

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA

RAMIRO PORTO DA SILVA TARRAGÔ

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA
NO BRASIL E EM PORTO ALEGRE, PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

PORTO ALEGRE
2008

RAMIRO PORTO DA SILVA TARRAGÔ

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA
NO BRASIL E EM PORTO ALEGRE, PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de Mestre, ao
Programa de Pós-Graduação em Economia,
Faculdade de Administração, Contabilidade e
Economia da Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul,

Orientador: Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre

2008

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

R192f

Tarragô, Ramiro Porto da Silva
Financiamento da educação básica pública
no Brasil e em Porto Alegre, pós-constituição de 1988. Porto
Alegre, 2008.

192 f.

Diss. (Mestrado em Economia) – PUCRS, Faculdade de
Administração, Contabilidade e Economia.

Professor orientador: Carlos Nelson dos Reis.

1. Financiamento da Educação Básica. 2. Ensino
Fundamental - Financiamento. 3. Ensino Fundamental – Porto
Alegre. 4. Ensino Fundamental – Brasil. 5. Educação e Estado.
I. Título.

CDD: 372
CDU: 37.014.543

Alessandra Pinto Fagundes
Bibliotecária
CRB10/1244

RAMIRO PORTO DA SILVA TARRAGÔ

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA
NO BRASIL E EM PORTO ALEGRE, PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Tese apresentada como requisito parcial para a
obtenção do título de Mestre, ao Programa de
Pós-Graduação em Economia, Faculdade de
Administração, Contabilidade e Economia da
Pontifícia Universidade Católica do Rio
Grande do Sul,

Orientador: Carlos Nelson dos Reis

Aprovada em ____ de _____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Carlos Nelson dos Reis

Osmar Tomaz de Souza

Isabel Noêmia Junges Ruckert

Marília Costa Morosini

Dedico este estudo
para Carol e Manu.

Agradeço aos professores amigos e familiares que me ajudaram a alcançar mais este objetivo

RESUMO

A história das civilizações mostra que a evolução individual, comunitária, municipal, regional, nacional, ou mesmo mundial se constrói a partir de sólidas bases culturais e de ensino formal. Na era contemporânea se criam várias formas metodológicas de avanço e percepção do estágio particular de desenvolvimento do sujeito social e da sociedade como um todo. É nesta perspectiva que esta pesquisa em nível de dissertação busca sistematizar de forma quanti-qualitativa a evolução do ensino básico no município de Porto Alegre, tanto no que refere a concepção, execução e responsabilidades de financiamento e gastos das diferentes esferas de governo no Brasil, tendo como referência especial o nível municipal. Para dar conta dos objetivos a pesquisa compõe-se em três momentos: mapeamento sistematizado do papel do Estado no quesito educação a partir do entendimento de principais linhas do pensamento econômico; evolução da legislação reguladora e orientadora das responsabilidades dos níveis governamentais para o ensino básico; e, estudo específico sobre o gasto e financiamento deste nível de ensino no município de Porto Alegre.

Palavras-chave: Estado – Educação – Educação Básica – Financiamento ao Ensino

ABSTRACT

The history of civilization shows that the evolution; individual, community, municipal, national or even worldwide is built from solid cultural basis and regular education. In modern era, many methodological formula are created, of advance and perception of specific phases of development of social individual and the society as whole. Through this perspective this research, in dissertation level, tries to systematize in a quantitative/ qualitative form the evolution of fundamental education in the city of Porto Alegre, not only referring to conception but execution and responsibilities about finance and expenses in all different levels of govern as well, considering the city hall govern the main reference. Based on the aims, this research is divided in three moments: systematized analysis of the role of State in Education area, from a comprehension of topic lines of economical thought; evolution and orientated and regulated law with responsibilities of all governments levels involved in fundamental education; and, a specific study about finance and expenses in this level of Education in the city of Porto Alegre.

Palavras-chave: State – Education – Basic Education – Education Finance

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Comparativo entre o que se considera e o que não se considera MDE.....	65
Tabela 1 – Evolução da carga tributária com relação ao PIB no Brasil — 1991-05.....	67
Tabela 2 – Participação percentual da carga tributária da União, dos estados e municípios com relação ao PIB, subdividido, em orçamento fiscal e seguridade social, no Brasil – 1991-05	68
Tabela 3 – Evolução percentual da participação dos impostos que compõem o orçamento fiscal da União com relação ao PIB do Brasil — 1991-2005.....	72
Tabela 4 – Evolução percentual da participação dos impostos que compõem o orçamento dos estados com relação ao PIB, do Brasil – 1991-2005.....	73
Tabela 5 – Evolução da participação percentual dos impostos que compõem o orçamento dos municípios com relação ao PIB do Brasil – 1991-2005	74
Tabela 6 – Percentual do valor total do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados transferido para o FPM e FPE no Brasil – 2004	75
Tabela 7 – Arrecadação do IR e do IPI, segundo as transferências constitucionais e a cota retida pelo Governo Federal no Brasil — 1991-2005 (US\$ 1.000,00).....	76
Tabela 8 – Evolução das finanças municipais de 1998 até 2006.....	78
Quadro 2 – Dados comparativos entre o Fundef e o Fundeb.....	85
Tabela 9 – Valor repassado aos municípios pelos fundos estaduais que compõem o Fundef segundo os estados — 1998-06 (R\$ milhões).....	92
Tabela 10 – Evolução percentual dos recursos do Fundef transferidos aos municípios segundo os estados — 1998-2006	94
Tabela 11 – Participação percentual do conjunto de municípios de cada estado na distribuição de recursos transferidos aos municípios, Brasil – 1998-2006	96
Tabela 12 – Valor repassado pelos fundos estaduais que compõem o Fundef para os estados – 1998-06 (milhões).....	98
Tabela 13 – Evolução percentual dos recursos transferidos aos estados – 1998-06.	100
Tabela 14 – Participação percentual por estado na distribuição de recursos pelo Fundef – 1998-06.....	102
Tabela 16 – Evolução percentual dos recursos transferidos aos estados e municípios pelo Fundef – 1998-06	107

Tabela 17 – Participação percentual de cada fundo estadual na composição total de recursos transferidos pelo Fundef – 1998-06	109
Tabela 18 – Valores arrecadados por meio salário-educação e sua evolução, segundo as parcelas do INSS e do FNDE, no Brasil – 2000-07	114
Tabela 19 – Valores distribuídos pelo FNDE referente à quota do salário-educação para os estados brasileiros e as Regiões do Brasil – 2000-07 (milhares)	115
Tabela 20 – Evolução percentual dos valores distribuídos pelo FNDE referente à quota do salário-educação para os estados e as Regiões do Brasil – 2000-07.	116
Tabela 21 – Participação percentual dos estados e das Regiões com relação aos valores distribuídos pelo FNDE referente à quota do salário-educação no Brasil – 2000-07	118
Tabela 22 – Projeção do atendimento das redes de educação infantil no Município de Porto Alegre — 1999-07	133
Tabela 23 – Evolução percentual da arrecadação de receitas vinculadas constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em Porto Alegre — 1994-07	140
Tabela 24 – Estudo de caso do perfil das finanças municipais para 2.951 municípios do Brasil — 1998-2006	141
Tabela 25 – Valores retidos para a composição do Fundef estadual pela PMPA — 1998-06 (milhões)	153
Tabela 26 – Valores referentes às perdas e os ganhos, advindos da criação do Fundef, para Porto Alegre — 1998-06 (milhões)	155
Tabela 27 – Evolução percentual dos valores repassados como quota de participação do Salário-Educação para o município de Porto Alegre — 1998-07	157
Tabela 28 – Valores consolidados das três principais fontes de receitas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino em Porto Alegre — 1994-2007 (R\$ 1.000)	158
Tabela 29 – Comparativo entre as receitas de impostos e transferências e o total gasto em MDE pela Prefeitura de Porto Alegre — 1997-07 (milhões).....	170

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Participação das redes de ensino na composição do total de matriculados no ensino básico, em Porto Alegre — 1999 e 2006	123
Gráfico 2 – Evolução das matrículas nas diversas redes de ensino básico, no Município de Porto Alegre — 1999-2006	123
Gráfico 3 – Participação dos níveis de ensino da educação básica na composição do total de matriculados, em Porto Alegre — 1999 e 2006	125
Gráfico 4 – Evolução do número de matrículas, por nível de ensino da educação básica, em Porto Alegre — 1999-2006.....	125
Gráfico 5 – Evolução do número de matrículas no nível de ensino médio, segundo as redes de ensino, em Porto Alegre — 1999-06.....	127
Gráfico 6 – Participação das redes de ensino na composição de matriculados do ensino médio, em Porto Alegre — 1999 e 2006.....	128
Gráfico 7 – Número de escolas de ensino médio, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-06.	129
Gráfico 8 – Participação das redes de ensino na composição de matriculados do ensino médio, em Porto Alegre — 1999 e 2006.....	130
Gráfico 9 – Evolução do número de matrículas do ensino fundamental, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-2006.....	131
Gráfico 10 – Número de escolas do ensino fundamental, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-06	132
Gráfico 11 – Evolução do número de matrículas do ensino infantil, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-06	134
Gráfico 12 – Divisão percentual de atendimento entre as instituições privadas conveniadas com a Prefeitura e aquelas que não possuem vínculo com o município de Porto Alegre — 1999-06.	135
Gráfico 13 – Participação das redes de ensino no total de matrículas da educação infantil e transferência de matrículas das instituições privadas conveniadas com a PMPA para a rede municipal — 1999 e 2006.....	137
Gráfico 14 – Participação percentual dos impostos e transferências na composição do somatório das receitas tributárias de Porto Alegre — 1994-2007.....	142

Gráfico 15 – Comparativo entre a participação das receitas próprias e das transferências ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de Porto Alegre e do Estudo realizado pelo STN	146
Gráfico 16 – Participação percentual dos gastos da SMED com relação ao dispêndio total da PMPA — 1997-07	162
Gráfico 17 – Evolução dos gastos liquidados da SMED de porto Alegre — 1997-07	163
Gráfico 18 – Participação percentual dos gastos com pessoal, corrente e de capital no gasto total da SMED de Porto Alegre — 1997-07	164
Gráfico 19 – Evolução dos gastos, por grandes grupos de despesa, da SMED de Porto Alegre — 1997-07	165
Gráfico 20 – Participação de cada um dos níveis de ensino na composição dos totais liquidados pela da SMED, em Porto Alegre — 1997-07	167
Gráfico 21 – Evolução dos valores mínimos a serem aplicados em educação e o gasto em MDE, em Porto Alegre — 1997-07.....	171
Gráfico 22 – Evolução dos percentuais aplicados em MDE, em Porto Alegre — 1997-07..	172
Gráfico 23 – Evolução das receitas vinculadas à educação e despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino por aluno, SMED, em Porto Alegre — 1997-06	174

LISTA DE SIGLAS

COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social

CPMF – Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

DRU – Desvinculação de Recursos da União

EC – Emenda Constitucional

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FEE – Fundação de Economia e Estatística

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação Municípios

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FVG – Fundação Getúlio Vargas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR – Imposto de Renda

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISS – Imposto Sobre Serviços

ISSQN – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre transmissão de bens imóveis

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações

ITR – Imposto Territorial Rural
LDB – Leis de Diretrizes e Bases
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MP – Media Provisória
PIB – Produto Interno Bruto
PIE – Programação e Informação Educacional
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNE – Plano Nacional de Educação
PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento
PREVIMPA – Departamento Municipal de Previdência dos Servidores
SMED – Secretaria Municipal de Educação
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância
VAB – Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS

LISTA DE QUADROS E TABELAS

LISTA DE GRÁFICOS

1	INTRODUÇÃO	16
2	CONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA	19
2.1	EVOLUÇÃO TEÓRICA DA ATUAÇÃO.....	20
2.1.1	Os clássicos do liberalismo.....	20
2.1.2	Keynes e os neoliberais.....	29
2.2	ESPECIFICIDADES DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA EDUCAÇÃO BÁSICA.	42
2.2.1	Aspectos teóricos e evolutivos acerca do processo de descentralização da política educacional brasileira.....	44
2.2.2	Histórico do financiamento público da educação e sua legislação posterior ao período de redemocratização.....	50
3	EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E SEUS RESULTADOS NO BRASIL, A PARTIR DE 1988	63
3.1	ESTUDO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS RECEITAS ADVINDAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PARA GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	64
3.2	A SUBVINCULAÇÃO DAS RECEITAS PARA A EDUCAÇÃO	81
3.3	O CASO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, UMA ANÁLISE ACERCA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	111
4	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	121
4.1	PANORAMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	122
4.2	AS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	139
4.3	ESTUDO DOS GASTOS E INDICADORES EDUCACIONAIS DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE.....	161
5	CONCLUSÃO.....	178

REFERÊNCIAS 183

ANEXOS 190

1 INTRODUÇÃO

O Brasil sofreu um processo de reformulação na área do ensino básico a partir da Constituição de 1988, este foi aprofundado com os regramentos posteriores que advieram da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), a criação do Fundef e do Plano Nacional de Educação, além da recente implantação do Fundeb em 2007. Estas mudanças refletiram em toda a área educacional, sendo que uma das mais significativas, ocorreu dentro das formas de financiamento da educação básica pública. Neste nível, ocorreram alterações nas obrigações das esferas de governo e, nas formas e fontes de financiamento, referendando um movimento de descentralização tanto das obrigações estatais como das receitas para esta área.

Esta descentralização é comprovada pela delimitação da atuação da União, estados e municípios em áreas específicas da educação básica e pela vinculação de 25% das receitas dos impostos e transferências para gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Este fato agregou-se a constituição de financiamentos específicos para o ensino fundamental, o que estimulou o aumento das matrículas para este nível de ensino, principalmente no que compete à esfera municipal, acentuando o processo de municipalização. Com estas políticas foi possível que o país praticamente universalizasse o acesso na modalidade de ensino fundamental, o que demonstra a importância das políticas de financiamento para a educação básica no Brasil, uma vez, que elas trazem conseqüências diretas para este importante campo de atuação governamental.

Escolheu-se analisar o financiamento da educação básica no Brasil, devido a importância que este tema tem para o desenvolvimento econômico e social do país, uma vez que as formas e o montante investidos nesta área influenciam diretamente na educação, importante instrumento para o crescimento sustentável e de longo prazo de qualquer economia. Sendo que este tema tem especial relevância para o Brasil, que tem uma importante lacuna social no campo educacional, e a principal forma de reduzir esta, seria através de incrementos nos gastos desta área, que por sua vez são possibilitados pelas formas de financiamento. Por fim, ainda existe uma motivação pessoal do autor em unir temas de relevância social através da ótica do estudo econômico, por entender que a construção de melhorias sociais é uma das funções de maior relevância das ciências econômicas.

Quanto ao problema de pesquisa, esta dissertação se propõe a responder quais são os principais instrumentos de financiamento da educação básica no Brasil. Além disso, será também visto através de um estudo de caso específico se estes instrumentos são capazes de suplantar todas as necessidades de gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, que um município de grande porte, no caso Porto Alegre, necessita para dar conta da manutenção de sua rede de ensino. Com isso o objetivo desta dissertação será estudar as formas de financiamento da educação básica no Brasil, bem como utilizar o conhecimento advindo desta pesquisa e aprofundar a análise para o município de Porto Alegre, focando-se também nos gastos deste município para que seja visto se suas fontes de financiamento são suficientes para a manutenção de sua rede educacional.

Para alcançar estes objetivos será utilizado o método teórico empírico, pois permite adequar os fundamentos teóricos que contemplam o tema e também possibilitam a verificação empírica de suas evidências. Se junta a este método alguns procedimentos tais como revisão de literatura acerca do financiamento da educação básica e pesquisa documental como a Constituição e a legislação vigente. Com relação à análise teórica, demonstra-se que esta é necessária para que a pesquisa empírica esteja embasada em uma sólida teoria para que se traga maior credibilidade à dissertação. Já a análise empírica buscará dados estatísticos que enriqueçam e comprovem o estudo tanto em relação aos gastos quanto aos indicadores sociais de controle do nível de ensino analisado.

Por fim, estruturou-se a dissertação através de cinco capítulos, já contando esta introdução, sendo que o **capítulo 2** procura sistematizar um embasamento teórico através da configuração do papel do Estado na educação básica, primeiramente através de um estudo mais focado nas concepções de Estado das principais correntes econômicas e seus pensadores, e posteriormente na atuação do governo brasileiro através de políticas públicas de incentivo ao ensino básico. O **capítulo 3**, aprofunda o estudo através da análise e evolução das principais formas de financiamento educacional do Estado brasileiro encontradas dentro do âmbito do **capítulo 2**, buscando também o embasamento legal para cada uma das fontes estudadas.

O **capítulo 4** busca através de um estudo específico das fontes de financiamento da educação básica para o município de Porto Alegre, responder algumas questões que o estudo genérico nacional não possibilitou responder, como, se esta formatação atual do

financiamento educacional é suficiente para que o município mantenha sua rede de ensino, ou ainda se esta havendo o cumprimento das imposições constitucionais para a área educacional por parte desta cidade. O último capítulo apresenta alguns comentários finais deste estudo tanto com relação ao financiamento da educação básica nacional como do estudo de caso específico do município de Porto Alegre.

2 CONFIGURAÇÃO DO PAPEL DO ESTADO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Neste capítulo, tem-se por objetivo compreender a configuração do papel do Estado na educação básica. Essa compreensão servirá para um posterior aprofundamento desse mesmo objeto, com relação ao seu financiamento para o caso do Brasil e do Município de Porto Alegre. Esses fundamentos, ainda que generalizados, da função do Estado na área educacional são importantes, para demonstrar os pressupostos teóricos que formaram o tipo de modelo empregado pelo Estado brasileiro e pela Prefeitura de Porto Alegre para o desenvolvimento da Educação nesse nível de ensino.

Portanto, para que se qualifique o estudo do financiamento da educação básica no Brasil e no Município de Porto Alegre, tem-se, na primeira seção deste capítulo, uma revisão das concepções de Estado de acordo com as principais correntes teóricas do pensamento econômico, buscando também a visão dos seus principais pensadores acerca da temática educacional. Isso será posteriormente utilizado para demonstrar o embasamento teórico que rege a perspectiva de atuação das esferas estatais em suas ações relacionadas ao ensino no Brasil.

Na segunda seção deste capítulo, o estudo do financiamento educacional direciona-se para o caso brasileiro, através da averiguação da atuação do Estado na área de políticas educacionais, tanto com relação às responsabilidades das esferas governamentais (dentro da tendência de descentralização proposta na Constituição de 1988) quanto por meio de uma revisão histórica dos principais meios de financiamento público para essa área. Tal estudo culmina na verificação das ações de direcionamento das políticas educacionais federais que ocorreram através da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB de 1996) e do Plano Nacional de Educação (PNE de 2001), pois esses dois aspectos da legislação brasileira são os principais responsáveis pelo regramento da atual política de financiamento educacional do Brasil a partir de 1988.

Tendo sinalizado os objetivos do **Capítulo 2**, passa-se à explicitação das principais teorias e correntes do pensamento econômico que auxiliaram a moldar o Estado Nacional moderno e que influenciaram os governos e suas políticas não apenas no campo educacional, mas em todos os aspectos da atuação do Estado.

2.1 EVOLUÇÃO TEÓRICA DA ATUAÇÃO

Nesta seção, desenvolve-se, com o enfoque voltado para a educação, a evolução teórico-histórica das funções do Estado, dentro das principais correntes teóricas do pensamento econômico. Para isso, são apresentadas as concepções a partir das teorias liberal, keynesiana e neoliberal. Explica-se a utilização dessas três correntes por serem as mais influentes na teoria econômica e por explicarem, em grande parte, as mudanças estruturais das funções do Estado, principalmente as que ocorreram durante o século XX.

Primeiramente, é vista a teoria liberal, seguindo-se uma ordenação cronológica, uma vez que ela é a mais antiga das concepções. Posteriormente, é analisada a teoria keynesiana que veio após o liberalismo como pensamento dominante a partir da metade do século XX. Por fim, é visto o paradigma teórico neoliberal que vem influenciando a teoria econômica e as políticas de Estado desde o transcorrer dos anos 70 do século XX.

2.1.1 Os clássicos do liberalismo

Para que se apresente o paradigma teórico liberal e sua postura na formação do Estado, deve-se, primeiramente, apresentar como o capitalismo¹ teve sua origem, já que é o sistema no qual a teoria liberal foi moldada. O período anterior ao capitalismo era caracterizado pela coexistência da economia mercantil com a economia de subsistência, sendo que os agentes tinham a maioria de suas necessidades supridas pela última, e a mercantilização servia apenas para a complementação dessas necessidades, através da troca dos excedentes da produção (SINGER, 1987).

A partir da expansão dos mercados mundiais, gerada pelas novas rotas de navegação em meados do século XVI, ocorreu um aumento da comercialização de diversos produtos, principalmente especiarias e metais preciosos. Isso fez com que o capital que girava apenas na esfera do comércio ingressasse na esfera produtiva, através das manufaturas, onde os

¹ Sistema baseado na separação entre trabalhadores livres, que vendem a força de trabalho em troca de salários, e capitalistas, proprietários dos meios de produção, que os contratam para a produção de mercadorias a serem vendidas no mercado, gerando uma taxa de lucro para o capitalista (SANDRONI, 2002).

detentores de capital contratavam trabalhadores para produção em larga escala, a fim de suprirem as demandas crescentes advindas da expansão comercial na Europa (SINGER, 1987). Portanto, a partir desse período, já se percebem algumas características da economia capitalista, quais sejam, o incremento das interações comerciais e a subtração dos meios de produção dos trabalhadores pelos capitalistas.

Esse período de expansão comercial, onde se criaram as bases do sistema capitalista ainda não configurava o capitalismo pleno e estava baseado no sistema mercantilista. Esse modo de produção primava pela defesa de uma balança comercial favorável, através de incrementos de riquezas principalmente pela obtenção de metais preciosos, advindos, em sua maioria, das colônias surgidas através da expansão marítima. Ainda nesse momento histórico, nota-se que não havia a disputa de poder entre a monarquia e burguesia, sendo que a classe burguesa se mantinha alinhada aos monarcas, devido à proteção que esta dava ao mercado interno, sob a forma do Estado Nacional².

O capitalismo como sistema econômico ganhou expressividade a partir da Revolução Industrial ocorrida na Inglaterra no terceiro quartil do século XVIII. Esta foi gerada tanto pelo cercamento dos campos³ como pelo implemento da mecanização em larga escala das manufaturas (SINGER, 1987). Tais fatos geraram duas conseqüências principais, que caracterizam o sistema capitalista. Primeiro, ao expulsar os camponeses das terras arrendadas e a forçá-los a vender sua mão-de-obra no mercado, foi lhes retirada a possibilidade de produzirem a sua própria subsistência, tornando-os completamente dependentes do mercado. O segundo aspecto é fundamentado na mecanização das manufaturas, pois esse processo tornou muito desleal a concorrência entre aqueles produtores independentes, que ainda confeccionavam mercadorias artesanalmente, e os capitalistas, detentores dos meios mais produtivos em suas manufaturas. Isso ocasionou um rompimento definitivo entre o trabalhador e a posse dos instrumentos de trabalho, deixando o capitalista como detentor de todos os fatores de produção da economia, gerando o denominado “capitalismo industrial” (SINGER, 1987).

² Os Estados Nação caracterizaram-se pelo surgimento de monarcas que unificaram as nações européias através de seu poder centralizador, derrotando os senhores feudais com o auxílio da burguesia. Os primeiros Estados Nacionais foram a Inglaterra de Henrique VII, a França de XI, e a Espanha de Fernando Aragão (HUNT, 1981).

³ O cercamento dos campos é, como foi denominado, a expulsão dos camponeses e arrendatários de terra pela nobreza feudal. Esse processo se iniciou na Inglaterra e se estendeu por toda a Europa no início do século XVI. Ele foi ocasionado pelo interesse dos proprietários de terra de utilizarem seus campos para a criação de ovelhas, a fim de abastecerem a indústria têxtil nascente. Por fim, esse contexto fez com que os trabalhadores do campo fossem expurgados para a cidade, tornando-se mão-de-obra no processo de industrialização (HUNT, 1981).

Porém o sistema mercantilista não favorecia o capitalismo industrial como ocorria com o capitalismo manufatureiro, sendo que algumas características mercantilistas, como a proteção ao mercado nacional e a busca de uma balança comercial favorável, eram consideradas impeditivas para que o capital industrial conseguisse ampliar a unificação dos mercados e a livre concorrência nas esferas comerciais. Isso era visto como uma restrição à expansão da produção capitalista, pois os Estados, ao atuarem como defensores de suas economias regionais, acabavam por restringir o mercado do capitalismo internacionalizado, que estava formando suas bases. Logo, demonstrava-se a necessidade de uma teoria que favorecesse os interesses dessa nova forma de produção e transformasse a atuação do Estado em uma forma que não comprometesse a evolução do capitalismo industrial (SINGER, 1987).

Portanto, as necessidades dos capitalistas industriais não mais correspondiam aos pressupostos mercantilistas. Nesse contexto a teoria liberal agregou-se aos interesses econômicos capitalistas, pois pregava um Estado com características necessárias à implementação plena do sistema capitalista, quais sejam, a neutralidade em relação às disputas de mercado e a liberdade plena dos cidadãos, liberdade de compra e venda de produtos e serviços em qualquer mercado de interesse dos mesmos.

A concepção econômica do paradigma teórico liberal clássico foi uma das primeiras teorias inseridas no contexto do capitalismo de mercado. Ela surgiu como corrente do pensamento econômico e de Estado vigente no século XVIII, sendo importante ressaltar que o pensamento liberal ocasionou alterações tanto na economia quanto nas configurações do Estado, porque criticavam o absolutismo, buscando alterações nas concepções de Estado, e ainda contestavam os axiomas do sistema mercantilista, almejando mudanças na forma de geração e acumulação de riquezas da economia (HUNT, 1981).

Com relação às políticas estatais, os pensadores liberais defendiam uma nova teoria de Estado, que primasse pela defesa dos direitos individuais e da propriedade. Isso se contrapunha a um dos pilares do absolutismo, o direito divino, segundo o qual o rei tinha herdado o direito de governar através de sua ligação hereditária com deus e, por isso, não poderia ser contestado (VARNAGY, 2006). A não-contestação das vontades do governante gerava grandes incertezas em relação aos direitos do cidadão, que eram defendidos por liberais e capitalistas industriais, uma vez que eles garantiam a impossibilidade de intervenções do Estado em bens privados, como a propriedade de bens e terras.

As reformas liberais de Estado foram construídas, por diversos pensadores, entre os séculos XVII e XIX, além de no princípio do século XX. Um dos primeiros pensadores que se contrapôs aos pensamentos absolutistas foi John Locke (1632-1704). Locke defendia que o homem deveria viver no chamado estado de natureza⁴, no qual se subordinava apenas a ele mesmo e às leis naturais⁵. Ele somente abriria mão de estar em estado de natureza por meio de um contrato social, que permitiria o convívio em sociedade. Além disso, o trabalho desse autor embasou a função do Estado na visão liberal, uma vez que ele demonstrou que o governo deve apenas intermediar conflitos entre cidadãos no estado de natureza, a fim de manter o convívio social entre os mesmos. Esses conflitos surgiriam no momento em que a propriedade individual das pessoas, adquirida através do trabalho, fosse contestada por outro indivíduo (VARNAGY, 2006).

Quando Locke demonstra que o Estado deveria apenas intermediar conflitos entre cidadãos, ele está defendendo uma das bases do liberalismo – o Estado mínimo –, ou seja, o Estado não deveria ser um agente ativo na economia, e suas intervenções deveriam ocorrer apenas no campo da mediação de conflitos entre cidadãos livres. Esse pressuposto serviu como base teórica para o início da busca, pela burguesia capitalista, por maior poder e participação nas decisões do Estado, o que culminou na primeira revolução burguesa européia, na Inglaterra em 1688.

John Locke foi contemporâneo da primeira grande transformação do Estado, de absolutista para liberal. Isso aconteceu através da Revolução Gloriosa, na Inglaterra, em 1688, onde o rei Guilherme III “abdicou” do poder absoluto em prol de uma constituição e subjugado a um parlamento, que possibilitava um regramento social que não aquele baseado na vontade do governante, mas sim, através de uma legislação votada por representantes populares e que, em teoria, deveria refletir as vontades da sociedade inglesa (PEREIRA, 2007).

Além das idéias acerca das formas do Estado, Locke ainda desenvolveu algumas teorias sobre o ensino. A sua concepção de educação esta exposta na obra **Pensamentos**

⁴ Segundo Locke, no estado de natureza, os homens vivem juntos segundo a razão e sem um ser superior comum sobre a Terra, ou seja, os homens nascem livres, sendo somente impelidos a cumprir as leis naturais. Nesse estado, qualquer homem tem o direito de se defender, se tiver seus direitos naturais, como vida e a liberdade, tolhidos por qualquer outro (VARNAGY, 2006).

⁵ Segundo Locke, a lei natural demonstra que ninguém tem o direito de prejudicar a outrem em sua vida, em sua saúde, em sua liberdade ou em suas posses (VARNAGY, 2006).

Sobre a Educação (1693), na qual o autor demonstra que o ensino é parte fundamental para o desenvolvimento do indivíduo, porém, para um melhor aproveitamento do aluno, seria necessário estimular seus dotes físicos e cuidar de sua saúde (VARNAGY, 2006). Em sua visão, a criança não nasce com nenhum conceito pré-adquirido, sendo todo o seu conhecimento proveniente de suas próprias experiências (BONATO, 2007).

Apesar do avanço com relação ao pensamento político educacional demonstrado através da preocupação de Löcke com a educação, expondo, inclusive, que ela é necessária para a formação de cidadãos úteis à comunidade, ainda não é dada, nesse período, a devida importância para o estudo da igualdade de oportunidades na oferta do ensino. Isto porque esses estudos eram direcionados aos jovens que possuíam um nível de renda mais elevado, demonstrando que os primeiros liberais ainda não estavam envolvidos em estudos sobre a redução das desigualdades sociais entre os detentores de conhecimento e os cidadãos menos favorecidos, que, por sua condição, não possuíam formas de buscar maiores níveis de instrução e melhorias na qualidade de vida advindas da formação educacional.

Seguindo uma linha evolutiva através do pensamento de John Löcke, o filósofo francês Barão de Montesquieu (1689 – 1755) escreveu o **Espírito das Leis**, em 1748, uma evolução dos pensamentos de Löcke, pois, ao utilizar-se de seus princípios, conseguiu derivar para a teoria da divisão dos poderes, que muito serviu para delimitar a forma de atuação do Estado moderno. Montesquieu, portanto, foi o primeiro a dividir os poderes do Estado em três: Legislativo, Executivo e Judiciário (DEDIEU, 1992),

Montesquieu demonstrou, também, que a sociedade pode ser definida de acordo com a forma de governo ou o Estado que possui. Primeiramente, ele dividiu a sociedade entre aquelas que possuíam uma forma constituída de Estado e aquelas que não a possuíam. As que não possuíam foram denominadas bárbaras ou selvagens. E as sociedades que tinham um Estado consolidado foram divididas em três: a primeira é a monárquica, onde o governo é regido pelo rei, através da aristocracia; a segunda é a república onde a sociedade partilha do poder e da tomada de decisão por meio das eleições democráticas; a terceira é a do governo despótico, onde o regime é ditatorial, e os direitos dos cidadãos não são respeitados. Montesquieu ainda expõe que o regime ideal é o democrata, classificando a aristocracia de acordo com a proximidade desta com a democracia, pois, quanto mais próxima da última melhor será o regime aristocrático (DURKHEIM, 1992).

Esses dois pensadores – L \ddot{o} cke e Montesquieu –, junto com os demais pensadores iluministas, ajudaram a criar a teoria que contestou o absolutismo monárquico e gerou as bases teóricas para que a burguesia se estabelecesse como hegemônica na Europa, através da obtenção de maior poder, tanto político como econômico. O paradigma teórico do liberalismo econômico, porém, teve como seu grande pensador e principal norteador de teorias econômicas Adam Smith (1723-1790).

Adam Smith foi um defensor das políticas de Estado mínimo, pois demonstrava que o aumento da riqueza nacional era muito mais influenciado por outros aspectos do que pela intervenção estatal, sendo que o papel do Estado, nessa economia era o de mediador de conflitos entre classes distintas, com interesses distintos, a fim de garantir o desenvolvimento da geração de riqueza pela economia. Obviamente, Smith assumia a divisão da economia entre classes sociais, porém considerava que os conflitos inerentes à divisão da sociedade poderiam ser conciliados com a atuação do Estado (CORAZZA, 1985).

A base para a suposição da não-necessidade de intervenção do Estado na economia reside no fato de que há uma harmonia natural entre os interesses individuais e os coletivos. Isso leva a que o cidadão que atua de forma egoísta, buscando a maximização de sua utilidade, gere a maximização da utilidade coletiva. Ou seja, todo o agente egoísta ao agir em função do interesse próprio acaba por atingir o interesse da coletividade, isto se, ao atuar em nome de seu interesse, ele não venha a prejudicar a realização do interesse de outro indivíduo (CORAZZA, 1985). Quando se leva essa lógica para o mercado, nota-se que não é necessário que o Estado interfira na economia pela busca do bem coletivo, uma vez que a soma dos interesses individuais egoístas gera a maximização do interesse coletivo.

A teoria da mão invisível, que leva o mercado à auto-regulação através dos agentes egoístas, parte dos pressupostos acima descritos, ou seja, em uma economia de mercado livre da intervenção estatal, existe uma tendência natural de que os indivíduos procurem alocar seus recursos de forma a maximizá-los, portanto, se todos maximizarem seus rendimentos, haverá um acréscimo no nível geral de riqueza da nação. E é essa, portanto, a força invisível que gera o equilíbrio do mercado, qual seja, o agente executa inconscientemente ações que levam ao bem coletivo, ao buscar a maximização de sua própria utilidade (CORAZZA, 1985).

Quanto ao papel do Estado na economia, Smith apregoa que este possui capacidade inferior do que a privada no que tange a gerência de negócios, além da impossibilidade de administrar com eficácia todas as áreas em que haja atividade econômica. Por isso, ele define que o Estado deve apenas cumprir três funções básicas, que são: segurança, justiça e a realização de obras públicas. Porém é importante salientar que esse autor possuía conhecimento e reconhecia a existência de conflitos entre trabalhadores, capitalistas e proprietários de terra e demonstrava que, na economia real, o Estado, além das três funções já referidas, deveria atuar como agente saneador dos eventuais problemas advindos desse conflito de classes (CORAZZA, 1985).

As teorias de Adam Smith foram aprofundadas por outros pensadores contemporâneos do liberalismo, como Jean Batist Say (1767-1832) e John Stuart Mill (1806-1873). O primeiro demonstrou que toda oferta geraria sua própria demanda e afastou a possibilidade de crises tanto de oferta como de demanda em economias de mercado, isto porque a economia estaria sempre atuando com tendência ao pleno emprego dos fatores produtivos. Ou seja, uma vez que o mercado fosse livre para se auto-regular sem a intervenção do Estado, não haveria a possibilidade de crise (HUNT, 1981).

Já Stuart Mill, apesar de defender e contribuir para a consolidação da teoria econômica liberal, demonstrou a existência de algumas contradições dentro dos paradigmas liberais (CORAZZA, 1985). Um exemplo disso é a abertura da possibilidade de o Estado intervir na economia através da distribuição da riqueza. Isto porque, segundo Mill, a lógica da distribuição da riqueza não seguia a automação das demais leis de mercado, que, para ele, seriam impostas pela natureza, assim como as leis da física. Portanto, Mill considerava que a sociedade poderia distribuir a riqueza da forma que bem desejasse, através do Estado, porém mantinha os demais pressupostos liberais na análise da produção da riqueza (CORAZZA, 1985).

Seguindo a mesma linha de formação das bases do paradigma teórico liberal, ressaltam-se o pensamento de Davi Ricardo (1772-1823), que, através da teoria das vantagens comparativas, buscou explicar algumas alterações na forma como o Estado tratava o comércio internacional, Ricardo demonstrou que o país deveria especializar-se naquelas atividades em que ele fosse mais produtivo, o que traria vantagens para a venda desses produtos no comércio internacional. Essa vantagem comparativa seria benéfica para ambos os países

envolvidos, pois os produtos em que eles fossem especialistas poderiam ser ofertados com preços mais baixos. Assim, seria possível importar a um preço mais baixo os produtos em que não houvesse primazia da produção interna, financiado pela venda no mercado internacional daqueles que tivessem a vantagem comparativa com relação aos outros mercados (HUNT, 1981). Ou seja, compraria-se no mercado internacional os produtos que a nação não fosse especialista, com os recursos provenientes da venda dos que houvesse vantagem comparativa com outros mercados.

A teoria das vantagens comparativas adota, ainda, uma vertente do pensamento liberal de Ricardo, que é o livre-comércio entre mercados – somente através da inexistência de barreiras à importação e à exportação de produtos poderia ser atingida a plena eficiência do modelo proposto pelo autor. Isto porque, se o Estado concede subsídios a produtores locais, ou taxa as importações, não é possível observar as vantagens com relação ao preço dos produtos, mesmo que eles tenham sido produzidos através de um modo de produção mais eficiente (HUNT, 1981). Portanto, para Ricardo, os impostos deveriam ser os menores possíveis e, de preferência não incidentes, sobre a área produtiva, sendo voltados para os rendimentos dos cidadãos. Isso, inclusive, era defendido por esse autor, porque considerava as despesas estatais improdutivas (CORAZZA, 1985).

Tem-se, portanto, que a concepção de Estado e a própria teoria liberal foram fundamentadas, principalmente, através dos escritos de John Löcke, Barão de Montesquieu, Adam Smith, Jean Batist Say e David Ricardo. Eles demonstraram que o Estado deve respeitar os direitos individuais e a propriedade privada, através da contestação do direito divino dos reis, e criaram a divisão das atribuições do Estado de uma forma que se configura até hoje, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário.

Ainda em relação às concepções liberais, os seus pensadores expunham que o Estado seria um ente central na sociedade, porém deveria ter sua participação minimizada através de funções específicas⁶, a fim de impedir distorções negativas⁷ que essa intervenção pudesse

⁶ Funções clássicas do Estado segundo Adam Smith (HUNT, 1981, p. 82):

“1 – Proteger a sociedade da violência e da invasão de outras sociedades;

2 – Proteger, na medida do possível, todo o membro da sociedade da opressão de qualquer de seus membros, ou ainda prover a sociedade de uma justiça perfeita.

3 – Fazer e conservar certas obras públicas e criar e manter certas instituições públicas”.

⁷ Segundo a concepção Liberal o Estado ao intervir na economia gera ineficiências tanto em si mesmo quanto no mercado, por estas não serem áreas de atuação dele.

gerar. Os teóricos liberais também comprovaram, através de seus escritos, que, sem a intervenção estatal, a economia estaria livre de crises de oferta e demanda, pois toda oferta geraria sua própria demanda, e, por fim, demonstraram que a liberdade se deveria estender ao comércio internacional, uma vez que barreiras comerciais geradas pelo Estado estariam diminuindo a eficiência do modelo global de crescimento liberal.

Encerra-se a exposição dos argumentos dos principais expoentes liberais, demonstrando-se que estes já percebiam a importância da educação para o desenvolvimento da sociedade e, inclusive, admitiam a intervenção estatal nesse âmbito, sendo que o próprio Adam Smith defendia o ensino básico⁸ para toda a população como forma de diminuir os malefícios gerados pela especialização (CURY, 2002). Porém, ainda que os liberais tivessem essa visão teórica favorável à educação, o Estado liberal não priorizou a igualdade da oferta de ensino, principalmente no nível básico. Isso ocorreu, em grande parte, pelo fato de esses autores terem suas análises voltadas à educação como sendo um aspecto do processo de liberalização da economia.

Por fim, utiliza-se o pensamento marxista em consonância com as idéias de Adam Smith, que demonstrava os malefícios da especialização do modo de produção capitalista, quando transposto para as teorias de ensino. Segundo essas concepções, o método de ensino capitalista não gerava oportunidades para a classe trabalhadora melhorar sua condição, perpetuando as condições de desigualdades geradas pelo sistema capitalista através da alienação advinda da especialização, explícita em todos os aspectos do liberalismo, inclusive no da educação (SOARES, 1997).

O liberalismo como forma de expressão das políticas de Estado entrou em crise nas primeiras décadas do século XX, sendo que a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, ficou conhecido como marco desta crise do Estado com viés liberal. Esta depressão se originou das dificuldades geradas pela falta de demanda efetiva para o estoque de capital acumulado em excesso pelos capitalistas, que, por sua vez, gerou uma conseqüente superprodução nas economias capitalista. Esse fenômeno foi causado pela ilusão criada pelo aumento dos lucros dos capitalistas, porém os mesmos não observaram se esse incremento na

⁸ Cabe dizer que essa não é a concepção de ensino básico da LDB brasileira, mas, sim, uma visão geral sobre o mínimo necessário de educação que um ser humano necessita para que possa exercer sua liberdade de forma plena.

lucratividade estava de acordo com a expansão de sua capacidade produtiva (SINGER, 1987). Ou seja, as empresas foram impelidas, através do aumento da lucratividade e da concorrência, a realizar investimentos acima da capacidade de absorção da oferta de produtos pela demanda, com isso, elas formaram mais capital fixo do que poderiam realizar lucrativamente, o que gerou a crise de demanda (SINGER, 1987).

Com o aumento da oferta advindo do maior nível de investimento, segundo a concepção liberal, o mercado se auto-regularia através de um acréscimo na demanda, porém os níveis de demanda se mantiveram. Isso gerou uma crise de superprodução na economia (HUNT, 1981). Como já visto, o paradigma teórico liberal negava a possibilidade de crises de superprodução, conforme pensadores como Ricardo (HUNT, 1981). Portanto, na concepção liberal, isso não se tratava de um processo recessivo, mas de uma crise passageira, que logo seria vencida através da auto-regulação do mercado (CORAZZA, 1985). Porém o que se constatou é que a crise se agravava através de um ciclo vicioso, em que a falta de demanda gerava diminuição da oferta, a redução da oferta diminuía o número de postos de trabalho, o que, por sua vez, reduzia ainda mais a demanda (SINGER, 1987).

Com a evidente falta de instrumentos na política liberal que pudessem conter a crise de demanda que havia sido gerada pelo excesso de capital fixo acumulado pelas empresas, foi desenvolvida uma série de medidas, que, através da intervenção estatal, procuravam incentivar a demanda agregada, colocando as economias de volta no ciclo virtuoso do crescimento (HUNT, 1981). Essas políticas foram denominadas keynesianas, em homenagem a seu maior expoente, e serão analisadas na próxima seção.

2.1.2 Keynes e os neoliberais

Esta seção começa apresentando, genericamente, a teoria e as formas de Estado que emergiram como proposta de solução à crise econômica que gerou incertezas acerca da economia baseadas no paradigma teórico liberal, a partir de 1929. Após, revê-se como os sucessos dessas ações influenciaram a atuação do Estado no campo educacional. O último objetivo deste item é trazer para a discussão as políticas de influência neoliberal e suas

conseqüências para a educação no final do século XX, quando, através de uma teoria renovada, deu-se novo fôlego a medidas de cunho liberal.

A crise global de demanda que ocorreu durante os anos 20 e 30 do século XX demonstrou que alguns dos axiomas do paradigma teórico liberal não podiam corresponder à realidade econômica enfrentada pelos países em crise, naquele momento. Ou seja, era necessária uma resposta não advinda desses paradigmas. Ao ser aberta essa possibilidade, John Maynard Keynes (1883-1946) teve sua teoria de intervenção estatal reconhecida como sendo uma possível saída para a depressão que abalava o sistema econômico (HUNT, 1981, CORAZZA, 1985, SINGER, 1987).

Keynes centrou sua análise no desemprego gerado pelo sistema capitalista e, a partir de sua obra central, **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**, passou a contestar a posição liberal de que as livres-interações no mercado possibilitavam ao sistema se manter no nível de pleno emprego dos fatores de produção, sendo que apenas haveria uma taxa de desemprego voluntário daquelas pessoas que não estivessem dispostas a trabalhar pelo salário ofertado no mercado. Keynes demonstrou que a livre-interação dos agentes no mercado poderia, sim, provocar desemprego involuntário, uma vez que, ao haver o entesouramento pelos consumidores, a economia acabaria gerando uma capacidade ociosa dos fatores de produção, dentre eles, o emprego (SINGER, 1987, LIBÂNIO, 2000).

O desemprego, segundo a concepção keynesiana, deve-se ao fato de a economia ter diversos níveis de renda de equilíbrio para o sistema, e esse nível de renda não necessariamente é aquele que ocasiona o pleno emprego (SINGER, 1987). Na verdade, segundo seus escritos, o pleno emprego é um caso especial, onde o investimento é suficiente para suplantam a diferença entre renda potencial e consumo para esse nível de renda (LIBÂNIO, 2000). Ou seja, pode existir um hiato entre renda e consumo, o que contradiz o paradigma liberal de que toda oferta gera sua própria demanda, e, se a renda não for totalmente efetivada no mercado, não é possível comprovar o pleno emprego dos fatores de produção. Essa não-comprovação gera a necessidade de uma solução advinda de uma instituição externa ao mercado: o Estado.

A intervenção do Estado, seja em termos de atividade produtiva e de políticas públicas, seja no sentido de criar mecanismos que propiciem um ambiente institucional favorável às tomadas de decisões dos agentes econômicos, constitui-se na solução para as crises de demanda efetiva. (FERRARI FILHO, 2006).

Com a possibilidade de desemprego comprovada através de sua teoria, Keynes buscou demonstrar que o mesmo não poderia ser combatido com a auto-regulação do mercado, uma vez que os defensores da economia de mercado pura não previram essa possibilidade. Isso foi possível através da demonstração de que a economia poderia estar em equilíbrio e, ainda assim, manter níveis sistemáticos de desemprego. Cabe lembrar que a doutrina liberal demonstrava que a economia convergia ao equilíbrio. Keynes não contestou isso, apenas demonstrou que o equilíbrio não era único e que nele poderia haver desemprego. Portanto, se a economia já havia convergido para o equilíbrio e ainda havia desemprego, as políticas liberais de auto-regulação não possibilitariam saídas para a crise (SINGER, 1987; LIBÂNIO, 2000).

Outro aspecto que Keynes apresentou como sendo um dos causadores da instabilidade cíclica inerente ao sistema capitalista é a incerteza. Esta advém da interpretação do autor, que demonstra que a acumulação de capital é decidida na esfera do investimento e não na da poupança, conforme a teoria liberal. Isso implica que as decisões acerca da acumulação de capital dependem das expectativas de lucro futuro, pois o capitalista somente irá investir no presente, se houver a esperança de lucratividade no futuro. Como as previsões de ganhos capitalistas são permeadas de incertezas, há um movimento natural em favor da instabilidade (CORAZZA, 1985).

Logo, se a auto-regulação do sistema não se apresentou como solução a depressão de 1929, gerada por uma instabilidade cíclica, a resposta para a crise deu-se em outro âmbito. Nesse momento, Keynes contradiz Adam Smith, em sua afirmação de que a tutela do Estado sobre os agentes da economia é mais do que desnecessária, sendo prejudicial ao sistema, e demonstra que o Estado deve servir como agente exógeno corretor das falhas de mercado (CARVALHO, 1999).

O Estado interventor rompeu com a crise cíclica, ao utilizar tanto políticas monetárias como de investimentos diretos que estimularam a demanda agregada, a fim de diminuir o hiato entre a renda potencial e o consumo. O aumento do consumo aqueceu a

economia e melhorou as expectativas de lucro dos capitalistas. Com a possibilidade de auferirem maiores rendas, os empresários investiram na realização dessas expectativas. Por fim, esse investimento requereu a contratação de mão-de-obra, e isso acabou levando a uma diminuição do nível geral de desemprego da economia (CORAZZA, 1985; SINGER, 1987).

Com a comprovação da necessidade da participação estatal na economia, a fim de corrigir eventuais distorções do mercado buscando maior proximidade possível do pleno emprego, Keynes gerou o caminho para que essa ação partisse de políticas econômicas de Estado (CARVALHO, 1999). Nesse sentido, o próprio Keynes demonstrou em que bases essa ação deveria ocorrer através do estímulo da demanda agregada⁹ (HUNT, 1981; SINGER, 1987).

O estímulo da demanda agregada parte de um pressuposto, visto anteriormente, de que é a necessidade do nível de investimento suplementar a diferença entre renda potencial e consumo agregado da economia. Na visão keynesiana, o investimento em situações de crise somente poderia ser incentivado pela intervenção estatal (CORAZZA, 1985). Isto porque os agentes privados, nos momentos de depressão, têm as expectativas de lucros reduzidas e, portanto, não têm estímulos para incrementar seus investimentos (CORAZZA, 1985). Logo, o Governo deve intervir em áreas onde haja os maiores reflexos positivos na demanda efetiva da sociedade, possibilitando que a economia tenha meios de sair da depressão (SINGER, 1987).

A demanda da economia torna-se parte vital da proposta de saída da crise e do conseqüente desemprego, quando a teoria keynesiana demonstra que é a demanda agregada, e não a relação de oferta e demanda de mão de obra na economia (visão liberal), quem determina o nível de desemprego. Portanto, a partir dessa nova perspectiva, para que se consiga aumentar a oferta de mão-de-obra, são necessários incrementos na demanda efetiva¹⁰ da economia. Tais acréscimos podem gerar um aumento na renda da nação, o que traria reflexos positivos tanto para o nível de produção quanto para o de emprego (RUCKERT, 2006).

⁹ Demanda agregada, segundo Keynes, é o agregado macroeconômico que contempla o somatório do consumo total da economia com os investimentos, os gastos governamentais e as exportações, subtraindo-se as importações (RUCKERT, 2006).

¹⁰ A demanda efetiva é o dispêndio real da economia, sendo que pode haver um hiato entre ela e a potencial (RUCKERT, 2006).

O que se verifica é que, ao Estado, caberia assegurar o pleno emprego dos fatores, através da ampliação de suas funções para regular o nível de emprego da mão-de-obra, por intermédio do aumento de seus gastos, o que elevaria a demanda agregada. Com esse mecanismo, ele controlaria a crise e reativaria a produção (RUCKERT, 2006, p. 37).

Tem-se, por fim, com relação à teoria keynesiana, a diferença fundamental entre o seu modelo e aquele fundamentado no paradigma teórico liberal. No modelo proposto por Keynes, o equilíbrio de pleno emprego deve ser buscado por ajustes no lado da demanda e através de proposições estatais. Já no liberal, o equilíbrio de pleno emprego é mantido através da auto-regulação do mercado e de ajustes automáticos do lado da oferta, através do axioma de que toda oferta gera sua própria demanda. Essas diferenças entre modelos possibilitam aos defensores da teoria keynesiana, acreditarem na ocorrência da crise de superprodução e, aos pensadores da corrente liberal, negarem essa possibilidade.

Ao voltar a análise novamente para a crise mundial de 1929, pode-se, agora, demonstrar porque o modelo liberal foi preterido em relação ao keynesiano. A Depressão de 1929 foi causada por um excesso de otimismo por parte dos investidores, o que gerou um transbordamento da produção (HUNT, 1981, CORAZZA, 1985, SINGER, 1987). A demanda, por sua vez, não era compatível com a oferta de produtos gerada. Esse quadro pode ser considerado como uma crise de superprodução (SINGER, 1987), e, como a mesma era negada pelos clássicos do liberalismo, a escolha natural para o diagnóstico da crise foi o modelo proposto por Keynes.

Cabe agora demonstrar que, apesar de o modelo keynesiano ter sido amplamente utilizado, pelas economias mundiais, como receituário para rompimento do processo recessivo, ele não o foi da mesma forma nas diferentes nações (RUCKERT, 2006). Portanto, pretende-se apresentar um painel geral dos principais modelos de consolidação estatal das teorias keynesianas dentro do que ficou conhecido mundialmente como ideologia social democrata, sendo que, primeiramente, serão examinadas algumas concepções acerca desse modelo.

O regime social democrata contemporâneo reflete o interesse do Estado em manter políticas de proteção social para a sua população, porém essa não foi a primeira forma de política social, uma vez, que algumas nações, como a Inglaterra, tiveram suas primeiras experiências na área social ainda no século XVII (denominada Lei dos Pobres, no caso

inglês). Portanto, apesar de variar em forma e intensidade, as políticas sociais já eram utilizadas antes dos regimes sociais democratas. Essas formas de atuação estatal podem ser divididas em dois tipos: a inglesa e a alemã. Na Inglaterra, a política era voltada ao auxílio aos pobres, que não tinham condições de se manter; já na Alemanha, a política social era mantida através de contribuições compulsórias, sem características redistributivas. Portanto, o Welfare State foi apenas uma evolução do processo de garantias sociais, que não ocorreu de forma continuada, e teve seu marco no Plano Beveridge¹¹ após a Segunda Guerra Mundial (FIORI, 1995).

A ideologia social democrata foi implementada por diversos governos nos países capitalistas. Neles, o controle estatal era exercido sobre alguns aspectos da economia, a fim de manter o equilíbrio social pela diminuição do nível geral de desemprego, a qual ocorria por meio de estímulos à demanda efetiva. Como não é objeto desta dissertação estudar todas as formas da social democracia utilizadas pelas economias capitalistas, recorre-se a tipologias previamente elaboradas por Esping – Andersen (1991), que ajudam a compilar as diferentes formas de Estado através de características similares, como as formas de financiamento, o peso do setor público e a formatação institucional (FIORI, 1995).

A classificação utilizada demonstra a existência de três tipos de políticas social-democratas, sendo que a primeira foi denominada liberal. Nesse modelo, a interferência do Estado parte da premissa de que o auxílio deve ser o mínimo necessário, ou seja, o governo intervém em situações onde as pessoas se encontram em risco social grave, como a indigência, atuando apenas para auxiliar aqueles cidadãos que dependem do Estado para sua sobrevivência e que, portanto, não possuem meios privados de mantê-la (FIORI, 1995). Com isso, o Estado não possui a prerrogativa de proporcionar o acesso universal dos cidadãos aos bens e serviços disponíveis na sociedade (RUCKERT, 2006). Essa afirmação demonstra que, apesar de ser um modelo social-democrata, não é buscada, pela tipologia liberal, a igualdade de condições para a sociedade.

A segunda tipologia é a aquela em que os sistemas são conservadores e corporativistas. Neles, o Estado tem como função garantir a renda das pessoas que, por diversos motivos, se encontram à margem do mercado de trabalho. Esse tipo de proteção

¹¹ O Plano Beveridge foi criado na Inglaterra, em 1946 e garantiu um sistema nacional, universal e gratuito de assistência médica para a população inglesa (FIORI, 1995).

social conserva as diferenças já existentes na economia, por levar em consideração a classe e o *status* do cidadão no momento da efetivação do benefício, e isso demonstra que esse modelo tem efeitos mínimos sobre a distribuição de renda na sociedade (FIORI, 1995).

A última forma de Estado social democrata é aquela que prega o universalismo e a desmercantilização. Esse modelo é o único, dos três citados, que possui, dentro de seus objetivos, a progressiva busca da igualdade social. Nota-se que o Estado almeja a melhoria geral das condições de vida da população e não apenas manter os níveis mínimos aceitáveis de subsistência do indivíduo (FIORI, 1995). Porém, para que a igualdade seja alcançada, é necessário que o governo centre suas ações no campo redistributivo, logo, as melhorias sociais devem ser financiadas por impostos com tendências progressivas em relação à renda da população (RUCKERT, 2006).

Como conclusão da exposição desses modelos de tendência social democrata, observa-se que, apesar de todos utilizarem a idéia de intervenção estatal, apenas o modelo universalista busca utilizar as ações do Estado como forma de romper desigualdades sociais não necessariamente ligadas a indícios de crises do sistema capitalista ou de falhas de mercado que geram ineficiências para o modelo. Cabe ainda se expor a ressalva de Esping-Anderssen (1991), que demonstra que esses são modelos genéricos, que não encontram evidência empírica na análise da atuação do Estado, em diversos países, sendo que, na verdade, cada governo utiliza uma mescla dessas tipologias de acordo com suas características (RUCKERT, 2006).

Ainda com relação às políticas keynesianas, percebe-se que, nos países em que estas foram utilizadas, os gastos sociais também poderiam ser vistos como um meio para atingir o equilíbrio no mercado de mão-de-obra, pois, como já foi relatado, com esse tipo de dispêndio, seria possível estimular a demanda efetiva da economia através do aquecimento do mercado, proveniente do incremento de renda advindo dessas despesas. A educação, por fazer parte da gama de gastos considerados sociais, poderia também ser utilizada pelo governo para incentivar a economia a romper ciclos depressivos e retomar o crescimento econômico. Essa lógica, porém, sofre críticas no campo da teoria educacional, uma vez que os gastos com educação não deveriam ficar subjugados às necessidades econômicas. Isso fica claro no texto de Sanfelice (2003), que trata acerca da mercantilização dos gastos sociais:

A educação mercantiliza-se em todos os seus aspectos segundo a mesma matriz teórico-político-ideológica do Estado, na sua gestão e no seu conteúdo curricular, ambos baseados e legitimados pela ausência de sensibilidade com o social e por uma racionalidade científica instrumental (SANFELICE, 2003).

O ensino deve ser um objetivo por si e não um meio para o crescimento da demanda. Isso se deve, inclusive, às características desse tipo de gasto, uma vez que o mesmo é de longa maturação. Sabe-se que, ao incentivar a educação básica, a economia somente sentirá os reflexos desse investimento em um período de cinco a 20 anos após a sua efetivação (DIAS, 2005), ou seja, na visão desse autor, os gastos educacionais deveriam ser utilizados como medidas preventivas de crises e não como solução ou saída das mesmas.

Durante a utilização das políticas keynesianas, houve um período de prosperidade para o capitalismo, dos anos 40 até o início da década de 70. Esse período foi denominado “época de ouro” desse sistema. Durante esses anos, o crescimento da economia mundial alcançou níveis nunca antes observados, sendo que diversos países tiveram surtos de crescimento, conhecidos como “milagres econômicos”; no caso brasileiro, este se deu no início dos anos 70 (SINGER, 1987).

O crescimento mundial pôde ser mantido de forma sustentável durante um período de mais de três décadas por uma conjugação de fatores que vão além do receituário proposto por Keynes (SINGER, 1987). Além do investimento estatal, ocorreu um movimento em favor da distribuição de renda, ocasionado pela consolidação da social democracia e por imposições sindicais. Essa maior igualdade de renda gerou um crescimento dos salários no mesmo nível que o lucro dos capitalistas, e isso, por sua vez, fez com que a demanda efetiva não tivesse grandes diferenças do nível de acumulação de capital. Esse fato foi o que possibilitou tão longo período de prosperidade (SINGER, 1987).

Outro aspecto que favoreceu a manutenção dos níveis de crescimento no período pós-guerra foram os gastos governamentais, isto porque esse dispêndio foi utilizado além do que prescrevia a teoria keynesiana, servindo não apenas para combater crises cíclicas, mas também para atender a demandas sociais e políticas. Com isso, o governo ampliou os gastos sociais e buscou planejar o desenvolvimento da economia no longo prazo, e, como já dito anteriormente, esses gastos favoreceram a demanda, possibilitando que ela se mantivesse no mesmo nível do acúmulo de capital dos agentes econômicos (SINGER, 1987).

As políticas keynesianas tiveram seu esgotamento a partir do final da década de 60, devido à queda da produtividade nas economias desenvolvidas. Com isso, as empresas multinacionais passaram a investir e a abrir fábricas em mercados ainda não desenvolvidos, portanto, mais produtivos. Com essa mudança dos capitais transnacionais, os países desenvolvidos e, em especial, os Estados Unidos começaram a ter balanças comerciais desfavoráveis, o que fazia com que os mesmos perdessem espaço no mercado globalizado (SINGER, 1987).

Com a diminuição crescente de suas reservas em ouro, devido ao déficit na balança comercial dos Estados Unidos, o padrão ouro¹² tornou-se inviável, uma vez que o déficit gerado pela saída de dólares dos EUA representava queda nas suas reservas de ouro, em níveis alarmantes. No início dos anos 70, o padrão-ouro chegou ao fim, e as taxas de câmbio passaram a ser regidas de acordo com a oferta e a procura das moedas nacionais. Essa alteração recrudesceu a crise já instalada, pois deixou as economias suscetíveis a ataques especulativos de capitais internacionais, os quais enfraqueceram o poder das políticas de regulação nacionais (SINGER, 1987).

Porém as políticas de recorte keynesiano somente foram abandonadas pelos países desenvolvidos durante as duas crises do petróleo, a de 1973 e a de 1979. Nelas o valor do petróleo atingiu níveis altíssimos, o que repercutiu em praticamente todas as áreas da economia, gerando acelerações tanto na inflação desses países como no déficit de suas balanças comerciais. Esse enrijecimento da crise acabou levando os países a adotarem políticas de cunho ortodoxo, como diminuição do crédito e desaquecimento do gasto público, com o objetivo de fazer decrescer demanda agregada e conter os déficits comerciais através de políticas recessivas (SINGER, 1987).

Além do caso das economias desenvolvidas, que, apesar de terem tido um período de recessão devido ao receituário ortodoxo, conseguiram melhorar a sua condição deficitária na balança de pagamentos, existe o caso das economias em desenvolvimento. Para elas, a crise foi pior em certos aspectos, pois, ainda não tendo sido tão fortemente impactadas pelos dois choques do petróleo, enfrentaram um processo de elevação inflacionária combinado com

¹² O padrão-ouro foi um modelo originário do tratado de Bretton-Woods, onde os países se comprometeram a manter seu câmbio fixo em relação ao dólar, sendo que os Estados Unidos deveriam manter o dólar em um valor constante lastreado em ouro (SINGER, 1987).

recessão econômica. Isso foi ocasionado, principalmente, por um processo de endividamento externo¹³ desses países, dadas as facilidades das condições de empréstimos no mercado internacional (SINGER, 1987).

O excesso de crédito no mercado externo fez economias em desenvolvimento contraírem empréstimos que não necessariamente eram revertidos em investimentos produtivos, o que gerou o entesouramento dos valores por elas adquiridos no mercado internacional, através de aplicações financeiras. Portanto, os agentes econômicos estavam transformando os estímulos produtivos governamentais em ganhos no mercado financeiro, sem a contrapartida de incremento do mercado real. Ou seja, a política keynesiana de estímulo à demanda efetiva estava-se tornando ineficaz, pois, ao financiar a economia, o governo não conseguia estimular o investimento produtivo, apenas aumentava o nível de dívida da economia (SINGER, 1987).

A partir da constatação do parágrafo anterior, economistas não ligados às correntes teóricas keynesianas começaram a demonstrar que as políticas de intervenção estatal deveriam ser substituídas por um modelo de estabilidade com equilíbrio macroeconômico. Isso é mais fortemente evidenciado no fenômeno denominado estagflação, que era a junção de recessão e níveis altos de inflação (SINGER, 1987). Esse fenômeno ocorreu, de acordo com o diagnóstico desses mesmos economistas, devido ao excesso de crédito injetado pelo Governo na economia, o qual não gerou reflexos na produção, mas houve um excesso de moeda no mercado, ocasionando aumentos nos preços globais dos fatores de produção.

Portanto, ao demonstrarem a ineficiência do modelo proposto por Keynes para enfrentar essa crise de liquidez, os pensadores da contracorrente voltam-se ao passado e buscam soluções para a recessão através de uma visão revisitada do liberalismo do século XVIII, que ficou conhecida como a doutrina neoliberal. Essa teoria pode ser dividida em duas correntes principais: a escola austríaca e a de Chicago¹⁴ (HUNT, 1981). Essas correntes

¹³ No caso brasileiro, o aumento da dívida externa começou a tomar forma a partir de 1967. Ela foi ocasionada, principalmente, pelos agentes privados que não utilizaram esses recursos na formação de capital bruto para o País. O aumento da dívida e as taxas de juros mais altas transformaram a dívida externa em um processo auto-alimentado a partir de 1978. Essa crise da dívida gerou uma crise fiscal no Brasil, que, por sua vez, gerou o processo recessivo dos anos 80 no Brasil (REGO, MARQUES, 2003).

¹⁴ A escola austríaca e a de Chicago são semelhantes em diversos aspectos de seus pensamentos de corrente neoliberal, sendo que, muitas vezes, são tratadas sem nenhuma distinção, porém alguns autores ressaltam diferenças metodológicas entre essas escolas, pois a de Chicago se volta mais para a análise empírica, enquanto a austríaca possui uma maior rigidez teórica (HUNT, 1981).

diferenciam-se de forma tênue através de suas metodologias – a escola Austríaca é tida como mais racional, e a de Chicago, mais empirista (HUNT, 1981).

O paradigma teórico neoliberal, apesar de ter tido reconhecimento acadêmico a partir do início dos anos 70, tem suas bases na década de 40, quando Friederich Von Hayek, da escola austríaca, lançou o livro **Caminho da Servidão**. Nesse livro, ele destaca os malefícios decorrentes da atuação do Estado na economia através das políticas sociais. Segundo este autor, o intervencionismo estatal é uma ameaça tanto para a liberdade política como para a econômica. Essa linha de pensamento não teve maior repercussão em seu princípio, devido ao fato de que, durante os anos 50 e 60, a economia mundial vivia o ápice do keynesianismo, e, com isso, não houve maior atenção em torno das políticas propostas por Hayek (HUNT, 1981).

A partir da crise de 1970, essa referência teórica passou a ter maior visibilidade e aceitação. Isso ocorreu também devido à incorporação de outros autores a essa teoria, dentre eles, o de maior renome é, sem dúvida, Milton Friedman, da escola de Chicago. Ele foi responsável pelos principais postulados neoliberais, que demonstravam a incompatibilidade da intervenção estatal no mercado com as liberdades econômicas dos agentes. Segundo a sua concepção de Estado, este somente deveria atuar através da complementação da filantropia privada (RUCKERT, 2006). No que compete ao objeto desta dissertação, Friedman ressalta que o governo deveria manter sua atuação na educação básica, na justiça e na segurança (RUCKERT, 2006), ou seja, segundo sua concepção, o ensino deveria ser garantido por meios estatais.

Outra característica importante do paradigma teórico neoliberal é a definição generalista que ele tem com relação a seus postulados. Isso é demonstrado na idéia de que o receituário dessa teoria pode ser utilizado em qualquer economia, em qualquer período (HUNT, 1981), o que demonstra que essa corrente não considera as individualidades de cada sociedade como fatores relevantes na busca da eficiência e posterior maximização da utilidade econômica.

Outro aspecto importante da doutrina neoliberal é que ela não expõe a existência do conflito entre fatores de produção, capital e trabalho. Segundo essa concepção, o conflito não existiria por não haver distinção de classes, pois os seguidores dessa teoria somente consideravam a existência de agentes maximizadores de suas funções utilidades, não

vislumbrando a ocorrência da exploração capitalista nesse sistema, sendo que estes fazem, inclusive, uma defesa aos agentes detentores do monopólio do capital, uma vez que seriam geradores do progresso social da economia, e estas benesses seriam transmitidas para os agentes que vendem sua força de trabalho através do mercado (HUNT, 1981).

A característica distintiva da economia de mercado é o fato de ela distribuir a maior parte dos aperfeiçoamentos introduzidos pelo esforço das três classes progressistas — os que poupam, os que investem nos bens de capital, e os que inventam novos métodos de emprego de capital —pela maioria do povo, que não era progressista[...] O processo de mercado dá ao homem comum uma oportunidade de gozar dos frutos das realizações de outros. Força as três classes progressistas a servir à maioria não progressista da melhor maneira possível (VON MISSES apud HUNT, 1981, p. 494).

Uma distinção que deve ser feita entre a doutrina clássica liberal e o paradigma teórico neoliberal parte da ótica de dois dos maiores expoentes clássicos: Adam Smith e David Ricardo. Estes autores conseguiram enxergar o todo relacionado ao processo econômico de mercado, observando tanto do ponto de vista da utilidade (troca) quanto do da produção. Isso, porém, não se constata no estudo das escolas de Chicago e austríaca, uma vez que elas observam esse fenômeno somente sob a ótica da utilidade. Essa visão utilitarista esconde, sob a forma de racionalidade econômica, a alienação do agente perante o mercado, uma vez que tem como pressuposto dessa teoria uma natureza humana universal que não distingue agentes individuais, logo, todos tomam as mesmas decisões perante o mercado (HUNT, 1981).

A corrente neoliberal acabou por se tornar dominante no pensamento econômico e gerou alterações nas formas de Estado, a partir do final dos anos 70. Isso ocorreu durante a ascensão dos primeiros governos que utilizaram esse referencial teórico como base para suas políticas públicas. Inglaterra e Estado Unidos foram pioneiros nesse sentido, pois, em ambos Margareth Tatcher e Ronald Reagan implementaram políticas distintas, mas que se focavam nos paradigmas neoliberais, quais sejam, a abertura comercial, a privatização e a desregulação. Portanto, essas gestões devem ter uma análise mais detalhada, já que alguns pressupostos neoliberais não foram cumpridos no processo de implementação de políticas advindas de seus recortes teóricos (RUCKERT, 2006).

Um exemplo da contradição das políticas neoliberalizantes é o nível de atuação do governo na economia. No caso do Governo Reagan não houve diminuição do peso do Estado na economia norte-americana, ocorrendo apenas um redirecionamento do gasto das áreas sociais para a indústria armamentista (NAVARRO, 1991). Essa tendência de manutenção do

gasto estatal foi observada também em outros países, onde se constatou que o crescimento dos gastos com a proteção social, referentes à aposentadoria e ao salário-desemprego, manteve a mesma proporção de dispêndio governamental, sendo que, no caso europeu, eles foram incrementados, devido aos direitos adquiridos pela população durante as políticas de bem estar social (RUCKERT, 2006).

As políticas baseadas no modelo de recorte teórico neoliberal seguiram hegemônicas durante os anos 90 e somente passaram a ser contestadas ao se perceber que não foram reduzidos os déficits públicos das economias capitalistas, os quais as políticas neoliberais pretendiam solucionar. Devido à ineficácia de tais políticas na redução da dívida pública, abriu-se a possibilidade de ascender ao poder de algumas potências capitalistas, governos que buscavam impor políticas de responsabilidade de gastos com melhorias sociais, ou seja, os novos progressistas, que procuravam utilizar políticas de cunho neoliberal, porém mantendo um nível de gasto social aceitável, que os aproximasse de uma nova social democracia (RUCKERT, 2006). Essa apregoada terceira via entre o neoliberalismo e as políticas de bem-estar é contestada por alguns autores, que demonstram que esse processo, na verdade, colaborou com as políticas neoliberais (RUCKERT, 2006).

Tem-se, portanto, que a doutrina neoliberal argumenta que as políticas estatais baseadas na teoria keynesiana geraram conseqüências negativas à economia mundial, por terem aumentado o nível de crédito geral além daquele necessário para a economia, o que teria ampliado o processo inflacionário do período seguinte. Portanto, o seu receituário parte da premissa da diminuição dos gastos públicos, a fim de reduzir o crédito excessivo, permitindo ao mercado agir livremente em busca do equilíbrio auto-regulado de pleno emprego. E, apesar de haver contestações com relação à doutrina teórica neoliberal, suas proposições ainda servem de modelo para as políticas econômicas do início do século XXI e são consideradas como base para as políticas das principais economias capitalistas.

No que tange ao aspecto educacional do paradigma teórico neoliberal, evidencia-se que os pressupostos referentes à análise do gasto público referendados por essa linha de pensamento são mantidos. Ou seja, também é defendida uma redução da participação do Estado nessa área, porém mesmo essa concepção teórica acredita que o governo deve garantir um nível mínimo de formação para os agentes econômicos, quando a iniciativa privada não for capaz de provê-lo. Isso é defendido pelo fato de que o conhecimento proveniente do

campo educacional é um dos fatores geradores da eficiência que leva à maximização econômica.

Tendo terminado a exibição dos postulados neoliberais e sua ligação com a área educacional, encerra-se a primeira seção deste capítulo, onde foi possível visitar as principais formas de configurações de Estado (liberal, keynesiano e neoliberal) e algumas de suas idéias com relação às políticas educacionais. Cabe, agora, demonstrar como essas teorias influenciaram as decisões políticas, administrativas e financeiras no Estado brasileiro. Isso será desenvolvido através da análise das ações descentralizadoras no âmbito educacional, que teve sua última formatação na Constituição de 1988. Complementando a análise das políticas descentralizadoras, ter-se-á um breve histórico das formas de financiamento educacional no Brasil, culminando no novo formato da legislação educacional brasileira, que adveio da ordenação de responsabilidades das esferas públicas explicitada na Constituição de 1988 e que para a educação, foi referenda dentro da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 e do Plano Nacional da Educação de 2001.

2.2 ESPECIFICIDADES DA ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA EDUCAÇÃO BÁSICA.

Na primeira seção, tratou-se das teorias que embasaram as alterações nas formas de atuação do Estado moderno. Já nesta segunda, pretende-se focar o estudo do Estado no caso concreto brasileiro e as conseqüências dessas alterações no campo teórico para a educação no Brasil, através do comportamento das políticas públicas de financiamento para essa área. Porém, antes de se passar para a análise do caso brasileiro, deve-se demonstrar que cada concepção de Estado analisada na seção anterior possui um meio de atuação distinto. Com isso, ao avaliar as bases institucionais que moldaram a forma de atuação do Governo brasileiro no campo educacional, deve-se levar em conta qual o tipo de teoria que mais se encaixa no perfil das políticas determinadas pelo Governo.

Portanto, quando da verificação da teoria que embasa a ação pública, é preciso acrescentar à análise o fato de que dificilmente se identifica uma forma pura de atuação do Estado, seja liberal, seja keynesiano, seja neoliberal, sendo que somente se pode demonstrar

em qual paradigma teórico está inserida a política pontualmente analisada. Ou seja, ao se analisarem as formas de atendimento ao ensino básico público, verificam-se traços de políticas baseadas em cada uma das formas de Estado anteriormente relatadas, demonstrando que é passível de ser identificado, no mesmo governo, políticas de diferentes correntes de pensamento teórico, dependendo do objetivo da política pública.

Ao começar a revisão da atuação do Estado brasileiro a partir da aprovação da Constituição de 1988, constata-se que, nela, foram garantidos diversos avanços para todas as áreas sociais, tornando-as, pela primeira vez, tema central. Nesse período, as políticas sociais começaram a ser um fim em si mesmas, ou seja, não foram subjugadas a interesses econômicos, conforme era praxe nos períodos anteriores. Isso mudou o conceito dessa política no Brasil, que, depois de 1988, passou a primar pela universalidade e pela gratuidade dos serviços essenciais, como saúde e educação. Porém, apesar da legislação recém-aprovada favorecer os interesses e as demandas sociais, houve poucos reflexos práticos com relação à atuação do Estado na sociedade, devido a dificuldades tanto com o custo dessas ações, como por resistências às alterações nas políticas governamentais (PEREIRA, 2000).

A Constituição de 1988 ainda gerou um fenômeno específico relacionado à área social, o qual será exposto de forma mais detalhada para o campo educacional. Verifica-se que devido à crise fiscal¹⁵ e à redemocratização¹⁶ nacional do período, fomentou-se a descentralização de responsabilidades e recursos entre as esferas de Governo (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999). As políticas descentralizantes influenciaram a atuação das esferas governamentais e, portanto, requerem um estudo mais aprofundado, a começar pela teoria que as embasa, e principalmente sobre como a atuação da União, dos estados e municípios foi modificada na área da educação básica a partir dessas ações. Assim, na seção seguinte serão examinados aspectos da política descentralizadora nacional no campo educacional, para que se possa avançar no estudo do financiamento nacional brasileiro.

¹⁵ Bresser Pereira define em seu texto **Da Crise Fiscal à Redução da Dívida** que a crise fiscal ocorrida no Brasil, no final dos anos 80, foi um fenômeno derivado do desequilíbrio financeiro estrutural do setor público brasileiro, cujo principal componente é a dívida externa pública (BRESSER-PEREIRA, 1990).

¹⁶ Período em que houve a transição de um Estado de exceção com a ditadura militar para um Estado democrático de direito, cujo marco é a Constituição de 1988.

2.2.1 Aspectos teóricos e evolutivos acerca do processo de descentralização da política educacional brasileira

Nesta seção apresenta-se o processo evolutivo da descentralização das políticas educacionais brasileiras. Para isso, reexamina-se o embasamento teórico das políticas descentralizadoras, e, posteriormente, demonstra-se como as atribuições das esferas de governo foram definidas, a partir de 1988, de acordo com a descentralização das políticas públicas, além de se esboçar o pensamento de alguns autores acerca desse tema.

Sabe-se que as ações de descentralização podem estar ligadas tanto às formas de Estado com tendências à teoria neoliberal quanto a regimes voltados à social democracia. Porém o enfoque da descentralização altera-se de acordo com o modelo de Estado no qual ela se enquadra. Para os defensores da descentralização denominada “liberal”, ela deve ocorrer para que se atinjam, com os mesmos recursos, meios mais eficazes de melhorias sociais. Essa linha ainda demonstra que, através da descentralização, se atinge um maior controle fiscal e administrativo em busca da otimização dos gastos. Por fim, expõe-se que a vertente liberal acredita que a descentralização é um modo de transferir as responsabilidades do poder público para a iniciativa privada, o que consiste em uma forma de diminuição do Estado, de acordo com os moldes neoliberais (RUCKERT, 2006).

Com relação àqueles governos considerados com tendências progressistas ou sociais democratas, a descentralização é vista como um fenômeno que consiste na alteração da relação do Estado com a sociedade civil. Esta proposta é construída através de um contexto de lutas sociais, ou seja, para os sociais democratas, a descentralização é uma ação de divisão do poder político entre o governo e a população com o objetivo de ampliar a participação dos agentes privados nas decisões políticas (RUCKERT, 2006).

Dentro dessas concepções — Liberal e Progressista — de descentralização, podem ser distinguidos três eixos centrais de políticas descentralizadoras. O primeiro é o econômico, que se refere às alterações geradas por meio de privatizações e desregulamentações (RUCKERT, 2006). Quanto à privatização, o objetivo é a diminuição do tamanho do Estado, através da qual, segundo essa concepção, ocorreriam ganhos de eficiência e eficácia gerados pela administração privada. Já a desregulamentação ocorreria pela abertura do mercado

nacional para empresas, deixando a livre-concorrência atuar. Novamente, a abertura gera ganhos de produtividade, uma vez que força tanto uma redução dos preços gerais como a modernização da indústria nacional, a fim de suplantar a nova concorrência (RUCKERT, 2006).

O segundo eixo é o político, onde a descentralização atua através da passagem do poder de decisão de algumas áreas do Estado para a sociedade. Isso se daria através do comprometimento do governo em tornar a participação popular mais representativa no aspecto de gerência de certos tipos de gasto, bem como no financiamento deste. A justificativa para essa alteração estaria ligada à ineficiência do Estado em contemplar as diferentes demandas regionais. Portanto, deixando que a própria região tome suas decisões, espera-se uma maior eficácia de sua parte (RUCKERT, 2006).

O terceiro eixo é o administrativo, o qual enfoca mais o aspecto de transferência de funções entre as esferas de governo, sendo que esta ocorre no sentido da União passando responsabilidades para os estados e os municípios. Ou seja, a competência de gerir algumas políticas públicas deve ser da esfera mais próxima do público-alvo, com isso, busca-se maior eficácia do gasto, bem como maior participação da população na gestão pública, uma vez que é no âmbito municipal que os agentes têm maior força para pressionar o poder público, a fim de requerer as mudanças por eles almejadas (RUCKERT, 2006).

Tendo como base as concepções de descentralização expostas nos parágrafos anteriores, apresenta-se agora, as alterações na política social brasileira referente a descentralização das políticas do governo brasileiro, focando-se o campo educacional. Essas mudanças levaram autores como Marta Arretche e Vicente Rodriguez a afirmarem que existe um movimento de descentralização nas políticas sociais brasileiras, acelerado a partir da década de 90 do século XX (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999).

A precipitação das ações descentralizadoras no campo educacional foi fomentada através da Constituição de 1988, que gerou as condições necessárias para que as políticas sociais fossem efetivadas. Com isso, foram tomadas medidas que levaram os municípios a aumentarem sua participação na receita total de tributos nacionais em detrimento dos estados e da União, e, através desse incremento na arrecadação municipal, foram rearranjadas as responsabilidades em torno das políticas educacionais, principalmente da educação básica.

Tal movimento de municipalização da educação causou algumas alterações na forma desse gasto público. Uma delas foi a redução ou a estagnação do valor *per capita* despendido pelos estados para a área do ensino fundamental tendo como contrapartida o aumento dos gastos municipais nesta mesma área (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999).

O provável resultado buscado pela União através da descentralização era uma maior eficiência do gasto público dentro de uma situação em que a crise de endividamento da economia brasileira forçava a utilização de políticas de redução e otimização de gastos. Porém o levantamento de dados realizado no estudo de Arretche e Rodriguez demonstra que a transferência tanto da receita dos impostos como da responsabilidade dos gastos em educação dos estados para os municípios não trouxe as melhorias esperadas, nem na qualidade do ensino, nem no aumento da oferta do mesmo, durante o período observado. Ou seja, não houve evidências que comprovem a melhoria no acesso e na qualidade das vagas de ensino fundamental no Brasil, no período imediatamente posterior ao início das políticas descentralizadoras (ARRETCHE; RODRIGUEZ, 1999).

A oferta de ensino básico manteve-se praticamente inalterada, devido a ações estaduais e municipais que não seguem a lógica descentralizante da Constituição de 1988. Os Estados pesquisados, com raras exceções, mantiveram o volume de gasto e de oferta de matrícula mesmo com o desincentivo fiscal gerado a partir de 1988, e os municípios focaram seus gastos na área pré-escolar, sendo que, ao invés de ampliar as vagas com o incremento da receita tributária, optaram por aumentar o valor gasto por aluno, sem que isso ao menos representasse ganhos de qualidade na oferta do ensino público (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999).

Cabe demonstrar, ainda, que, na Constituição de 1988, foram ordenadas as responsabilidades que cada esfera do Governo teria para com a manutenção do sistema nacional de ensino. Assim, a manutenção dos ensinos pré-escolar e fundamental, ficou a cargo dos municípios, dos ensinos fundamental e o médio, dos estados, e a do ensino superior, do Governo Federal, além do auxílio as outras esferas. A partir dessa metodologia, estudos como os de Marta Arretche e Vicente Rodriguez (1999) demonstram que não é possível comprovar que a descentralização da educação brasileira seguiu essa lógica, pois foi possível evidenciar somente um aumento desordenado do número de matrículas nos diversos níveis de ensino,

seguindo as propostas políticas e sociais daqueles estados ou municípios estudados e não a política nacional para a área.

A explicação para essa desordenação hierárquica da educação brasileira reside na falta ou na ineficiência das políticas nacionais de regramento da descentralização educacional, que não foram capazes de fazer os entes federados respeitarem os preceitos constitucionais, buscando apenas cumprir os limites impostos pelas leis através do aumento desordenado do número de matrículas dos níveis de ensino de sua competência (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999).

Portanto, a conclusão a que se chega acerca desse texto sobre a descentralização do ensino é que, apesar dos esforços constitucionais de construção de uma hierarquização racional da educação nacional a partir das responsabilidades dos entes federados e a estipulação de percentuais mínimos de gastos na área de ensino, não houve melhoria desse gasto social, em grande parte pelo não-cumprimento dos preceitos hierárquicos por parte dos estados e dos municípios e também pelo fato de que tais entes buscaram apenas utilizar os percentuais como valores máximos a serem empregados para a educação, utilizando, inclusive, artifícios contábeis para a realização desses gastos (ARRETCHE, RODRIGUEZ, 1999).

Ainda com relação às políticas de descentralização no Brasil, cabe demonstrar-se que essa é uma concepção dúbia, pois, dependendo da sua forma de implementação, pode estar ligada à teoria liberal – pela diminuição da participação do Estado nas políticas públicas –, ou a progressista – pela participação da sociedade na tomada de decisão acerca das questões educacionais (PAIVA, 2002). A municipalização decorrente das políticas descentralizadoras, por sua vez, pode ter aspectos positivos e negativos, segundo o modo de gestão implementado pelo prefeito e por agentes sociais dessa área. Portanto, segundo essa visão, o sucesso das políticas descentralizadoras no Brasil está relacionado com o esforço do gestor público municipal em implementar políticas capazes de qualificar e ampliar o acesso da população à educação básica, lembrando que, apesar de haver a possibilidade de se utilizarem essas ações como forma de manipulação da participação popular, estando o poder decisório residente no município, é mais viável a cobrança, a fiscalização e a participação popular (PAIVA, 2002).

A visão demonstrada por Paiva (2002) colabora com algumas das proposições apresentadas por Arretche e Rodriguez (1999), através da exposição de que o sucesso da descentralização no campo educacional no Brasil depende da atuação da esfera municipal. Isso ocorre por não haver uma política nacional que favoreça o desenvolvimento de uma hierarquização racional dessa forma de atuação. Porém esses autores divergem na perspectiva da evolução do processo descentralizador no Brasil, sendo que, conforme já exposto, Arretche compreende que a municipalização do ensino ainda não está consolidada no âmbito dos estados e municípios, enquanto Paiva (2002) acredita que o País tomou uma via municipalista através do processo de descentralização.

Outro aspecto característico da descentralização da educação é que a sua abrangência perpassa o âmbito das esferas estadual e municipal, sendo que a legislação vigente busca dar autonomia de decisão com relação a aspectos tanto financeiros quanto pedagógicos para as unidades escolares (PARENTE; LUCK, 1999). Isso demonstra um processo de desconcentração que busca sanar o grave problema da crise de gestão da educação brasileira via o atendimento rápido das demandas da sociedade, com a utilização eficiente dos recursos e posterior prestação de contas (PARENTE; LUCK, 1999).

Apesar de esse processo ser capaz de criar uma sociedade mais participativa, integrada e voltada para seus interesses, existem empecilhos à obtenção dessas melhorias, dentre os quais, esta a baixa participação dos cidadãos nas entidades representativas, em função da falta de instrumentos que concretizem tal participação. É preciso uma população ativa para o melhor funcionamento das políticas descentralizadoras, pois a construção de uma cultura participativa é requerida neste processo. Isso porque, se apenas fosse implementada a descentralização da educação sem a contrapartida da participação social, ela se tornaria um conjunto de leis e decretos sem legitimidade e descomprometida com sua finalidade (PARENTE; LUCK, 1999).

Por fim, constata-se a grandiosidade da descentralização do campo educacional brasileiro, pois, de acordo com a legislação vigente, são mais de 26 sistemas de educação autônomos na esfera estadual e em torno de 5.000 sistemas independentes, se forem contados os municípios, sendo que a União seria responsável pelo seu controle, ficando com os encargos de regulação e fiscalização desse sistema (DUARTE, 2005).

Portanto, ao se repassarem todos os aspectos desta seção, nota-se que a política descentralizadora educacional brasileira tem características tanto liberais como progressistas, pois, ao mesmo tempo em que busca maior eficiência dos gastos públicos, dentro de um contexto de restrição orçamentária, prima também pela procura de uma maior participação da sociedade nas decisões de Estado acerca desse tema. Com relação ao eixo para o qual estão voltadas as políticas nacionais, percebe-se que elas se dirigem tanto ao eixo político como ao administrativo. No que diz respeito ao político, faz-se referência às políticas de incentivo à criação de conselhos de controle dos gastos públicos com educação com a participação da sociedade civil, além de entidades jurídicas privadas com autonomia para decisão de gastos no âmbito de cada escola (PARENTE; LUCK, 1999).

A vertente administrativa da descentralização é onde aparece a alteração mais significativa a partir de 1988, isto porque a Constituição desse ano buscou transformar a ordenação das políticas educacionais no Brasil, objetivando maior clareza quanto às responsabilidades das esferas do Estado. Para tanto, ficou especificado que os municípios devem ter aumentada sua proporção da arrecadação tributária, para se tornarem responsáveis pela manutenção dos ensinos infantil e fundamental, restando aos estados a responsabilidade pelo ensino médio e compartilhando com as prefeituras o ensino fundamental. Por fim, cabe a União a manutenção do ensino superior, o controle e a fiscalização das políticas do ensino básico.

A descentralização como forma de atuação do Estado no campo educacional produz conseqüências sobre as diretrizes almejadas, pelo Governo, para a educação, assim como também repercute na forma e na intensidade do financiamento nacional da educação básica para os estados e municípios, e é este tema que será desenvolvido no **Capítulo 3**. Portanto, para que se possa embasá-lo, a seção seguinte traz a discussão acerca, tanto do histórico do financiamento na área educacional, quanto da legislação que rege a educação nacional a fim de instrumentalizar a análise de dados e possíveis conclusões a serem realizadas no próximo capítulo desta dissertação.

2.2.2 Histórico do financiamento público da educação e sua legislação posterior ao período de redemocratização

A relevância desta seção acerca do histórico do financiamento público no Brasil comprova-se pelo fato de que a análise, através de uma perspectiva evolutiva, é capaz de demonstrar como se chegou à atual formatação dos meios de financiamento no Estado brasileiro. Portanto, inicia-se o estudo histórico dos modos de financiamento público da educação no Brasil através dos meios que foram elaborados durante o processo de constituição do Estado nacional brasileiro, começando no período monárquico e terminando no de redemocratização pós-Constituição de 1988. Ressalta-se, ainda, que se utiliza uma revisão de autores que buscaram compreender a realidade educacional brasileira dentro da perspectiva das Constituições nacionais vigentes durante esses anos.

A primeira referência constitucional ao direito do cidadão brasileiro à educação em escola pública foi descrita na Carta Magna de 1824, porém, apesar de ela garantir o acesso ao ensino, não havia nenhuma indicação quanto às formas de financiamento que o Estado teria para manter e ampliar a capacidade da sua rede de ensino. Com isso, e dentro de uma perspectiva descentralizante, o Governo Federal repassou o encargo do financiamento educacional para os estados da Federação. Logo, a primeira forma de financiamento para a área da educação foi via recursos provenientes de impostos estaduais (ANDRADE, 2002).

De 1834 até 1934, ocorreu, na área educacional brasileira, um aumento da oferta de vagas no ensino público, porém ele não acompanhou a evolução demográfica da população, o que gerou um incremento na defasagem entre a oferta e a demanda de ensino, principalmente na educação básica. Esse fenômeno ocorreu pelo fato de a União financiar o ensino superior com recursos advindos do seu principal imposto, proveniente do café. Portanto, ao incentivar principalmente o ensino superior, a União, além de gerar defasagem de ofertas de vaga no ensino básico, contribuiu para a manutenção dos níveis de desigualdade da época, pois o ensino superior era, em sua maioria, demandado pelos cidadãos com maior poder aquisitivo, que não necessitavam de recursos públicos para custear seus estudos (ANDRADE, 2002).

Com a proclamação da República, em 1889, iniciou-se o processo de financiamento para a educação básica, quando estados e municípios passaram a custear escolas primárias nas

áreas urbanas e rurais, além de escolas secundárias nos centros urbanos. Porém, mesmo com essa evolução no dispêndio público educacional, ainda se evidenciava a desigualdade regional no campo da educação, pois o financiamento provinha de impostos estaduais, principalmente comerciais, fazendo com que as regiões mais desenvolvidas tivessem mais condições de manter e ampliar suas redes de ensino (ANDRADE, 2002).

Portanto, até a década de 30, as características do financiamento público da educação permaneceram inalteradas, mantendo os padrões de desigualdade, tanto sociais como regionais, que já existiam em períodos anteriores. A partir da Revolução de 1930, a sociedade brasileira começou a sofrer diversas alterações em suas estruturas política, econômica e social. Essas mudanças tornaram defasado o modo como se constituía a rede pública de ensino no Brasil, pois a nova classe trabalhadora necessitava ter um nível mínimo de estudo, que se adequasse aos trabalhos industrial e urbano, ou seja, o ensino voltava-se à capacitação do mercado empregador para o nascente capitalismo industrial brasileiro. Além dessas alterações, cabe destaca-se que foi nesse período que se iniciou a vinculação de impostos ao financiamento da educação (via Constituição de 1934), o que, apesar de garantir recursos para essa área, não foi capaz de suplantiar a demanda por esse serviço público (ANDRADE, 2002). Ressalta-se que essa defasagem era percebida tanto na qualidade como no acesso ao ensino público. Essa obrigatoriedade de utilização de um percentual da arrecadação para gastos no ensino é importante, por garantir um valor mínimo de dispêndio público, independentemente da situação econômica do país, ou do nível de endividamento dos estados e municípios.

Com relação à Constituição de 1946, que sucedeu a de 1934, não houve maiores alterações no campo educacional, sendo o mais marcante a consolidação da vinculação das receitas de impostos para os gastos educacionais. Ressalta-se, ainda, que, nesse período, se mantiveram as bases da concepção referente ao financiamento da educação no Brasil, para que o Estado pudesse começar a construir os fundamentos para o forte crescimento econômico que viria a ocorrer durante as décadas de 60 e 70 (ANDRADE, 2002).

A posição do Estado com relação às políticas educacionais somente começou ser alterada no final dos anos 60 e no início dos 70. Nessas duas décadas, que também foram caracterizadas como um período de exceção, onde a democracia foi subtraída em favor de uma ditadura militar, ocorreu, no campo educacional, um movimento de centralização das ações públicas através do Ministério do Planejamento, que tomou para si as atividades do

Conselho Federal de Educação (CFE), órgão responsável por planejar a educação no Brasil. Por fim, percebe-se que, nesse período, foi acentuada a diferença entre o número de matrículas no ensino básico e o nível de gasto nessa área, o que, por sua vez, trouxe um decréscimo no salário geral do magistério e um desmantelamento do quadro educacional do País (ANDRADE, 2002).

Os anos 80 foram marcados pela manutenção das políticas centralizadoras do Governo Militar, que, no seu discurso, priorizava a valorização da educação, porém sua ação de redução da despesa pública, devido à crise de endividamento do Brasil durante esses anos, não demonstrava a apregoada valorização. Na segunda metade dessa mesma década, acentuou-se o processo de abertura política, que culminou na Constituição de 1988 (ANDRADE, 2002). A partir da sua promulgação, constituiu-se o atual modelo de financiamento da educação básica brasileira, o qual será detalhado ainda nesta seção.

Portanto, a Constituição de 1988 representou o retorno de uma legislação democrática após o período de exceção da ditadura militar, porém a nova Carta Magna trouxe também alterações no campo das políticas sociais, no Brasil. Isso ocorreu devido às mobilizações sociais ocorridas durante o período de redemocratização, que criaram as bases para que a nova Constituição inserisse a política social como plano central de sua concepção. Portanto, nessa nova Carta, tentou-se recuperar as dívidas sociais do Estado para com as populações mais carentes, através de políticas de universalização dos principais gastos sociais, dentre eles, a educação.

As leis sancionadas pela Constituição de 1988, apesar de terem um forte apelo social, não tiveram a integralidade de seus objetivos alcançados, uma vez que grande parte de suas ações sociais não foram realizadas, em virtude do contexto restritivo advindo da crise da dívida e a conseqüente elevação inflacionária que assolava o Brasil durante os anos 80 e início dos 90. Logo, as políticas voltadas ao campo social foram suprimidas em favor de uma contra-reforma, que ocorreu em 1987. Esta pretendia desonerar o Estado demasiadamente endividado, sendo que somente as políticas de redemocratização, trabalhistas e da área da saúde foram mantidas conforme descritas na Constituição de 1988 (PEREIRA, 2000).

Com relação ao financiamento da educação, foram asseguradas, através da Carta Magna, duas fontes de recursos. A primeira foi a estipulação da vinculação da receitas de

impostos da União, dos estados e dos municípios para gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A segunda fonte de recursos foi proveniente de valores percentuais mínimos para o gasto em educação, além de manter contribuições sociais complementares aos recursos vinculados (ANDRADE, 2002).

Um aspecto relevante com relação às fontes de financiamento educacionais atuais é a divisão dos encargos da manutenção da rede nacional de ensino entre os entes federados, devido às políticas descentralizadoras revigoradas na Constituição de 1988. E, como cada esfera pública (União, estados e municípios) possui características próprias para financiar a educação, devem-se demonstrar as fontes de financiamento de cada uma delas, pois, apesar de terem a mesma política norteadora, cada uma possui singularidades específicas com relação a esse tema (CASTRO, 2001).

A União tem seu financiamento educacional proveniente de três fontes distintas¹⁷: os recursos orçamentários (A), as contribuições sociais (B), e outras receitas (C). Os recursos orçamentários advêm do Tesouro Federal através da vinculação das receitas em impostos para MDE (A1), e a DRU (A2), que seria o antigo Fundo Social de Emergência e permite à União deslocar até 20% do seu orçamento para gastos em outras áreas que não aquelas em que foram aprovados pela lei orçamentária. Com relação às contribuições sociais, a União pode contar com recursos da quota federal do salário educação (B1), da contribuição sobre o lucro líquido e seguridade social (B2) e das receitas brutas de prognósticos (B3). Já as outras receitas advêm de operações de crédito (C1), rendas da loteria e órgãos autônomos (C2), aplicações financeiras da quota do salário educação e outras receitas do FNDE (C3), e por fim, de recursos diretamente arrecadados, (C4), além de fontes diversas (CASTRO, 2001).

Os estados possuem quatro diferentes formas de financiar a educação, sendo que três delas também são encontradas no financiamento da União (Recursos orçamentários, Contribuições e Outras receitas). A única que se distingue é a transferência de recursos que o estado recebe do Governo Federal. Com relação aos recursos orçamentários dos estados, têm-se duas fontes: a vinculação das receitas em impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino e a sub-vinculação dos recursos advindos do Fundo de Manutenção e

¹⁷ As três fontes de financiamento federal (A, B e C) são compostas por diversos tipos de recursos, demonstrados de forma numérica. Portanto, A1 é uma das fontes de financiamento geradas com recursos orçamentários, sendo que o mesmo é válido para os casos de B e C.

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) que é um fundo estadual. As contribuições têm uma única fonte: a quota estadual do salário-educação, sendo que as outras receitas estaduais seguem a mesma lógica que as da União. Por fim, pode-se dizer que o principal diferencial da forma de financiamento dos estados é a transferência do Governo Federal. Nela, estão incluídos os recursos repassados aos estados pela União, como a quota-parte federal do salário-educação e recursos advindos do orçamento federal, dentre eles, a complementação do Fundef e convênios via FNDE, além das receitas provenientes das aplicações financeiras desses fundos (CASTRO, 2001).

Nos municípios, o financiamento educacional possui a mesma base do estadual, porém incluem-se as transferências da quota estadual do salário-educação e recursos advindos do orçamento dos estados, ou seja, as prefeituras têm duas fontes adicionais de recursos, que são os estados e a União, enquanto os governos estaduais possuem apenas uma fonte adicional, que é o Governo Federal (CASTRO, 2001). Isso demonstra que, apesar de terem funções específicas, ainda é função das esferas maiores ajudar na manutenção do ensino das menores, quando estas precisarem de algum auxílio, ou seja, o sistema de ensino público possui características colaborativas entre estados, municípios e União.

Com a apresentação da evolução histórica e a diferenciação das formas de financiamento entre os entes federados, pode-se, agora, aprofundar o estudo, através da análise da legislação nacional vigente, para que, quando haja a descrição das principais formas de financiamento educacional, no **Capítulo 2** desta dissertação, se possam fazer inferências acerca da eficiência desses instrumentos de política pública com relação ao cumprimento das diretrizes educacionais brasileiras. Portanto, para realizar os objetivos apregoados nesta seção e no próximo capítulo, deve-se, primeiramente, apresentar o contexto em que foram definidas as principais metas e diretrizes da educação nacional após 1988, inclusive descrevendo os principais objetivos da LDB de 1996 e do Plano Nacional de Educação de 2001, que constituem o norte da política educacional brasileira.

O contexto internacional com relação às políticas para a educação, a partir dos anos 90, foi marcado pela forte presença de organismos internacionais na elaboração de políticas educacionais e assessorias técnicas, através de eventos e textos técnicos. O primeiro evento internacional que gerou conseqüências para a política educacional brasileira foi a Conferência Mundial Sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Essa

conferência produziu uma série de metas decenais, que pretendiam satisfazer as necessidades básicas educacionais em âmbito mundial (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Com relação ao Brasil, suas políticas educacionais foram influenciadas pela Conferência Mundial, uma vez que o País é seu signatário, o que o fez tomar certas medidas, a fim de cumprir as metas estipuladas pela Conferência, através do documento **Prioridades e Estratégias para a educação**, em 1995. Essas metas visaram a erradicação do analfabetismo e à melhoria do atendimento escolar, além de recomendarem reformas tanto no financiamento quanto na administração escolar, começando por uma melhor definição da função do Governo e pela busca de fontes alternativas de recursos (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

Portanto, dentro desse quadro internacional, aprovou-se no Brasil, a Lei n. 9.394/96 de autoria do Senador Darcy Ribeiro, denominada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A LDB definiu o ensino fundamental como prioridade do Estado brasileiro, pois esse é o único nível de ensino em que é utilizada a palavra “obrigatório”, ou seja, em todos os outros, há o preceito da gratuidade, mas não o da obrigatoriedade, fazendo-se a ressalva de que há uma meta de progressividade para o ensino médio em direção à universalização de seu acesso (LDB, 1996).

A LDB ainda regrou as disposições organizacionais da educação nacional, através dos regimes de colaboração entre as esferas públicas. Assim, coube à União organizar as políticas educacionais através de um plano nacional de educação, bem como aportar recursos para aqueles estados ou municípios que não possuíssem arrecadação suficiente para manter o padrão de gasto requerido, além de buscar tornar mais equitativo o ensino no território nacional. Aos estados, caberia implantar planos de educação compatíveis com o nacional e em consonância com os objetivos municipais, além de manter, em conjunto com as prefeituras, o ensino fundamental e oferecer, de forma prioritária, o ensino médio. Os municípios possuem preceitos similares aos do estado, distinguindo-se apenas na manutenção dos ensinos infantil e fundamental, com prioridade para este último (LDB, 1996).

A educação básica é também retratada na LDB, devendo-se destacar a distinção feita entre os ensinos urbano e rural, revelando sensibilidade das políticas estatais com relação às diferenças regionais do País, uma vez que isso, inclusive, gerou conseqüências para a soma de recursos necessários a cada uma das regiões da Nação, demonstrando uma evolução das

políticas públicas a partir do reconhecimento das desigualdades entre as regiões brasileiras. (LDB, 1996).

Dentro da concepção de educação básica, a LDB dispõe ainda sobre suas três principais etapas, quais sejam, a educação infantil, a fundamental e o ensino médio. Com relação ao ensino infantil, a lei demonstra que esta deve atingir as crianças de zero a seis anos, através de creches, até os três anos, e da pré-escola, até os seis anos. A lei esclarece também que é vedada a repetência ou a promoção dos alunos nesses anos de ensino. O ensino fundamental deve ter a duração de oito anos, sendo obrigatório e gratuito, para que assim haja uma formação mínima para todos os cidadãos brasileiros, entendendo-se como formação mínima o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo. É importante salientar-se que LDB deixa a critério dos sistemas de ensino independentes a opção de utilizar o ensino de progressão regular ou o ciclado e que é feita uma menção ao gradual movimento em direção à educação em turno integral nesse nível de ensino (LDB, 1996).

A última modalidade do ensino regular básico é o ensino médio, que tem como duração mínima de três anos e busca o aprimoramento dos cidadãos para o mercado de trabalho, além da autonomia intelectual gerada pelo pensamento crítico. A lei determina também a permissão à realização de cursos profissionalizantes para esse nível de ensino, desde que não seja prejudicada a formação geral necessária ao aluno (LDB, 1996).

A LDB regulamenta a educação de jovens e adultos (EJA) e os ensinos profissionalizante e superior, sendo que, com relação a esses, apenas se deve destacar que a legislação tornou obrigatório que o Estado estimule e viabilize o acesso e a permanência dos alunos de Ensino de Jovens e Adultos na escola regular e que forneça exames supletivos para aqueles cidadãos que não podem permanecer em classe, mas queiram concluir o curso (LDB, 1996).

A questão acerca do regramento dos profissionais da educação também é vista na LDB através de dois enfoques principais. O primeiro é o nível de formação profissional mínimo dos docentes, sendo que, para aqueles do nível básico, é exigido, no mínimo, a licenciatura ou a graduação plena. O segundo enfoque busca garantir a valorização do profissional da educação básica, obrigando os sistemas de ensino a manterem planos de

carreira e pisos salariais, além de garantias de condições adequadas de trabalho, para que os profissionais possam exercer suas atribuições de forma plena (LDB, 1996).

O último item da LDB a ser analisado nesta seção é o que dispõe sobre os recursos financeiros para o financiamento da educação nacional. Nele, demonstra-se que os recursos destinados à educação provêm das seguintes fontes: receitas de impostos da União, dos estados e dos municípios, as transferências constitucionais e outras receitas, como o salário-educação e outras contribuições sociais, além de outros recursos previstos em lei (LDB, 1996). Apesar de a definição de fontes de recursos para a educação ser um avanço, se não for definido um patamar mínimo de dispêndio dessas fontes com a área educacional, não será possível garantir a efetivação das políticas públicas para executar esses gastos sociais.

Portanto, a LDB também teve que definir um patamar mínimo de gasto para cada esfera pública, a fim de garantir a manutenção de seus sistemas de ensino. Com isso, a União nunca deverá dispor de ao menos 18% de seus recursos tributários para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), e os estados e municípios devem encaminhar 25% das suas receitas resultantes de impostos e transferências em MDE (LDB, 1996).

Porém, para a correta fiscalização dos percentuais mínimos a serem gastos, a LDB definiu quais os tipos de gastos considerados válidos para essa área. Portanto, o artigo 70 descreve diversas formas de gastos em MDE, destacando-se: remuneração de pessoal docente, concessão de bolsas de estudos em escolas públicas ou privadas, manutenção de bens e serviços e aquisição de material didático. Já o artigo 71 trata daquelas despesas que não são consideradas dispêndios diretos em educação, e as que mais se destacam são: quadro docente, quando caracterizado o desvio de função do servidor, e obras de infra-estrutura (LDB, 1996).

Outro ponto fundamental da LDB é o que versa sobre a implementação do custo/aluno para o ensino fundamental, o qual é calculado pelo Governo Federal, buscando estabelecer um padrão mínimo de gasto educacional para todo o País. Esse custo/aluno mínimo é calculado anualmente, considerando-se as variações das modalidades de ensino, e serve como base para que o estado ou o município, quando não o atingem, possam receber uma complementação do Governo Federal, garantindo, assim, um valor mínimo de dispêndio para o ensino brasileiro em todo o território nacional (LDB, 1996).

Por fim, os últimos dois pontos que devem ser mencionados em relação ao financiamento para a MDE, na LDB, são, primeiramente, a possibilidade dos recursos utilizados pelo Governo em escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas serem considerados como parte desse gasto; a outra forma de dispêndio a ser considerada é a compra de vagas, através de bolsas de estudo, desde que seja comprovada a incapacidade do cidadão de obtê-la com recursos próprios e, ainda, não haver disponibilidade de alocação desse aluno dentro da rede pública de ensino (LDB, 1996).

Descreveu-se, nesta seção, a LDB, que regra e defini as ações das esferas governamentais no campo educacional, além de contemplar objetivos para políticas públicas de educação. Porém essa lei não é a única balizadora das políticas públicas de educação no Brasil, pois, dentro dela, foi estipulado, a criação, por força de lei, do Plano Nacional de Educação (PNE), que serve para complementar os preceitos estipulados na LDB.

Apesar de haver referência a um plano nacional de educação que vislumbrasse proposições de longo prazo em praticamente todas as constituições a partir da de 1934, somente na Carta Magna de 1988, através de seu artigo 214, reforçado pela LDB de 1996, foi outorgado a Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, definindo por força de lei o Plano Nacional de Educação brasileiro. Ressalta-se que essa lei foi embasada tanto na Constituição de 1998 como na LDB de 1996 e, ainda, na Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que instituiu o Fundef. Além dessa base, o PNE também buscou respeitar aqueles compromissos assumidos através do Plano Decenal Educação para Todos¹⁸.

Tendo-se demonstrado como surgiu e quais foram as bases que geraram o PNE, passa-se, agora, a explorar as determinações dessa lei. O Plano difere das demais legislações, principalmente, pelo fato de ser objetivo, buscando um diagnóstico de cada uma das áreas da educação pública, este diagnóstico, gerou diretrizes para estas áreas que seriam testadas através de objetivos e metas para os 10 anos subseqüentes à aprovação do PNE, ou seja, essa lei tem objetivos mais concretos de melhorias no campo educacional, definindo metas que possam ser gerenciadas, a fim de se verificar a eficiência das políticas públicas.

¹⁸ Documento elaborado em 1993 pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), destinado a cumprir, no período de uma década (1993-2003), as resoluções da Conferência Mundial de Educação Para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, pela Unesco, pelo Unicef, pelo PNUD e pelo Banco Mundial. Esse documento é considerado "um conjunto de diretrizes políticas voltado para a recuperação da escola fundamental no país" (MENEZES; SANTOS, 2002) (Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>> Acesso em: 06/ 11/07)

Portanto, o PNE tem como principais objetivos: a elevação global do nível de escolaridade da população, a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis, a redução de desigualdades regionais e sociais relacionadas ao acesso e à permanência no ensino e a democratização da gestão do ensino público, através da participação dos professores na elaboração dos projetos pedagógicos, bem como da comunidade nos conselhos escolares. Além destes, objetivos, foram também definidas prioridades, uma vez que os recursos são limitados e a demanda na área educacional é grandiosa. Assim, foram determinados como prioritários: a garantia do ensino fundamental obrigatório para crianças de sete a 14 anos, a garantia ao ensino fundamental para todos aqueles que não tiveram acesso na idade própria, a ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino, a valorização dos profissionais de educação e o desenvolvimento de sistemas de informação e avaliação do ensino.

Após se terem descrito os principais objetivos e prioridades do PNE, ainda há uma questão que diz respeito à dissertação. O Plano Nacional de Educação dedica todo um ponto à gestão e ao financiamento da educação. O primeiro é realizado por meio de uma avaliação dessa área no Brasil. Nesse aspecto, destaca-se que os recursos vinculados a impostos são insuficientes para manter a estrutura educacional brasileira, e a explicação para essa conclusão reside no fato de que apenas uma parcela do orçamento público é proveniente de impostos, o que limita a base arrecadatória dos recursos vinculados em educação.

Outro tema de destaque no diagnóstico realizado pelo PNE para o financiamento educacional é a desigualdade no custo/aluno dentro das regiões, quando se comparam os valores despendidos por estados e municípios, sendo que, em algumas regiões, os valores estaduais são muito maiores do que os municipais e, em outras, a recíproca é verdadeira. Isto se torna problemático, porque expõe a possibilidade de que, em regiões muito próximas, haja grandes diferenças de valores gastos com os alunos, dependendo da esfera administrativa.

Um último aspecto de maior relevância com relação ao diagnóstico elaborado diz respeito à descentralização de recursos, que vem sendo ampliada e incentivada pelo MEC, com o repasse dos mesmos diretamente às escolas, através do estímulo à criação de círculos de pais e mestres e conselhos escolares, que, de acordo com essa nova concepção, ficariam responsáveis por, pelo menos, parte dos recursos necessários à manutenção da unidade escolar.

As diretrizes de financiamento que foram geradas através do estudo previamente apresentado partem de dois pressupostos básicos. O primeiro é que a educação é um motivo em si, e o segundo é que não se tratam as questões do financiamento público como sendo de ordem econômica, mas como uma questão de cidadania. Através desse embasamento, definiram-se algumas diretrizes pontuais, dentre elas: a manutenção da vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino, a gerência de recursos para a educação por meio de fundos de natureza contábil, a função supletiva e redistributiva da União no que tange aos recursos educacionais e a definição da educação como responsabilidade do Governo como um todo e não apenas do MEC, mas proveniente de uma ação transversal na esfera federal.

Ainda dentro das diretrizes elaboradas pelo PNE, deve-se destacar a busca do cumprimento das definições de competências entre as esferas governamentais, além da transparência dos recursos e da gestão pública. Isso soma-se a idéia de que deveriam ser melhorados os sistemas de informação de ensino e buscadas a desburocratização e a descentralização, tanto da proposta pedagógica como das gestões administrativas e financeiras das escolas, além do pressuposto da gestão democrática dentro de cada rede de ensino autônoma.

Por fim, o PNE traça 18 metas referentes ao financiamento educacional, a serem cumpridas ao longo de 10 anos, com o objetivo de melhorar os indicadores gerais dessa área. Dentre elas devem-se destacar: a busca de uma elevação da participação do gasto educacional no PIB brasileiro, mecanismos de controle com relação ao cumprimento dos percentuais mínimos de gasto, garantir que os planos plurianuais, nos 10 anos posteriores à promulgação dessa lei, prevejam os recursos necessários ao cumprimento das metas definidas no PNE, promover a equidade entre alunos dos sistemas de ensino e das escolas pertencentes a um mesmo sistema de ensino e promover a autonomia financeira das escolas.

Pelo estudo da legislação educacional, vê-se uma tendência a que as leis se tornem cada vez mais específicas, especialmente se se comparar o art. 212 da Constituição, que traz objetivos mais amplos para a educação no Brasil, com o PNE, que é bem mais específico, e possibilita, inclusive, gerarem-se objetivos e metas mensuráveis, para que se possam fazer inferências acerca da efetivação dessas políticas no âmbito da sociedade brasileira.

Tendo apresentado, nesta seção, os aspectos evolutivos acerca das políticas públicas de financiamento da educação brasileira e as principais diretrizes norteadoras da legislação educacional brasileira geradas a partir da LDB e do Plano Nacional de Educação, criaram-se as bases para direcionar a pesquisa para as atuais formas de financiamento público implementadas pelo Estado, a fim de se contemplarem as necessidades advindas das demandas sociais, requeridas pela sociedade e legitimadas através de uma legislação que favorece a universalização do acesso e a qualidade do ensino. Isto traz condições para que seja avaliada a relação entre os instrumentos de política de financiamento público e as demandas sociais expostas através da LDB e do PNE.

A análise do financiamento educacional dar-se-á a partir dos principais instrumentos da política nacional com relação aos recursos públicos para a educação, que são o Fundef, substituído pelo Fundo de Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério (Fundeb) em 2007, o salário-educação e a vinculação da receita de impostos para MDE, salientando que isto, será feito no próximo capítulo, buscando um aprofundamento maior acerca de suas especificidades e da evolução desses três vértices do financiamento educacional.

Portanto, neste capítulo foi possível, primeiramente, revisar as principais teorias norteadoras das ações estatais dentro do modo de produção capitalista, o que criou condições para que se focalizasse o estudo na atuação do Estado brasileiro com relação às suas políticas públicas para a área educacional. Isso revelou a existência do fenômeno da descentralização de serviços e recursos da União em favor dos estados e municípios, principalmente a partir da Constituição de 1988. Novamente, buscou-se aprofundar o conhecimento, para demonstrar a influência das políticas de descentralização nas questões relativas ao financiamento educacional.

O estudo acerca das políticas descentralizadoras do campo educacional brasileiro mostrou a existência de diversas fontes de financiamento para a educação dentro de cada uma das três esferas do Poder Executivo e, portanto, que há uma influência direta das políticas descentralizantes nas formas de financiamento público da educação. A última seção deste capítulo apresentou as características evolutivas do processo de financiamento público da educação básica brasileira, além de as principais políticas norteadoras dessa importante área do campo social.

Desse modo, pela evolução neste segundo capítulo, buscou-se explicitar o papel do Estado na área educacional. Nesse sentido, tem-se, com relação às teorias norteadoras do pensamento político econômico, apenas o modelo social-democrata como incentivador da ampliação das políticas públicas educacionais, e mesmo essa linha utiliza os gastos públicos em educação como indutores do crescimento econômico, seja pelo incremento de produtividade advindo da qualificação gerada pela melhoria do ensino, seja pelos reflexos para a economia através do aumento dos dispêndios públicos, de acordo com a teoria keynesina. Já as outras configurações teóricas, de Estado liberal e neoliberal, acreditam em um Estado mínimo, onde não há espaço para atuações mais efetivas do governo.

Quando se transpõe à análise para o caso brasileiro, nota-se o papel central da descentralização educacional para o Estado, principalmente após a Constituição de 1988. Isto porque esse fenômeno gerou como conseqüência um movimento de municipalização da educação, principalmente do ensino fundamental, ou seja, o papel do Estado foi alterado devido à política de reordenação das obrigações das esferas de governo, mantendo, contudo, a obrigatoriedade do ensino público gratuito, além da busca da universalização de um nível mínimo de conhecimento para a população, que se daria no ensino fundamental.

Um último aspecto com relação ao objeto deste capítulo foi trazido por meio de um estudo da legislação nacional acerca do financiamento educacional brasileiro. Isto se deu em dois momentos. Primeiramente, realizou-se um histórico desse tema, dentro de uma perspectiva constitucional; posteriormente, estudou-se a legislação vigente que referenda a atuação do Estado na política de ensino atual para o Brasil. Como conclusão dessas duas visões, tem-se que o estudo histórico trouxe a percepção de que, mesmo com o avanço alcançado através da vinculação da receita para os gastos educacionais, ainda existe uma defasagem entre as possibilidades da atuação do Estado e a demanda social nessa área. Já a revisão da legislação vigente propiciou a exposição das fontes de políticas públicas nesse setor, além de demonstrar os objetivos das ações públicas para o campo educacional. Portanto, todos esses aspectos da configuração do Estado geram um embasamento para que se possam realizar inferências mais precisas acerca dos dados do financiamento público, que serão estudados no terceiro capítulo.

3 EVOLUÇÃO DO FINANCIAMENTO EDUCACIONAL E SEUS RESULTADOS NO BRASIL, A PARTIR DE 1988

No segundo capítulo, contemplaram-se alguns aspectos teóricos e legais que permeiam as políticas educacionais públicas brasileiras. Agora, neste capítulo, pretende-se avançar e qualificar a análise do financiamento necessário à execução dessas ações. Para tanto, o estudo tem seu foco voltado a três dos principais instrumentos dessa política pública. Primeiramente, realiza-se um estudo acerca da vinculação constitucional dos impostos e das transferências do poder público para gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), sucedendo-se a essa análise as subvinculações de alguns de impostos através das transferências de recursos para níveis de ensino específico, como são os casos do Fundef, no ensino fundamental, e do Fundeb no ensino básico. Por fim, são feitas inferências sobre o salário-educação que é a principal contribuição social para o campo educacional.

O estudo também segue uma ordenação lógica, a fim de facilitar a compreensão deste tema; portanto, para que se realizem os objetivos deste capítulo, todas as formas de financiamento estudadas possuem a mesma proposta de pesquisa. Primeiramente, é realizada a apresentação de cada uma das fontes de financiamento, descrevendo-se e analisando-se as legislações específicas de cada uma delas. Posteriormente, centram-se as observações na questão referente às necessidades de recursos, advindos da legislação nacional vigente, para o campo educacional e as possibilidades de financiamento de cada uma das receitas estudadas. Por fim, demonstra-se e comenta-se a evolução do volume de recursos provenientes dessas fontes de financiamento.

Portanto, começa-se esta averiguação mais aprofundada de conteúdo e dados através da maior fonte de financiamento da área educacional que é a vinculação constitucional das receitas de impostos para os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme exposto na seção seguinte.

3.1 ESTUDO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DAS RECEITAS ADVINDAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS PARA GASTOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

A vinculação constitucional das receitas tributárias é um processo que foi iniciado a partir da Constituição de 1934 e que teve sua última formatação na de 1988, quando esta última definiu os valores mínimos que deveriam ser gastos pelas esferas públicas com educação, os quais foram referendados pela LDB de 1996. Portanto, de acordo com essa legislação, os estados e municípios deveriam gastar, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, e o Governo Federal, 18%, sendo que esse nível de investimento garantiria padrões educacionais mínimos, mesmo dentro de contextos orçamentários restritivos.

No que diz respeito aos resultados da vinculação, observa-se que, apesar da opinião da maioria dos economistas sobre a rigidez e o engessamento da gestão orçamentária e financeira do Governo, este mecanismo foi, de fato, uma forma de proteção à área de educação, que garantiu, mesmo nas crises econômicas mais graves, um mínimo de recursos para o setor (CASTRO, 2001, p.16).

Apesar de a definição de percentuais mínimos para os gastos educacionais das esferas de governo ser um grande avanço nessa área, tem-se como questão fundamental acerca desse fato: a fixação do que pode ser considerado gasto em MDE e diferenciá-lo dos demais dispêndios governamentais, mesmo na área da educação, pois é essa definição que garante um gasto efetivo no campo educacional, mantendo um nível aceitável de dispêndio, uma vez que a abrangência do termo MDE pode significar uma redução dos recursos adicionais provenientes da vinculação (CASTRO, 2001).

Em se tratando, ainda, de conceitos acerca da MDE, deve-se demonstrar que essa definição considera que nem todas as ações da função orçamentária da educação são consideradas como MDE, e isso é o que faz com que as esferas públicas invistam o percentual constitucional apenas naquelas áreas realmente consideradas educacionais, excluindo desse âmbito gastos importantes, como a merenda escolar e o pagamento dos trabalhadores aposentados ligados à educação, os quais apesar de beneficiarem indiretamente a área educacional, não são considerados dela (CASTRO, 2001).

Na legislação brasileira atual, é a LDB que rege e define o gasto realizado através da vinculação constitucional de impostos, sendo que seus três principais artigos que definem essa forma de gasto são o 69, o 70 e o 71. No artigo 69, definem-se os percentuais a serem gastos pelas esferas em MDE. Já o artigo 70, demonstra o que é considerado como gasto em manutenção e desenvolvimento do ensino, e, por fim, o artigo 71 lista aqueles dispêndios que não podem ser considerados para fins de vinculação. Para que isso seja melhor esclarecido, apresenta-se o Quadro 1, que representa uma síntese dos artigos 70 e 71, expondo o que pode ser considerado como parte dessa forma de gasto, e o que deve ser excluído, a partir da análise dessa lei.

Quadro 1 – Comparativo entre o que se considera e o que não se considera MDE

Considera-se MDE	Não se considera MDE
1. Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação.	1. 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. Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.	2. Subvenção a instituições públicas, ou privadas, de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
3. Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.	3. Formação de quadros especiais para a administração pública, seja militar, seja civil, inclusive diplomático.
4. Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.	4. Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social.
5. Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	5. Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar, direta ou indiretamente, a rede escolar.
6. Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas.	6. Corpo docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função, ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.
7. Amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo.	
8. Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	

Fonte: Castro, 2001

Os dados do Quadro 1 demonstram o que pode ser computado como gasto educacional, a fim de cumprir os percentuais constitucionais, e aquilo que não faz parte desse dispêndio. Nota-se que esse regramento foi constituído, em grande parte, para impedir que os recursos educacionais fossem desviados de seus fins sob as mais diversas justificativas. Um exemplo disso é a ação número 5, do Quadro 1, do que não se considera MDE. Antes dessas definições, os entes federados podiam tentar justificar a utilização de recursos da manutenção e desenvolvimento do ensino para asfaltamento de uma rua em frente a uma escola, ou, então, a colocação de postes de energia na área em que seria feita alguma unidade escolar. Após as

definições da LDB, isso não foi mais possível, garantindo que os valores vinculados à educação não fossem utilizados em outras áreas, mesmo que estas representassem gastos indiretos com educação.

Portanto, conclui-se que o financiamento educacional realizado através da vinculação de impostos de todas as esferas administrativas parte de um princípio de regramento que permite a existência de um nível mínimo de gasto, através dos percentuais obrigatórios, e tem a cautela de definir quais dispêndios podem ser considerados como passíveis de vinculação, incentivando a União, os estados e os municípios a investirem suas receitas previamente vinculadas, apenas naquelas áreas em que esteja configurada a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Ainda, ao se tratar do aspecto teórico da vinculação da receita de impostos para a educação, nota-se que são cumpridas as imposições legais da LDB, isto porque somente contam como gastos vinculados para a educação aqueles que forem considerados como manutenção e desenvolvimento do ensino, e estes, por sua vez, são definidos na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Ou seja, com relação a essa forma de financiamento específica, pode-se dizer que, em seus fundamentos, estão as proposições da LDB, por ser ela que define o regramento dos gastos em MDE.

Com o esclarecimento de alguns pontos acerca da vinculação das receitas para a área educacional, pode-se evoluir a análise para a exposição do comportamento dessa forma de financiamento ao longo de uma série histórica. Isso é realizado pela averiguação do nível de tributos arrecadados pelas esferas de governo durante um período que compreende os anos de 1991 até 2005. Esses dados possibilitam demonstrar o montante de recursos disponíveis para que as esferas públicas despendam com educação, uma vez que a Constituição de 1988 definiu percentuais mínimos, a serem destinados para tal, dos recursos advindos de impostos e transferências dos governos, federal, estaduais e municipais.

Ressalta-se que essa primeira análise não contabiliza os valores transferidos entre as esferas administrativas, sendo computados somente os impostos relativos a cada uma, o que gera um problema para a análise, pois a União e os estados repassam parte de suas arrecadações com impostos para as esferas imediatamente inferiores, gerando um hiato entre o valor arrecado pelos entes federados e seus valores disponíveis para gastos educacionais.

Porém esse hiato não influencia as inferências que estiverem relacionadas ao financiamento geral da educação brasileira, além disso, buscaram-se dados sobre esse tema, a fim de gerar um maior embasamento para a análise do potencial de gasto de cada uma das esferas de governo.

As informações contidas na Tabela 1¹⁹ mostram a relação da carga tributária geral do Governo brasileiro com relação ao PIB do País, onde se observa uma evolução dessa carga tributária, que, no período de 15 anos analisado, apresentou um avanço de 12,76 pontos percentuais em sua participação no Produto Interno Bruto. Isso fez com que, nesse período, houvesse um aumento de 51,85% na participação dos tributos no total produzido pela economia brasileira. Esse dado demonstra que houve um incremento na fonte do financiamento para a área educacional, porém, como será visto a seguir, nem todos os componentes da carga tributária estão vinculados à educação, portanto, devem-se buscar dados mais específicos para ter-se o real nível de financiamento nacional.

Tabela 1 – Evolução da carga tributária com relação ao PIB no Brasil — 1991-05

Anos	Carga Tributária PIB (US\$)	Evolução Percentual
1991	24,61	-
1992	25,38	3,13
1993	25,09	1,95
1994	28,61	16,25
1995	28,47	15,58
1996	28,06	14,02
1997	27,81	13,00
1998	29,74	20,85
1999	31,77	29,09
2000	32,48	31,98
2001	33,84	37,51
2002	35,86	45,71
2003	34,92	41,89
2004	35,88	45,79
2005	37,37	51,85

Fonte: Ministério da Fazenda, 2008.

Para que se possa definir qual é o percentual da carga tributária que compõe a fonte de financiamento da educação, deve-se retirar desse valor a parcela referente às receitas previdenciárias. Isso é realizado através da separação dos dados entre as esferas

¹⁹ Os valores dos tributos brasileiros foram extraídos do *site* do Ministério da Fazenda e estão em dólares norte-americanos, além de terem como comparativo o PIB brasileiro do período estudado.

administrativas, e, dentro delas, são excluídas as contribuições de seguridade social. A análise inicia pela parcela federal da carga tributária, sendo que, posteriormente, realizam-se inferências acerca das parcelas estadual e municipal do total arrecadado pelo Governo Geral no Brasil. Por fim, expõe-se a participação total da receita de impostos vinculada à educação no País, a fim de se compreender a evolução dessa fonte de recursos.

Os percentuais contidos na Tabela 2 demonstram que as receitas federais são as mais significativas em relação ao Produto Interno Bruto nacional, sendo que se percebe, ao longo do período analisado, que foi essa esfera a maior responsável pelos incrementos na receita, tanto na parcelas fiscal como na previdenciária, passando de uma arrecadação de 14,65% do PIB em 1991 para 23,51% em 2005. Contudo, isso não é capaz de demonstrar se a União concentrou recursos tributários durante o período, pois existe uma parcela muito significativa dessa receita tributária que é transferida para os outros entes federados, seja por exigências constitucionais, seja por transferências voluntárias, sendo que apenas as transferências constitucionais tiveram um aumento — de 2,7% do PIB em 1991 para 4,1% em 2007 —, o que demonstra uma evolução da descentralização financeira do Governo Federal no período (GIAMBIAGI, 2007).

Tabela 2 – Participação percentual da carga tributária da União, dos estados e municípios com relação ao PIB, subdividido, em orçamento fiscal e seguridade social, no Brasil – 1991-05

Anos	União		Estados		Municípios		Governo Geral	
	Fiscal	Seguridade	Fiscal	Seguridade	Fiscal	Seguridade	Fiscal	Seguridade
1991	6,83	7,82	7,03	0,29	1,18	—	15,04	8,11
1992	7,33	8,16	7,17	0,26	0,98	—	15,48	8,42
1993	7,68	8,73	6,29	0,27	0,78	—	14,75	9,00
1994	8,11	9,95	7,43	0,33	0,95	—	16,49	10,28
1995	7,67	9,73	7,58	0,20	1,32	—	16,57	9,93
1996	7,17	9,94	7,58	0,18	1,23	—	15,98	10,12
1997	7,11	10,05	7,34	0,18	1,20	—	15,65	10,23
1998	8,15	9,78	7,48	0,62	2,18	0,13	17,81	10,53
1999	8,71	10,97	7,51	0,41	1,45	0,08	17,67	11,46
2000	8,23	11,96	8,01	0,40	1,36	0,09	17,60	12,45
2001	8,49	12,47	8,44	0,41	1,39	0,09	18,32	12,97
2002	9,13	13,12	8,52	0,40	1,45	0,10	19,10	13,62
2003	8,54	12,96	8,36	0,64	1,37	0,17	18,27	13,77
2004	8,34	13,95	8,53	0,66	1,35	0,18	18,22	14,79
2005	9,01	14,50	8,75	0,69	1,38	0,18	19,14	15,37

Fonte: Ministério da Fazenda, 2008.

Nota: Foram retirados os dados relativos a outras receitas que não advêm de nenhum dos dois orçamentos, pelo fato de seus valores, em conjunto, não serem significativos para a análise.

Portanto, os dados da Tabela 2 apenas revelam que os impostos de competência federal tiveram uma evolução mais acelerada do que aqueles pertencentes a outros entes, deixando a análise do potencial de financiamento das esferas administrativas para quando forem feitas inferências acerca das transferências constitucionais, pois esse dado trará mais clareza quanto à real distribuição das receitas tributárias do Governo Geral. Outro aspecto que se pode observar através desses dados é que o maior incremento de arrecadação da União provém da receita da seguridade social, que apresentou o maior crescimento dentre todas as receitas governamentais com relação ao PIB no período analisado.

Apesar de a seguridade social não fazer parte do escopo de análise desta dissertação, cabe demonstrar quais são as receitas que compõem esse orçamento e realizar algumas inferências acerca dos motivos para o crescimento dessa arrecadação federal. Portanto, fazem parte dessa receita as contribuições sociais, e, dentre elas, podem-se elencar a Previdência Social, o Cofins, a CPMF, e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido. Quanto ao comportamento evolutivo dessas receitas, ressalta-se que todas elas não estão vinculadas constitucionalmente à educação, nem a partilhas com outros entes governamentais, ou seja, a sua evolução beneficiava exclusivamente as receitas federais (GIAMBIAGI, 2007), e, talvez por esse fato, elas tenham tido uma maior atenção por parte da União.

Quando se retira a parcela da seguridade social do escopo de análise, o quadro em que a União aparecia com mais que o dobro da arrecadação de impostos do que a esfera estadual se altera, deixando os dois entes com praticamente o mesmo percentual de arrecadação. Nesse cenário, as receitas de impostos estaduais têm maior participação percentual em 1991, perdendo a posição para a cota federal a partir de 1992, quando esta, devido à sua evolução mais acelerada, ultrapassou a receita estadual, posição que manteve até o final do período estudado. Quanto à evolução das receitas estaduais, os dados da Tabela 2 esclarecem que a receita previdenciária, apesar de crescente, nunca foi significativa, não chegando nem a um ponto percentual de participação no PIB de 1991 a 2005. Já a receita tributária estadual é bastante significativa, com padrões próximos à federal, porém com uma tendência evolutiva mais lenta, não acompanhando os incrementos de arrecadação da União.

A parcela municipal de receitas tributárias é a menor entre as das três esferas de Governo, nunca se distanciando do percentual de 2%. Isso demonstra que, se não houvesse as transferências voluntárias e constitucionais das outras esferas para a municipal, seria muito

difícil para esse ente manter os incrementos, em sua rede de ensino, determinados pela Constituição de 1988 pela LDB apenas com a sua arrecadação tributária própria. Além disso, as receitas municipais também foram as que apresentaram a menor evolução com relação ao PIB, sendo que a seguridade não representa nem 0,20% do PIB nacional.

Após analisar em separado as três esferas administrativas com relação a suas receitas fiscais e previdenciárias, podem-se fazer algumas inferências acerca da arrecadação total do Governo brasileiro. Através dos dados contidos na Tabela 2, nota-se que a parcela fiscal da arrecadação sempre foi mais significativa do que a da seguridade, quando realizada a comparação desses dois recursos com a produção nacional. Porém, devido à aceleração arrecadatória observada durante todo o período analisado, é possível perceber a tendência a que as receitas tributárias sejam ultrapassadas pelas previdenciárias. Isso é comprovado pelo fato de que, em 1991, a diferença entre essas duas receitas era de 6,93 pontos percentuais e, em 2005, havia caído para 3,77 pontos, ou seja, houve uma queda na diferença de arrecadação dessas receitas de 45,6%.

Desse modo, constata-se que, de 1991 a 2005, houve um incremento nos níveis de arrecadação de todas as esferas, tanto em seus orçamentos fiscais como nos previdenciários, porém a parcela realmente significativa desse incremento ocorreu na esfera federal, mais especificamente dentro do orçamento da seguridade, cuja fonte de receita não está vinculada à educação e nem a transferências intragovernamentais. Isso comprova que, apesar de a base arrecadatória dos recursos vinculados ao gasto educacional ter aumentado durante o período, esse incremento não acompanhou o ritmo de crescimento das receitas previdenciárias, demonstrando que a maior parcela do aumento da carga tributária no País não pode ser revertida em gastos que favoreçam melhorias nos níveis educacionais brasileiros, pois advém das receitas da seguridade social.

Além dessas questões referentes à arrecadação federal, podem-se trazer algumas referências sobre o comportamento das receitas tributárias estaduais e municipais. Uma das hipóteses para a baixa evolução de seus níveis de arrecadação reside no fato de que, desde 1988, vem ocorrendo um movimento em torno da descentralização dos recursos federais. Isso gerou um aumento de receita dessas esferas, o que pode ter criado uma negligência desses entes com relação a incrementos na arrecadação própria (PIANCASTELLI, CAMILLO,

2003), uma vez que já haveria um nível de recursos substancial para os estados e municípios, mesmo sem contabilizar as receitas vindas de seus próprios impostos.

Após a exposição dos dados gerais acerca dos tributos nacionais vinculados à educação, deve-se, agora, detalhar melhor essas receitas, analisando-se cada um dos entes administrativos (União, estados e municípios), para que se possam qualificar as inferências acerca desta espécie de financiamento público. Inicia-se esse detalhamento através de dados sobre as receitas de impostos da União.

Na Tabela 3, é possível perceber que as receitas dos impostos federais tiveram um aumento de sua participação no PIB nacional. Em 1991, esses recursos perfaziam 6,83% do PIB e, em 2005, chegaram a 9,01%. Porém, além de dados gerais, é importante constatar o comportamento de cada um dos tributos que compõem o orçamento fiscal da União, sendo o mais representativo o Imposto de Renda (IR), que, durante todos os anos estudados, teve maior participação percentual no PIB e, em 2005, representou mais de 75% do total arrecadado em tributos federais. Mais especificamente, pode-se dizer que o maior responsável por esse nível de arrecadação foi o IR retido na fonte, que, em 2005, gerou aproximadamente 57% do total arrecadado desse imposto, restando aproximadamente 5,7% para as receitas advindas do IR de pessoa física e 37,33% para aquelas que compõem o IR pessoa jurídica.

Com relação à maior participação do IR no Produto Interno Bruto, estudos demonstram que o incremento de arrecadação obtido pelo Imposto de Renda foi ocasionado, principalmente, pelo aperfeiçoamento dos métodos de arrecadação, pela manutenção, por diversos anos, da mesma tabela do IR e pelo aumento da tributação da parcela referente ao recolhimento do Imposto de Renda retido na fonte sobre as aplicações financeiras (GIAMBIAGI, 2007).

O segundo maior imposto federal em nível de arrecadação é o Imposto Sobre Produtos Industrializados. Sua participação no PIB nacional teve uma tendência decrescente durante o período analisado, apesar de ter havido oscilações positivas em alguns anos. Além disso, esse imposto apresentou uma recuperação a partir do ano de 2003, porém essa não conseguiu elevá-lo ao patamar arrecadatório de 2,23% do PIB conquistado em 1991, terminando o ano de 2005 com uma participação de 1,35% em relação ao Produto Interno Bruto, o que demonstra que a sua arrecadação, não acompanhou o crescimento do PIB

durante os anos observados. Esse fato pode estar ligado ao desinteresse do Governo Federal nesse tributo específico, uma vez que aproximadamente 50% dessa receita é deslocada para a composição dos Fundos de Participação Estaduais e Municipais (GIAMBIAGI, 2007).

Com relação aos demais impostos e taxas que compõem o orçamento fiscal, é possível perceber que todos se mantiveram abaixo da casa de 1 ponto percentual durante os anos analisados. Esses impostos demonstraram uma tendência decrescente durante o período, sendo que apenas o Imposto Sobre Comércio Exterior permaneceu constante, com pequenos incrementos.

Portanto, acerca dos impostos federais, pode-se concluir que ocorreram crescimentos de arrecadação em relação ao PIB nacional e que esse crescimento, por sua vez, pode ser praticamente todo explicado pelo aumento da arrecadação do Imposto de Renda, uma vez, que o outro imposto que teria maior significância (IPI) teve sua tendência evolutiva declinante. Com relação ao financiamento da educação, os percentuais constantes na Tabela 3 são capazes de comprovar que houve um aumento da sua base de recursos, pois parte desse acréscimo de arrecadação dos impostos é constitucionalmente vinculado ao gasto com MDE.

Tabela 3 – Evolução percentual da participação dos impostos que compõem o orçamento fiscal da União com relação ao PIB do Brasil — 1991-2005

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Orçamento Fiscal	6,83	7,33	7,68	8,11	7,67	7,17	7,11	8,15	8,71	8,23	8,49	9,13	8,54	8,34	9,01
I R	3,49	3,86	3,87	3,71	4,31	4,22	4,10	5,22	5,67	5,43	5,78	6,70	6,43	6,21	6,83
- pessoa física	0,15	0,15	0,21	0,27	0,31	0,30	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,33	0,35
- pessoa jurídica	0,86	1,39	1,03	1,21	1,38	1,60	1,41	1,32	1,32	1,51	1,35	2,41	1,36	2,10	2,55
- retido na fonte	2,48	2,32	2,63	2,23	2,62	2,32	2,39	3,59	4,04	3,62	4,12	3,98	4,03	3,78	3,92
IPI	2,23	2,39	2,44	2,14	2,04	1,96	1,92	1,76	1,67	1,70	1,61	1,48	1,26	1,28	1,35
Imp. s/Operaç. Financ	0,62	0,64	0,81	0,67	0,49	0,36	0,43	0,39	0,50	0,28	0,30	0,30	0,28	0,29	0,31
Imp. s/Comérc ext.	0,44	0,41	0,45	0,51	0,74	0,54	0,59	0,71	0,81	0,77	0,76	0,60	0,52	0,52	0,47
ITR	0,02	0,00	0,01	0,00	0,02	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01
Imp. Prov. Mov. Financ. (IPMF)	0,00	0,00	0,07	1,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Imp. Federais	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02
Demais	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,01	0,01	0,02

Fonte: Fonte: Ministério da Fazenda, 2008.

O próximo ponto a ser analisado nesta seção faz referência aos dados das receitas de impostos estaduais contidos na Tabela 4. Através deles, é possível identificar um crescimento

bem mais modesto dos tributos estaduais com relação aos federais, sendo que, durante os 15 anos observados, houve um aumento de somente 1,72 ponto percentual na participação desses impostos no PIB. As receitas tributárias estaduais são, quase em sua totalidade, geradas pelo Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o qual manteve, durante todo o período, uma participação no valor total dos tributos estaduais de mais de 90%. O ICMS apresenta uma evolução interessante, pois, apesar de estar crescendo a taxas superiores às do PIB, ele tem reduzido sua participação no total de impostos estaduais, perdendo espaço para o IPVA, que, mesmo tendo seu montante significativamente menor que o ICMS, tem apresentado uma evolução mais acelerada de sua receita, o que faz com que ele ganhe espaço no quadro das receitas estaduais.

Tabela 4 – Evolução percentual da participação dos impostos que compõem o orçamento dos estados com relação ao PIB, do Brasil – 1991-2005.

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tributos Estaduais	7,03	7,17	6,29	7,43	7,58	7,58	7,34	7,48	7,51	8,01	8,44	8,52	8,36	8,53	8,75
- ICMS	6,87	6,91	6,11	7,24	7,18	7,15	6,87	6,66	6,97	7,47	7,86	7,89	7,73	7,83	7,99
- IPVA	0,08	0,14	0,13	0,17	0,37	0,40	0,44	0,72	0,46	0,48	0,52	0,53	0,50	0,50	0,54
- ITCD	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,05	0,03	0,03	0,03	0,04	0,06	0,04	0,04
(AIR, ICM, ETC...)	0,07	0,10	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,05	0,05	0,03	0,03	0,06	0,07	0,16	0,18

Fonte: Fonte: Ministério da Fazenda, 2008.

Portanto, os impostos estaduais têm como seu componente determinante o ICMS, que é o imposto com maior participação no PIB nacional, mesmo quando comparado a impostos de outras esferas administrativas, como o IR ou o IPTU. Logo, os recursos para a educação vindos de impostos estaduais são garantidos, principalmente através dessa receita, que só demonstrou um crescimento consistente a partir de 1998, quando foi beneficiada pela incidência de alíquotas em mercadorias e serviços, que tiveram uma evolução acentuada, como é o caso da telefonia e do petróleo (GIAMBIAGI, 2007). Porém, ainda que o financiamento tributário estadual para a educação fosse superior ao crescimento do PIB, demonstra-se que foi inferior ao crescimento das receitas federais para a mesma área.

Após a apresentação da evolução histórica dos tributos estaduais, o estudo irá focar a análise na tributação municipal, que tem seus valores menos significativos que os referentes aos impostos federais e estaduais, conforme demonstra a Tabela 5, sendo que seu nível mais alto de arrecadação em relação ao PIB foi de 2,18%²⁰. Quanto aos impostos que fazem parte

²⁰ Percentual obtido no ano de 1998 da Tabela 5.

da receita tributária municipal, contata-se que os principais são o Imposto Predial Territorial e Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços (ISS), porém deve-se destacar que o último tem demonstrado um comportamento evolutivo mais acelerado do que o IPTU. Logo, é possível dizer que o maior crescimento geral do nível de arrecadação de impostos municipais parte da evolução do ISS.

Portanto, os tributos municipais, apesar de serem de menor monta do que os das outras esferas, tiveram seu crescimento comprovado durante o período de análise, partindo de 1,18% de participação no PIB, em 1991, e terminando o ano de 2005 com 1,38%, ou seja, uma evolução de 14,5% nos níveis de impostos municipais, com relação ao PIB, durante os 15 anos pesquisados. Logo, houve também, por parte dessa arrecadação, um acréscimo para o financiamento da educação, através do gasto com MDE.

Tabela 5 – Evolução da participação percentual dos impostos que compõem o orçamento dos municípios com relação ao PIB do Brasil – 1991-2005

Discriminação	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Tributos	1,18	0,98	0,78	0,95	1,32	1,23	1,2	2,18	1,45	1,36	1,39	1,45	1,37	1,35	1,38
- ISS	0,34	0,32	0,35	0,42	0,5	0,56	0,51	0,86	0,6	0,54	0,55	0,55	0,59	0,61	0,66
- IPTU	0,46	0,32	0,15	0,21	0,42	0,33	0,36	0,68	0,43	0,41	0,42	0,43	0,5	0,49	0,49
- ITBI	0,13	0,09	0,06	0,08	0,1	0,1	0,09	0,15	0,09	0,09	0,09	0,12	0,1	0,09	0,09
- TAXAS	0,19	0,18	0,13	0,17	0,25	0,23	0,23	0,43	0,29	0,29	0,3	0,32	0,17	0,15	0,13
OUTROS	0,06	0,07	0,09	0,07	0,05	0,01	0,01	0,06	0,04	0,03	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01

Fonte: Ministério da Fazenda, 2008.

Por fim, ao revisar as receitas tributárias das três esferas administrativas, vinculadas à educação via Constituição de 1988 e LDB, pode-se dizer que houve incremento nas bases de financiamento para essa área, porém é preciso demonstrar-se em que nível as transferências de recursos entre as três esferas influenciam na capacidade de financiamento de cada um dos entes governamentais (União, estados e municípios). Isto porque os dados apresentados até aqui apenas expõem os valores arrecadados em impostos de cada um desses níveis de governo, não se podendo realizar inferências acerca da capacidade de financiamento que cada uma das esferas possui para dar conta de seu sistema de ensino.

Para melhor se elucidarem questões referentes às transferências constitucionais federais, buscaram-se dados sobre o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação Municípios (FPM), os quais são compostos por recursos federais transferidos para os outros níveis de governo. A Tabela 6 contém o percentual do valor transferido do total das duas principais fontes de arrecadação tributária do Governo Federal para cada um desses

fundos. Explica-se a utilização de apenas esses dois fundos para a análise das transferências federais pelo fato de eles serem a principal modalidade de transferência de recursos da União para os estados e municípios que afetam a educação (PIANCASTELLI; CAMILLO, 2003).

Tabela 6 – Percentual do valor total do Imposto de Renda e do Imposto Sobre Produtos Industrializados transferido para o FPM e FPE no Brasil – 2004

DISCRIMINAÇÃO	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL	
	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR	Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI
Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal	21,5	21,5
Fundo de Participação dos Municípios	22,5	22,5
TOTAL	44,0	44,0

Fonte: Tribunal de Contas da União, 2008.

A Tabela 6, apesar de expor dados referentes só ao ano de 2004, contribui para a análise desta seção, por demonstrar o nível de comprometimento dos dois maiores impostos arrecadados pela União, ou seja, 44% do total arrecadado pelo Governo Federal com esses tributos são transferidos obrigatoriamente para estado e municípios, sendo que os últimos ficam com a maior parcela dos recursos, recebendo 22,5% do total. Esse fato evidencia que a União, mesmo recebendo a maior parcela de recursos tributários, não centraliza a sua arrecadação e, ao fazer esses repasses, diminui sua capacidade de financiamento, inclusive para a área educacional, em favor das outras esferas administrativas que são atendidas pelos fundos.

Apesar da demonstração da ampliação da capacidade de financiamento dos estados e municípios através das transferências constitucionais dos impostos federais, a Tabela 6 não revela valores acerca desse incremento das receitas estaduais e municipais. Para corrigir essa distorção, realizou-se uma estimativa baseada nos percentuais de transferência dos impostos, nos anos de 2004, tanto para o FPM como para o FPE, utilizando-se valores arrecadados do Imposto de Renda e do IPI. Esses dados demonstram uma tendência de favorecimento no envio de recursos aos municípios brasileiros, o que é coerente, ao menos no que tange à legislação educacional brasileira, que acabou por transferir diversas responsabilidades para essa esfera de governo, mesmo tendo conhecimento do baixo potencial arrecadatório de seus impostos diretos.

Tabela 7 – Arrecadação do IR e do IPI, segundo as transferências constitucionais e a cota retida pelo Governo Federal no Brasil — 1991-2005 (US\$ 1.000,00)

Ano	Imposto de Renda				Imposto sobre Produtos Industrializados			
	Arrecadação	Parcela Federal	FPM	FPE	Arrecadação	Parcela Federal	FPM	FPE
1991	14.142,00	7.919,52	3.181,95	3.040,53	9.057,00	5.071,92	2.037,83	1.947,26
1992	14.940,00	8.366,40	3.361,50	3.212,10	9.255,00	5.182,80	2.082,38	1.989,83
1993	16.623,00	9.308,88	3.740,18	3.573,95	10.476,00	5.866,56	2.357,10	2.252,34
1994	20.159,00	11.289,04	4.535,78	4.334,19	11.608,00	6.500,48	2.611,80	2.495,72
1995	30.438,00	17.045,28	6.848,55	6.544,17	14.401,00	8.064,56	3.240,23	3.096,22
1996	32.744,00	18.336,64	7.367,40	7.039,96	15.216,00	8.520,96	3.423,60	3.271,44
1997	33.002,00	18.481,12	7.425,45	7.095,43	15.405,00	8.626,80	3.466,13	3.312,08
1998	41.110,00	23.021,60	9.249,75	8.838,65	13.866,00	7.764,96	3.119,85	2.981,19
1999	30.016,00	16.808,96	6.753,60	6.453,44	8.848,00	4.954,88	1.990,80	1.902,32
2000	32.290,00	18.082,40	7.265,25	6.942,35	10.085,00	5.647,60	2.269,13	2.168,28
2001	29.540,00	16.542,40	6.646,50	6.351,10	8.220,00	4.603,20	1.849,50	1.767,30
2002	30.307,00	16.971,92	6.819,08	6.516,01	6.717,00	3.761,52	1.511,33	1.444,16
2003	32.508,00	18.204,48	7.314,30	6.989,22	6.368,00	3.566,08	1.432,80	1.369,12
2004	36.179,00	20.260,24	8.140,28	7.778,49	7.438,00	4.165,28	1.673,55	1.599,17
2005	54.439,00	30.485,84	12.248,78	11.704,39	10.739,00	6.013,84	2.416,28	2.308,89

Fonte: Ministério da Fazenda, 2008.

As transferências constitucionais federais têm sido objeto de estudo do pensamento econômico brasileiro nos últimos anos. Isso se deve ao fato de que, a partir de 1998, ocorreu uma forte evolução no nível de despesa do Governo Federal com essa área, a qual passou de 2,7% do PIB em 1991 para 4,1% em 2007 (GIAMBIAGI, 2007). Esse incremento pode ser explicado tanto pelas concessões que o Governos Federal teve que fazer em nome da governabilidade, a partir de 1998, como pelo aumento e pelo incremento de algumas fontes arrecadatórias. No caso do FPE e do FPM, seu acréscimo foi explicado, principalmente, pelos aumentos ocorridos na arrecadação do Imposto de Renda, que foram muito mais expressivos do que a queda de arrecadação do Imposto Sobre Produtos Industrializados (GIAMBIAGI, 2007).

Referindo-se, ainda, às transferências, se o objeto deste estudo fosse apenas a parcela relativa aos ganhos estaduais, poder-se-ia apenas analisar o FPE, pois é ele o principal responsável pelo incremento de recursos para os estados através de receitas federais, além da complementação do Fundef/ Fundeb, que têm uma seção específica para seu estudo. Porém o exame do financiamento educacional necessita da análise dos dados relativos às transferências que favorecem os municípios brasileiros, e, nesse caso, não é possível se ater apenas ao FPM. Isto porque, além das transferências federais, os municípios ainda se beneficiam de transferências de impostos de competência estadual, como é o caso do ICMS e do IPVA.

Para que se realizem algumas inferências sobre as transferências estaduais para os municípios, utilizam-se dados extraídos do Tesouro Federal, que realizou um estudo do perfil e da evolução das finanças municipais de 1998 até 2006. Utilizando-se uma amostra de 2.951 municípios, extraiu-se o somatório de todas as receitas de transferências governamentais ano a ano. Os dados contidos na Tabela 8 confirmam a importância das transferências estaduais para a receita municipal, pois, nas cidades que fizeram parte do estudo, os recursos provenientes do ICMS e do IPVA são bastante significativos, sendo que o ICMS é a maior receita dentre todas as descritas, chegando a uma média de 25% do total arrecadado pelos municípios durante os anos estudados.

Ainda dentro do escopo de análise dos dados referentes à Tabela 8, verifica-se que a afirmação de que os recursos próprios dos municípios não são condizentes com o nível de demanda por serviços públicos que esses entes devem prestar é verdadeira, pois, a despesa geral dos municípios chegou a R\$ 937.915.000,00, enquanto a receita própria atingiu R\$ 348.962.000,00, ou seja, apenas 37,21% do total necessário para a manutenção dos municípios. Já as transferências de recursos federais e estaduais foram responsáveis por financiar 65,44% das despesas municipais. Isso demonstra o grau de descentralização da receita do Estado, uma vez que estudos demonstram que a dependência fiscal dos municípios para com as transferências é um indicador do nível em que se encontram as políticas descentralizantes no País (PIANCASTELLI, CAMILLO, 2003), ou seja, o recurso próprio de impostos municipais configura-se como uma complementação dos recursos transferidos para esses entes, para fazerem frente às suas despesas.

Tabela 8 – Evolução das finanças municipais de 1998 até 2006

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAIS
1) RECEITA BRUTA=	85.191	90.357	98.611	103.495	108.684	104.176	115.997	121.594	134.673	962.778
RECEITA LÍQUIDA										
RECEITAS DE ARRECADADAÇÃO PRÓPRIA	31.561	32.560	34.958	36.473	39.534	39.456	43.048	43.803	47.569	348.962
IPTU	6.292	7.379	7.314	7.596	8.129	8.228	8.650	8.840	9.318	71.745
ISS	8.505	8.251	9.003	9.681	9.914	9.771	11.094	12.308	14.208	92.735
IRRF	1.476	1.484	1.795	2.037	2.013	2.157	2.187	2.335	2.563	18.046
OUTRAS	15.288	15.446	16.846	17.159	19.478	19.300	21.117	20.320	21.479	166.435
RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS	53.629	57.797	63.653	67.022	69.150	64.720	72.949	77.791	87.105	613.816
FPM	12.303	13.291	13.634	15.210	17.149	16.017	16.883	19.991	20.750	145.228
LC 87/96	486	1.069	944	832	1.144	875	700	630	371	7.050
ICMS	19.781	21.042	23.344	24.948	26.126	26.177	28.104	27.982	31.430	228.935
IPVA	3.412	3.221	3.573	3.959	4.027	3.869	4.220	4.302	5.202	35.784
SUS	4.117	5.602	7.060	6.984	7.178	7.854	10.108	10.408	11.936	71.247
FUNDEF	4.761	5.981	6.895	7.368	9.311	9.568	10.509	11.540	12.527	78.461
FNDE	188	263	379	466	861	957	1.254	1.897	2.298	8.562
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	2.621	1.788	2.318	1.645	3.372	1.281	2.092	1.372	2.731	19.220
OUTRAS	5.962	5.541	5.505	5.609	5.591	4.185	5.656	6.744	7.489	52.284
(-) DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	0	0	0	0	5.608	6.064	6.577	7.075	7.629	32.954
2) DESPESAS NÃO FINANCEIRAS	86.233	90.384	93.716	97.344	106.847	105.024	112.999	114.976	130.392	937.915
PESSOAL	40.788	42.996	44.380	47.737	47.758	48.053	50.876	52.261	55.889	430.737
ATIVOS	28.501	29.061	30.613	32.105	35.705	35.505	38.269	41.087	45.413	316.258
INATIVOS E PENSIONISTAS	5.450	5.761	5.798	6.219	6.325	6.283	6.493	5.103	3.867	51.299
OUTRAS	6.837	8.175	7.969	9.413	5.728	6.265	6.114	6.071	6.609	63.180
OUTRAS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	45.445	47.388	49.336	49.607	59.089	56.971	62.123	62.715	74.503	507.177
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	33.775	36.857	37.974	39.916	45.156	45.219	48.950	52.727	59.931	400.504
INVESTIMENTOS	10.005	8.711	9.972	8.618	13.204	10.967	12.714	9.619	14.173	97.984
OUTRAS DESPESAS DE CAPITAL	1.665	1.820	1.390	1.073	729	785	459	369	400	8.690
3) RESULTADO PRIMÁRIO	(1.042)	(27)	4.894	6.151	1.838	(849)	2.998	6.618	4.282	24.863

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Estudo de Caso de 2.951 Municípios com dados em milhões corrigidos pelo IPCA de 2006.

Dentro do perfil das finanças municipais, o arquivo em Excell: 3 PE 1998 2006 AMOSTRA POP.xls.

Após as inferências sobre o volume de transferências realizado pela União e pelos estados para as prefeituras, pode-se chegar a algumas conclusões acerca da vinculação constitucional de receitas tributárias para a área educacional através de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Iniciou-se a seção demonstrando que a base para o funcionamento da vinculação são tanto os percentuais de recursos das receitas e das transferências de impostos como a definição do que se pode considerar como gasto em MDE. Esses são os pilares que definem o volume do financiamento educacional e a sua forma de aplicação.

Com relação aos dados apurados, constatou-se que houve uma acentuada evolução da carga tributária, mas que não garantiu um aumento na mesma proporção do nível de

financiamento para a educação. Isso se deu pelas características dessa elevação tributária, que se concentrou em áreas não vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, como é o caso da receita da seguridade social. Com relação à distribuição das receitas de impostos, analisaram-se, primeiramente, os impostos federais, que tiveram o maior aumento do período em estudo. Esse incremento da arrecadação federal teve como principal responsável o Imposto de Renda retido na fonte, que, além de ser a maior fonte de arrecadação tributária federal, ainda teve a maior evolução dentre todos os impostos nos anos de 1991 a 2005.

Após a verificação dos valores relativos às receitas federais, observou-se o comportamento dos impostos estaduais. Estes foram bastante significativos, mesmo quando comparados às receitas tributárias federais, apesar de no ano de 1992 a participação dos tributos federais no PIB ter ultrapassado a parcela estadual. Esse fato ocorreu, em grande parte, devido à estabilidade do maior imposto estadual, o ICMS, com relação ao PIB, que contrastou com a evolução do IR, o que acabou por ocasionar a perda de participação das receitas estaduais com relação a receitas federais, durante o período.

Quanto à parcela de impostos municipais, demonstrou-se seu pequeno valor com relação ao PIB. Esse fato é preocupante para o campo educacional, pois se sabe que, tanto a LDB quanto o Fundef aumentaram as responsabilidades municipais com relação, principalmente, ao ensino fundamental e que o montante de recursos próprios do município não é capaz de suplantar esses acréscimos de despesa. A partir dessa constatação, buscaram-se informações acerca das transferências governamentais tanto da União quanto dos estados, a fim de se comprovarem, dois aspectos. Primeiramente, a descentralização de recursos do Governo Federal, pois a Constituição de 1988 descentralizou as responsabilidades, e seria importante comprovar que também houve descentralização dos recursos federais. O segundo aspecto estava ligado às transferências municipais, pois estas deveriam ser bastante significativas, uma vez que os recursos próprios dos municípios não eram condizentes com o nível de demanda por serviços sociais desses entes.

Quanto à descentralização de recursos por parte do Governo Federal, pode-se dizer que ela foi comprovada mediante os dados das Tabelas 6 e 7, que demonstram, em percentuais e em valores absolutos, que a União dispõe de aproximadamente 44% dos recursos de seus dois principais impostos (IR e IPI) para a composição das cotas do FPM e do FPE. Já com relação aos valores transferidos para os municípios tanto pela União como pelos

estados, é possível observar, através de um estudo realizado pelo Tesouro nacional, que o volume é grande sendo que, inclusive, os valores repassados são maiores do que a própria receita municipal, levando à conclusão de que essas transferências são fundamentais para o cumprimento dos objetivos constantes na LDB.

Demonstrou-se também que todas as esferas de governo possuem valores disponíveis para realizar gastos no campo educacional, seja por meio de receitas próprias, seja através de transferências intragovernamentais, e que, apesar de a receita tributária não ter crescido tanto quanto a da seguridade social, houve um incremento significativo de recursos no período, devido à vinculação constitucional. Ainda assim, sabe-se que o montante de recursos deslocados para a área educacional não é suficiente para contemplar todo o histórico de defasagem das demandas sociais nesse campo, conforme revela o próprio Plano Nacional de Educação, que propõe um aumento da meta do gasto em educação para 7% do PIB nos 10 anos de vigência dessa lei.

O próximo assunto a ser tratado diz respeito às receitas vinculadas e às transferências constitucionais, sendo realizado um estudo quanto ao direcionamento dessa receita tributária para a área do ensino fundamental, através da sub-vinculação de alguns impostos, para compor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, que, posteriormente, foi transformado no Fundeb, com seus recursos contemplando toda a educação básica.

O estudo das transferências obrigatórias vinculadas ao ensino é de suma importância, porque elas podem demonstrar se os valores dispostos para essa área são capazes de suplantar os objetivos gerados pela legislação atual. As transferências geradas por obrigações constitucionais vinculadas a demandas sociais possibilitam um retorno mais efetivo que as transferências sem um objetivo explícito, as quais, por sua vez, não têm conseguido diminuir as discrepâncias entre as rendas *per capita* dos estados e municípios (PIANCASTELLI, CAMILLO, 2003). Logo, a relevância dos fundos para a educação fundamental e para a básica reside no fato de que tais instrumentos têm uma ação mais efetiva para a diminuição das desigualdades regionais do que aqueles repasses que não estão vinculados a ações específicas.

3.2 A SUBVINCULAÇÃO DAS RECEITAS PARA A EDUCAÇÃO

Continuando o estudo das formas de financiamento educacional, passa-se, agora, a analisar as subvinculações das receitas tributárias, portanto, pretende-se abordar, nesta seção, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, que, no seu encerramento, em 2006, após uma vigência de 10 anos, foi substituído pelo Fundeb. Primeiramente, relatam-se os objetivos desses fundos, enfatizando-se suas características e funções. Posteriormente, realiza-se uma avaliação das possibilidades de eles garantirem as exigências das legislações nacionais acerca desse tema, sendo que, por fim, faz-se uma análise da evolução dos recursos provenientes desses fundos para os estados e municípios.

A idéia de concepção do Fundef surgiu da constatação de que apenas a vinculação constitucional não era capaz de garantir um financiamento suficiente que possibilitasse a universalização do nível de ensino obrigatório, nem gerava a transparência e a equidade necessárias à consecução desse objetivo, uma vez que, desde a Constituição de 1988, devido ao processo de descentralização, as distorções entre as regiões cresceram consideravelmente. Partindo desses pontos e através da implementação pioneira do Censo escolar, foi tomando forma a constituição de um fundo de natureza contábil no âmbito de cada estado, onde a distribuição de recursos estivesse ligada ao número de matrículas de cada rede de ensino no nível fundamental (SEMEGHINI, 2001).

Portanto, o Fundef teve sua base constitucional gerada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 12 de setembro de 1996. Esta EC alterou o texto constitucional e assegurou a criação de um fundo, no âmbito dos estados e do Distrito Federal, que contemplasse o ensino fundamental com a subvinculação de receitas de impostos. O Fundo teve sua versão final na Lei Federal nº 9.424, que o instituiu, e foi regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 2.264, de 27 de junho de 1997.

O Fundef foi criado com o objetivo de priorizar o ensino fundamental e valorizar o magistério, além dos de equalizar os gastos entre as regiões do País neste nível de ensino, e aumentar a média salarial dos professores em efetivo exercício do magistério. Esses três objetivos principais seriam realizados pelas ações propostas na sua lei de criação, através do

aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro, da ampliação dos recursos para o ensino fundamental e de uma maior visibilidade da gestão dos recursos públicos (CASTRO, 2001). Para que isso fosse possível, o Fundo foi constituído da seguinte forma:

- é um fundo estadual, ou seja, cada estado constitui um fundo, com sua arrecadação somada às de seus municípios (§ 1º do art. 5º da EC 14 de setembro de 1996), que é distribuído entre os entes de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, computado através do censo escolar do ano anterior ao do repasse (§ 2º do art. 5º da EC 14 de setembro de 1996);
- seus recursos são provenientes em 15% da arrecadação do, FPE e de FPM respectivamente, o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (incisos I, II e III do § 1º do Art. 1º da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996) e a Lei de Desoneração de Exportações conhecida como “Lei Candir” (§ 2º art. 1º da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996);
- ainda foi criado um instrumento que permite à União complementar os recursos do Fundo, caso este não atinja o valor mínimo por aluno estipulado por lei (§ 3º Art. 1º da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996);
- o valor mínimo por aluno foi definido, para o primeiro ano, no valor de R\$ 300,00 (§ 4º do art. 6º da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996), posteriormente, o mesmo passou a ser calculado anualmente; até 2004, era um valor da primeira à quarta série e outro da quinta à oitava, além de se diferenciarem os valores do ensino especial (Incisos I, II e III do § 2º do Art. 2º da Lei 9.424 de 24 de dezembro de 1996). A partir de 2005, foram definidas quatro formas de diferenciação — áreas urbanas, áreas rurais, séries iniciais e finais (Ministério da Educação, 2007).
- o valor recebido pelos entes do Fundo deve ter, no mínimo, 60% de sua totalidade utilizada para a valorização do magistério, e o restante pode ser

aplicado nas outras áreas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental (art. 7º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996).

Um último aspecto referente à constituição do Fundef está relacionado à sua vertente democrática e inovadora, porque, além do controle habitual realizado pelos tribunais de contas, a sua legislação concebeu a criação de um conselho de acompanhamento e controle dos seus gastos (art. 4º da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996). Tal conselho tem como obrigação fiscalizar esses gastos através de um colegiado formado por representantes do poder Executivo, de entidades de classes dos professores e funcionários, além de alunos e pais. Esse fato demonstra que um dos objetivos do Fundo é trazer mais transparência aos dispêndios, afora um controle que extrapola a esfera pública.

O Fundef findou no ano de 2006²¹, sendo imediatamente substituído pelo Fundeb, que manteve as mesmas bases do anterior, porém com diferenças profundas tanto em seus objetivos quanto em seus instrumentos de financiamento. Esse novo fundo teve sua Emenda Constitucional nº 53 publicada no dia 19.12.06, o qual gerou os dispositivos constitucionais para a posterior Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, que o criou. A MP foi posteriormente substituída pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O Fundeb pretende estimular os estados e municípios a priorizarem todo o ensino básico e não apenas o fundamental. Porém, para isso, é necessário ampliar as bases de financiamento de seu predecessor, o Fundef, para que possa contemplar toda a demanda proveniente da ampliação do escopo de atendimento. Para tanto, o Governo Federal aumentou o número de impostos que compõem o Fundo e o percentual a ser extraído da receita em nome deste. Isso evidencia que, para se compreender as diversidades entre Fundef e Fundeb, deve-se priorizar o estudo tanto da ampliação da sua base de financiamento como de seus objetivos mais amplos com relação ao ensino básico, pois são essas as diferenças mais marcantes entre os dois.

Para uma maior clareza sobre as alterações de concepções de um fundo para outro, utiliza-se o Quadro 2. Ele expõe as principais alterações ocorridas com o advento do Fundeb. Primeiramente, apresenta o período de vigência do Fundo, que foi ampliado de 10 para 14

²¹ O Fundef já foi criado com uma duração determinada de 10 anos; como ele iniciou no ano de 1997, 2006 estava definido como ano de seu encerramento.

anos do Fundef para o Fundeb. Seu alcance também foi aumentado, pois passou a atender a todas as áreas do ensino básico (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, ensino de jovens e adultos, educação especial, educação profissionalizante e educação indígena e de quilombola).

A inserção de novas metas com relação ao alcance do Fundo gerou a necessidade de alteração de seus instrumentos de financiamento, a fim de que os mesmos comportassem o acréscimo de gasto exigido pelo fundo ampliado. Com isso, elevou-se o percentual de contribuição dos impostos para 20% do total arrecadado (art. 3º da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007) progressivamente, chegando-se a esse percentual a partir do terceiro ano (alíneas a, b e c dos incisos I e II do § 1º do art. 31 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007).

O financiamento do Fundeb teve duas outras alterações fundamentais em sua criação. Primeiramente, aumentou-se o número de impostos que compõem a cesta do fundo. Incluíram-se o IPVA, o ITCMD e o ITR, além dos Impostos Sobre Renda e Proventos Incidente sobre Rendimentos pagos pelos estados e municípios (art. 3º da Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007). Outro fator relevante foi a ampliação da complementação da União, que passou a ter um valor mínimo fixo crescente nos três primeiros anos do Fundeb (incisos I, II e III do § 3º do art. 31 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007) e, posteriormente, no quarto ano, passa-se o percentual de 10% do valor total que compõe o Fundo como a parcela obrigatória de contribuição do Governo Federal (art. 6º da Lei nº 11.949, de 20 de junho de 2007). Isso demonstra um grande avanço com relação ao Fundef, que previa para 2005 uma complementação de apenas R\$ 395,3 milhões.

A distribuição dos recursos também sofreu alterações, pois os outros níveis de ensino, que não o fundamental, passaram a receber progressivamente pelos seus alunos, chegando a 100% no terceiro ano (alíneas A, B e C do inciso II do § 1º do art. 31 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007). Quanto à utilização desse recurso adequou-se seu uso para todo o ensino básico, mantendo-se a regra dos 60% dos gastos com professores no efetivo exercício do magistério (art. 22 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007). O valor mínimo que o Fundo deve repassar, por aluno, sofreu maiores subdivisões, para poder englobar todas as divisões do nível básico, dando-se destaque para as creches de tempo integral, a educação de jovens e adultos e a educação indígena e de quilombola (incisos do I ao XV do art. 36 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007).

Quadro 2 – Dados comparativos entre o Fundef e o Fundeb

Parâmetros	FUNDEF	FUNDEB	
Vigência	10 anos.	14 anos.	
Alcance	Ensino Fundamental.	creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio.	
Entes participantes	estados, Distrito Federal e municípios.	estados, Distrito Federal e municípios.	
Percentual de contribuição	15%	<u>IMPOSTOS ANTIGOS</u> 16,66% no 1º ano; 18,33% no 2º ano; 20,00% a partir do 3º ano	<u>IMPOSTOS NOVOS</u> 6,66% no 1º ano; 13,33% no 2º ano; 20,00% a partir do 3º ano
Fonte do financiamento	Fundo de Participação dos Estados; Fundo de Participação dos Municípios; Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações; Desoneração de Exportações; Complementação da União	Fundo de Participação dos Estados; Fundo de Participação dos Municípios; Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações; Desoneração de Exportações;	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores; Proventos incidentes sobre Rendimentos pagos pelos Estados e Municípios; Cota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios;
		Complementação da União	
Complementação da União ao Fundo	R\$ 395,3 milhões, valores para 2005: Não há definições de parâmetros que assegurem o montante de recursos da União para o Fundo.	2 bilhões no 1º ano; 3 bilhões no 2º ano; bilhões no 3º ano; total dos fundos a partir do 4º ano	4,5 10% do
Distribuição de recursos	Com base no número de alunos do ensino fundamental, de acordo com o Censo Escolar do ano anterior.	Com base no número de alunos da Educação básica de acordo com o Censo Escolar do ano anterior. Alunos do ensino fundamental: 100% a partir do 1 ano; Demais níveis da educação básica:	1/3 no 1 ano; 2/3 no 2 ano; totalidade no 3 ano.
Utilização dos recursos	Mínimo de 60% para profissionais do magistério no ensino fundamental; o restante dos recursos deve ser gasto em MDE para o ensino fundamental.	Mínimo de 60% para profissionais do magistério no ensino básico; O restante dos recursos deve ser gasto em MDE para o ensino básico.	
Valor mínimo nacional por aluno/ano	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: Até 2004: 1 – 4 série; 5 - 8 série. A partir de 2005: Séries Iniciais Urbanas e Rurais; Quatro Séries Finais Urbanas e Rurais.	Fixado anualmente com as seguintes diferenciações: Educação Infantil (Pré-Escola e creche tempo integral); Séries Iniciais Urbanas e Rurais; Quatro Séries Finais Urbanas e Rurais; Ensino Médio Urbano e Rural; Ensino Médio Profissionalizante; educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Indígena e de Quilombolas	Educação

Fonte: Fernandes, 2008

Com a aprovação da Lei de criação do Fundeb, ocorreram alterações na política educacional nacional, conforme comprova o Quadro 2. Essas mudanças visam levar o país a um crescimento das vagas e a uma maior qualificação do ensino além do fundamental (que possui patamares aceitáveis, ao menos com relação ao acesso à escola), ampliando o foco de atuação da política pública na área da educação.

Portanto, o Fundef e, posteriormente, o Fundeb tiveram e têm como objetivo garantir patamares mínimos de investimento e gastos para os níveis de ensino que a política educacional considerar prioritário. Para isso, são utilizados dois instrumentos principais, a saber, a sub-vinculação da receita de impostos para o Fundo e a definição de percentuais a serem recolhidos dos tributos selecionados. Ainda se utiliza como garantia de que os recursos serão aplicados nas áreas previamente definidas pelo Estado uma série de medidas que delimitam os dispêndios das esferas públicas, permitindo que o Governo Federal tenha controle sobre as políticas estaduais e municipais.

Com relação às possibilidades de cumprimento das imposições legais, o Fundef demonstrou cumprir os principais preceitos preconizados pela LDB. Ele só podia ser utilizado para ações no ensino fundamental, portanto, nesse ponto, ele seguia a tendência das diretrizes de ensino em priorizar esse nível de ensino. Além disso, 60% de seus gastos eram para o pagamento de professores no efetivo exercício da profissão, ligado diretamente ao artigo 67 da LDB, que preconiza a valorização do profissional da educação através da criação e da manutenção de um piso mínimo salarial para eles.

Outro ponto que aproximava o Fundef do regramento da LDB é a busca de equalização de dispêndio educacional para as diferentes regiões do Brasil, isto porque, ao compor o Fundo, o valor era dividido entre todos os entes federados, regionalmente, de acordo com um custo/aluno previamente estipulado. Se o ente federado não conseguisse alcançar esse custo/aluno, ele tinha o valor complementado por aqueles que possuíssem saldos positivos. Por fim, o Fundo utilizava um percentual da arrecadação, a partir de uma cesta de imposto, para a composição de seu saldo, como demonstrado no artigo 68 da LDB.

O Fundeb sucedeu o Fundef mantendo as mesmas bases, porém algumas alterações demonstram uma nova tendência, por parte da legislação atual, em aumentar as fontes de recursos para além do ensino fundamental, englobando a educação básica como um todo. Essa política está ligada à diretriz nacional de educação, uma vez que esta preconiza o encaminhamento gradual à universalização do ensino médio e o direito de toda criança de ter acesso à educação infantil, portanto, ao ampliar o escopo de atuação do Fundef, o Fundeb busca ampliar o financiamento dos níveis educacionais, a fim de contemplar todos os aspectos de Lei de Diretrizes e Bases da educação brasileira.

A implementação tanto do Fundef como do Fundeb foi alvo de diversas discussões acadêmicas e políticas, pois suas criações geraram conseqüências para as receitas das esferas de governo e para as políticas educacionais. As visões acerca desses dois fundos vão desde críticas mais enfáticas à sua formatação até análises bem favoráveis de sua implementação. Com relação às avaliações críticas, tem-se que os dois fundos não foram capazes de criar instrumentos eficazes de combate à má-utilização desses gastos, uma vez que os conselhos de controle e acompanhamento dos fundos não foram bem sucedidos nessa tarefa (DAVIES, 2006).

Além das questões relativas ao controle desse gasto, esses autores, com uma visão contrária à forma com que o Governo Federal conduziu o Fundef chamam atenção para outros pontos, como é o caso da complementação da União, que não foi cumprida, gerando um prejuízo de mais de R\$ 30 bilhões, segundo estimativas, para os estados e municípios. Isso se deveu ao fato de que o valor mínimo nacional do custo/aluno, elaborado, todo o ano, pelo Governo Federal, esteve sempre abaixo daquele regulamentado pela legislação do Fundef. Seguindo essa mesma linha para o caso do Fundeb, tem-se que os valores dispostos como obrigatórios para a complementação da União estão abaixo do potencial arrecadatório do Governo Central, o que, novamente, gera perdas aos outros entes (DAVIES, 2006).

O baixo valor da complementação da União é outra crítica feita à criação do Fundef, pois, se o valor que a União transfere aos estados e municípios, por meio desse fundo é irrisório, estes não geram maior valor para os gastos educacionais, servindo apenas para redistribuí-los e fixá-los dentro de uma concepção de política nacional de prioridade, seja no nível de ensino fundamental (Fundef), seja no básico (Fundeb), sendo que essa fixação acaba por não privilegiar os gastos em outras áreas do ensino, que segundo esta linha de pensamento contrária aos fundos, deveriam ser privilegiados, pois a educação somente funcionaria se fosse pensada como um todo e não fracionada, conforme propõem os fundos (DAVIES, 2006).

A redistribuição dos recursos entre estado e municípios dentro do âmbito de cada um dos fundos também sofre críticas, pois essa forma pressupõe que, sempre que houver ganho para algum ente, este virá das perdas de outros, e ainda é demonstrado que os fundos privilegiam aquelas esferas públicas que possuem uma rede mais expressiva, sendo que os municípios menores e mais pobres, que, devido ao baixo valor de suas receitas próprias,

dependem muito dos fundos de participação municipais, têm fortes perdas, uma vez que não possuem grandes redes e, por isso, não recebem valores expressivos dos fundos. E mais, como são praticamente dependentes das receitas do FPM, pode-se dizer que eles perdem em torno de 15% do montante que dispõem para fazer frente à toda sua gama de gastos, no caso do Fundef (DAVIES, 2006).

No caso do Fundeb a perda ocorre não apenas naqueles municípios menores e com pequenas redes de ensino. Como entram na divisão de recursos tanto as matrículas do ensino médio (competência estadual) como as do ensino infantil (competência municipal), a sua redistribuição privilegia os estados, pois os mesmos possuem um número muito maior de alunos matriculados na rede de ensino médio do que de alunos matriculados nas redes de ensino infantil dos municípios, além de o valor por aluno do ensino médio ser maior do que o do ensino infantil. Ou seja, o Fundeb gera perdas de receitas dos municípios em favor dos estados (DAVIES, 2006).

Por fim, demonstra-se que, segundo a percepção desses autores, o Fundef e também o Fundeb não possuem instrumentos para combater a principal mazela da educação brasileira, ou seja, as diferenças no custo/aluno entre os estados da Nação, isto, porque, eles, apenas redistribuem os recursos dentro do âmbito de cada estado, e a complementação da União, não consegue aproximar os valores de gasto *per capita* de um estado para o outro, devido ao seu pequeno montante não possibilitando um combate real às desigualdades entre as regiões do País (DAVIES, 2006).

Quanto à corrente favorável a implementação dos fundos, destacam-se algumas análises que mostram aspectos positivos para a educação, gerados por eles. Esses autores frisam que o ponto fundamental que comprova os ganhos realizados pelo Fundef é o comprovado aumento na oferta de ensino fundamental do País, ou seja, o Fundef possibilitou o cumprimento de um dos preceitos constitucionais — o da universalização do acesso nesse nível de ensino —, pois, no período 1996-2001, o percentual de crianças de sete a 14 anos que estavam na escola passou de 89% para 97% (SEMEGHINI, 2001).

Outro ponto favorável à criação do Fundef relaciona-se aos ganhos de arrecadação para os municípios, quando da distribuição dos recursos dentro do âmbito de cada fundo estadual. Essa tendência estava em consonância com a legislação, que, desde a Constituição

de 1988, repassa responsabilidades para as esferas inferiores, que, por sua vez, necessitam de acréscimos de recursos para cumpri-las. Além disso, esses ganhos de arrecadação representam uma distribuição mais justa de recursos, uma vez que a base do repasse não é quanto o município ou estado arrecadam, mas, sim, o tamanho de sua rede de ensino. Logo, quem tem as maiores redes tem mais recursos, não importando seu nível de arrecadação de tributos ou transferências (SEMEGHINI, 2001).

Outro aspecto, que é capaz de contradizer as visões mais críticas ao Fundef, que dizem respeito ao número de municípios com saldos negativos na composição dos fundos estaduais, os quais em 2000, perfaziam aproximadamente 51% do total de cidades brasileiras, é o de que esses municípios são responsáveis por apenas 20% do total de matrículas no ensino fundamental. Ou seja, mesmo que a maioria das cidades tenha perdas com o Fundef, elas são responsáveis por uma pequena parcela das matrículas nesse nível de ensino, no Brasil, o que demonstra que o Fundo está repassando corretamente recursos para aqueles entes que têm um maior número de alunos (SEMEGHINI, 2001).

Outra conclusão favorável à criação do Fundef é a de que ele foi capaz de aumentar o valor *per capita*, no ensino fundamental, que seria gasto pelos municípios mais pobres, sendo que, em mais de 2.500 cidades, os valores não passavam de R\$ 350,00 por aluno, com uma média de R\$ 180,00. O Fundef foi capaz de proporcionar um incremento de 112,6%, mantendo o valor por aluno em R\$ 382,50. Esse resultado fez com que principalmente às Regiões Norte e Nordeste, fossem favorecidas por ele, com um aumento de arrecadação de seus fundos entre 90% e 117,5%, no ano 2000 (SEMEGHINI, 2001).

Com relação à redistribuição de recursos para a área educacional, há uma percepção, por parte da corrente favorável ao Fundef, de que ele cumpriu seus objetivos, uma vez que houve um incremento de receitas para a educação fundamental nos municípios situados nas regiões mais desfavorecidas do País, além de favorecer também as regiões metropolitanas (exceto as capitais), onde se encontra uma grande parcela da exclusão social brasileira (SEMEGHINI, 2001).

Um último ponto de defesa teórica do Fundef refere-se a um de seus aspectos centrais, que é a valorização do magistério. Primeiramente, houve o incremento de 10% no número de postos de trabalho de docentes do ensino fundamental de 1997 até 2000. Além

disso, ocorreu um substancial acréscimo nas atividades de capacitação dos profissionais da área educacional e um aumento no nível médio de rendimento dos professores do ensino fundamental, sendo que este se deu principalmente nas Regiões Norte e Nordeste, onde o valor salarial era menor do que nas demais regiões (SEMEGHINI, 2001).

Apesar dessas visões, tanto a crítica quanto a favorável, discordarem em praticamente toda sua argumentação, há concordâncias. Primeiramente, sobre o avanço que representou para a educação fundamental a melhoria da distribuição de recursos no âmbito de cada estado, no caso dos teóricos contrários ao Fundo. Posteriormente, por parte dos defensores do Fundef, é sabido que ele não conseguiu melhorar os níveis de qualidade do ensino, que ainda se encontram muito aquém do esperado.

Após a apresentação do Fundef, das suas possibilidades para o cumprimento dos preceitos legais da educação básica pública brasileira e, ainda, de uma revisão acerca do pensamento teórico sobre esse tema, pode-se iniciar a exposição de dados sobre a evolução do seu nível de recursos. Cabe explicar-se, que serão utilizados os dados referentes aos montantes transferidos pelos fundos estaduais para que cada estado e seus municípios apliquem em educação no nível fundamental, ou seja, serão analisados, em separado, os dados relativos às receitas municipais e estaduais provenientes de cada fundo, para que seja demonstrada qual a participação desses entes administrativos na composição geral do Fundef. Os primeiros dados são relativos aos valores recebidos pelos municípios, sendo que, posteriormente, será analisada a cota estadual e, por fim, a composição do Fundo como um todo.

Começa-se a análise através do conteúdo da Tabela 9. Nela, são expostos os dados relativos à distribuição de recursos dos fundos estaduais para seus municípios, sem a participação das parcelas de valores referentes ao estado detentor do fundo. Nota-se, nela, que os fundos estaduais proporcionaram uma receita aos municípios de aproximadamente R\$ 154 bilhões a preços de 2007, durante os anos analisados. Esses valores, portanto, condizem com outros estudos, que demonstram um aumento das redes municipais de ensino (SEMEGHINI, 2001), uma vez que os municípios estavam buscando recuperar os valores despendidos no momento da composição do Fundo.

Com relação à arrecadação municipal dos fundos no âmbito de cada estado, sabe-se que ela depende do cálculo do coeficiente de distribuição de recursos do Fundef, que não pode ser menor do que o valor anual estimado do custo/aluno calculado pelo Governo federal. Esse cálculo gerou valores brutos transferidos para os municípios conforme os dados da Tabela 9, sendo que os que mais obtiveram retorno do Fundo eram pertencentes aos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais, com valores respectivamente, R\$ 27,7 bilhões; R\$ 16,2 bilhões; R\$ 13,7 bilhões e R\$ 12,9 bilhões. Esses valores devem-se principalmente ao grande potencial arrecadatório desses estados, que, por sua vez, eleva o custo/aluno estadual, gerando um maior aporte de recursos para seus municípios.

Os municípios que menos arrecadaram pertencem aos Estados de Roraima (R\$ 167,4 milhões), Amapá (R\$ 412,5 milhões), Acre (R\$ 713,3 milhões) e Rondônia (R\$ 1,3 bilhão), sabidamente estados com baixo nível de arrecadação. Porém estes dados necessariamente não demonstram a existência de uma grande desigualdade entre os Estados de São Paulo e Roraima, por exemplo, porque, quando se analisa o custo/aluno²² dessas regiões se nota que Roraima teve um custo/aluno, em 2006, maior do que o de São Paulo em todas as divisões do ensino fundamental, ou seja, quando se comparam as receitas vindas do Fundo com o tamanho respectivo de cada rede, pode-se, inclusive, inferir que o Estado de Roraima tem um volume de recursos por aluno, via Fundef, maior do que São Paulo no ano de 2006.

Ou seja, a rede municipal de ensino paulista é muito maior do que a dos municípios de Roraima, sendo capaz, inclusive, de suplantando a diferenças de arrecadação entre os dois Estados. Dados do **Censo Escolar** de 2006²³ confirmam isso, expondo que Roraima tem, em suas redes municipais de ensino fundamental, apenas 18.650 alunos, enquanto São Paulo tem aproximadamente 2.249.262 alunos.

Portanto, os dados da Tabela 9 mostram uma parcela importante da capacidade de financiamento dos municípios para a educação fundamental. Porém, além da análise do total arrecadado, no período de vigência do Fundo, pelos municípios, é importante avaliar-se o comportamento do custo/aluno de cada um dos estados e do número de matrículas nas redes

²² Dado obtido através do site do MEC (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>: Acesso em: 02/02/2008).

²³ Dados s obtidos através do Instituto de Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em:02/02/08).

de ensino, pois são esses dados combinados que podem dar um panorama acerca da distribuição de recursos pelo Fundef.

Tabela 9 – Valor repassado aos municípios pelos fundos estaduais que compõem o Fundef segundo os estados — 1998-06 (R\$ milhões)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAL
ACRE	64,75	63,27	69,06	77,26	85,05	76,43	79,83	93,29	104,41	713,35
ALAGOAS	330,07	320,31	332,46	341,60	361,96	325,12	354,35	382,87	416,34	3.165,07
AMAZONAS	218,63	243,27	272,57	309,87	333,45	320,89	346,12	411,59	457,74	2.914,15
AMAPÁ	29,50	35,62	41,76	40,41	49,34	44,48	47,71	56,74	66,91	412,47
BAHIA	1.130,52	1.524,36	1.481,81	1.518,68	1.603,93	1.388,20	1.518,36	1.659,45	1.859,21	13.684,52
CEARÁ	762,06	834,35	818,63	867,53	939,92	861,15	904,49	976,68	1.117,21	8.082,01
DISTRITO FEDERAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ESPÍRITO SANTO	189,12	278,13	290,15	322,08	308,85	319,50	366,45	448,33	589,31	3.111,92
GOIÁS	289,28	324,82	350,00	400,32	445,48	431,59	473,58	532,18	574,46	3.821,70
MARANHÃO	665,47	795,30	754,46	720,18	769,77	664,89	809,02	870,93	904,56	6.954,58
MINAS GERAIS	818,27	1.326,10	1.379,63	1.517,89	1.504,70	1.377,60	1.481,30	1.692,41	1.808,46	12.906,36
MATO GROSSO DO SUL	155,96	202,32	201,32	226,23	230,26	219,15	263,99	301,14	355,00	2.155,37
MATO GROSSO	193,84	253,52	278,32	291,82	332,80	331,32	364,98	359,38	377,72	2.783,71
PARÁ	451,83	665,42	661,51	723,21	758,94	712,29	757,31	875,84	951,59	6.557,92
PARAÍBA	299,47	332,30	334,13	370,33	380,85	336,97	340,54	396,80	440,08	3.231,48
PERNAMBUCO	625,75	604,35	609,27	670,96	719,94	648,89	680,11	807,22	976,30	6.342,80
PIAUI	279,74	314,17	308,68	310,07	341,69	303,18	343,97	396,74	431,44	3.029,68
PARANÁ	827,02	871,40	913,14	943,79	990,91	942,10	971,28	1.049,71	1.102,68	8.612,03
RIO DE JANEIRO	1.757,28	1.720,26	1.776,12	1.864,68	1.865,81	1.665,86	1.786,65	1.805,29	1.976,96	16.218,92
RIO GRANDE DO NORTE	228,65	252,44	272,59	295,96	326,30	301,73	322,50	376,73	445,44	2.822,33
RONDONIA	91,30	102,30	125,92	142,16	152,20	154,89	168,75	199,59	211,64	1.348,74
RORAIMA	5,86	6,06	10,06	13,42	18,39	19,64	22,58	28,15	43,22	167,38
RIO GRANDE DO SUL	915,13	939,00	990,66	1.054,76	1.084,87	1.066,47	1.053,47	1.187,67	1.224,34	9.516,37
SANTA CATARINA	404,09	434,31	461,26	508,81	548,68	548,28	579,81	637,75	670,14	4.793,13
SERGIPE	167,97	175,10	190,83	218,21	250,93	227,53	239,34	278,90	316,00	2.064,81
SÃO PAULO	1.790,74	2.115,80	2.723,49	2.937,19	3.309,18	3.174,47	3.497,16	3.850,00	4.342,42	27.740,47
TOCANTINS	107,75	117,38	124,46	138,58	164,02	149,84	162,56	186,83	202,00	1.353,42
TOTAL	12.800,05	14.851,67	15.772,27	16.826,01	17.878,21	16.612,47	17.936,21	19.862,19	21.965,58	154.504,66

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

A análise evolutiva da parcela de recursos do Fundef repassada aos municípios é apresentado em valores percentuais na Tabela 10. Nela, utiliza-se o método de base fixa para determinar o percentual de evolução dos recursos para os municípios agrupados de acordo com seus estados de origem, comparando-se os valores com o primeiro ano de repasse dos recursos. Com relação ao total repassado via Fundef para as prefeituras, percebe-se que houve uma evolução de praticamente 72% no valor desse repasse, entre 1998 e 2006. Esse aumento, analisado em conjunto com os dados do **Censo Escolar**²⁴, confirma a ocorrência de um incremento no número de matrículas dos municípios e em suas bases de financiamento, explicitando a tendência de um movimento em torno da descentralização do ensino fundamental, gerado pela política de incentivo ao ensino fundamental sugerida pelo Fundef,

²⁴ Evolução percentual dos dados do **Censo Escolar** de 1999-06 esta disposto no Anexo A desta dissertação.

que motiva os municípios a reaverem os valores de impostos repassados para o Fundo, através do aumento de suas matrículas no ensino fundamental.

Ao observar os dados que demonstram a descentralização de recursos em favor dos municípios, via Fundef, destaca-se que aqueles que mais aumentaram sua participação na divisão de recursos são os, pertencentes aos Estados de Roraima, Espírito Santo, São Paulo e Rondônia, sendo que a evolução maior se deu em Roraima, chegando a um aumento de 637% em 2006, com relação a 1998. Quanto aos municípios que tiveram o menor acréscimo durante os anos pesquisados, podem-se citar os pertencentes aos Estados de Rio de Janeiro, Alagoas, Paraná e Rio Grande do Sul, onde a evolução foi de, respectivamente, 12%, 26%, 33,3% e 33,8%, ou seja, houve incremento no valor do repasse do Fundef para todos os valores acumulados dos municípios participantes de cada um dos fundos estaduais.

A evolução percentual dos valores mostra-se condizente com os dados do **Censo Escolar**, principalmente com relação às redes municipais dos dois estados que tiveram os maiores acréscimos de recursos por meio das devoluções do Fundo. Isto porque essas regiões também foram aquelas onde ocorreu o maior incremento de alunos nas redes municipais, com um acréscimo que chegou a 276% em Roraima e a 49% no Espírito Santo, de 1999 a 2006, no número de alunos da rede fundamental. Esse aumento pode ser explicado, no caso do Espírito Santo, pela diminuição de 52% das matrículas no ensino fundamental estadual, ou seja, houve uma transferência de matrículas entre as redes estaduais e municipais. Já no caso de Roraima, não ocorreu uma redução tão profunda nas matrículas estaduais, alcançando 14% no período, o que explica o crescimento das redes públicas municipais pela expansão do ensino público nesse estado. Essa conclusão, faz sentido pois, certamente, o Estado do Espírito Santo estava em patamares mais próximos da universalização do nível fundamental do que o de Roraima, que, provavelmente, ainda necessitaria de incrementos na sua rede para se aproximar dos níveis médios do Brasil.

Portanto, pode-se constatar que os municípios pertencentes aos estados que tiveram acréscimos de recursos fizeram parte do movimento de descentralização do nível fundamental das redes estaduais para as municipais, pois o **Censo Escolar** mostra que essa evolução de recebimento de recursos não se deveu apenas a incrementos das receitas dos fundos, mas, sim, a uma reformulação mais profunda nas redes de ensino do Brasil, onde houve uma redução das matrículas das redes estaduais, em torno de 29%, e um crescimento nos números

municipais, o que leva à conclusão de que uma parcela das matrículas estaduais foram captadas pelos municípios, incentivados pelas políticas de redistribuição de recursos subvinculados do FUNDEF.

Tabela 10 – Evolução percentual dos recursos do Fundef transferidos aos municípios segundo os estados — 1998-2006

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ACRE	1,00	-2,29	6,65	19,31	31,34	18,03	23,28	44,07	61,25
ALAGOAS	1,00	-2,96	0,72	3,49	9,66	-1,50	7,36	16,00	26,14
AMAZONAS	1,00	11,27	24,67	41,73	52,52	46,77	58,31	88,26	109,37
AMAPÁ	1,00	20,77	41,56	37,02	67,26	50,81	61,76	92,36	126,84
BAHIA	1,00	34,84	31,07	34,33	41,88	22,79	34,31	46,79	64,46
CEARÁ	1,00	9,49	7,42	13,84	23,34	13,00	18,69	28,16	46,60
DISTRITO FEDERAL	1,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ESPÍRITO SANTO	1,00	47,07	53,42	70,30	63,31	68,94	93,77	137,06	211,61
GOIÁS	1,00	12,28	20,99	38,38	53,99	49,19	63,71	83,96	98,58
MARANHÃO	1,00	19,51	13,37	8,22	15,67	-0,09	21,57	30,88	35,93
MINAS GERAIS	1,00	62,06	68,60	85,50	83,89	68,35	81,03	106,83	121,01
MATO GROSSO DO SUL	1,00	29,73	29,08	45,05	47,64	40,52	69,26	93,09	127,62
MATO GROSSO	1,00	30,78	43,58	50,54	71,68	70,92	88,29	85,40	94,86
PARÁ	1,00	47,27	46,41	60,06	67,97	57,65	67,61	93,84	110,61
PARAÍBA	1,00	10,96	11,57	23,66	27,17	12,52	13,71	32,50	46,95
PERNAMBUCO	1,00	-3,42	-2,63	7,23	15,05	3,70	8,69	29,00	56,02
PIAUI	1,00	12,31	10,35	10,84	22,15	8,38	22,96	41,83	54,23
PARANÁ	1,00	5,37	10,41	14,12	19,82	13,91	17,44	26,93	33,33
RIO DE JANEIRO	1,00	-2,11	1,07	6,11	6,18	-5,20	1,67	2,73	12,50
RIO GRANDE DO NORTE	1,00	10,40	19,21	29,44	42,70	31,96	41,04	64,76	94,81
RONDONIA	1,00	12,05	37,92	55,71	66,71	69,65	84,83	118,61	131,81
RORAIMA	1,00	3,45	71,64	129,01	213,71	235,01	285,26	380,18	637,29
RIO GRANDE DO SUL	1,00	2,61	8,25	15,26	18,55	16,54	15,12	29,78	33,79
SANTA CATARINA	1,00	7,48	14,15	25,91	35,78	35,68	43,49	57,82	65,84
SERGIPE	1,00	4,25	13,61	29,91	49,39	35,46	42,49	66,05	88,13
SÃO PAULO	1,00	18,15	52,09	64,02	84,79	77,27	95,29	115,00	142,49
TOCANTINS	1,00	8,94	15,51	28,61	52,23	39,07	50,88	73,39	87,47
TOTAL	1,00	16,03	23,22	31,45	39,67	29,78	40,13	55,17	71,61

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Por fim, os dados referentes aos valores repassados pelos municípios agrupados por Estado podem ser rearranjados de forma a demonstrarem qual fundo estadual tem a maior participação percentual no total distribuído entre todos os fundos para os municípios. Isso expõe o peso que o conjunto de municípios de cada estado tem para a distribuição do Fundef. Portanto, através dos dados da Tabela 11, é possível perceber que o estado em que os municípios têm o maior nível de arrecadação vinda do fundo é São Paulo, com 18% do valor global dos fundos para os municípios, seguem-se a ele os Estados do Rio de Janeiro, com 10%, Bahia, com 9%, e Minas Gerais, com 8%. Da mesma forma, têm-se os estados com menor distribuição de valores por município, destacando-se Roraima, com apenas 0,11% do total repassado, seguido por Amapá, com 0,27%, Acre, com 0,46% e Rondônia, com 0,87%.

Quanto aos fundos estaduais que mais distribuíram recursos aos municípios, todos eles já possuíam grande parte das suas redes de ensino consolidadas, sendo que se detalhará apenas o Estado de São Paulo, onde houve um movimento mais significativo com relação ao aumento de vagas na modalidade de ensino fundamental para as redes municipais de ensino. Este estado aumentou o número de matriculados nos municípios em mais de 49%²⁵, de 1999 a 2006, havendo uma redução significativa, porém não nos mesmos patamares das matrículas estaduais, em torno de 27%²⁶. Isso demonstra que, durante a vigência do Fundef, ocorreu um estímulo para que os municípios de São Paulo aumentassem suas vagas no nível fundamental, comprovado através do volume de recursos repassados pelo Fundo, e, como a rede estadual não reduziu seu tamanho na mesma proporção, essa política gerou um incremento de vagas nesse estado.

Os fundos estaduais com menor participação na composição geral dos valores do Fundef tiveram, comprovadamente, um movimento em torno da descentralização. Isto porque também houve um aumento proporcionalmente maior no número de matrículas municipais, com relação às estaduais. Ou seja, assim como em São Paulo, foram criadas vagas para o nível fundamental nesses estados, durante o período de vigência do Fundef.

Por fim, é importante ressaltar que a participação percentual dos municípios de cada Estado na distribuição de recursos do Fundef está ligada a dois fatores. O primeiro é o número de matrículas nas redes municipais do ensino fundamental, que, por sua vez, depende da quantidade de vagas disponíveis nas escolas municipais, relacionando esta com o nível de demanda por vagas no ensino fundamental de cada uma das cidades. O segundo fator é o volume de recursos arrecadados pelo fundo estadual, que, por sua vez, está ligado ao tamanho da economia de cada estado e ao valor transferido pelo Governo Federal para a região. O primeiro é determinante da distribuição de recursos; e o segundo, do volume de valores que irão compor o Fundo. É essa forma de arrecadação e distribuição que estimula a busca pelo aumento de vagas no ensino fundamental, causa principal da sua municipalização.

²⁵ Dados apresentados no Anexo A.

²⁶ Idem.

Tabela 11 – Participação percentual do conjunto de municípios de cada estado na distribuição de recursos transferidos aos municípios, Brasil – 1998-2006

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totais
ACRE	0,51	0,43	0,44	0,46	0,48	0,46	0,45	0,47	0,48	0,46
ALAGOAS	2,58	2,16	2,11	2,03	2,02	1,96	1,98	1,93	1,90	2,05
AMAZONAS	1,71	1,64	1,73	1,84	1,87	1,93	1,93	2,07	2,08	1,89
AMAPÁ	0,23	0,24	0,26	0,24	0,28	0,27	0,27	0,29	0,30	0,27
BAHIA	8,83	10,26	9,40	9,03	8,97	8,36	8,47	8,35	8,46	8,85
CEARÁ	5,95	5,62	5,19	5,16	5,26	5,18	5,04	4,92	5,09	5,23
DISTRITO FEDERAL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ESPÍRITO SANTO	1,48	1,87	1,84	1,91	1,73	1,92	2,04	2,26	2,68	2,02
GOIÁS	2,26	2,19	2,22	2,38	2,49	2,60	2,64	2,68	2,62	2,48
MARANHÃO	5,20	5,35	4,78	4,28	4,31	4,00	4,51	4,38	4,12	4,50
MINAS GERAIS	6,39	8,93	8,75	9,02	8,42	8,29	8,26	8,52	8,23	8,34
MATO GROSSO DO SUL	1,22	1,36	1,28	1,34	1,29	1,32	1,47	1,52	1,62	1,40
MATO GROSSO	1,51	1,71	1,76	1,73	1,86	1,99	2,03	1,81	1,72	1,80
PARÁ	3,53	4,48	4,19	4,30	4,25	4,29	4,22	4,41	4,33	4,24
PARAÍBA	2,34	2,24	2,12	2,20	2,13	2,03	1,90	2,00	2,00	2,09
PERNAMBUCO	4,89	4,07	3,86	3,99	4,03	3,91	3,79	4,06	4,44	4,11
PIAUI	2,19	2,12	1,96	1,84	1,91	1,83	1,92	2,00	1,96	1,96
PARANÁ	6,46	5,87	5,79	5,61	5,54	5,67	5,42	5,28	5,02	5,57
RIO DE JANEIRO	13,73	11,58	11,26	11,08	10,44	10,03	9,96	9,09	9,00	10,49
RIO GRANDE DO NORTE	1,79	1,70	1,73	1,76	1,83	1,82	1,80	1,90	2,03	1,83
RONDONIA	0,71	0,69	0,80	0,84	0,85	0,93	0,94	1,00	0,96	0,87
RORAIMA	0,05	0,04	0,06	0,08	0,10	0,12	0,13	0,14	0,20	0,11
RIO GRANDE DO SUL	7,15	6,32	6,28	6,27	6,07	6,42	5,87	5,98	5,57	6,16
SANTA CATARINA	3,16	2,92	2,92	3,02	3,07	3,30	3,23	3,21	3,05	3,10
SERGIPE	1,31	1,18	1,21	1,30	1,40	1,37	1,33	1,40	1,44	1,34
SÃO PAULO	13,99	14,25	17,27	17,46	18,51	19,11	19,50	19,38	19,77	17,96
TOCANTINS	0,84	0,79	0,79	0,82	0,92	0,90	0,91	0,94	0,92	0,88
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Os números contidos nas Tabelas 9, 10 e 11 demonstram, em conjunto com os dados do **Censo Escolar** (1999-06), que houve uma evolução dos valores repassados pelos fundos para os municípios do Brasil, bem como aumento no número de matrículas do ensino fundamental das redes municipais de ensino. Isso demonstra que ocorreu um movimento de descentralização dos recursos via distribuição do Fundef, uma vez que ele favoreceu os municípios. Isso gerou, no mesmo período, uma aceleração da municipalização do ensino fundamental. Porém, para que se comprove esse dado sobre as conseqüências da subvinculação do Fundef, é preciso incluir na análise os valores recebidos pela esfera estadual, pois é através da junção desses dois dados que se pode chegar ao total de recursos distribuídos pelos diversos fundos que compõem o Fundef no Brasil para os governos estaduais e municipais.

Portanto, os dados da Tabela 12 demonstram os valores distribuídos aos governos estaduais, pelo Fundef, em milhões corrigidos a preços médios de dezembro de 2007, pelo IGPM-DI da Fundação Getulio Vargas (FGV). A observação dos valores repassados aos

estados, quando comparados com os dos municípios, revela algumas diferenças, apesar de São Paulo ainda ser o estado de maior arrecadação, nos valores recebidos tanto pelos municípios como pela esfera administrativa estadual (R\$ 59,9 bilhões) durante os anos estudados. Há uma alteração no segundo Estado que mais recebe recursos do Fundef, que não é mais o Rio de Janeiro, como acontecia no caso dos recursos distribuídos entre as prefeituras, mas Minas Gerais com R\$ 17,6 bilhões, seguido, respectivamente, por Rio Grande do Sul (R\$ 11,7 bilhões) e Paraná (R\$ 8,9 bilhões).

O fato de esses estados receberem uma parcela significativa dos recursos provenientes do Fundef demonstra que, além de eles possuírem uma rede de ensino maior ou bastante próxima da soma das redes de seus municípios, conforme comprovam os dados do **Censo Escolar** (1999-06), o movimento de municipalização neles deve ser mais volumoso, pois as suas redes de ensino estaduais são bastante significativas, como no caso de São Paulo, Rio grande do Sul e Minas Gerais, que, apesar de terem tido diminuições de suas matrículas — em média de 20%²⁷ —, ainda mantêm grandes estruturas, com um número expressivo de atendimentos. Ou seja, os valores repassados pelos fundos para esses estados devem-se ao tamanho de suas redes, que, mesmo tendo sido reduzidas através da municipalização do ensino fundamental nos últimos anos, ainda mantêm um alto índice de matrículas no nível fundamental.

²⁷ Dados apresentados no Anexo A.

Tabela 12 – Valor repassado pelos fundos estaduais que compõem o Fundef para os estados – 1998-06 (milhões)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAIS
ACRE	133,01	128,22	136,90	137,67	155,28	133,83	136,57	164,75	174,79	1.301,01
ALAGOAS	120,78	120,02	126,75	133,24	136,43	112,52	126,97	134,30	136,76	1.147,77
AMAZONAS	366,40	332,53	346,24	355,95	371,27	307,45	313,69	319,76	347,01	3.060,29
AMAPÁ	159,74	150,71	153,37	168,16	180,25	148,63	150,22	177,13	190,79	1.479,01
BAHIA	1.032,15	963,24	881,97	866,11	851,83	686,56	514,01	466,52	490,40	6.752,81
CEARÁ	422,96	391,02	339,01	316,67	275,74	214,89	185,94	180,44	177,39	2.504,06
DISTRITO FEDERAL	42,24	42,13	47,24	50,60	54,77	43,81	43,43	51,20	52,73	428,15
ESPÍRITO SANTO	436,17	395,80	386,38	414,46	366,77	348,75	361,97	406,99	325,12	3.442,40
GOIÁS	589,70	584,01	613,39	622,87	622,82	552,65	538,58	526,88	518,49	5.169,40
MARANHÃO	315,78	316,43	287,40	268,22	277,83	216,59	241,31	232,55	204,57	2.360,68
MINAS GERAIS	2.292,69	1.916,11	1.929,74	1.969,34	1.874,17	1.712,47	1.813,35	1.994,08	2.119,04	17.620,99
MATO GROSSO DO SUL	208,00	256,30	246,35	255,37	260,39	241,70	243,96	256,37	286,46	2.254,90
MATO GROSSO	332,31	348,85	355,96	302,28	333,40	327,47	352,53	395,33	386,02	3.134,16
PARÁ	639,15	449,74	385,26	307,94	292,65	261,13	255,11	273,61	290,66	3.155,25
PARAÍBA	268,87	247,66	236,84	255,13	252,81	212,15	209,65	247,98	264,79	2.195,88
PERNAMBUCO	574,65	511,51	494,24	479,18	478,36	412,24	421,75	450,30	484,44	4.306,67
PIAUI	186,28	173,94	182,16	172,81	180,79	136,48	122,73	130,73	128,19	1.414,12
PARANÁ	921,74	954,89	975,69	990,61	1.023,79	925,14	962,93	1.030,21	1.087,62	8.872,60
RIO DE JANEIRO	950,95	989,76	933,73	942,32	892,30	781,80	783,30	746,14	752,07	7.772,37
RIO GRANDE DO NORTE	248,26	248,37	260,56	237,40	260,69	220,08	214,20	237,30	258,34	2.185,19
RONDONIA	178,90	176,50	191,77	169,01	187,71	175,35	181,30	200,11	214,39	1.675,02
RORAIMA	136,45	130,35	151,89	154,48	159,83	134,69	130,67	154,65	157,73	1.310,73
RIO GRANDE DO SUL	1.327,64	1.270,91	1.306,05	1.348,34	1.342,53	1.256,53	1.195,35	1.316,32	1.309,21	11.672,88
SANTA CATARINA	668,39	676,62	686,70	711,62	710,71	655,69	653,72	681,57	693,88	6.138,89
SERGIPE	203,52	197,59	201,98	202,40	201,07	163,22	160,80	178,18	184,39	1.693,16
SÃO PAULO	7.714,16	7.874,37	7.439,65	7.250,67	6.766,32	5.523,66	5.508,80	5.666,67	6.134,91	59.879,20
TOCANTINS	205,79	204,86	212,79	226,45	238,22	201,92	204,31	226,22	244,80	1.965,35
TOTAL	20.676,67	20.052,44	19.510,00	19.309,28	18.748,75	16.107,36	16.027,16	16.846,30	17.614,99	164.892,94

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Quanto àqueles estados que recebem menos recursos de seus respectivos fundos, tem-se que o menos favorecido é Alagoas com apenas R\$ 1,1 bilhão, seguido por Acre, com (R\$ 1,3 bilhão), Roraima, com (R\$ 1,3 bilhão) e Piauí, com (R\$ 1,4 bilhão). Nesses casos, fica evidenciada a diferença de arrecadação entre estados e municípios no âmbito de cada fundo estadual, pois, no caso de Alagoas, o valor recebido pelos municípios é praticamente três vezes maior do que a parcela que cabe ao Estado, tendência que também ocorre no Piauí, mas com uma diferença menos significativa entre as distribuições estaduais e municipais. Já as cidades do Acre e de Roraima possuem uma arrecadação menor com relação aos recursos do Fundo, se comparadas com as de seus estados. A explicação para a situação de Alagoas e Piauí reside no fato de que, lá, já existe uma consolidação em torno da municipalização do ensino fundamental, conforme comprovam os dados do **Censo Escolar** (1999–2006), que demonstram que as matrículas municipais têm, pelo menos, duas vezes o volume das estaduais. Já para Acre e Roraima, a explicação para o baixo valor por eles recebido, parece estar mais ligada à pequena arrecadação dos fundos que compõem o Fundef.

Assim como na análise sobre os recursos que os fundos que compõem o Fundef repassam para os municípios, no caso da parcela estadual, o aspecto evolutivo da distribuição desses recursos deve ser levado em consideração, para que a análise seja qualificada através da inclusão da temporalidade dos dados. Isso é realizado na Tabela 13, onde são apresentados, de uma forma geral, a evolução percentual dos valores repassados.

Ao tratar, primeiramente, dos aspectos mais gerais dos dados da Tabela 13, constata-se uma tendência decrescente, ao longo dos anos estudados, dos recursos repassados pelos fundos para os governos estaduais, sendo que o valor distribuído aos estados caiu em torno de 15%. Já os valores municipais, apresentados na Tabela 10, tiveram um crescimento de praticamente 72%. Essa diferença demonstra o movimento realizado pelos municípios, durante esses anos, na busca do aumento da receita das parcelas recebidas do fundo através do incremento de matrículas no nível fundamental, o que acabou por expandir o movimento em torno da municipalização do ensino fundamental no Brasil.

Quando se analisam, pontualmente, os valores repassados aos estados, tem-se que o Mato Grosso do Sul foi o que apresentou o maior crescimento dos valores recebidos pelo Fundef, chegando a um aumento de 37,72%, acompanhado, respectivamente, por Acre (31,41%), Rondônia (19,84%) e Amapá (19,44%). Além dessas unidades federativas, apenas mais seis possuem resultados positivos no período, sendo que o restante dos estados do Brasil tem resultados negativos com relação ao recebimento de recursos do Fundo, chegando há uma queda de 58% no caso do Ceará. Na Bahia e Pará os decréscimos ultrapassam 50%, e o Maranhão sofreu uma perda 35% dos recursos ao longo dos nove anos estudados. Esses resultados evidenciam, novamente, a partir da inclusão de dados do **Censo Escolar** (1999-06), que no período de vigência do Fundef, houve um movimento em torno da descentralização e da redistribuição de recursos, uma vez que se reduziram os valores repassados aos estados em favor dos municípios, sendo que, no caso do Fundef, isso se deveu a uma diminuição das matrículas das redes do estado, da ordem de 29% de 1999 a 2006.

Portanto, o conteúdo da Tabela 13 mostra a redução da participação das redes de ensino estaduais na composição da rede nacional de ensino fundamental, e, como já foi demonstrado na primeira seção deste capítulo, que não houve queda no volume de arrecadação de impostos nesse período. Pode-se concluir que ocorreu um movimento de transferência de recursos via Fundef e de demandas educacionais para a esfera municipal, o

qual acabou por aumentar o peso da rede municipal de ensino fundamental, em detrimento das redes estaduais.

Tabela 13 – Evolução percentual dos recursos transferidos aos estados – 1998-06.

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ACRE	1,00	-3,61	2,92	3,50	16,74	0,61	2,67	23,86	31,41
ALAGOAS	1,00	-0,62	4,95	10,32	12,96	-6,83	5,13	11,20	13,24
AMAZONAS	1,00	-9,25	-5,50	-2,85	1,33	-16,09	-14,39	-12,73	-5,29
AMAPÁ	1,00	-5,65	-3,99	5,27	12,84	-6,96	-5,96	10,88	19,44
BAHIA	1,00	-6,68	-14,55	-16,09	-17,47	-33,48	-50,20	-54,80	-52,49
CEARÁ	1,00	-7,55	-19,85	-25,13	-34,81	-49,19	-56,04	-57,34	-58,06
DISTRITO FEDERAL	1,00	-0,27	11,83	19,78	29,67	3,72	2,82	21,21	24,83
ESPÍRITO SANTO	1,00	-9,26	-11,42	-4,98	-15,91	-20,04	-17,01	-6,69	-25,46
GOIÁS	1,00	-0,96	4,02	5,63	5,62	-6,28	-8,67	-10,65	-12,07
MARANHÃO	1,00	0,21	-8,99	-15,06	-12,02	-31,41	-23,58	-26,35	-35,22
MINAS GERAIS	1,00	-16,42	-15,83	-14,10	-18,25	-25,31	-20,91	-13,02	-7,57
MATO GROSSO DO SUL	1,00	23,22	18,44	22,78	25,19	16,20	17,29	23,26	37,72
MATO GROSSO	1,00	4,98	7,12	-9,04	0,33	-1,46	6,08	18,96	16,16
PARÁ	1,00	-29,64	-39,72	-51,82	-54,21	-59,14	-60,09	-57,19	-54,52
PARAÍBA	1,00	-7,89	-11,91	-5,11	-5,97	-21,10	-22,02	-7,77	-1,52
PERNAMBUCO	1,00	-10,99	-13,99	-16,61	-16,76	-28,26	-26,61	-21,64	-15,70
PIAUI	1,00	-6,62	-2,21	-7,23	-2,95	-26,73	-34,11	-29,82	-31,18
PARANÁ	1,00	3,60	5,85	7,47	11,07	0,37	4,47	11,77	18,00
RIO DE JANEIRO	1,00	4,08	-1,81	-0,91	-6,17	-17,79	-17,63	-21,54	-20,91
RIO GRANDE DO NORTE	1,00	0,04	4,96	-4,38	5,01	-11,35	-13,72	-4,41	4,06
RONDONIA	1,00	-1,34	7,19	-5,53	4,93	-1,98	1,34	11,86	19,84
RORAIMA	1,00	-4,47	11,31	13,21	17,13	-1,29	-4,24	13,33	15,59
RIO GRANDE DO SUL	1,00	-4,27	-1,63	1,56	1,12	-5,36	-9,96	-0,85	-1,39
SANTA CATARINA	1,00	1,23	2,74	6,47	6,33	-1,90	-2,19	1,97	3,81
SERGIPE	1,00	-2,91	-0,76	-0,55	-1,21	-19,80	-20,99	-12,45	-9,40
SÃO PAULO	1,00	2,08	-3,56	-6,01	-12,29	-28,40	-28,59	-26,54	-20,47
TOCANTINS	1,00	-0,45	3,40	10,04	15,76	-1,88	-0,72	9,93	18,96
TOTAL	1,00	-3,02	-5,64	-6,61	-9,32	-22,10	-22,49	-18,53	-14,81

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Com relação à participação de cada um dos estados no total distribuído pelos fundos que compõem o Fundef, constata-se, através da Tabela 14, que São Paulo acumulou, durante o período, 36% desse total, o que demonstra empiricamente que esse estado possui o maior volume de financiamento para o ensino do Brasil, via Fundef. Seguem, em ordem decrescente de volume de recursos distribuídos, Minas Gerais, com 11%, Rio Grande do Sul, com 7% e Paraná, com 5%.

Uma diferenciação dos dados estaduais para os municipais é que o Rio Grande do Sul e o Paraná não se encontram entre os estados onde os municípios mais arrecadam pelo Fundef, o que demonstra que, nesses dois casos, a participação do Governo Estadual na oferta de ensino fundamental ainda é mais presente do que nos demais estados da Nação. Isso confirma que apesar de o movimento de municipalização ter atingido essas unidades

federativas, o peso relativo de suas redes estaduais de ensino básico ainda é consideravelmente grande.

Finalizando a análise dos recursos repassados pelo Fundef exclusivamente para os estados, apresenta-se ainda, na Tabela 14, aqueles que tiveram as menores participações com relação à distribuição do total de recursos entre os diversos fundos estaduais. Nesse sentido, destaca-se Alagoas, com o menor volume de recursos recebidos dentre todos os fundos, ficando com apenas 0,70% do total. Seguem-se a ele os estados do Acre, de Roraima e Piauí, com os percentuais de 0,79%, 0,79% e 0,86% respectivamente. Estas quatro unidades federativas possuem dois tipos distintos de explicação para o baixo volume arrecadado pelos seus estados via Fundef. Alagoas e Piauí têm poucas matrículas no nível fundamental estadual proporcionalmente às suas redes municipais, demonstrando que a municipalização está mais consolidada ali.

Já Acre e Roraima têm os baixos valores repassados ligados, principalmente, ao pouco potencial arrecadatório de suas esferas administrativas, que não permitiu que o fundo compusesse um valor mais expressivo em termos nacionais. Essa pequena arrecadação tributária desses estados, porém, não representa que os valores do Fundef encaminhados para eles não sejam significativos, isto porque o custo/aluno²⁸ de ambos estados em 2006, foi acima da média nacional. Isso demonstra que o número de matriculados nesses estados também é pequeno, ou seja, mesmo sendo baixa, em nível nacional, a receita de impostos desses estados gera um valor *per capita* maior do que a média nacional dos fundos que compõem o Fundef, demonstrando que estes possuem um valor maior por aluno para financiar sua educação do que a maioria dos estados através de seus fundos.

²⁸ Custo/ aluno para séries iniciais urbanas (Acre R\$ 1.685,41; Roraima R\$ 1.272,04) (Disponível em:< http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2008).

Tabela 14 – Participação percentual por estado na distribuição de recursos pelo Fundef – 1998-06

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totais
ACRE	0,64	0,64	0,70	0,71	0,83	0,83	0,85	0,98	0,99	0,79
ALAGOAS	0,58	0,60	0,65	0,69	0,73	0,70	0,79	0,80	0,78	0,70
AMAZONAS	1,77	1,66	1,77	1,84	1,98	1,91	1,96	1,90	1,97	1,86
AMAPÁ	0,77	0,75	0,79	0,87	0,96	0,92	0,94	1,05	1,08	0,90
BAHIA	4,99	4,80	4,52	4,49	4,54	4,26	3,21	2,77	2,78	4,10
CEARÁ	2,05	1,95	1,74	1,64	1,47	1,33	1,16	1,07	1,01	1,52
DISTRITO FEDERAL	0,20	0,21	0,24	0,26	0,29	0,27	0,27	0,30	0,30	0,26
ESPÍRITO SANTO	2,11	1,97	1,98	2,15	1,96	2,17	2,26	2,42	1,85	2,09
GOIÁS	2,85	2,91	3,14	3,23	3,32	3,43	3,36	3,13	2,94	3,14
MARANHÃO	1,53	1,58	1,47	1,39	1,48	1,34	1,51	1,38	1,16	1,43
MINAS GERAIS	11,09	9,56	9,89	10,20	10,00	10,63	11,31	11,84	12,03	10,69
MATO GROSSO DO SUL	1,01	1,28	1,26	1,32	1,39	1,50	1,52	1,52	1,63	1,37
MATO GROSSO	1,61	1,74	1,82	1,57	1,78	2,03	2,20	2,35	2,19	1,90
PARÁ	3,09	2,24	1,97	1,59	1,56	1,62	1,59	1,62	1,65	1,91
PARAÍBA	1,30	1,24	1,21	1,32	1,35	1,32	1,31	1,47	1,50	1,33
PERNAMBUCO	2,78	2,55	2,53	2,48	2,55	2,56	2,63	2,67	2,75	2,61
PIAUI	0,90	0,87	0,93	0,89	0,96	0,85	0,77	0,78	0,73	0,86
PARANÁ	4,46	4,76	5,00	5,13	5,46	5,74	6,01	6,12	6,17	5,38
RIO DE JANEIRO	4,60	4,94	4,79	4,88	4,76	4,85	4,89	4,43	4,27	4,71
RIO GRANDE DO NORTE	1,20	1,24	1,34	1,23	1,39	1,37	1,34	1,41	1,47	1,33
RONDONIA	0,87	0,88	0,98	0,88	1,00	1,09	1,13	1,19	1,22	1,02
RORAIMA	0,66	0,65	0,78	0,80	0,85	0,84	0,82	0,92	0,90	0,79
RIO GRANDE DO SUL	6,42	6,34	6,69	6,98	7,16	7,80	7,46	7,81	7,43	7,08
SANTA CATARINA	3,23	3,37	3,52	3,69	3,79	4,07	4,08	4,05	3,94	3,72
SERGIPE	0,98	0,99	1,04	1,05	1,07	1,01	1,00	1,06	1,05	1,03
SÃO PAULO	37,31	39,27	38,13	37,55	36,09	34,29	34,37	33,64	34,83	36,31
TOCANTINS	1,00	1,02	1,09	1,17	1,27	1,25	1,27	1,34	1,39	1,19
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

O último aspecto a ser estudado nesta seção é a composição geral dos diversos fundos, ou seja, serão revisados os valores totais repassados pelo Fundef para os estados e municípios por unidade federativa, sendo, que na análise individualizada por estados e municípios, se podem perceber os movimentos em torno da municipalização através das diferenças entre as duas redes. Já nesta análise global, podem ser realizadas algumas inferências sobre a evolução dos recursos repassados pelos fundos e as alterações advindas desses repasses.

Primeiramente, a Tabela 15 apresenta os valores somados das Tabelas 9 e 12 e compõem o total que os estados e municípios receberam e transferiram de recursos advindos da sub-vinculação do Fundef. Constata-se o estado que possuiu o fundo de maior tamanho no período estudado é São Paulo, porém, mesmo com esse volume de arrecadação, o seu

custo/aluno²⁹ (base 2006) não é o maior do País. O motivo que levou a esse fato é o tamanho de suas redes de ensino fundamental, municipal e estadual, que atingiram no ano de 2006, mais de cinco milhões de alunos, representando 17%³⁰ de toda a rede nacional de ensino fundamental público do País. Esse número expressivo de matrículas acabou por diluir o volume de financiamento, reduzindo o custo/aluno estadual.

O segundo fundo estadual que mais transferiu recursos foi o de Minas Gerais, que possui as mesmas características da rede de ensino fundamental pública paulistana, ou seja, esse estado, além de possuir a segunda colocação em nível de arrecadação do Fundef, também tem a segunda maior rede de ensino do País, o que, assim como em São Paulo, gerou uma queda no seu custo/aluno³¹, que, inclusive, é menor do que o paulista. O Rio de Janeiro tem a terceira maior arrecadação de fundos no Brasil, e sua rede de ensino fundamental ocupa o quarto lugar, o que traz uma elevação de seu custo/aluno, mantendo-o maior do que o mineiro e dentro da média nacional.

Por fim, o Rio Grande do Sul está na quarta posição no que tange aos valores recebidos por seu fundo com relação ao total de recursos arrecadados pelo Fundef. O Estado tem uma posição mais confortável com relação seu custo/aluno³², quando comparado com os já analisados, excetuando-se São Paulo. Isso se deve ao número de matriculados que sua rede de ensino fundamental possui, ocupando apenas a sétima colocação, ou seja, o Governo gaúcho consegue, mesmo com uma arrecadação inferior, despender mais recursos por aluno do que os Estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro.

²⁹ Custo/ aluno para séries iniciais urbanas São Paulo R\$ 1.817,85 (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2008).

³⁰ Percentuais constantes no Anexo B desta dissertação.

³¹ Custo/ aluno para séries iniciais urbanas Minas gerais R\$ 1.093,05 (ibidem).

³² Custo/ aluno para séries iniciais urbanas Rio Grande do Sul R\$ 1.487,89 (ibidem).

Tabela 15 – Valor repassado pelos fundos estaduais que compõem o Fundef para os estados e municípios – 1998-06 (milhões)

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTAIS
ACRE	197,77	191,49	205,96	214,92	240,33	210,26	216,40	258,04	279,20	2.014,36
ALAGOAS	450,84	440,34	459,21	474,84	498,39	437,64	481,32	517,17	553,10	4.312,84
AMAZONAS	585,03	575,80	618,81	665,82	704,72	628,34	659,82	731,35	804,75	5.974,44
AMAPÁ	189,24	186,34	195,13	208,58	229,58	193,11	197,94	233,87	257,70	1.891,47
BAHIA	2.162,67	2.487,60	2.363,78	2.384,79	2.455,76	2.074,76	2.032,37	2.125,97	2.349,62	20.437,32
CEARÁ	1.185,03	1.225,37	1.157,63	1.184,20	1.215,66	1.076,04	1.090,43	1.157,12	1.294,59	10.586,07
DISTRITO FEDERAL	42,24	42,13	47,24	50,60	54,77	43,81	43,43	51,20	52,73	428,15
ESPÍRITO SANTO	625,29	673,93	676,53	736,54	675,62	668,25	728,42	855,32	914,43	6.554,32
GOIÁS	878,98	908,83	963,39	1.023,19	1.068,30	984,24	1.012,16	1.059,06	1.092,95	8.991,11
MARANHÃO	981,24	1.111,73	1.041,86	988,41	1.047,60	881,47	1.050,33	1.103,49	1.109,13	9.315,26
MINAS GERAIS	3.110,96	3.242,22	3.309,36	3.487,23	3.378,87	3.090,07	3.294,65	3.686,49	3.927,50	30.527,35
MATO GROSSO DO SUL	363,96	458,62	447,67	481,60	490,65	460,85	507,95	557,51	641,46	4.410,27
MATO GROSSO	526,16	602,37	634,27	594,10	666,20	658,79	717,51	754,72	763,74	5.917,87
PARÁ	1.090,98	1.115,15	1.046,77	1.031,15	1.051,59	973,41	1.012,42	1.149,45	1.242,25	9.713,17
PARAÍBA	568,34	579,96	570,97	625,47	633,66	549,12	550,19	644,78	704,87	5.427,36
PERNAMBUCO	1.200,39	1.115,86	1.103,52	1.150,14	1.198,30	1.061,13	1.101,86	1.257,52	1.460,74	10.649,46
PIAUI	466,01	488,11	490,83	482,88	522,49	439,67	466,70	527,47	559,63	4.443,80
PARANÁ	1.748,76	1.826,29	1.888,82	1.934,40	2.014,70	1.867,24	1.934,20	2.079,92	2.190,30	17.484,63
RIO DE JANEIRO	2.708,23	2.710,02	2.709,85	2.807,00	2.758,11	2.447,66	2.569,96	2.551,42	2.729,03	23.991,29
RIO GRANDE DO NORTE	476,91	500,81	533,15	533,36	586,99	521,81	536,70	614,03	703,78	5.007,52
RONDONIA	270,20	278,80	317,69	311,16	339,91	330,24	350,05	399,70	426,02	3.023,76
RORAIMA	142,31	136,42	161,95	167,90	178,22	154,32	153,25	182,79	200,94	1.478,11
RIO GRANDE DO SUL	2.242,77	2.209,91	2.296,72	2.403,10	2.427,40	2.323,00	2.248,82	2.504,00	2.533,55	21.189,25
SANTA CATARINA	1.072,48	1.110,93	1.147,96	1.220,42	1.259,40	1.203,97	1.233,53	1.319,31	1.364,03	10.932,02
SERGIPE	371,49	372,69	392,81	420,61	452,00	390,75	400,14	457,08	500,39	3.757,97
SÃO PAULO	9.504,90	9.990,18	10.163,14	10.187,86	10.075,50	8.698,12	9.005,96	9.516,67	10.477,33	87.619,67
TOCANTINS	313,53	322,24	337,25	365,02	402,24	351,76	366,87	413,05	446,80	3.318,77
TOTAL	33.476,72	34.904,11	35.282,27	36.135,29	36.626,96	32.719,83	33.963,37	36.708,50	39.580,57	319.397,60

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Após se apresentarem os estados que mais receberam recursos advindos dos diversos fundos que compõem o Fundef nacional, agora se analisam aqueles que tiveram o menor volume de valores recebidos através desse fundo estadual, destacando-se, com o menor montante recebido, Roraima, estado que também possuía a menor rede de ensino fundamental do País, representando apenas 0,27%³³ do total de matrículas do Brasil nesse nível de ensino, em 2006. Esse número inexpressivo de matriculados acabou por transformá-lo o menor arrecadador do Fundef, com o maior custo/aluno³⁴ do Brasil em 2006. Ou seja, Roraima possuía mais recursos para despender por aluno no ensino fundamental, em 2006, via Fundef, do que os grandes arrecadadores como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Depois de Roraima, o estado que menos acumulou recursos foi Amapá, porém, seu custo/aluno é o terceiro maior do País, e a sua rede de ensino tem a penúltima posição com relação ao número de matrículas no Brasil, o que faz com os recursos repassados pelo Fundef

³³ Percentuais constantes no Anexo B desta dissertação.

³⁴ Custo/ aluno para séries iniciais urbanas Roraima R\$ 2.242,56 (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2008).

sejam proporcionalmente maiores do que a média de repasse nacional. O Acre é o próximo estado em nível de arrecadação e também com um custo/aluno³⁵ alto, devido ao baixo número de matrículas da sua rede de ensino. Por fim, Rondônia segue-se ao Acre em volume arrecadado pelo Fundef, porém esse estado não tem um custo/aluno tão elevado quanto os outros três, o que se deve ao fato de que, como revela o **Censo Escolar** de 2006, suas matrículas do nível de ensino fundamental foram em torno de três vezes maiores do que as de Roraima.

Portanto, nessa análise dos recursos distribuídos pela totalidade do Fundef com relação ao Censo Escolar do INEP de 2006 e o custo/aluno estimado pelo Governo Federal, percebe-se que não necessariamente aqueles estados com maior volume de transferências para seus fundos eram os que detinham os maiores custos/alunos, sendo São Paulo o único, que, mesmo com uma enorme demanda escolar no ensino fundamental, tem no volume de suas receitas o fator que gera um custo/aluno dos maiores do País. Por sua vez, os menores arrecadadores têm valores *per capita* elevados, que podem ser explicados pelo baixo número de matriculados em suas redes de ensino.

O próximo ponto da análise geral dos recursos do Fundef se dá através da evolução dos valores totais dos fundos estaduais. Esses dados estão contidos na Tabela 16, que revela que os recursos dos diversos fundos somados obtiveram um acréscimo de 18,23% no período, sendo que se pode atribuir essa evolução totalmente aos incrementos nos níveis de arrecadação já apresentados na primeira seção deste capítulo, pois os impostos que compõem o Fundef fazem parte dos recursos vinculados à educação. Com relação à distribuição desses valores, os dados mostram que a maior parte foi repassada para a esfera municipal, devido ao fenômeno da municipalização do ensino fundamental, que foi estimulado pela inserção do Fundef.

Após a revisão dos dados gerais, passa-se à análise dos fundos estaduais, que tiveram uma maior evolução nos anos estudados. Observa-se que aquele pertencente ao Estado do Mato Grosso do Sul é o que apresenta o maior percentual dentre todos os entes federados, com uma ampliação do fundo na ordem de 76%, sendo que não há necessidade de se exporem os dados referentes ao **Censo Escolar** nesse caso, porque este somente contabiliza a

³⁵ Custo/ aluno para séries iniciais urbanas Acre R\$ 1.685,41 (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2008)

distribuição dos recursos entre estados e municípios, não influenciando o nível de arrecadação do fundo. Os outros estados que tiveram maiores incrementos de arrecadação foram, em ordem decrescentes, Rondônia, Rio Grande do Norte e Espírito Santo.

Essa evolução do volume de arrecadação evidencia que, para os quatro estados destacados como mais dinâmicos, houve uma melhora significativa com relação à suas bases arrecadatórias dos impostos que compõem o Fundef, maior, inclusive, do que a média nacional. Tal fato deve ter influenciado positivamente o valor de seus valores *per capita*, caso a evolução do número de matriculados desses estados não tenha acompanhado os percentuais de evolução de arrecadação dos impostos e das transferências que compõem os fundos estaduais.

Quanto aos que tiveram as menores evoluções de seus fundos, pode-se utilizar a lógica inversa à dos grandes arrecadadores de recursos do Fundef, ou seja, esses estados sofreram uma desaceleração na arrecadação de suas cestas de impostos que compõem o Fundef, sendo que os quatro piores colocados (Rio de Janeiro, Bahia, Ceará e São Paulo), provavelmente, tiveram uma estagnação no valor por aluno durante o período, que somente seria contida se o número de matriculados durante os anos pesquisados mantivesse o mesmo padrão dos incrementos arrecadatórios.

Tabela 16 – Evolução percentual dos recursos transferidos aos estados e municípios pelo Fundef – 1998-06

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ACRE	1,00	-3,18	4,14	8,68	21,52	6,31	9,42	30,48	41,18
ALAGOAS	1,00	-2,33	1,85	5,32	10,55	-2,93	6,76	14,71	22,68
AMAZONAS	1,00	-1,58	5,77	13,81	20,46	7,40	12,78	25,01	37,56
AMAPÁ	1,00	-1,53	3,11	10,22	21,32	2,05	4,60	23,58	36,18
BAHIA	1,00	15,02	9,30	10,27	13,55	-4,07	-6,02	-1,70	8,64
CEARÁ	1,00	3,40	-2,31	-0,07	2,59	-9,20	-7,98	-2,36	9,25
DISTRITO FEDERAL	1,00	-0,27	11,83	19,78	29,67	3,72	2,82	21,21	24,83
ESPIRITO SANTO	1,00	7,78	8,19	17,79	8,05	6,87	16,49	36,79	46,24
GOIÁS	1,00	3,40	9,60	16,41	21,54	11,98	15,15	20,49	24,34
MARANHÃO	1,00	13,30	6,18	0,73	6,76	-10,17	7,04	12,46	13,03
MINAS GERAIS	1,00	4,22	6,38	12,09	8,61	-0,67	5,90	18,50	26,25
MATO GROSSO DO SUL	1,00	26,01	23,00	32,32	34,81	26,62	39,56	53,18	76,24
MATO GROSSO	1,00	14,49	20,55	12,91	26,62	25,21	36,37	43,44	45,15
PARÁ	1,00	2,22	-4,05	-5,48	-3,61	-10,78	-7,20	5,36	13,87
PARAÍBA	1,00	2,04	0,46	10,05	11,49	-3,38	-3,19	13,45	24,02
PERNAMBUCO	1,00	-7,04	-8,07	-4,19	-0,17	-11,60	-8,21	4,76	21,69
PIAUI	1,00	4,74	5,33	3,62	12,12	-5,65	0,15	13,19	20,09
PARANÁ	1,00	4,43	8,01	10,62	15,21	6,77	10,60	18,94	25,25
RIO DE JANEIRO	1,00	0,07	0,06	3,65	1,84	-9,62	-5,11	-5,79	0,77
RIO GRANDE DO NORTE	1,00	5,01	11,79	11,84	23,08	9,41	12,54	28,75	47,57
RONDONIA	1,00	3,18	17,58	15,16	25,80	22,22	29,55	47,93	57,67
RORAIMA	1,00	-4,14	13,80	17,98	25,23	8,44	7,68	28,44	41,19
RIO GRANDE DO SUL	1,00	-1,47	2,41	7,15	8,23	3,58	0,27	11,65	12,97
SANTA CATARINA	1,00	3,58	7,04	13,79	17,43	12,26	15,02	23,02	27,18
SERGIPE	1,00	0,32	5,74	13,22	21,67	5,18	7,71	23,04	34,70
SÃO PAULO	1,00	5,11	6,93	7,19	6,00	-8,49	-5,25	0,12	10,23
TOCANTINS	1,00	2,78	7,57	16,42	28,29	12,19	17,01	31,74	42,50
TOTAL	1,00	4,26	5,39	7,94	9,41	-2,26	1,45	9,65	18,23

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Seguindo a mesma ordenação realizada na análise dos valores do Fundef para os municípios e os governos estaduais, tem-se, na Tabela 17, os recursos totais repassados pelo Fundo. Seus dados demonstram o montante de cada fundo estadual para a composição da totalidade de recursos advindos do Fundef. Apenas se deve frisar que esses dados demonstram, principalmente, a capacidade de financiamento que cada estado possui para dar conta de suas redes de ensino e de seus municípios. A partir dessa lógica, pode-se concluir qual é o Estado com maior base de recursos, referentes aos impostos que compõem a cesta do Fundef para manter suas redes de ensino fundamental.

Os percentuais da Tabela 17 confirmam São Paulo como tendo o fundo de maior arrecadação, sendo responsável por praticamente 28% do total de recursos que compõem o Fundef. Este dado se torna mais significativo, quando se demonstra que as redes de ensino paulista representam apenas 17%³⁶ do total de matrículas nesse nível de ensino no Brasil.

³⁶ Percentuais constantes no Anexo B desta dissertação.

Minas Gerais é o segundo estado com o maior peso na composição do Fundef, com aproximadamente 10% do total de recursos, porém ele também é responsável por cerca de 10%³⁷ das matrículas nacionais, o que torna bastante igualitária esta distribuição. Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul têm números próximos a 7%, cada um, do total arrecadado pelos diversos fundos que compõem o Fundef e são responsáveis por aproximadamente 6%³⁸ do total de matriculados no ensino fundamental. Por fim, os dados demonstram que, dos casos analisados, com exceção de São Paulo, o volume de arrecadação dos fundos está em consonância com a divisão de matrículas no território nacional.

Os estados menos representativos com relação ao total distribuído pelo Fundef são Rondônia, Acre, Amapá e Roraima. Todas essas unidades federativas mantêm um percentual abaixo de 1% do total do volume arrecadado pelos diversos fundos. Isso demonstra a sua baixa capacidade, bem como de seus municípios, têm para enfrentar as demandas relacionadas ao ensino fundamental nas suas redes de ensino. Porém, quando os tamanhos dessas redes de ensino fundamental, tanto estaduais como municipais, são analisadas em conjunto, nota-se que a demanda nessa área de ensino, nesses estados, não é tão expressiva em termos nacionais, não chegando a 1%³⁹ do total de matriculados do Brasil em nenhum deles. Isso colabora para a constatação de que os valores *per capita* desses estados podem ser altos, já que o número de alunos para o qual devem ser distribuídos os recursos é tão reduzido quanto o volume de arrecadação dessas unidades da federação.

³⁷ Percentuais constantes no Anexo B desta dissertação.

³⁸ Idem.

³⁹ Idem.

Tabela 17 – Participação percentual de cada fundo estadual na composição total de recursos transferidos pelo Fundef – 1998-06

ESTADOS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Totais
ACRE	0,59	0,55	0,58	0,59	0,66	0,64	0,64	0,70	0,71	0,63
ALAGOAS	1,35	1,26	1,30	1,31	1,36	1,34	1,42	1,41	1,40	1,35
AMAZONAS	1,75	1,65	1,75	1,84	1,92	1,92	1,94	1,99	2,03	1,87
AMAPÁ	0,57	0,53	0,55	0,58	0,63	0,59	0,58	0,64	0,65	0,59
BAHIA	6,46	7,13	6,70	6,60	6,70	6,34	5,98	5,79	5,94	6,40
CEARÁ	3,54	3,51	3,28	3,28	3,32	3,29	3,21	3,15	3,27	3,31
DISTRITO FEDERAL	0,13	0,12	0,13	0,14	0,15	0,13	0,13	0,14	0,13	0,13
ESPÍRITO SANTO	1,87	1,93	1,92	2,04	1,84	2,04	2,14	2,33	2,31	2,05
GOIÁS	2,63	2,60	2,73	2,83	2,92	3,01	2,98	2,89	2,76	2,82
MARANHÃO	2,93	3,19	2,95	2,74	2,86	2,69	3,09	3,01	2,80	2,92
MINAS GERAIS	9,29	9,29	9,38	9,65	9,23	9,44	9,70	10,04	9,92	9,56
MATO GROSSO DO SUL	1,09	1,31	1,27	1,33	1,34	1,41	1,50	1,52	1,62	1,38
MATO GROSSO	1,57	1,73	1,80	1,64	1,82	2,01	2,11	2,06	1,93	1,85
PARÁ	3,26	3,19	2,97	2,85	2,87	2,97	2,98	3,13	3,14	3,04
PARAÍBA	1,70	1,66	1,62	1,73	1,73	1,68	1,62	1,76	1,78	1,70
PERNAMBUCO	3,59	3,20	3,13	3,18	3,27	3,24	3,24	3,43	3,69	3,33
PIAUI	1,39	1,40	1,39	1,34	1,43	1,34	1,37	1,44	1,41	1,39
PARANÁ	5,22	5,23	5,35	5,35	5,50	5,71	5,69	5,67	5,53	5,47
RIO DE JANEIRO	8,09	7,76	7,68	7,77	7,53	7,48	7,57	6,95	6,89	7,51
RIO GRANDE DO NORTE	1,42	1,43	1,51	1,48	1,60	1,59	1,58	1,67	1,78	1,57
RONDONIA	0,81	0,80	0,90	0,86	0,93	1,01	1,03	1,09	1,08	0,95
RORAIMA	0,43	0,39	0,46	0,46	0,49	0,47	0,45	0,50	0,51	0,46
RIO GRANDE DO SUL	6,70	6,33	6,51	6,65	6,63	7,10	6,62	6,82	6,40	6,63
SANTA CATARINA	3,20	3,18	3,25	3,38	3,44	3,68	3,63	3,59	3,45	3,42
SERGIPE	1,11	1,07	1,11	1,16	1,23	1,19	1,18	1,25	1,26	1,18
SÃO PAULO	28,39	28,62	28,81	28,19	27,51	26,58	26,52	25,92	26,47	27,43
TOCANTINS	0,94	0,92	0,96	1,01	1,10	1,08	1,08	1,13	1,13	1,04
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Nesta seção, buscou-se demonstrar alguns pontos bastante significativos com relação aos totais repassados pela subvinculação de receitas do Fundef e do Fundeb. Primeiramente, destacaram-se as diferenças entre os dois programas, demonstrando-se a ampliação tanto na base de financiamento de um fundo para o outro quanto nos níveis de ensino contemplados. Posteriormente, referendaram-se as políticas de financiamento do Fundef e de Fundeb com relação à legislação que rege a educação nacional (LDB e PNE), pois as mesmas estavam de acordo com as proposições geradas por esse conjunto de leis. O último aspecto teórico desta seção foi uma discussão acerca das diferentes visões acerca da implementação e dos resultados de ambos os fundos.

Com relação aos dados examinados, pode-se concluir que houve um acréscimo na fonte de financiamento para o ensino fundamental, isto porque o Fundef teve uma evolução, ao longo do período, de mais de 18%, já descontada a inflação. Esse dado torna-se mais significativo, quando se aprofunda a análise através da divisão dos recursos do Fundef entre

estados e municípios. Nesse sentido, percebe-se que os municípios foram os principais beneficiados por esse acréscimo, uma vez, que ele chegou a praticamente 72% nos anos estudados, enquanto os estados tiveram uma redução nesse montante da ordem de 14%. Esse dado, em consonância com o **Censo Escolar** (1999-06), demonstra claramente que houve um movimento em torno da municipalização do ensino fundamental público durante o período de vigência do Fundef.

Outra conclusão importante que esta seção revela é a não-garantia de que aqueles estados que tiveram o maior volume de arrecadação tenham os maiores valores por aluno, porque isso depende diretamente do número de alunos constante no **Censo Escolar**. Essa constatação deve-se a que o estado⁴⁰ que possui o maior volume de recursos *per capita* do Fundef em 2006 foi exatamente o com menor nível de arrecadação durante a sua vigência.

Observou-se, também, que ainda persistem diferenças regionais no financiamento educacional, isto porque o Estado de São Paulo, apesar de deter 17% do número de matriculados no País, em 2006, ficou com 27% do total arrecadado pelo somatório dos fundos estaduais que compõem o Fundef. Ou seja, a distribuição de recursos dentro do âmbito de cada fundo foi comprovada através do aumento da sua parcela distribuída para os municípios em detrimento dos estados. Porém o Fundef não é atuante com relação à distribuição dos recursos nacionalmente, conforme explicita o caso de São Paulo.

Tendo demonstrado alguns fatos acerca de um dos principais instrumentos da política pública atual para o financiamento da educação – como a criação de fundos vinculados a gastos em áreas específicas –, pode-se passar ao estudo do último componente do tripé que sustenta o financiamento público para o ensino, pois, além da vinculação da receita de impostos e da criação de fundos para a manutenção de níveis de ensino específicos, existe a figura do salário-educação que não se configura como um tributo, mas, sim, como uma contribuição social, porém seus valores são expressivos e ajudam a complementar os recursos das duas outras fontes de financiamento.

⁴⁰ Trata-se do Estado de Roraima (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2008).

3.3 O CASO DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, UMA ANÁLISE ACERCA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO

O último aspecto a ser descrito, neste capítulo, sobre as fontes de financiamento educacional é a contribuição do salário-educação. Essa fonte difere-se das demais estudadas por ser uma contribuição social⁴¹, ou seja, ela incide sobre o valor total pago de contribuição do INSS pelas empresas para seus trabalhadores, sendo que o percentual recolhido é de 2,5% do salário pago. Essa contribuição é administrada pelo INSS, com uma taxa de 1% referente à administração do fundo, sendo o restante transferido para o FNDE, que gerencia o recurso (§ único do Art. 4º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998), distribuindo os recursos entre todos os estados e municípios da Nação de acordo com o número de matriculados no ensino básico, segundo o **Censo Escolar** do ano anterior ao repasse (art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998).

O salário-educação foi previsto na Constituição Federal de 1988, através do § 5º do art. 212. Ele é descrito como uma fonte adicional de recursos para o ensino fundamental, porém sua regulamentação foi alterada, e sua versão atual foi dada através da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Essa lei apresenta, em seu artigo 1º, as instituições que são isentas desse recolhimento, demonstrando também o entendimento legal de quais são as empresas consideradas aptas a recolherem a contribuição. Além da forma de contribuição para esse fundo, ainda determina a distribuição da verba, portanto, tem-se que 90% do valor restante após o recolhimento da taxa administrativa do INSS é dividido em quotas. Um terço desses recursos é destinado ao Governo Federal por meio do FNDE, e dois terços aos estados, sendo que essa parcela deveria ser distribuída proporcionalmente para cada esfera municipal, de acordo com o número de matrículas do **Censo Escolar** do ano anterior (art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998). Os 10% restantes são utilizados pelo FNDE para projetos e programas da educação básica.

Após a definição de como esse recurso é arrecadado e distribuído, é importante verificar como as diferentes esferas realizaram este gasto. Portanto, a cota-parte federal é

⁴¹ “têm como característica marcante a determinação legal de que o produto de sua arrecadação será afetado aos fins constitucionais para os quais são instituídas^[21]. Então, a exigência de uma contribuição social somente será válida se, além de obedecer a outras especificidades do seu regime jurídico, a destinação legal de seus recursos forem para fins autorizados pela CF/88” (BARROS, 2002).

realizada através do FNDE para diversos programas vinculados ao ensino fundamental e, a partir de 2007, também para o ensino básico. Essa quota federal financia ações que vão desde convênios com prefeituras e estados até programas do MEC/FNDE, como os de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, biblioteca na escola, livro didático, saúde escolar e transporte escolar, além de investimentos em aplicações financeiras, quando esses recursos não puderem ser utilizados para seu fim imediatamente (art. 6º da lei nº 9.776, de 18 de dezembro de 1998). Essa aplicação financeira não está vinculada ao ensino fundamental ou básico, podendo ser feita em qualquer atividade ligada ao ensino (CASTRO, 2001).

Outro aspecto relevante acerca da distribuição de recursos do salário-educação é o seu caráter redistributivo. Isso ocorre porque os valores são arrecadados de acordo com o número de empregados das empresas obrigadas a contribuir, o que gera um fundo nacional. Esse fundo não é distribuído conforme os valores com que cada estado contribuiu por meio de suas empresas, mas pelo número de matriculados em âmbito nacional, ou seja, independentemente do arrecadado em cada estado, os valores são distribuídos pelo número de alunos em cada rede de ensino. Isso torna mais equitativa a distribuição de recursos, uma vez que o estado que possui a maior demanda terá a maior quantidade de recursos disponibilizados pelo salário-educação.

As quotas estadual e municipal são utilizadas para complementar os recursos para o ensino fundamental e, a partir de 2007, para toda a educação básica. Esses recursos são dirigidos para as mais diversas áreas da educação, porém devem seguir as mesmas determinações dos gastos em MDE apregoadas na LDB.

Portanto, com relação à viabilidade dessa forma de financiamento auxiliar no cumprimento da legislação vigente para a área educacional, pode-se dizer que essa contribuição está diretamente ligada à Lei de Diretrizes e Bases da educação, por ter sua utilização apenas direcionada a gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, servindo como forma de complementação para o financiamento de áreas onde o Fundef ou o Fundeb não conseguissem atuar, complementando os gastos desses fundos, conforme apregoa a LDB.

Apresenta-se, ainda, a ligação dessa contribuição com a LDB, observando-se que o salário-educação sofreu alterações com o advento do Fundeb. Antes da promulgação deste

fundo, ele era utilizado apenas para o ensino fundamental, com objetivo de complementar o Fundef e atuando, em áreas que este não alcançasse, como em reformas, ampliação ou construção de escolas, sendo seu único impedimento a sua utilização para pagamentos de pessoal, mesmo professores. Com a institucionalização do Fundeb, o salário-educação também foi alterado, para ter o mesmo alcance do fundo em vigência, tendo sido ampliado seu campo de atuação para toda a educação básica, conforme as alterações legais feitas com advento do Fundeb. Outro aspecto que o aproxima da LDB é seu caráter redistributivo, que busca equalizar os gastos regionais e diminuir as distorções entre os estados brasileiros.

Para que se possa ter uma maior compreensão do que significa essa contribuição social para o financiamento dos estados e municípios, apresenta-se a Tabela 18, onde se expõe os valores arrecadados para a composição desse fundo separados pelas parcelas do INSS e do FNDE. O total arrecadado anualmente deve ser repartido na proporção já descrita, ou seja, 1% deve ser retido pelo INSS, e o restante é distribuído entre União e estados, sendo que a União recebe um terço do valor e os estados dois terços. Por fim, os estados devem distribuir os recursos recebidos entre os alunos das suas redes de ensino e das redes municipais sob sua tutela, uniformemente.

Os valores organizados na Tabela 18 compõem a evolução da arrecadação bruta do salário-educação. Através da análise dos anos estudados, nota-se que houve uma mudança de tendência com relação à arrecadação a partir de 2004. Isso ocorre porque, de 2003 até 2004 houve um decréscimo nos valores arrecadados e, em 2005, começou uma recuperação dessa arrecadação, que teve seu ápice em 2006, quando os valores somaram mais de 38% de aumento com relação ao ano 2000. O ano de 2007 foi marcado por uma diminuição na arrecadação, porém, com relação ao primeiro ano estudado, ainda há um avanço de 34% no valor recolhido pelo salário-educação. Ou seja, essa contribuição social, assim como os recursos vinculados à educação, possibilitou um aumento na base de financiamento da educação brasileira.

Tabela 18 – Valores arrecadados por meio salário-educação e sua evolução, segundo as parcelas do INSS e do FNDE, no Brasil – 2000-07

ANO	FNDE	INSS	TOTAL	EVOLUÇÃO
2000	2.861.909.929,65	2.718.044.632,23	5.579.952.121,73	(---)
2001	2.959.980.114,22	2.697.546.476,02	5.657.526.590,25	1,39
2002	3.114.946.730,16	2.727.173.388,77	5.842.120.118,93	4,70
2003	2.665.118.013,27	2.540.057.277,96	5.205.175.291,23	-6,72
2004	2.433.397.865,56	2.614.357.339,09	5.047.755.204,65	-9,54
2005	3.118.143.883,22	3.503.164.895,27	6.621.308.778,49	18,66
2006	3.390.536.573,29	4.285.608.120,27	7.676.144.693,56	37,57
2007	476.418.946,30	7.028.759.128,43	7.505.178.074,73	34,50
TOTAL	21.020.452.055,67	28.114.711.258,04	49.135.160.873,57	(---)

Fonte: MEC/FNDE, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

A arrecadação bruta dessa contribuição social é apenas um aspecto do que se pretende abordar nesta seção, pois também será realizada a análise dos valores distribuídos para os estados e, por conseqüência, para seus municípios, uma vez que é esse dado que irá mostrar o quanto o salário-educação auxilia essas esferas administrativas a manterem suas redes de ensino. Portanto, para esse fim, buscaram-se dados, através do FNDE, onde havia disponível uma amostra dos valores distribuídos pelo Fundo para os estados brasileiros. Conforme demonstra a Tabela 19, as quotas do salário-educação distribuídas pelo FNDE aos estados ao longo dos oito anos de análise somaram quase R\$ 31 bilhões. A Região Sudeste foi a mais favorecida por essa distribuição, seguida, na ordem pelas Regiões Sul, Nordeste, Centro-Oeste e, por último, pela Região Norte. Como os recursos são divididos pelos alunos matriculados no ensino fundamental (até 2006) e no ensino básico (a partir de 2007), pode-se concluir que o número de matriculados por região segue a mesma ordenação que a distribuição de recursos.

Tabela 19 – Valores distribuídos pelo FNDE referente à quota do salário-educação para os estados brasileiros e as Regiões do Brasil – 2000-07 (milhares)

UF/REGIÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAIS
AC	2,44	2,54	2,48	2,34	2,03	3,17	4,59	4,76	24,36
AP	2,52	2,98	2,38	2,46	2,16	3,33	4,62	4,97	25,44
AM	35,47	34,71	34,73	32,83	27,94	43,36	54,75	51,68	315,46
PA	39,31	39,58	37,46	33,26	27,92	43,52	56,43	57,52	335,01
RO	7,27	8,79	10,71	8,77	7,19	11,31	13,06	13,44	80,53
RR	1,69	1,62	1,71	1,52	1,36	2,09	3,14	3,38	16,51
TO	4,82	5,05	5,20	4,78	4,18	6,77	9,02	9,82	49,64
NORTE	93,52	95,25	94,67	85,95	72,79	113,57	145,62	145,56	846,95
AL	13,34	13,82	13,39	12,54	11,50	18,51	24,29	25,03	132,42
BA	119,84	100,53	117,74	99,70	82,84	124,44	152,80	142,18	940,07
CE	51,45	44,29	49,66	45,52	37,91	56,67	71,93	68,53	425,95
MA	17,75	18,73	17,92	16,95	14,36	20,37	26,37	29,04	161,50
PB	22,21	18,82	20,46	18,35	14,11	18,48	23,98	23,20	159,63
PE	83,17	72,25	77,74	69,25	57,36	78,40	95,52	93,77	627,46
PI	11,58	12,24	12,70	12,25	9,41	12,87	16,11	17,79	104,96
RN	18,63	19,06	20,65	18,53	15,84	24,10	31,33	31,89	180,03
SE	16,64	17,02	18,12	16,26	13,55	18,39	23,31	22,45	145,75
NORDESTE	354,62	316,74	348,39	309,35	256,89	372,23	465,64	453,89	2.877,75
ES	52,16	52,74	53,37	53,47	43,19	62,42	78,58	77,83	473,78
MG	277,39	271,24	289,12	261,49	222,75	313,15	374,62	398,63	2.408,40
RJ	462,13	467,82	488,90	430,03	370,50	498,89	536,68	516,34	3.771,29
SP	1.607,52	1.692,33	1.765,80	1.578,72	1.299,50	1.718,61	1.959,43	1.882,05	13.503,98
SUDESTE	2.399,21	2.484,14	2.597,19	2.323,72	1.935,95	2.593,08	2.949,31	2.874,86	20.157,45
PR	198,65	205,69	208,86	188,69	161,55	227,97	257,91	249,37	1.698,69
RS	261,56	262,28	257,54	235,80	197,24	263,40	297,72	273,21	2.048,75
SC	130,95	135,87	131,16	127,49	105,45	152,29	174,83	183,56	1.141,61
SUL	591,16	603,84	597,56	549,39	464,25	643,65	730,47	706,14	4.886,45
DF	85,37	96,33	90,28	82,34	67,98	97,02	122,31	109,01	750,63
GO	59,50	60,68	58,96	55,23	46,23	70,10	89,00	89,45	529,15
MS	27,09	24,68	25,56	23,03	19,66	33,58	33,84	35,27	222,70
MT	26,30	23,73	25,68	22,45	19,43	28,54	43,79	46,75	236,68
C.OESTE	198,26	205,42	200,49	183,04	153,29	229,23	288,94	280,48	1.739,16
BRASIL	3.636,77	3.705,40	3.838,30	3.451,45	2.883,16	3.951,77	4.579,97	4.460,93	30.507,76

Fonte: MEC/FNDE, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Apesar de ser possível realizar inferências acerca dos aspectos evolutivos dessa forma de financiamento através dos valores deflacionados, transformando-se os dados pelo método da base fixa, torna-se mais clara a análise. Para isso, pelos valores da Tabela 20, percebe-se que a distribuição de recursos segue a mesma tendência da arrecadação exposta na Tabela 18, isto porque o total de valores distribuídos no Brasil apresentou a mesma tendência negativa entre 2003 e 2004, sendo que, nos anos que se seguiram, eles tiveram uma recuperação, encerrando o período analisado com uma evolução de 23% com relação ao primeiro ano estudado.

Quanto às regiões brasileiras, pode-se dizer que, apesar de terem ocorrido variações no período estudado, todas obtiveram incrementos em suas quotas, sendo que a que mais se destacou foi a Norte, com valores acrescidos em mais de 155%. Na outra ponta, encontra-se a Região Sul, que apresentou o menor crescimento de arrecadação, com aproximadamente 19%.

Com relação à evolução estadual, deve-se destacar o caso de Tocantins, que, junto com Roraima e Rondônia elevou os níveis de arrecadação da Região Norte. Os estados que tiveram a menor evolução foram o Rio Grande do Sul e a Paraíba. Essas evoluções apresentadas nas Regiões Norte e Sul são coerentes com o panorama educacional brasileiro, uma vez que é um fato que as redes de ensino da Região Sul estão mais consolidadas e com menos carência de vagas do que as da Região Norte, que possui ainda um campo de expansão para a rede pública de ensino. E é exatamente esse aumento nas vagas proveniente do incremento das redes de ensino da Região Norte que gerou este incremento nos valores do salário-educação para a região.

Tabela 20 – Evolução percentual dos valores distribuídos pelo FNDE referente à quota do salário-educação para os estados e as Regiões do Brasil – 2000-07.

UF/REGIÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
AC	1,00	3,90	1,72	-4,08	-16,93	29,99	88,14	94,85
AP	1,00	18,05	-5,53	-2,29	-14,24	32,16	83,19	97,10
AM	1,00	-2,16	-2,11	-7,46	-21,23	22,23	54,33	45,69
PA	1,00	0,67	95,29	84,59	71,03	110,71	143,55	146,31
RO	1,00	20,84	147,31	120,59	98,83	155,61	179,65	184,84
RR	1,00	-4,28	101,39	90,19	80,83	123,97	186,36	200,06
TO	1,00	4,93	107,93	99,16	86,78	140,58	187,35	203,86
NORTE	1,00	1,85	101,23	91,90	77,83	121,43	155,71	155,64
AL	1,00	3,56	100,39	93,98	86,20	138,75	182,05	187,62
BA	1,00	-16,11	98,25	83,20	69,13	103,84	127,51	118,64
CE	1,00	-13,92	96,52	88,49	73,69	110,16	139,82	133,20
MA	1,00	5,47	0,95	-4,52	-19,13	14,73	48,52	63,59
PB	1,00	-15,29	-7,87	-17,40	-36,47	-16,79	7,97	4,46
PE	1,00	-13,13	-6,53	-16,74	-31,04	-5,73	14,84	12,74
PI	1,00	5,68	9,67	5,80	-18,73	11,12	39,12	53,59
RN	1,00	2,29	10,86	-0,56	-14,97	29,33	68,14	71,18
SE	1,00	2,28	8,85	-2,34	-18,59	10,51	40,04	34,90
NORDESTE	1,00	-10,68	-1,76	-12,77	-27,56	4,97	31,31	27,99
ES	1,00	1,11	2,32	2,51	-17,20	19,67	50,64	49,21
MG	1,00	-2,22	4,23	-5,73	-19,70	12,89	35,05	43,71
RJ	1,00	1,23	5,79	-6,95	-19,83	7,95	16,13	11,73
SP	1,00	5,28	9,85	-1,79	-19,16	6,91	21,89	17,08
SUDESTE	1,00	3,54	8,25	-3,15	-19,31	8,08	22,93	19,83
PR	1,00	3,54	5,14	-5,01	-18,68	14,76	29,83	25,53
RS	1,00	0,28	-1,54	-9,85	-24,59	0,70	13,83	4,45
SC	1,00	3,76	0,17	-2,64	-19,47	16,30	33,51	40,18
SUL	1,00	2,15	1,08	-7,07	-21,47	8,88	23,57	19,45
DF	1,00	12,84	5,76	-3,55	-20,37	13,65	43,27	27,69
GO	1,00	2,00	-0,91	-7,17	-22,30	17,82	49,58	50,35
MS	1,00	-8,90	-5,64	-15,00	-27,44	23,95	24,91	30,21
MT	1,00	-9,78	-2,36	-14,66	-26,14	8,48	66,48	77,73
C.OESTE	1,00	3,61	1,12	-7,68	-22,68	15,62	45,74	41,47
BRASIL	1,00	1,89	5,54	-5,10	-20,72	8,66	25,94	22,66

Fonte: MEC/FNDE, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Portanto, as tabelas 18, 19 e 20 demonstram que houve uma queda no valor geral arrecadado entre os anos de 2003 e 2004, o que se refletiu na distribuição de recursos, pois a mesma acompanhou a queda da arrecadação durante estes anos. Essa involução foi mais negativa nos estados das Regiões Sul e Sudeste, que apresentaram as menores taxas de

crescimento, mesmo quando a receita do salário-educação já havia recuperado as perdas dos primeiros anos. Destaca-se que a diminuição de valores ocorrida nessas regiões não necessariamente está ligada à redução do número de alunos nas suas redes de ensino, isto porque as outras regiões podem ter tido aumento no número de seus alunos proporcionalmente maior do que a Sul e a Sudeste, o que diminuiria os valores repassados a estas últimas.

Para melhor esclarecer a questão acerca o peso que cada uma das redes de ensino tem para a distribuição geral das receitas do salário-educação, elaborou-se a Tabela 21. Ela expõe a participação percentual das regiões e de seus estados com relação à totalidade de recursos distribuídos em quotas pelo FNDE. Nesse ponto, deve-se destacar a Região Sudeste, mais especificamente São Paulo, pois 44% do total de recursos distribuídos pelo fundo foi repassado para esse estado. Esse dado é relevante porque, mesmo quando se compara o valor recebido por São Paulo com aqueles distribuídos para as regiões brasileiras, se tem que a participação desse estado é maior até do que a das regiões. Com relação às menores participações percentuais, pode-se dizer que elas estão na Região Norte, que, apesar de ter tido a maior evolução no recebimento de recursos, ainda não conseguiu melhorar sua participação percentual no total de recursos repassados comparativamente ao das demais regiões.

Outro ponto passível de destaque é o aumento ou a diminuição da participação de cada uma das regiões no total distribuído. Nota-se que a tendência geral demonstra uma estabilidade com relação à colocação de cada uma das regiões. Porém, quando se observa mais atentamente o movimento evolutivo, percebe-se que as Regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste tiveram pequenos incrementos na participação total de quotas distribuídas, sendo que esse aumento na participação percentual dessas regiões deve-se — ou ocasionou — o decréscimo de todas as outras regiões. Esse fato consolida a Região Sudeste como a maior beneficiária do salário-educação e demonstra que a elevação do total arrecadado pela Região Norte gerou reflexos na sua participação na soma de valores distribuídos pelas quotas desta contribuição social.

Tabela 21 – Participação percentual dos estados e das Regiões com relação aos valores distribuídos pelo FNDE referente à quota do salário-educação no Brasil – 2000-07

UF/REGIÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAIS
AC	0,07	0,07	0,06	0,07	0,07	0,08	0,10	0,11	0,08
AP	0,07	0,08	0,06	0,07	0,08	0,08	0,10	0,11	0,08
AM	0,98	0,94	0,90	0,95	0,97	1,10	1,20	1,16	1,03
PA	1,08	1,07	0,98	0,96	0,97	1,10	1,23	1,29	1,10
RO	0,20	0,24	0,28	0,25	0,25	0,29	0,29	0,30	0,26
RR	0,05	0,04	0,04	0,04	0,05	0,05	0,07	0,08	0,05
TO	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14	0,17	0,20	0,22	0,16
NORTE	2,57	2,57	2,47	2,49	2,52	2,87	3,18	3,26	2,78
AL	0,37	0,37	0,35	0,36	0,40	0,47	0,53	0,56	0,43
BA	3,30	2,71	3,07	2,89	2,87	3,15	3,34	3,19	3,08
CE	1,41	1,20	1,29	1,32	1,31	1,43	1,57	1,54	1,40
MA	0,49	0,51	0,47	0,49	0,50	0,52	0,58	0,65	0,53
PB	0,61	0,51	0,53	0,53	0,49	0,47	0,52	0,52	0,52
PE	2,29	1,95	2,03	2,01	1,99	1,98	2,09	2,10	2,06
PI	0,32	0,33	0,33	0,36	0,33	0,33	0,35	0,40	0,34
RN	0,51	0,51	0,54	0,54	0,55	0,61	0,68	0,71	0,59
SE	0,46	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47	0,51	0,50	0,48
NORDESTE	9,75	8,55	9,08	8,96	8,91	9,42	10,17	10,17	9,43
ES	1,43	1,42	1,39	1,55	1,50	1,58	1,72	1,74	1,55
MG	7,63	7,32	7,53	7,58	7,73	7,92	8,18	8,94	7,89
RJ	12,71	12,63	12,74	12,46	12,85	12,62	11,72	11,57	12,36
SP	44,20	45,67	46,00	45,74	45,07	43,49	42,78	42,19	44,26
SUDESTE	65,97	67,04	67,66	67,33	67,15	65,62	64,40	64,45	66,07
PR	5,46	5,55	5,44	5,47	5,60	5,77	5,63	5,59	5,57
RS	7,19	7,08	6,71	6,83	6,84	6,67	6,50	6,12	6,72
SC	3,60	3,67	3,42	3,69	3,66	3,85	3,82	4,11	3,74
SUL	16,25	16,30	15,57	15,92	16,10	16,29	15,95	15,83	16,02
DF	2,35	2,60	2,35	2,39	2,36	2,46	2,67	2,44	2,46
GO	1,64	1,64	1,54	1,60	1,60	1,77	1,94	2,01	1,73
MS	0,74	0,67	0,67	0,67	0,68	0,85	0,74	0,79	0,73
MT	0,72	0,64	0,67	0,65	0,67	0,72	0,96	1,05	0,78
C.OESTE	5,45	5,54	5,22	5,30	5,32	5,80	6,31	6,29	5,70
BRASIL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MEC/FNDE, 2007.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Tendo demonstrado o percentual de participação de cada um dos estados e das suas regiões, chega-se ao final desta seção, onde se tiram algumas conclusões acerca do financiamento educacional proveniente da contribuição social do salário-educação. O primeiro aspecto exposto refere-se ao embasamento legal que rege essa forma de financiamento público. Sobre isso, salientou-se o caráter redistributivo dessa contribuição, que repassa os recursos arrecadados através do número de alunos matriculados em cada rede de ensino estadual ou municipal. Isso ajuda a equalizar o valor que as diversas redes de ensino têm para financiar seus gastos com educação, ao menos no que diz respeito a essa fonte de financiamento.

No segundo momento da análise, buscaram-se dados sobre o montante de recursos arrecadados e distribuídos pelo salário-educação, identificando-se o processo evolutivo dessa receita, a partir do ano 2000, por estado e região. Destacaram-se a evolução da Região Norte e o peso da Região Sudeste no total de recursos distribuídos. Além disso, foi possível perceber

que essa fonte de financiamento teve um decréscimo de seus valores, tanto arrecadados como distribuídos, entre 2003 e 2004, quando começou a recuperar o nível de arrecadação, encerrando o período, em 2007, com um percentual positivo.

Com o encerramento da exposição de dados sobre o salário-educação, pode-se dar fechamento ao segundo capítulo desta dissertação, que procurou explicitar as formas de financiamento atuais do Estado brasileiro através do comportamento evolutivo das três principais receitas que compõem o financiamento educacional do País. Esse estudo se deu, primeiramente, por meio dos impostos vinculados constitucionalmente para gastos com MDE. Posteriormente, analisaram-se tanto a subvinculação de recursos, através da constituição de fundos provenientes de uma cesta de impostos, no caso o Fundef e seu sucessor, o Fundeb, como a contribuição social do salário-educação, que, apesar de ser menos significativa em valores globais, se comparada com as outras duas fontes de financiamento estudadas, possui um papel muito importante na complementação dos gastos para a área educacional.

O exame da evolução dos valores de financiamento da educação possibilitou a observação de alguns fatos, como o aumento dos recursos para esse campo social. Porém esse acréscimo não teve a mesma proporção que o aumento da receita do Governo, gerado da elevação da carga tributária nacional, sendo que a explicação para isso é um grande incremento nas receitas do orçamento da seguridade social, que são receitas do Governo Federal que não necessariamente precisam ser repassadas aos estados e municípios através de vinculações constitucionais.

Outro aspecto bastante significativo deste estudo é à comprovação do movimento de municipalização do ensino fundamental no Brasil, tanto através dos valores repassados pelo Fundef, que tiveram uma evolução muito maior para os entes municipais do que para os estaduais, quanto pelo repasse da contribuição social do salário-educação, que obteve resultados similares ao do Fundef. Como a divisão de recursos para essas duas modalidades de financiamento baseia-se no número de matriculados nesse nível de ensino, o aumento do valor repassado proporcionalmente maior para os municípios do que para os estados demonstra um acréscimo no número de matrículas, nas redes de ensino dessa esfera, maior do que o da estadual.

Portanto este capítulo, onde foram apresentadas as fontes de financiamento educacional, gerou uma base de conhecimento que irá auxiliar a análise mais específica das mesmas, exibida no capítulo a seguir. Para isto, optou-se por estudar o financiamento educacional na Cidade de Porto Alegre, cabendo observar se o comportamento desse município se assemelha ao nacional tanto no caso da ampliação de recursos para a área como nas questões relativas à municipalização do ensino fundamental. Além dessa análise, pretende-se ampliar o estudo, através do exame dos gastos do Município com os recursos provenientes do financiamento educacional compondo indicadores que permitam ver o comportamento destas fontes de financiamento, com relação às necessidades de despesa do município bem como do cumprimento das vinculações constitucionais.

4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Este capítulo tem como referência uma das principais metrópoles brasileiras e pretende encerrar toda a pesquisa realizada anteriormente, ao ampliar a análise através de dados não apenas das fontes de financiamento desta cidade, mas que demonstrem também a forma de utilização desses recursos. Informa ainda, indicadores que determinam eficácia dessas políticas educacionais em manter o padrão de despesa municipal. Ou seja, será aqui apresentado, além do exame do financiamento público, o reflexo da utilização desses gastos na Cidade de Porto Alegre, sendo que todos os dados constantes nos **Capítulos 2 e 3** são utilizados ou como embasamento, ou como comparativo para o panorama do financiamento público de Porto Alegre.

Para que se consigam alcançar os objetivos acima descritos, o capítulo está dividido em três seções. A primeira apresenta o panorama da rede de ensino da Cidade de Porto Alegre, comparando os dados da rede municipal com os das outras redes de ensino do Município. Nesta seção, introduzir-se-ão as características da rede municipal de ensino de Porto Alegre, para, na segunda, seção, ampliar-se a análise dentro de um estudo semelhante ao realizado no **Capítulo 3**, porém serão utilizados valores relativos às receitas vinculadas à educação, para traçar-se um perfil desses tributos e de suas transferências para Porto Alegre.

A terceira seção determina a forma de aplicação dos valores arrecadados pelo Município para a educação, possibilitando realizarem-se algumas deduções acerca da prioridade que foi dada, para cada um dos campos educacionais, pelos diversos governos que estiveram no poder durante os anos estudados. Isso possibilita que o estudo gere um panorama sobre o dispêndio municipal na área educacional, criando uma ligação entre a evolução das receitas municipais e as transformações do gasto público advindas deste. Finaliza-se o estudo com a composição de indicadores que atestem a eficácia dessas políticas de financiamento educacional, em Porto Alegre, com relação à suficiência de seu volume para a manutenção da rede escolar e as vinculações de impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino do Município, a fim de cumprir às obrigações constitucionais para esta área.

4.1 PANORAMA EDUCACIONAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

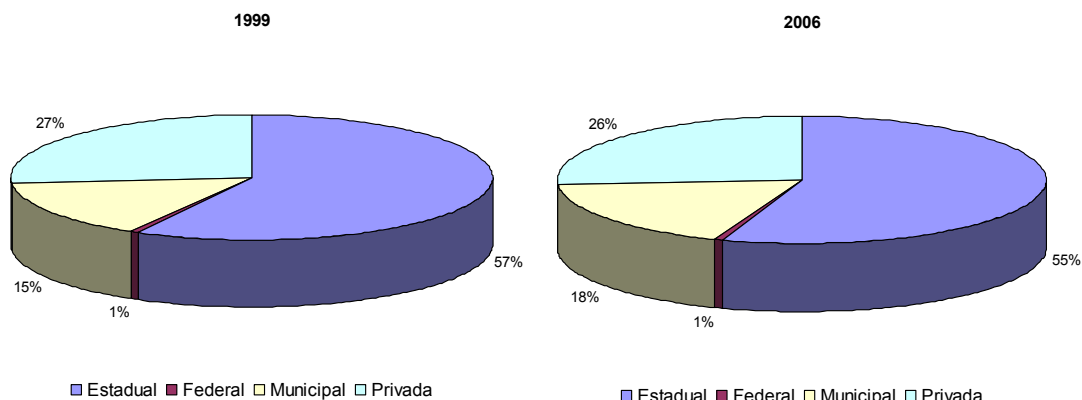
O Município de Porto Alegre possui 1.360.590 habitantes⁴², sendo que, para suprir a demanda dessa população pelo ensino básico, coexistem quatro redes de ensino na cidade. A primeira é a particular, composta por escolas privadas, filantrópicas, ou não. A segunda é a federal, seguindo-se a esta as redes estadual e municipal. Porém é importante reforçar que, conforme visto no **Capítulo 2**, a obrigação constitucional para o atendimento do ensino básico é compartilhada entre os níveis estadual e municipal, e a partir disso, ao Município caberia suprir o alunado da educação infantil, do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos (EJA), e ao Estado restaria a atuação nos níveis de ensino fundamental, médio e EJA, sendo que ocorre um compartilhamento das responsabilidades em nível de ensino fundamental e atuações de forma independente nos ensinos infantil e médio.

Portanto, a análise de qualquer nível de ensino perpassa pela observação da atuação de todas as esferas públicas e privadas que atuam nesta área, e no caso desta seção, isto servirá como forma de delimitar a demanda de atendimento para qual será realizado o estudo das receitas e despesas nas seções seguintes. Ao se analisarem os dados referentes à gestão municipal de Porto Alegre, não se está tratando de toda a demanda por educação básica nessa cidade, mas, sim, dela na rede municipal de ensino desse município. Com isso, buscaram-se dados de demanda e de oferta de ensino no município como um todo, para delimitar-se o perfil de atendimento da rede municipal de ensino e compará-lo com o das demais redes que atuam no Município.

Com relação ao perfil de atendimento da educação básica em Porto Alegre, tem-se uma predominância da rede estadual, que é responsável por mais de 50% do total de matrículas dessa modalidade de ensino. O Gráfico 1 mostra a análise estática da participação de cada uma das redes de ensino para os anos de 1999 e 2006, e, através dele, é possível perceber-se uma pequena alteração no perfil de atendimento da educação básica do Município. Isso ocorre porque há uma diminuição da participação do Estado e das escolas privadas no total de matriculados, em favor de um incremento na participação da rede municipal nesse total, sendo que as escolas federais mantiveram estáveis suas participações.

⁴² Segundo dados do **Censo Demográfico** do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2000, já quando se utiliza os valores estimados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) chega-se ao número de 1.420.667 habitantes para o ano de 2007.

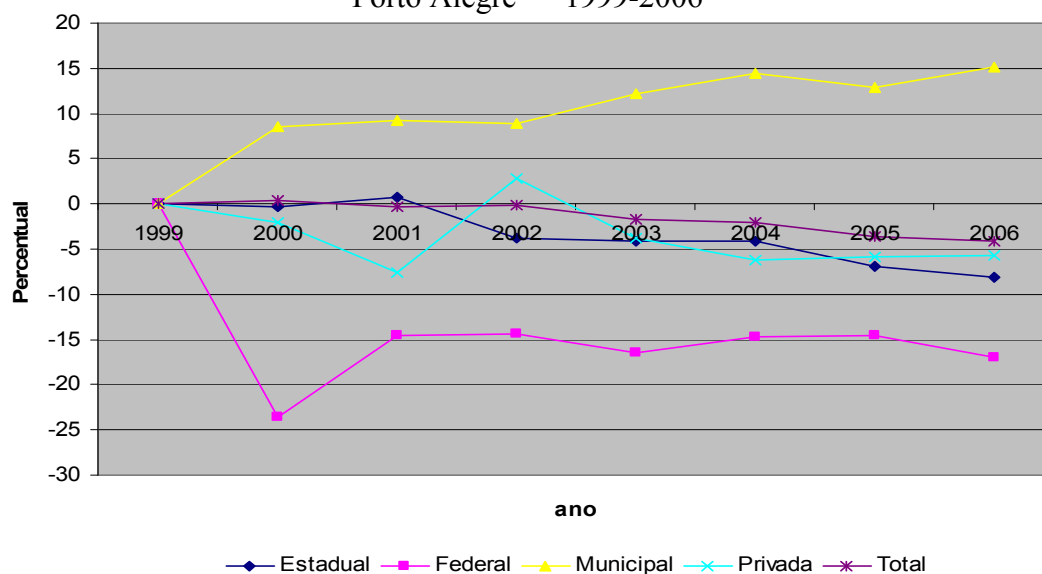
Gráfico 1 – Participação das redes de ensino na composição do total de matriculados no ensino básico, em Porto Alegre — 1999 e 2006



Fonte: Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2008.

Constata-se, no Gráfico 1, que a redução na participação percentual é derivada de um pequeno decréscimo no número de alunos matriculados no nível básico, em todas as redes de ensino do Município (estadual, federal e privada), excetuando-se a rede municipal, que teve um aumento no período. Isso demonstra que não há uma pressão na oferta de vagas, nessa área do ensino, em Porto Alegre e que o movimento no número de matrículas, nas redes de ensino, deve-se tanto à diminuição da demanda por matrículas na educação básica como às transferências de matrículas entre as diversas redes. O Gráfico 2 apresenta essa tendência evolutiva do nível geral de matrículas na educação básica, em Porto Alegre.

Gráfico 2 – Evolução das matrículas nas diversas redes de ensino básico, no Município de Porto Alegre — 1999-2006



Fonte: INEP, 2008.

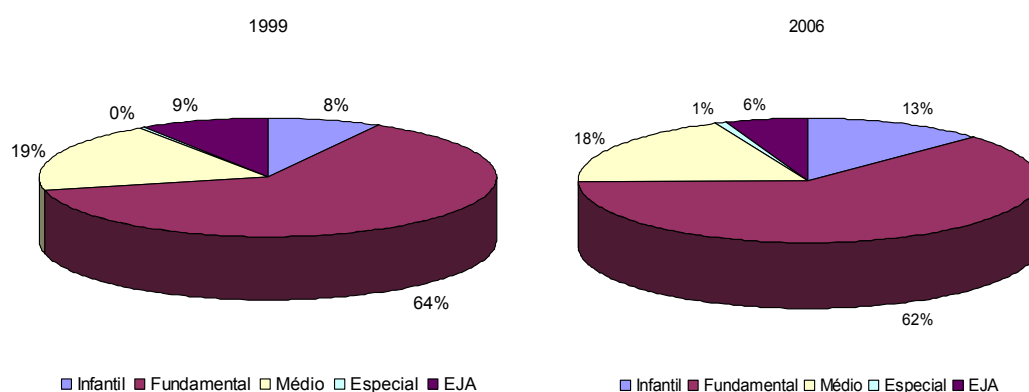
A evolução dos dados constantes no Gráfico 2 demonstra que a redução do número de alunos das outras redes não foi suplantada pelo aumento de matrículas ocorrido na rede municipal de Porto Alegre, gerando uma redução real de 4%⁴³ do alunado no ensino básico, na Cidade. Esse fato deve ser analisado mais profundamente, para que se verifiquem quais níveis de ensino foram responsáveis por esse decréscimo, uma vez que tanto a educação infantil como o ensino médio não são comprovadamente universalizados, o que, teoricamente, deveria gerar acréscimos nas matrículas de ambos. Logo, é necessário saber se a matrícula total da educação básica tem caído devido ao peso expressivo do ensino fundamental no total desse alunado, ou se está ocorrendo um decréscimo de matrículas mesmo nos níveis em que ainda não foi constatada a universalização da oferta de ensino, como é o caso da educação infantil e do ensino médio.

Os dados contidos nos Gráficos 3 e 4 elucidam alguns aspectos acerca da redução do número geral de matrículas na educação básica. Através deles, constata-se o peso do ensino fundamental com relação ao total de matrículas no ensino básico, que, apesar de ter decrescido entre os anos de 1999 e 2006, é bastante relevante, nunca ficando abaixo de 60% do total. Quanto à análise de quais níveis teriam ocasionado o decréscimo das matrículas na educação básica, os dados contidos no Gráfico 4 demonstram que os grandes responsáveis pela queda seriam o EJA, o ensino médio e o fundamental, que, juntos, teriam diminuído em mais de 30.000 o seu número de alunos de 1999 até 2006, sendo que a educação infantil foi responsável por amenizar essa queda, com um incremento de praticamente 15.000 crianças.

Portanto, os dados relativos à participação e à evolução de cada nível de ensino no total de matrículas da Cidade de Porto Alegre revelam que apenas a educação infantil obteve um incremento significativo, o que auxilia na compreensão da informação anterior de que apenas a rede municipal cresceu em número de matriculados durante os anos estudados, isto porque é de competência exclusiva do Município a oferta de vagas na educação infantil gratuita, ou seja, a pressão da demanda por vagas nesse nível de ensino ocasionou um aumento da oferta de vagas pela rede municipal de Porto Alegre.

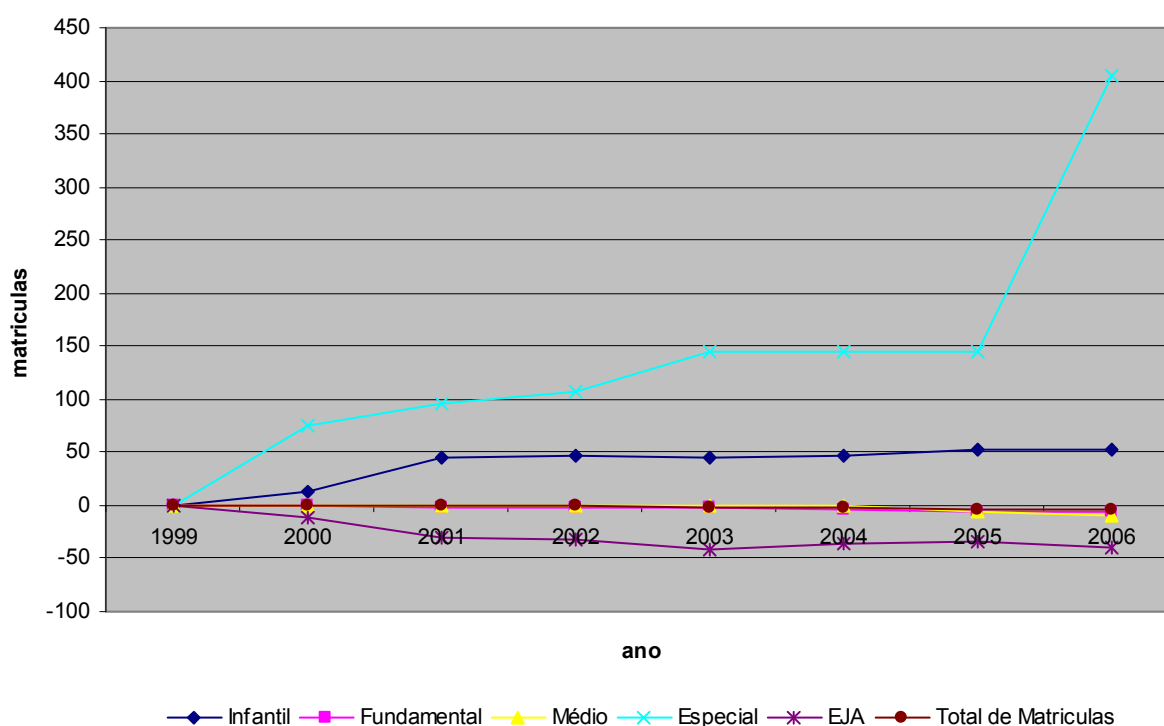
⁴³ Percentual obtido através da evolução do total de matrículas do Gráfico 2 no ano de 2006.

Gráfico 3 – Participação dos níveis de ensino da educação básica na composição do total de matriculados, em Porto Alegre — 1999 e 2006



Fonte: INEP, 2008.

Gráfico 4 – Evolução do número de matrículas, por nível de ensino da educação básica, em Porto Alegre — 1999-2006



Fonte: INEP, 2008.

Após ter sido identificada uma redução no número de matrículas da educação básica, em Porto Alegre, é importante identificarem-se os movimentos de cada um dos níveis de ensino das diversas redes que compõem o total do alunado na educação básica dessa cidade, pois foi delimitado como objeto de estudo apenas o financiamento da educação proveniente

dos recursos municipais, ou seja, deve-se, nesta seção, além de dar um panorama da oferta de vagas no Município, especificar o tamanho e as características das matrículas referentes à rede municipal de ensino, mesmo sabendo-se que esta não é a única a atuar na Cidade de Porto Alegre.

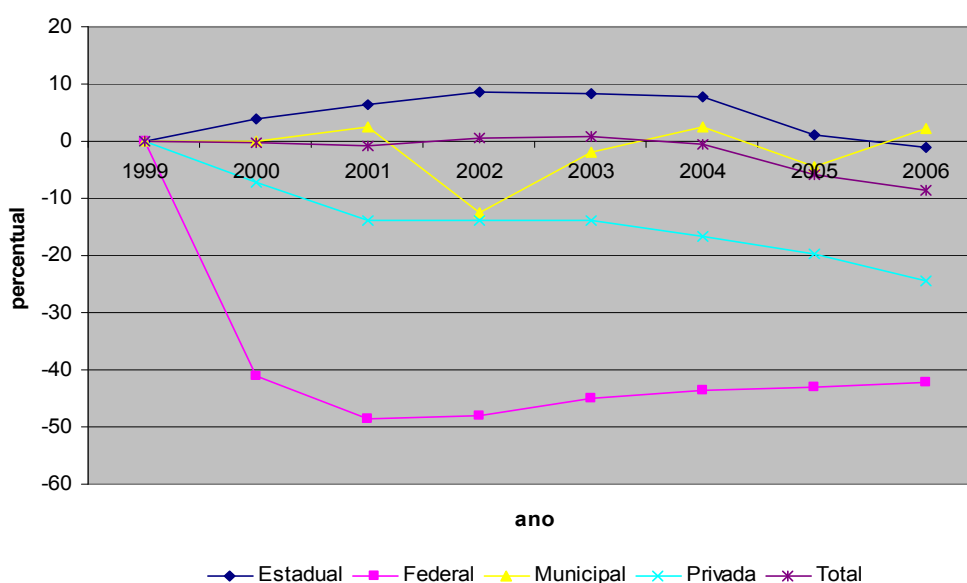
Portanto, dentro da lógica do objeto de estudo deste capítulo, serão abordadas primeiramente, de forma menos detalhada, algumas características da oferta de vagas das modalidades educação especial e de EJA no Município de Porto Alegre. A primeira não será aprofundada por sua pequena representatividade no total de matrículas, e a segunda, por não possuir matrículas dentro da rede municipal, que é o foco da análise. Começa-se a análise pelo EJA, modalidade aplicada tanto para o nível fundamental quanto para o médio e que pretende dar oportunidade para que pessoas acima da idade de 14 anos, no caso do ensino fundamental, e de 18 anos, no ensino médio, concluam seus estudos, principalmente durante o turno da noite. A evolução de matrículas dessa modalidade demonstra uma queda em todas as redes que a possuem, sendo que não há participação em nível municipal, nem federal, dessa modalidade de ensino. Ou seja, a queda de 40% nas matrículas do EJA ocorreu nas redes estadual e privada, frisando-se que a sua maior oferta é mantida pela rede estadual, que chega a 60% do total de alunos, segundo o **Censo** de 2006.

A educação especial, em Porto Alegre obteve o maior avanço dentre todas as modalidades que compõem o ensino básico, chegando a uma elevação de 404%⁴⁴ durante os anos de 1999 a 2006. Todas as redes de ensino tiveram evoluções acentuadas em suas matrículas, destacando-se a municipal, que obteve o maior acréscimo. Além disso, observa-se que não foram contabilizadas nem escolas particulares, nem federais, no **Censo Escolar** do MEC, em nenhum dos anos pesquisados para Porto Alegre. Quanto à participação de cada uma das redes na composição do total de matriculados, tem-se que durante o período, apesar da predominância da esfera estadual, ocorreu um avanço das matrículas da rede municipal sobre as estaduais, isto porque, em 1999, a Prefeitura tinha uma participação de 34% no total de oferta de matrículas, contra 66% do Governo Estadual. Já em 2006, a Prefeitura aumentou sua participação para 40%, enquanto, no Estado, se constatou uma redução que fez a participação chegar a 60% do total de matriculados.

⁴⁴ Conforme demonstra o Gráfico 4 na linha que refere-se a educação especial para o ano de 2006.

O próximo nível a ser observado é o do ensino médio, que, apesar de não ser de competência da esfera municipal, deve ser visto com maior aprofundamento, por ser parte imprescindível na composição da educação básica. As evoluções percentuais constantes no Gráfico 5 demonstram as variações das matrículas nas diversas redes de ensino que ofertam vagas no ensino médio, e, a partir delas, pode-se perceber que a maior queda ocorreu na rede federal, seguida pela particular e pela estadual. Assim como no total de matriculados, a rede municipal é a única que apresenta uma evolução no seu número de matriculados, mesmo não sendo sua obrigação ofertar esse nível de ensino. Destaca-se, ainda, a ocorrência de uma pequena queda no número de matriculados na rede estadual, principalmente entre 2004 e 2005, o que ocasionou um histórico negativo.

Gráfico 5 – Evolução do número de matrículas no nível de ensino médio, segundo as redes de ensino, em Porto Alegre — 1999-06



Fonte: INEP, 2008.

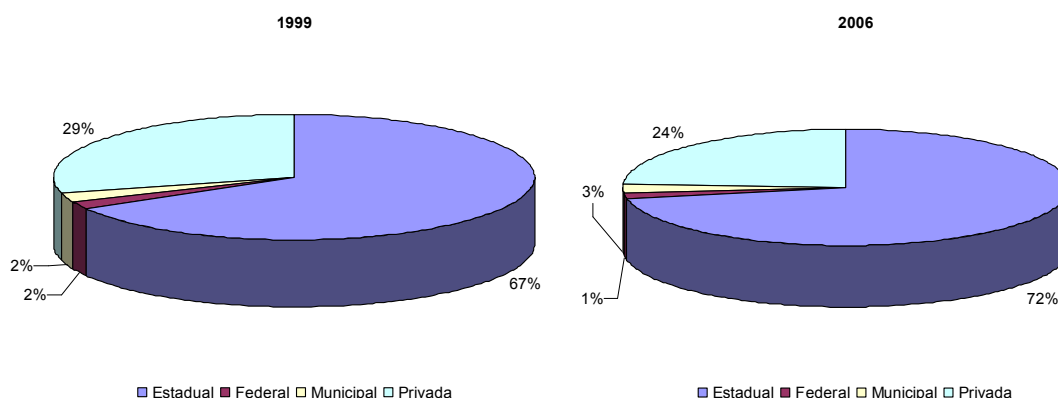
A evolução das matrículas do conjunto das redes de ensino em Porto Alegre, para o nível médio, foi negativa, ou seja, o aumento da rede municipal foi menor do que a diminuição das outras redes. Isso pode ser explicado tanto pelo percentual de redução do número de matrículas, conforme já descrito, como pelo tamanho que cada rede possui em relação ao total de matrículas nesse nível de ensino, pois uma redução ocorrida na rede estadual é mais significativa do que um acréscimo na rede municipal, devido à expressiva participação da primeira na composição das matrículas de ensino médio em Porto Alegre, o

que faz com que os movimentos da rede estadual influenciem de forma bastante significativa o total de matriculados.

Os dados contidos no Gráfico 6 fazem um comparativo entre as participações das redes de ensino, nos anos de 1999 e 2006, no ensino médio. Nota-se que há uma predominância das redes particular e estadual no número de matriculados, sendo que, durante o período, houve um avanço na participação da rede estadual, que teve uma redução proporcionalmente menor do que a particular em seu número de matriculados, o que fez com que ocorresse um aumento da participação dessa rede no total de matrículas. Com relação à rede municipal, nota-se um ínfimo acréscimo em sua participação, gerado pelo aumento de matrículas na rede municipal. Já a federal teve uma redução de participação na mesma medida que o aumento da municipal.

Portanto, as participações expressas no Gráfico 6 demonstram que os decréscimos nos números de matrículas das redes privada e estadual foram os principais causadores da redução do total de matrículas no nível médio, tanto pelo volume de redução quanto pelo peso de cada uma dessas redes no total de matrículas desse nível, sendo que as redes municipal e federal têm participações inexpressivas, e o decréscimo ocorrido nas matrículas da federal foram suplantados pelos acréscimos da rede municipal.

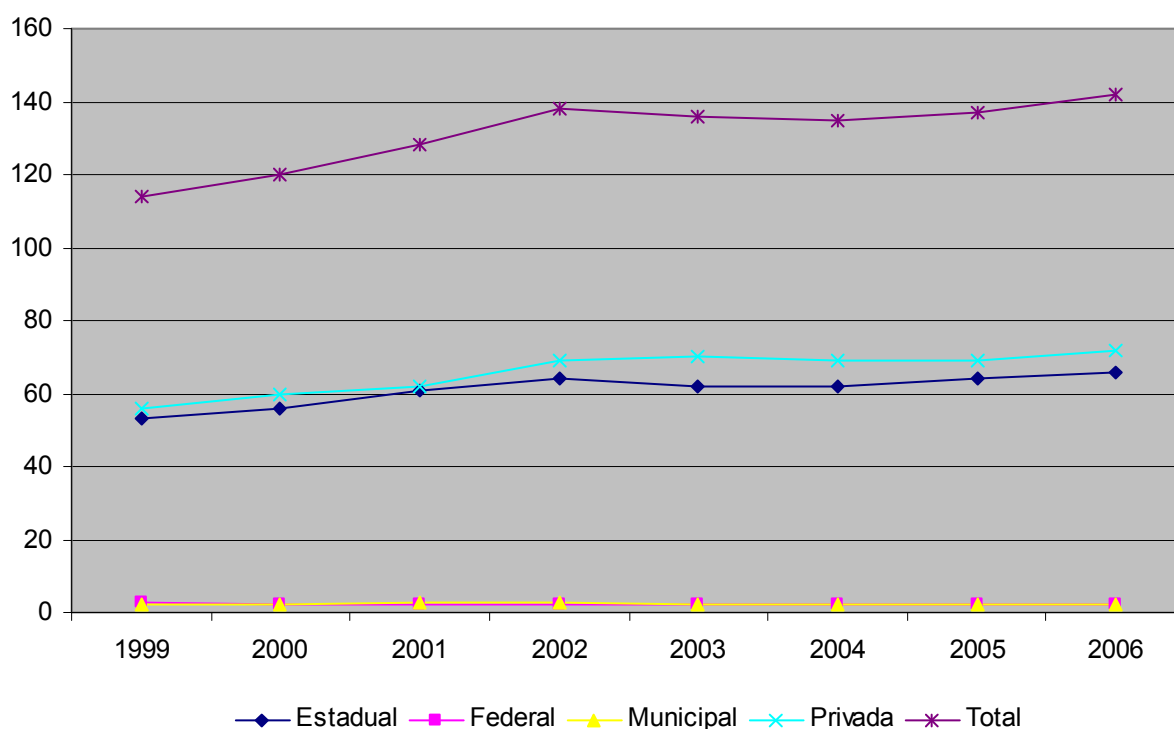
Gráfico 6 – Participação das redes de ensino na composição de matriculados do ensino médio, em Porto Alegre —1999 e 2006



Fonte: INEP, 2008.

Outro aspecto buscado junto aos dados do Censo Escolar de Porto Alegre foram as informações relativas ao número de escolas de ensino médio, que chamou atenção por não estar condizente com a diminuição de matrículas observada nesse nível de ensino, sendo que, inclusive, há um crescimento no número de estabelecimentos escolares, nas duas redes mais representativas (particular e estadual). Ou seja, apesar de o período apresentar uma queda nas matrículas, as redes de ensino realizaram ampliações nas suas estruturas, o que leva à conclusão de que ou está aumentando a ociosidade dos espaços de ensino médio em Porto Alegre, ou está havendo uma mudança no perfil dos estabelecimentos escolares, através do fechamento de grandes escolas em troca da abertura de estabelecimentos de ensino com menor capacidade de atendimento.

Gráfico 7 – Número de escolas de ensino médio, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-06.

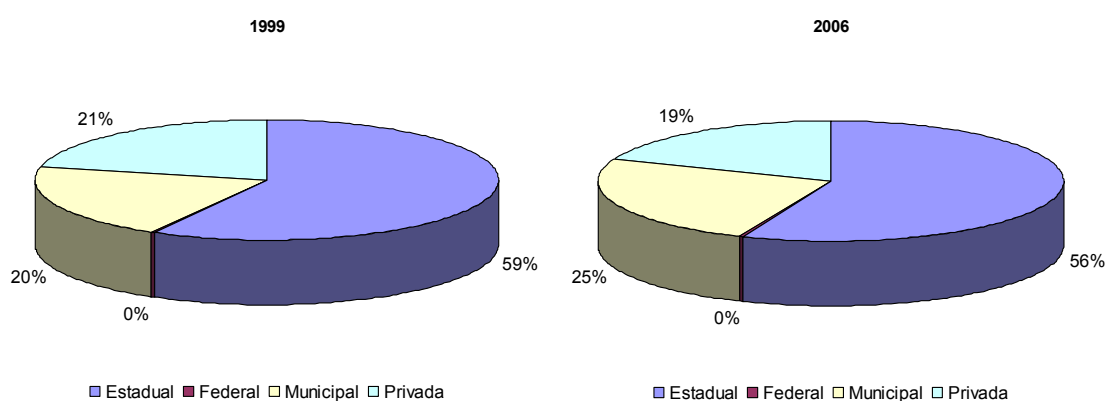


Fonte: INEP, 2008.

O próximo nível de ensino a ser analisado no Município de Porto Alegre é o fundamental, que corresponde à primeira fase do ensino básico, estudadas nesta seção, com a qual a Prefeitura é constitucionalmente comprometida (apesar de compartilhar a obrigação com o Governo Estadual). Possivelmente devido à essa obrigatoriedade, já é possível perceber-se um aumento da participação da rede municipal no total da composição das matrículas para esse nível de ensino com relação aos dados relativos ao ensino médio. No

caso do ensino fundamental, ainda é predominante a rede estadual, com mais de 50% do total de matrículas, porém, quando se analisa a segunda rede mais significativa, nota-se que, entre 1999 e 2006, a municipal conseguiu ampliar sua participação, ocupando o segundo posto, que pertencia à rede privada. Essa evolução torna-se ainda mais relevante por ser a única que aumentou sua participação no total de matrículas, sendo que as demais tiveram decréscimos em suas participações (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Participação das redes de ensino na composição de matriculados do ensino médio, em Porto Alegre — 1999 e 2006



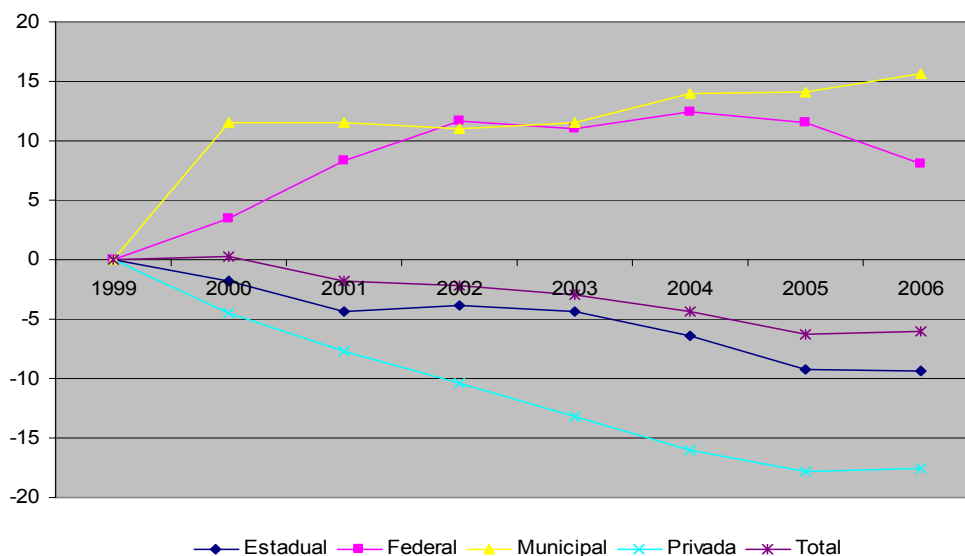
Fonte: INEP, 2008.

O aumento da participação percentual da rede municipal em detrimento das outras redes de ensino fundamental pode ser explicado tanto pela redução das matrículas das demais redes como pelo incremento de matrículas na rede municipal. A evolução das matrículas apresentadas no Gráfico 9 elucidam a causa desse aumento, demonstrando que está ocorrendo uma involução no número geral de matriculados devido à queda no número de alunos das redes privada e estadual, sendo que o decréscimo ocorrido na rede privada foi bastante expressivo, chegando a 18%. No caso da rede estadual, a queda não foi tão acentuada, porém, como seu alunado é bastante significativo, qualquer diminuição no seu número influencia diretamente no resultado do total de alunos do ensino fundamental.

O decréscimo dos matriculados no ensino fundamental só não foi mais expressivo pelas redes municipal e federal, sendo que, como a participação da rede federal é muito pequena no total de matriculados, o maior responsável por esta suavização foi à rede municipal, que além de ter uma participação de mais de 20% no total de matrículas, chegou a

um crescimento do seu alunado de mais de 15% durante os anos pesquisados. Esse dado demonstra que a municipalização pretendida através da implementação do Fundef também teve reflexos no Município de Porto Alegre, pois, se comprovou que neste período houve uma redução do tamanho da rede estadual e um incremento na municipal.

Gráfico 9 – Evolução do número de matrículas do ensino fundamental, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-2006.



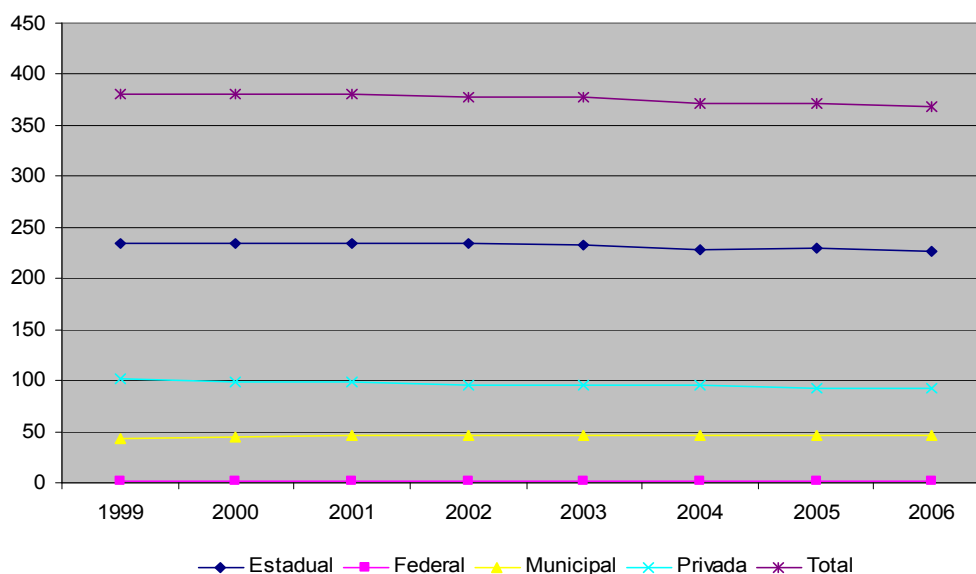
Fonte: INEP, 2008.

Um fato interessante sobre os movimentos ocorridos no número de matriculados, no ensino fundamental, é que estes não influenciaram de maneira consistente o número de estabelecimentos de ensino desse nível na Cidade de Porto Alegre. Os dados do Gráfico 10 demonstram uma posição já consolidada das diversas redes de ensino que atuam na Cidade com relação ao número de escolas que possuem para fazer frente ao atendimento do ensino fundamental. Nele, nota-se que há uma pequena diminuição no número de estabelecimentos de ensino de educação fundamental, a qual foi ocasionada pela queda do número de escolas privadas e estaduais. Outro aspecto observado no Gráfico 10 é que não houve incremento no número de escolas da rede municipal, demonstrando que não foi necessário um aumento da estrutura física do Município para ampliar o atendimento em 16% exposto nos dados do Gráfico 9.

Os dados do ensino fundamental demonstram uma queda no número de seus matriculados, assim como ocorreu no ensino médio. Porém, nesse caso, como o crescimento das matrículas da rede municipal foi mais significativo do que o das do ensino médio, a queda

geral no número de matrículas foi menor do que a do nível médio. Nota-se, ainda, que as estruturas físicas das redes de ensino pouco se alteraram, portanto, não é possível explicar o aumento ou a diminuição das matrículas nas diversas redes de ensino através de alterações no número de estabelecimentos de ensino.

Gráfico 10 – Número de escolas do ensino fundamental, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-06



Fonte: INEP, 2008.

O último nível de ensino é também o mais importante no que tange ao objeto desta dissertação. A educação infantil é essencial para a análise do financiamento da educação básica de Porto Alegre por ser o único nível de ensino de competência exclusiva da Prefeitura, ou seja, é obrigação constitucional da esfera municipal fornecer vagas gratuitas para a população de sua cidade. Logo, esse nível de ensino deve ser um dos principais focos de utilização das receitas municipais. Portanto, nesta seção, serão apresentados dados relativos à oferta e à demanda desse serviço social para o Município de Porto Alegre.

Primeiramente, utilizando dados da Secretaria Municipal de Educação (SMED), é possível estimar-se o percentual de atendimento à população que as redes de ensino que atuam no Município de Porto Alegre conseguem fornecer através de suas escolas e creches. Os dados da Tabela 22 apresentam esses percentuais. Nelas demonstra-se que o percentual de atendimento evolui durante os anos observados, mesmo que tenha ocorrido um decréscimo no número de crianças atendidas em 2007, o que se deve ao fato de que, nesse ano e em 2006, as

crianças de seis anos passaram a ser contabilizadas dentro do ensino fundamental⁴⁵, o que gerou uma diminuição tanto no número de atendidos pela educação infantil como na própria demanda por esse atendimento, e, uma vez que a diminuição da demanda foi maior do que a queda no atendimento, esse percentual apresentou uma melhoria de 2006 para 2007.

Os percentuais da Tabela 22 também demonstram que é baixo o número de atendimento das redes de educação infantil com relação ao total da demanda da Cidade por esse serviço, sendo que, somente em 2007, esse percentual se aproxima dos 30% do total de crianças residentes em Porto Alegre dentro da faixa da educação infantil. Apesar de saber-se que não é o total da população dentro dessa faixa etária que procura esse atendimento, esse dado demonstra que ainda existe um percentual da demanda reprimida nesse nível de ensino, que, possivelmente, converge para as redes que possuem educação infantil, não conseguindo nelas se inserir devido ao baixo percentual de atendimento.

Tabela 22 – Projeção do atendimento das redes de educação infantil no Município de Porto Alegre — 1999-07

Ano	População escolarizada da educação infantil em Porto Alegre (1)	População residente de 0 a 6 anos no município de Porto Alegre (2)	Percentual de atendimento
1999	27.815	138.712 (3)	20,05
2000	31.510	146.181	21,56
2001	40.106	146.181	27,44
2002	41.025	146.181	28,06
2003	40.512	146.181	27,71
2004	40.952	146.181	28,01
2005	42.516	146.181	29,08
2006	42.551	125.816 (4)	29,11
2007	37.286	125.816	29,64

Fonte: PIE/SMED, 2008.

(1) Este dado trata-se das matrículas dos estabelecimento de ensino cadastrados junto aos Órgãos Educacionais – Secretaria Estadual e Municipal de Educação.

(2) Censo Educacional de 2000.

(3) O ano de 1999 é baseado na Contagem Populacional do IBGE de 1996.

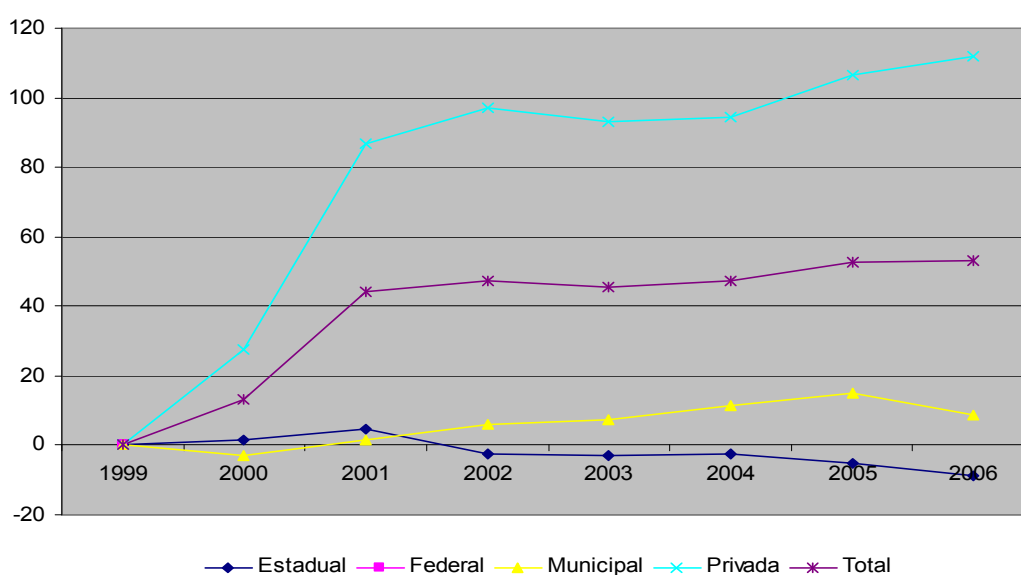
(4) Os dados de 2006 e 2007 estão diferentes dos demais por ter se incorporado as crianças de seis anos no ensino fundamental.

Ao constatar-se que existe uma demanda reprimida para o atendimento da educação infantil, deve-se observar o comportamento da oferta das diversas redes para esse nível de

⁴⁵ A legislação que regulamenta a alteração da idade para os alunos do ensino fundamental é: **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005** – torna obrigatória a matrícula das crianças de seis anos de idade no Ensino Fundamental. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006** – amplia o Ensino Fundamental para nove anos de duração, com a matrícula de crianças de seis anos de idade e estabelece prazo de implantação, pelos sistemas, até 2010. (Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensfund9_perfreq.pdf> Acesso em: 02/09/08)

ensino, isto porque, se for constatado que estão ocorrendo movimentos similares àqueles demonstrados para os ensinos médio e fundamental, se poderá concluir que as políticas de ensino das redes responsáveis pela oferta de educação em Porto Alegre não estão de acordo com as necessidades da população da Cidade. Portanto, o Gráfico 11 apresenta os dados da evolução do número de matriculados nas redes de educação infantil, em Porto Alegre, os quais elucidam as questões referentes à evolução da oferta de ensino infantil.

Gráfico 11 – Evolução do número de matrículas do ensino infantil, por rede de ensino, em Porto Alegre — 1999-06



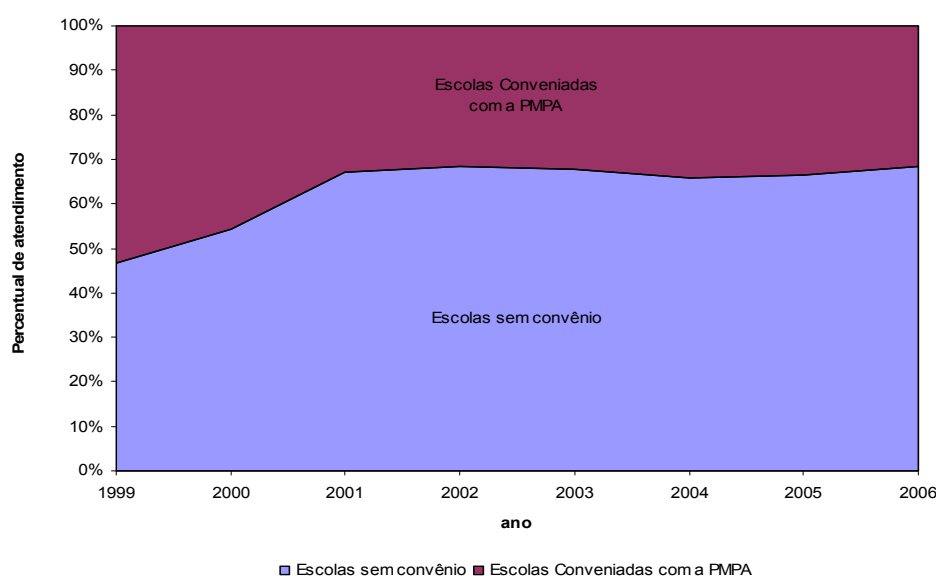
Fonte: INEP, 2008.

Os dados relativos ao número de matrículas na educação infantil seguem a tendência apresentada na Tabela 22, ou seja, está havendo um incremento no total de alunos, nesse nível de ensino, em um percentual bastante significativo, que chegou a 53% em 2006, com relação a 1999. Isso pode ser explicado pela evolução das redes municipal e privada, sendo que a última é a grande responsável por esse incremento, uma vez que obteve um acréscimo de mais de 110% no período, enquanto a rede municipal cresceu em torno de 9%, e a estadual apresentou um decréscimo de 9%.

Ainda com relação ao expressivo aumento das matrículas no ensino infantil na rede privada, deve-se destacar que a Prefeitura o tem estimulado através de convênio dessas entidades com o Município, subsidiando as vagas dessas instituições para a população de Porto Alegre. Ou seja, apesar de serem contabilizadas como vagas em instituições

particulares, o Gráfico 12 demonstra que um percentual delas é efetivamente pago com recursos municipais, garantindo o atendimento de uma parcela daquelas crianças que não obtiveram ingresso nas redes de ensino público. Portanto, as evoluções descritas no Gráfico 12 apresentam a divisão das matrículas da rede privada entre aquelas instituições que possuem aporte de recurso municipal para o atendimento de crianças no ensino infantil e aquelas que não têm qualquer auxílio municipal.

Gráfico 12 – Divisão percentual de atendimento entre as instituições privadas conveniadas com a Prefeitura e aquelas que não possuem vínculo com o município de Porto Alegre — 1999-06.



Fonte: PIE/SMED, 2008.

O percentual de atendimento apresentado no Gráfico 12 mostra dois aspectos interessantes das instituições privadas em Porto Alegre. Primeiramente, a análise evolutiva demonstra que o volume de convênios da Prefeitura com as instituições privadas não está acompanhando o crescimento das matrículas nessa rede de educação infantil, o que fez com que a participação do Município no seu total de matrículas caísse de 53% em 1999 para 31% em 2006. Esse dado, porém, não quer dizer que, em valores brutos, o número de matriculados nas instituições privadas que mantêm convênio com o Município tenha decrescido, sendo que, no período, houve um aumento de 1.805 matriculados nessas instituições. O que explica a queda de participação das instituições conveniadas no total de matrículas privadas é o crescimento do número de alunos daquelas instituições que não possuem vínculo com a

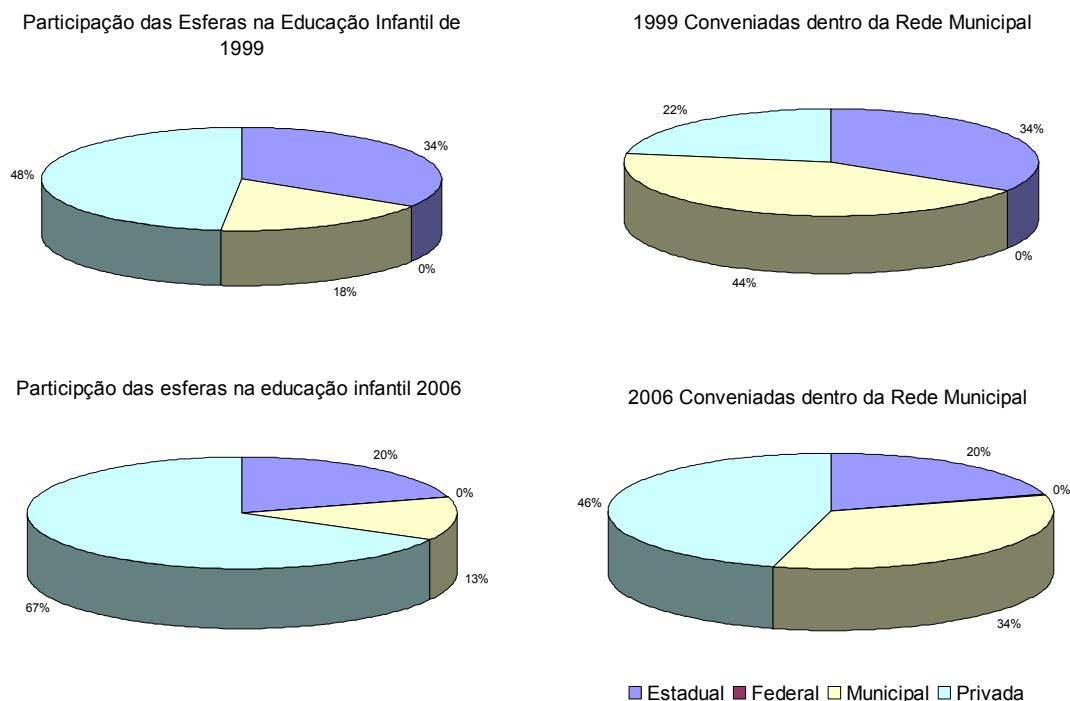
PMPA, que aumentou em 13.221 matriculados de (1999-06), ou seja, houve uma expansão da rede privada não conveniada com relação às escolas conveniadas com o Município.

O segundo aspecto relevante observado no Gráfico 12 é que há um expressivo número de instituições que são mantidas com recursos municipais decorrentes de convênios, o que mostra que, para se ter um percentual exato da participação da rede municipal de ensino, se deve também levar em consideração aquelas instituições que estão conveniadas com a Prefeitura. O Gráfico 13 tem as participações de cada uma das redes de ensino, com as instituições privadas conveniadas, contabilizadas como matrículas municipais, bem como compondo o número de matrículas privadas.

O primeiro destaque na observação do Gráfico 13 é que os dois modelos, tanto o que considera as instituições conveniadas como parte da rede municipal de ensino, quanto aquele que mantém a rede particular completa, demonstram uma significativa evolução da participação da rede particular com relação ao total de matrículas da educação infantil, o que confirma a afirmação de que os maiores responsáveis pelo incremento, são as instituições que não mantinham vínculo com a Prefeitura.

Em um segundo momento, também se observa, ao se analisarem as duas formas de unir as matrículas, a diferença no peso da participação da rede municipal, quando se consideram em sua composição as instituições conveniadas. Nesse caso, o Município passou a ter 44% do total de matrículas da educação infantil em 1999, ao invés dos 15%, sendo computadas apenas as escolas públicas municipais, tornando a rede municipal a maior rede de educação infantil em Porto Alegre nesse ano. Essa situação não se manteve, quando se analisa o ano de 2006, pois, devido ao aumento expressivo da rede particular, que ultrapassa o da rede municipal ao longo da série estudada, houve uma diminuição na participação da rede municipal no total de matrículas, apesar de não ocorrer queda no número total de matrículas dessa rede durante o período estudado. E mesmo com a perda, em 2006, da primeira colocação na participação nas matrículas de educação infantil, frisa-se que, com a inserção das matrículas referentes a instituições conveniadas, dobrou a participação da rede municipal no total de alunos da educação infantil.

Gráfico 13 – Participação das redes de ensino no total de matrículas da educação infantil e transferência de matrículas das instituições privadas conveniadas com a PMPA para a rede municipal — 1999 e 2006



Fontes: PIE/SMED, 2008; INEP, 2008.

Por fim, o Gráfico 13 ainda mostra que houve uma queda bastante acentuada na participação percentual da rede estadual com relação ao total de alunos da rede infantil, sendo que, inclusive, ocorreu um declínio no número de matrículas da referida rede, o que demonstra que o Estado está passando esse atendimento gradualmente para a esfera que tem a competência constitucional de provê-lo, no caso o município.

Portanto, com relação ao perfil de atendimento da educação infantil em Porto Alegre, primeiramente, nota-se que é baixo o seu percentual para o total da população entre zero e seis anos nas diversas redes de ensino, o que revela que existe uma demanda reprimida nesse nível de ensino em Porto Alegre, ou que não há interesse nele por parte da população. Buscaram-se dados relativos à evolução das matrículas na educação infantil, para, através deles, comprovar se o baixo atendimento da demanda por educação infantil era determinado por uma pequena procura ou pela falta de oferta desse serviço no Município. Como houve um expressivo aumento de matrículas nas diversas redes, com exceção da estadual, fica claro que a procura por atendimento na educação infantil é crescente, o que demonstra a existência de demanda reprimida nesse nível de ensino.

Ainda é possível constatar-se que o incremento de vagas se deu principalmente pelas matrículas da rede particular, e, quando se aprofunda a análise dessa rede, percebeu-se que o Município custeava uma parcela significativa dessas matrículas através de convênios com instituições que visavam ao atendimento da educação infantil. A partir disso, comparam-se os dados relativos à participação das redes no total de matriculados de duas formas distintas: a primeira considera a rede particular com o seu total de matrículas; e a segunda considera, dentro da rede municipal, aquelas matrículas referentes às instituições conveniadas com a PMPA. Essa análise demonstra que, quando se observam as instituições conveniadas como parte da rede municipal, há um incremento bastante significativo nesta última, tornando-a, em 2006 a segunda maior rede a atuar em Porto Alegre, ao invés da terceira, sem os dados dos convênios.

Como fechamento desta seção, aponta-se o comportamento dos diversos níveis de ensino da educação básica no Município de Porto Alegre através dos movimentos das redes de ensino que compõem o seu total de matrículas. Na análise dos níveis de ensino, constata-se uma diminuição do nível geral de matrículas da educação de jovens e adultos, do ensino médio e do fundamental e observa-se um movimento inverso na educação especial e no ensino infantil.

Com relação às redes de ensino da educação básica, em Porto Alegre, percebe-se que está ocorrendo uma diminuição de todas as matrículas referentes à rede estadual, à exceção daquelas da educação especial. A rede municipal foi à única que demonstrou expansão em todas as áreas do ensino básico, e a rede particular teve decréscimos em todas as suas matrículas, menos nas de educação infantil. Por fim, a rede federal revelou-se incipiente dentro do número total do alunado da educação básica no Município.

Portanto, esta seção procurou explicitar o perfil de atendimento dos níveis de ensino da educação básica de Porto Alegre e das diversas redes de ensino que atuam nele. Isso é importante para que se possa destacar a parcela de atendimento que se refere à rede municipal, pois esse é o foco da análise das próximas seções deste capítulo, onde serão analisados aspectos referentes ao financiamento educacional de Porto Alegre e as formas de utilização desses recursos pelo Município.

4.2 AS RECEITAS DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Após ter-se realizado, na primeira seção deste capítulo, uma sistematização do perfil da demanda por ensino básico no Município de Porto Alegre, através de dados de matrícula do **Censo Escolar** do MEC de 1999 até 2006, tem-se agora uma maior compreensão do nível de atendimento da rede municipal para a educação básica, o que facilita a análise do comportamento das fontes de receita da Cidade de Porto Alegre, pois delimita o campo de atuação da esfera municipal. Portanto, esta seção apresenta a evolução das receitas de impostos e transferências de Porto Alegre, para que, junto com a evolução dos seus gastos, se possa traçar um perfil das ações da Prefeitura com relação ao campo da educação básica.

Para que seja visto o comportamento das receitas municipais de Porto Alegre, foi organizada uma série histórica dos dados de cada um dos tributos e transferências que compõem as receitas constitucionalmente vinculadas à educação nesse município. Com isso, centra-se a análise nas seguintes receitas tributárias municipais: IPTU, IRRF, ITBI e ISSQN, além das transferências federais e estaduais, no caso, FPM, ITR, Lei Candir, ICMS, IPVA e IPI Exportação, pois elas irão demonstrar qual a capacidade do município para financiar seus gastos educacionais com o ensino básico, principalmente nas áreas infantil e fundamental.

Os dados contidos na Tabela 23 mostram a evolução dos valores arrecadados pelo Município de Porto Alegre para cada uma das receitas vinculadas à educação de 1994 até 2007, informando, ainda, a evolução do nível mínimo de gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o total arrecadado por esse ente municipal. Portanto, esses valores demonstram tanto o crescimento da capacidade total de despesas com educação através da arrecadação dos impostos, como o necessário à realização das imposições constitucionais para o município.

Tabela 23 – Evolução percentual da arrecadação de receitas vinculadas constitucionalmente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em Porto Alegre — 1994-07

Ano	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita vinculada a MDE	1,00	19,54	29,63	34,27	46,20	40,32	40,30
IPTU	1,00	82,73	106,40	110,51	118,79	103,17	105,92
IRRF	(---)	(---)	(---)	(---)	1,00	15,12	47,50
ITBI	1,00	11,14	30,44	57,50	64,15	50,64	34,99
ISSQN	1,00	22,35	32,99	45,20	53,66	45,58	40,27
Cota FPM	1,00	17,53	25,33	31,28	26,37	22,52	2,76
Cota ITR	1,00	3,45	281,14	35,49	1.903,72	1.080,07	745,52
LC 87_96 ICMS	(---)	(---)	(---)	(---)	1,00	-5,69	-16,23
Cota ICMS	1,00	4,48	5,40	0,32	-10,12	-9,70	-4,02
Cota IPVA	1,00	20,53	52,36	62,59	78,69	60,85	56,66
Cota IPI Exportação	(---)	(---)	(---)	(---)	(---)	-13,56	-14,72
Percentual a ser aplicado	1,00	19,54	29,63	34,27	46,20	40,32	40,30
Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita vinculada a Educação	47,36	48,64	49,69	40,99	50,96	55,19	63,14
IPTU	105,57	110,51	180,77	103,36	138,30	149,56	164,51
IRRF	72,04	88,74	136,96	116,44	95,13	109,61	122,66
ITBI	29,07	49,39	20,30	29,23	35,87	59,19	85,60
ISSQN	40,71	36,39	27,53	37,52	50,18	63,45	66,06
Cota FPM	22,20	47,83	23,78	23,33	45,76	39,23	50,41
Cota ITR	365,06	507,43	353,00	153,26	17,36	21,59	39,90
LC 87_96 ICMS	-11,03	-3,92	-16,48	-42,25	-47,95	-72,69	-73,08
Cota ICMS	1,15	4,46	4,28	-1,47	4,07	-1,61	0,12
Cota IPVA	93,36	49,76	28,70	30,84	33,59	44,26	60,66
Cota IPI Exportação	-20,72	-25,01	-44,93	-49,43	-44,42	-55,11	-46,23
Percentual a ser aplicado	47,36	48,64	49,69	40,99	50,96	55,19	63,14

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006. Para o ano de 2007 foram utilizados os dados da SMF do município de Porto Alegre.

O estudo das receitas vinculadas à educação realiza-se, primeiramente, através da análise individual do peso e da evolução de cada um dos impostos comparativamente aos valores nacionais estudados no terceiro capítulo desta dissertação, possibilitando enriquecer a pesquisa através da explanação da situação das receitas de Porto Alegre com relação aos outros municípios do País. Em um segundo momento, discutem-se os valores totais que compõem os recursos que subsidiam a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Para efetuar o comparativo proposto, utilizam-se dados de uma pesquisa feita pela STN sobre o perfil das finanças municipais, através de um estudo de caso de 2.951 municípios⁴⁶, porém, como as informações dispostas nesse trabalho tinham maior amplitude do que a necessária para esta seção, compilaram-se esses dados na Tabela 24.

A Evolução descrita na Tabela 24 busca agregar as mesmas informações constantes na Tabela 23, possibilitando a realização da comparação entre o Município de Porto Alegre e

⁴⁶ Estudo realizado sobre o perfil das finanças municipais pela Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

o estudo de caso nacional da forma mais verossímil possível. Portanto, assim como na Tabela 23, primeiramente, serão demonstrados aqueles tributos de competência municipal, para que, posteriormente, sejam revistos os dados relativos às transferências que as outras esferas realizaram para os municípios.

Tabela 24 – Estudo de caso do perfil das finanças municipais para 2.951 municípios do Brasil — 1998-2006

DISCRIMINAÇÃO	1998	1999	2000	2001	2002
Receita vinculada a Educação	1,00	5,39	13,19	20,55	30,26
Receitas de arrecadação própria	1,00	3,17	10,76	15,56	25,26
IPTU	1,00	17,28	16,24	20,72	29,20
ISS	1,00	-2,99	5,86	13,83	16,57
IRRF	1,00	0,54	21,61	38,01	36,38
OUTRAS	1,00	1,03	10,19	12,24	27,41
Transferências correntes	1,00	7,34	15,32	24,92	34,64
FPM	1,00	8,03	10,82	23,63	39,39
LC 87/96	1,00	119,96	94,24	71,19	135,39
ICMS	1,00	6,37	18,01	26,12	32,08
IPVA	1,00	-5,60	4,72	16,03	18,02
DISCRIMINAÇÃO	2003	2004	2005	2006	Participação %
Receita vinculada a Educação	27,91	37,62	43,18	55,93	100,00
Receitas de arrecadação própria	25,02	36,40	38,79	50,72	45,56
IPTU	30,77	37,48	40,50	48,09	9,37
ISS	14,89	30,44	44,71	67,05	12,11
IRRF	46,14	48,17	58,20	73,64	2,36
OUTRAS	26,24	38,13	32,91	40,50	21,73
Transferências correntes	30,45	38,70	47,03	60,51	54,44
FPM	30,19	37,23	62,49	68,66	18,96
LC 87/96	80,04	44,03	29,63	-23,66	0,92
ICMS	32,33	42,08	41,46	58,89	29,89
IPVA	13,39	23,68	26,08	52,46	4,67

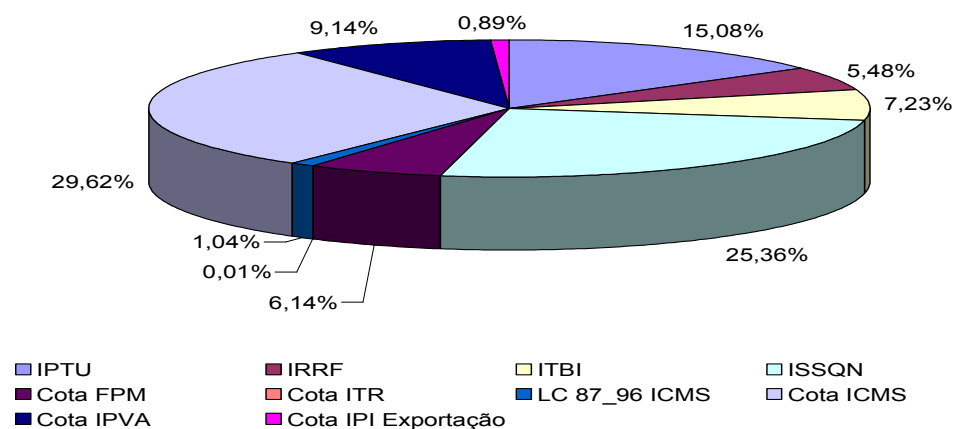
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Dentro do perfil das finanças municipais, o arquivo em Excell: 3 PE 1998 2006 AMOSTRA POP.xls.

O primeiro imposto a ser visto nesta seção é o Imposto Predial e Territorial Urbano, de competência municipal e bastante significativo para as receitas municipais, chegando a representar 15,08%⁴⁷ do total arrecadado entre impostos e transferências que estão vinculadas à educação porto-alegrense, conforme demonstra o Gráfico 14. Esse dado, em relação ao nacional, demonstra que Porto Alegre possui níveis de arrecadação maiores do que a média dos municípios brasileiros, como confirmam os dados da Tabela 24, onde a arrecadação deste imposto no somatório dos municípios estudados alcançou o percentual de 9,37% do total que compõe os recursos ligados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

⁴⁷ Percentual encontrado através dos dados visualizados no Gráfico 14.

Gráfico 14 – Participação percentual dos impostos e transferências na composição do somatório das receitas tributárias de Porto Alegre — 1994-2007



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006. Para o ano de 2007 foram utilizados os dados da SMF do município de Porto Alegre.

Portanto, o IPTU tem um peso maior para Porto Alegre do que para a média dos municípios estudados pela STN, sendo que essa representatividade se deve a uma evolução na sua arrecadação durante todo o período estudado, dando-se ênfase aos anos de 1995 e 2003, quando ocorreram incrementos arrecadatários significativos com relação a 1994 e 2002, respectivamente, de 82% e 33%⁴⁸. Essa evolução fez Porto Alegre passar de um percentual na média nacional de 9,88%⁴⁹ de participação na arrecadação de 1994 para 16,03%⁵⁰ na de 2007, ou seja, um aumento de 62%⁵¹.

Tal evolução da arrecadação do IPTU não está necessariamente ligada a incrementos na urbanização da Cidade de Porto Alegre⁵², pois esta possui taxas consolidadas, sendo que, no período 1994-06, houve, inclusive, uma pequena redução do percentual de urbanização, uma vez que esses números caíram de 97,91% em 1994 para 97,70% em 2006. Ou seja, não é através do movimento de deslocamento da área rural que paga ITR para a área urbana tributada pelo IPTU que se explicam os acréscimos de arrecadação deste último. Porém isto não quer dizer que não haja incremento no número de residências urbanas, já que, de 1991 até

⁴⁸ Médias móveis para os anos de 1994/1995 e 2002/2003 extraídas da análise ano a ano da Tabela 23.

⁴⁹ Participação percentual do IPTU sobre as demais receitas analisadas em Porto Alegre no ano de 1994, segundo os valores brutos que geraram os dados da Tabela 23.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Diferença entre a participação percentual do IPTU em Porto Alegre no total da receita de impostos e transferências em 1994, para o mesmo dado no ano de 2007.

⁵² Dados obtidos através da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, 2008.

2000, ocorreu um avanço de 53.755⁵³ moradias urbanas no Município, dado este que pode auxiliar a explicar os incrementos arrecadatários do IPTU, uma vez que aumenta o número de contribuintes desse imposto.

O segundo imposto de competência municipal a ser analisado é o ISSQN, a segunda maior fonte de recursos para os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino no Município de Porto Alegre, com uma participação de 25,36% no total arrecadado das receitas municipais vinculadas à educação, conforme Gráfico 14, podendo-se justificar esse volume de arrecadação pelo fato de Porto Alegre ser uma cidade que tem sua atividade econômica mais voltada para a área de serviços e comércio, o que faz com que a arrecadação desse imposto, seja bastante significativa no município. A expressividade da área comercial para o Município de Porto Alegre é comprovada através do número de demandantes comerciais de energia elétrica comparativamente aos demandantes industriais, pois, em 2007, havia 58.943⁵⁴ registros comerciais, enquanto os industriais não ultrapassavam 4.265⁵⁵ estabelecimentos. Essa *proxy* demonstra que o número de estabelecimentos comerciais é praticamente 14 vezes superior aos de industriais no Município, o que comprova que Porto Alegre tem suas atividades mais voltadas para área de serviços.

Quando se contrapõem aos valores do ISSQN de Porto Alegre com aqueles apresentados no estudo de caso realizado pelo STN, nota-se que a Cidade apresenta uma participação muito maior desse tributo do que a média dos 2.951 municípios estudados, onde este imposto corresponde a apenas 12,11%⁵⁶ das suas receitas vinculadas. Ou seja, a contribuição do ISSQN para a receita vinculada à educação em Porto Alegre é maior do que o dobro da média nacional⁵⁷.

Outro aspecto interessante sobre o ISSQN observado a partir dos dados contidos na Tabela 23, é a evolução do volume arrecadado ao longo da série histórica apresentada, isto porque, durante esses anos, os valores foram muito volúveis, passando por períodos de incremento arrecadatário, bem como por outros em que houve queda na arrecadação desse tributo, sendo que, apenas de 2003 a 2007, é possível se observar um consistente incremento

⁵³ Dados obtidos através da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, 2008.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Valores expostos na Tabela 24.

⁵⁷ Se considerarmos os valores do Gráfico 14, que demonstra a participação de cada um dos tributos no total de receitas analisadas nesta dissertação, em comparação a tabela 24.

na sua arrecadação e que, de 1998 até 2003, houve uma significativa redução na mesma. Porém, apesar dessas variações, constata-se um incremento de 66,06%⁵⁸ durante os 14 anos estudados e sua participação no volume arrecadado nunca ficou abaixo de 20%⁵⁹.

Essa evolução na arrecadação do ISSQN pode ser explicada pela mesma *proxy* que demonstra o peso dos serviços na economia de Porto Alegre, posto que o número de clientes que demandam energia elétrica apresentou um crescimento constante durante o período 1994-07, com um incremento de mais de 10.792⁶⁰ unidades comerciais. Além disso, outro fator que pode ter contribuído para esse ganho foi o aumento do Valor Adicionado Bruto dos serviços, que chegou a um avanço de praticamente 49%⁶¹ durante o período 1996-05. Esse dado parece ser mais compatível com os movimentos apresentados pelo ISSQN, pois essa variável também apresentou variação dos valores a preços constantes durante o período pesquisado, ou seja, houve períodos de um ano para outro em que o Valor Adicionado Bruto dos serviços de Porto Alegre, assim como o ISSQN, também sofreu reduções em seus ganhos.

Outro imposto que está sob a tutela municipal é o Imposto de Renda Retido na Fonte, o qual somente possui dados significativos a partir de 1998, portanto, as comparações relativas ao peso e à evolução desse tributo se darão a partir desse ano. Com relação a seu peso, dentro do total da arrecadação vinculada a educação do Município, iniciou com um volume de 4,02%⁶² em 1998 e manteve crescimento até 2007, chegando a 8,03%⁶³, o que é bastante significativo, já que o estudo do STN para os municípios brasileiros demonstra que esse tributo teria uma participação de 2,16% na receita vinculada dos municípios estudados, o que acaba por demonstrar que o peso dele em Porto Alegre, no ano de 2007, é praticamente quatro vezes superior ao observado nos 2.951 municípios que fizeram parte do trabalho da STN.

O Imposto de Renda Retido na Fonte apresentou um crescimento de mais de 100%⁶⁴ durante os anos disponíveis para pesquisa, o que se deve, em parte, ao aumento de

⁵⁸ Evolução do ano de 2007 em comparação ao de 1994 apresentados na Tabela 23.

⁵⁹ Esta participação foi obtida através dos mesmos dados brutos que geraram a Tabela 23.

⁶⁰ Dados obtidos através da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, 2008.

⁶¹ Idem.

⁶² Esta participação foi obtida através dos mesmos dados brutos que geraram a Tabela 23.

⁶³ Idem.

⁶⁴ A Tabela 23 demonstra que o IRRF teve um crescimento de 122,66% entre 1998 e 2007.

trabalhadores com carteira assinada na Cidade de Porto Alegre. Segundo o DIEESE⁶⁵ ocorreu uma evolução de mais de 25% nesses números, os quais refletem indiretamente os valores arrecadados pelo imposto, pois ele incide no salário dos trabalhadores contratados ou que prestam serviços a Prefeitura, que não estão na faixa de isenção. Assim as pessoas que ingressam no mercado de trabalho acima dessa faixa incrementam a arrecadação do IRRF, apesar de ter-se o conhecimento, que estes valores são compostos apenas por aquela parcela que foi paga pelo município a qualquer título sendo retida por ele⁶⁶.

O último imposto de competência municipal observado nos dados da Tabela 23 é o Imposto sobre Transmissão de Bens e Imóveis. Esse tributo possui a participação menos significativa das receitas já tratadas anteriormente nesta seção, com 7,23%⁶⁷ do total arrecadado durante os anos analisados. Esse quadro deve-se, em grande parte, à evolução ocorrida nas receitas do IPTU, que, conjuntamente com seu considerável volume, acabou anulando a evolução do ITBI, mantendo-o sempre com uma participação, no total arrecadado, em torno de 7%⁶⁸. Não podendo fazer maiores comparações acerca da arrecadação de outros municípios, devido ao fato de o estudo que está sendo utilizado como base para as comparações nacionais⁶⁹ não abrir os dados relativos ao ITBI, classificando esse imposto junto com as outras receitas tributárias dos municípios, o que acaba por deixar em aberto questões relativas às tendências arrecadatórias nacionais desse tributo.

Quanto à evolução desse imposto os dados da Tabela 23 demonstram um incremento bastante significativo na arrecadação municipal, que chegou a uma evolução de mais de 85,60% durante os 14 anos pesquisados, o que o torna o terceiro maior tributo em crescimento de arrecadação, perdendo somente para o IPTU e IRRF, que tiveram o maior acréscimo de receita dos tributos na Cidade de Porto Alegre. Essa evolução nos valores do ITBI pode estar relacionada ao aquecimento do mercado imobiliário, possibilitado pelo aumento de crédito para a população e pela estabilidade monetária do Brasil nos últimos anos.

Demonstraram-se os valores dos três principais impostos que compõem a receita própria vinculada do Município para fazer frente aos gastos obrigatórios em educação,

⁶⁵ Estimativa de ocupados para as regiões metropolitanas de 1998-07, retirado do site do DIEESE, 2008.

⁶⁶ Conforme é demonstrado pela Confederação Nacional dos Municípios, 2008.

⁶⁷ Valor demonstrado no Gráfico 14.

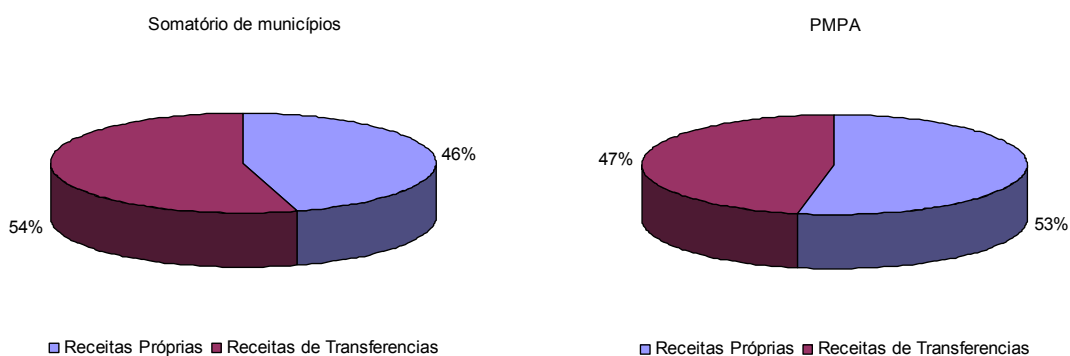
⁶⁸ Esta participação foi obtida através dos mesmos dados brutos que geraram a Tabela 23.

⁶⁹ Tabela 24.

podendo-se chegar a algumas conclusões acerca da sua arrecadação, bem como realizar algumas comparações com as receitas próprias de outras cidades (Tabela 24). Primeiramente, deve-se destacar que os dados comprovam que o Município de Porto Alegre é menos dependente das transferências de outras esferas administrativas do que a média daqueles que participaram do estudo realizado pela STN.

A maior autonomia de Porto Alegre é evidenciada quando se analisa o percentual da sua receita líquida de impostos e transferências ligado à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, com relação aos dados combinados das cidades que compõem o estudo do STN, pois as receitas próprias desses municípios representam 45,56% do total de receitas líquidas deles, enquanto, em Porto Alegre, as receitas próprias chegam a representar 53% do total de suas receitas correntes⁷⁰ ligadas à educação. Ainda se utiliza um estudo da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul para referendar esse dado, pois esse trabalho⁷¹ também conclui que Porto Alegre consegue ter uma maior autonomia do que os demais municípios do Estado, isto porque municípios mais populosos e mais desenvolvidos, como é o caso de Porto Alegre, teriam mais condições de ampliar a participação de suas receitas próprias no total de receitas municipais, o que geraria uma maior autonomia.

Gráfico 15 – Comparativo entre a participação das receitas próprias e das transferências ligadas à manutenção e desenvolvimento do ensino de Porto Alegre e do Estudo realizado pelo STN



Fonte: INEP, 2008; SMED, 2008.

Portanto, apesar das transferências do Estado e da União serem bastante representativas com relação ao total arrecadado, os dados do Município de Porto Alegre tornam-se um pouco destoantes daqueles encontrados nos estudos realizados no segundo

⁷⁰ Dados apresentados no Gráfico 15.

⁷¹ Documento FEE nº50 As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul - 1995-99.

capítulo, onde se demonstra que, em termos nacionais, as parcelas referentes aos tributos de competência municipal teriam menor significância do que impostos estaduais e federais e que, por isso, a maior parcela de recursos necessários à manutenção dos municípios seria advinda das transferências dos outros entes administrativos. Esse fato deve ser visto a partir de uma perspectiva positiva para o campo educacional, pois Porto Alegre está conseguindo otimizar aquela parcela da arrecadação que depende de seu esforço, o que acaba por aumentar o volume de recursos que se faz necessário investir em educação, para se cumprirem os preceitos constitucionais impostos ao Município, beneficiando, por fim, uma parcela bastante importante da demanda por serviços sociais de Porto Alegre.

Tendo já demonstrado a parcela própria daquela arrecadação que compõe a receita vinculada a gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, pode-se agora expor dados acerca dos valores transferidos pelo Estado do Rio Grande do Sul e pela União para o Município de Porto Alegre. Assim, será iniciada a análise de dados através das transferências decorrentes dos repasses federais para a composição do Fundo de Participação Municipal (FPM), o qual representa um valor expressivo para as receitas municipais, sendo que, nos 14 anos estudados, o valor recebido através dessa receita representou cerca de 6,14% ⁷² do total de receitas correntes que foram arrecadadas pelo Município.

No caso comparativo das transferências de recursos governamentais de Porto Alegre com relação aos municípios estudados pelo trabalho da STN, a perspectiva é que se inverta a lógica que foi vista durante a análise dos recursos próprios, ou seja, nesse caso, quem terá uma maior participação percentual são os municípios estudados pela STN, pois, se a participação das receitas próprias desse município no total arrecadado era maior do que nos demais, agora, as transferências devem ser mais representativas nos outros municípios, a fim de confirmar as informações anteriores. Portanto, primeiramente, constata-se que os dados municipais constantes na Tabela 24 tiveram realmente uma participação maior do FPM no total de sua receita corrente, chegando a 18,96%, enquanto a de Porto Alegre sempre esteve próxima a 6% ⁷³.

O fato de Porto Alegre ter menor participação percentual do FPM com relação ao total de receitas correntes vinculadas a educação, comparativamente com o somatório dos

⁷² Percentuais apresentados no gráfico 14.

⁷³ Esta participação foi obtida através dos mesmos dados brutos que geraram a Tabela 23.

municípios estudados pela STN, não quer dizer que os ganhos dessa arrecadação para o Município tenham sido reduzidos, sendo que os dados comprovam que ocorreram incrementos significativos desse tributo durante o período pesquisado, chegando a uma evolução de 50,41%⁷⁴ no ano de 2007, quando comparado com o primeiro ano analisado. Ou seja, os valores desse fundo transferidos pela esfera federal mais que dobraram durante os anos analisados.

O incremento apresentado pelo FPM deve-se, em grande parte, ao aumento na arrecadação do Imposto de Renda, que cresceu em patamares muito superiores ao outro tributo que compõe o fundo, no caso, o Imposto de Produtos Industrializados, conforme foi demonstrado na primeira seção do terceiro capítulo. Isto porque o valor recebido através da FPM é composto por um percentual fixo da arrecadação tanto do IR como do IPI, logo, se há um acréscimo na arrecadação desses impostos, ocorre um aumento para o repasse, tanto para os municípios como para os estados.

A segunda transferência a ser analisada é a cota do Imposto Territorial Rural. Esta também é uma receita recebida pelo município através de um repasse federal, porém ela é praticamente insignificante, se comparada com as demais receitas municipais, sendo apenas 0,01% do total de suas receitas correntes vinculadas à educação. Esse dado é explicado pelo fato de que Porto Alegre, em sua última versão da Lei Municipal do Plano Diretor⁷⁵, não prevê zonas rurais no seu perímetro, executando somente cobrança do IPTU, que se refere a perímetros urbanos.

Como o ITR não tem representatividade para Porto Alegre, passa-se à análise do retorno da desoneração das exportações (Lei Candir). Nesse caso, há dados apenas a partir de 1998, sendo que se nota que essa receita tem sofrido uma redução de sua participação nas receitas totais desde o primeiro ano analisado, finalizando 2007 com apenas 0,42%⁷⁶ de representatividade nas receitas vinculadas. Ressalta-se ainda que essa redução não foi apenas percentual, pois o volume de recursos repassados pela União como compensação da

⁷⁴ Evolução demonstrada na Tabela 23.

⁷⁵ Disponível em: < <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/pddua.htm>>. Acesso em: 10 fev. 2008.

⁷⁶ Esta participação foi obtida através dos mesmos dados brutos que geraram a Tabela 23.

desoneração de exportações teve uma redução de mais de 73%⁷⁷ durante os anos observados, o que confirma a perda de espaço desse imposto nas receitas de Porto Alegre.

As reduções ocorridas nos valores referentes às desonerações das exportações da Lei Candir não são condizentes com o nível de exportações de Porto Alegre, porque foi observado, no período de 2003-07, um incremento dessa variável na Cidade, que passou de um valor de US\$ 569 milhões no primeiro ano para US\$ 864 milhões em 2007⁷⁸. Ou seja, apesar de terem ocorrido aumentos significativos nas exportações desse município, o retorno federal gerado pela desoneração não acompanhou essa aceleração, sendo que, inclusive, apresentou queda no período.

Após a exposição desses dois tributos mais inexpressivos (ITR e LC 87_96 ICMS), analisa-se a maior fonte de receitas do Município: a cota do ICMS. Esta é uma transferência estadual responsável por 29,62%⁷⁹ do total dos tributos analisado, nesta seção, para este município, durante os anos estudados, sendo esse percentual muito similar àquele apresentado no estudo da STN sobre o perfil das finanças municipais do País, aonde a participação do ICMS chegou a 29,89% do total arrecadado pelos 2.951 municípios estudados. Ou seja, apesar de pequena, ainda se pode dizer que há uma maior participação do ICMS na composição das receitas daqueles municípios apresentados na Tabela 24 do que a de Porto Alegre.

Apesar da grande participação do ICMS com relação ao total arrecadado por Porto Alegre, nota-se que, no período estudado, essa participação já estava consolidada, não ocorrendo como no IPTU, que ganhou importância durante os 14 anos da pesquisa. Isso se confirma pelo fato de sua evolução percentual somente ser maior, com relação aos outros tributos e transferências, à variação dos repasses referentes à Lei Candir e à cota do IPI, que inclusive, tiveram decréscimos no período. Portanto, a evolução percentual da cota do ICMS para o Município de Porto Alegre, durante a pesquisa, foi de 0,12%⁸⁰, bem abaixo do valor alcançado pelo IPTU (164,51%), o que demonstra que não havia espaço para maiores aumentos de receitas do ICMS no período estudado.

⁷⁷ Evolução apresentada na Tabela 23.

⁷⁸ Dados obtidos através da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, 2008.

⁷⁹ Dados apresentados no Gráfico 14.

⁸⁰ Dados apresentados na Tabela 23.

A menor evolução da cota do ICMS pode ser explicada ao se analisarem as características do imposto com relação à sua arrecadação nacional, conforme foi realizado no **Capítulo 3** desta dissertação, pois se notou que o aumento de arrecadação do ICMS estava ocorrendo de forma menos acelerada do que os tributos de competência federal, e, transpondo-se essa informação para o caso de Porto Alegre, verifica-se que a evolução da arrecadação municipal desse tributo seguiu a tendência nacional.

Além de seguir uma tendência nacional, esse imposto é bastante influenciado pelos níveis de crescimento do Município, uma vez que a variável mais significativa para a distribuição dos recursos do ICMS entre as cidades é o valor adicionado gerado por elas (Rückert; Borsatto; Rabelo, 2002). Partindo desse princípio, buscaram-se dados relativos ao Valor Adicionado Bruto dos serviços (VAB serviços) em Porto Alegre como *proxy* para observar se o movimento de crescimento ocorrido na cota do ICMS recebido por esse município pode ser explicado através do crescimento do setor de serviços da cidade.

Os valores deflacionados do VLB serviços para Porto Alegre apresentaram uma tendência mais acelerada do que a do ICMS, chegando a uma evolução de 44,19%⁸¹ entre 1996 e 2005, ou seja, Porto Alegre manteve um crescimento de seu VAB serviços, e este provavelmente determinou os incrementos ocorridos na cota repassada pelo Estado, devido ao peso do valor Adicionado gerado pelos municípios para o cálculo do repasse do ICMS aos municípios.

Após a revisão dos valores do ICMS, é necessário analisar-se outra transferência estadual representativa com relação à composição das receitas municipais vinculadas ao gasto educacional, que é a cota do Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotivos. Essa fonte de arrecadação é menos significativa do que o ICMS, porém compõe 9,14%⁸² do total de recursos correntes do Município, ou seja, somente as duas principais transferências estaduais são responsáveis por 38,76%⁸³ do total arrecadado pelo Município.

No comparativo da participação percentual do IPVA em Porto Alegre com o resto do Brasil, nota-se, através da Tabela 24 que o peso desse imposto nos demais municípios é

⁸¹ Dados obtidos através da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, a preços constantes médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV, 2008.

⁸² Valores apresentados no Gráfico 14.

⁸³ Soma das participações do ICMS e do IPVA no Gráfico 14.

menor do que no caso porto-alegrense, uma vez que, na referida pesquisa, constata-se uma participação de apenas 4,67% desse tributo com relação à composição total dos recursos correntes, sendo provável que a causa desse fato resida no tamanho da frota automotiva da Cidade de Porto Alegre, que deve ser maior do que a da média das cidades utilizadas para a composição do estudo da STN. Quanto à evolução da arrecadação do IPVA durante os 14 anos analisados na Tabela 23, observa-se que foi bastante significativa, tendo seu ápice no ano de 2001, quando o crescimento chegou a 93,36% com relação a 1994, sendo que, após esse ano, ocorreram decréscimos de arrecadação até 2004, quando houve um novo ponto de inflexão, com um acréscimo de arrecadação até o ano de 2007, que se encerrou com um percentual de 60,66% em relação a 1994.

Para explicar essa evolução dos padrões repassados pelo Estado, buscaram-se dados sobre o número de registros de veículos no Município de Porto Alegre. Nota-se que existiu um crescimento dos mesmos de 1994 até 2003, ocorrendo uma repentina queda em 2004, quando caíram aos níveis de 1994, sendo que, após esse ano, houve uma relativa recuperação, mas que não elevou os números aos patamares alcançados em 2003. Ou seja, apesar de um crescimento de 9%⁸⁴ no número de carros registrados, no período 1994-07, este foi bastante inferior ao incremento de repasse da cota do IPVA, o que demonstra a existência de outras variáveis influenciando o crescimento deste imposto em Porto Alegre.

Por fim, resta analisar a última transferência de recursos tributários que beneficia o Município de Porto Alegre: a cota do IPI exportação. Essa transferência, assim como o Imposto de Renda Retido na Fonte, somente possui dados a partir de 1998, o que faz com que a análise se inicie nesse ano. Portanto, com relação ao peso desse tributo nas receitas correntes vinculadas a educação, tem-se, que em 1998, ele era responsável por 1,73%⁸⁵ do valor arrecadado em recursos vinculados, sendo que essa participação sofreu um decréscimo ao longo dos anos, chegando a 2007 representando apenas 0,84%⁸⁶ do total dessas receitas. Portanto, além de a cota do IPI sofrer decréscimo em sua participação nas receitas municipais, houve uma queda gradual na arrecadação desse tributo, durante o período estudado, chegando a uma redução de 46,23%⁸⁷ em 2007, com relação a 1998.

⁸⁴ Dados obtidos através da Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, 2008.

⁸⁵ Esta participação foi obtida através dos mesmos dados brutos que geraram a Tabela 23.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Dados apresentados na Tabela 23.

Assim, no que diz respeito aos valores transferidos pelas outras esferas a título de receita passível de vinculação constitucional com a educação, confirma-se que Porto Alegre tem uma participação menor destas, quando comparado com aqueles municípios apresentados na através da Tabela 24. Esse fato é explicado pela volumosa arrecadação de alguns tributos da esfera municipal que não possuem a mesma importância no somatório das 2.951 cidades que foram analisadas pela STN. Este é o caso do IPTU e do ISSQN, respectivamente, 15,08% e 25,36%⁸⁸ das receitas correntes de Porto Alegre, e que possuem valores bem mais baixos no estudo da STN, onde o IPTU chegou a 9,37%, e o ISSQN, a apenas 12,11%⁸⁹. Isso reforça a conclusão de que o Município de Porto Alegre tem uma maior independência do que outros, nos níveis nacional e estadual, com relação à necessidade de recebimento de recursos federais e estaduais, o que se deve, em grande parte, à alta arrecadação municipal dos tributos que lhe competem.

Após a análise de dados individuais tanto dos impostos como das transferências recebidas pelo Município de Porto Alegre, pode-se demonstrar que, no seu volume total de arrecadação que é vinculada à educação ocorreu um aumento de 63,14%⁹⁰ no período estudado, sendo que isso significa uma receita extra para a educação, pois o Município tem a obrigação de despender, no mínimo, 25% dessas receitas para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica, nesse caso, a educação infantil e o ensino fundamental, por ser a competência constitucional dessa esfera.

Com o fim da exposição das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação, e antes que se analise o reflexo desse incremento tributário nos gastos em educação da Prefeitura de Porto Alegre, o que se realizará na próxima seção, serão vistas mais duas fontes de financiamento para a educação em Porto Alegre, quais sejam o Fundef (1997-06) e o Fundeb (2007) e o Salário-Educação, para que se possa ter um panorama mais completo do financiamento da educação básica desta Cidade.

Com relação aos recursos recebidos tanto do Fundef quanto do Fundeb, deve-se destacar que ambos tratam de uma receita de transferência estadual, porém serão analisados em separado nesta seção, devido à relevância de seus valores para a educação de Porto Alegre

⁸⁸ Os percentuais do IPTU e do ISSQN estão expostos no Gráfico 14.

⁸⁹ Os percentuais de participação dos impostos do Estudo de Caso Municipal do STN são apresentados na Tabela 24.

⁹⁰ Crescimento de 1994 a 2007 apresentado na Tabela 23.

e do Brasil. Portanto, na Tabela 25, apresenta-se dados referentes aos recursos que o Município transferiu para a composição do Fundef a partir de 1998, ou seja, dos dados brutos que compuseram a Tabela 23 e retirou-se o valor de 15% dos seguintes tributos: Cota do ICMS, Cota do FPM, desoneração relativa à Lei Candir e a parcela do IPI ligada às exportações, sendo estes tributos e transferências relacionados à constituição do Fundo por parte da esfera municipal.

Tabela 25 – Valores retidos para a composição do Fundef estadual pela PMPA — 1998-06 (milhões)

Ano	1998	1999	2000	2001	2002
Cota FPM	10,58	10,25	8,60	10,23	12,37
LC 87_96 ICMS	4,11	3,88	3,45	2,77	2,99
Cota ICMS	46,38	46,60	49,53	52,20	53,91
Cota IPI Exportação	3,12	2,69	2,66	2,47	2,34
Total	64,19	63,42	64,23	67,67	71,61
Ano	2003	2004	2005	2006	
Cota FPM	10,36	10,32	12,20	11,65	
LC 87_96 ICMS	2,60	1,80	1,62	0,85	
Cota ICMS	53,81	50,85	53,70	50,77	
Cota IPI Exportação	1,72	1,58	1,73	1,40	
Total	68,49	64,54	69,25	64,67	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV

Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006: Acesso em: 02/06/2008).

Quanto aos valores da Tabela 25, sua tendência evolutiva está ligada aos movimentos ocorridos quando da análise dos dados da Tabela 23, não sendo necessário realizar uma nova análise de cada um deles. Cabe apenas ressaltar que é observada uma tendência de estabilidade dos valores repassados ao Fundo, que chegou a um aumento de 0,74%⁹¹ no ano de 2006 com relação a 1998, o que demonstra que aqueles impostos que foram os maiores responsáveis pelos incrementos arrecadatórios observados na análise da vinculação de receitas de impostos e transferências para a educação não estão subvinculados para a composição do Fundef.

Como o IPTU e o ISSQN não fazem parte da composição do fundo, amplifica-se a influência da cota do ICMS no resultado evolutivo da Tabela 25, que, durante os anos analisados, chegou a 76,53%⁹² do total da contribuição do Município para o Fundef. Após a receita do ICMS, a segunda maior contribuição para o Fundo é proveniente da cota de

⁹¹ Percentual de evolução do total da Tabela 25, do ano de 2006 com relação a 1998.

⁹² Valor extraído através do somatório da contribuição do ICMS para o FUNDEF com relação ao total arrecadado pelo fundo com recursos de Porto Alegre no período.

participação da Cidade nas receitas federais (FPM). Desse modo, pode-se dizer que os recursos do Fundef que advêm de Porto Alegre sofrem influência direta principalmente da arrecadação do ICMS e, de forma menos significativa, da arrecadação do IR e do IPI, que acabam por gerar os recursos que formam o Fundo de Participação Municipal.

A Tabela 25, apesar de elucidar aspectos importantes referentes à composição de recursos do Fundef através das receitas de Porto Alegre, apresenta apenas um aspecto do mesmo. Isto porque, além das suas receitas, geradas pelo estado de origem e seus municípios, deve-se analisar a repartição desses valores entre os entes públicos. Com relação aos dados nacionais, realizou-se este estudo na segunda seção do **Capítulo 3** desta dissertação. Porém, neste capítulo, é preciso que se foque a análise nos valores recebidos pelo Município de Porto Alegre, para que se possam comparar os mesmos com os das contribuições desta cidade para o Fundo, pois essa análise poderá demonstrar se as políticas que geraram o Fundef foram capazes de fomentar incrementos nas receitas municipais de Porto Alegre.

A análise da diferença entre o valor arrecadado e o referente à contribuição de Porto Alegre é importante, por demonstrar se esse município é superavitário ou deficitário com relação ao Fundef. Isto porque, devido às características distributivas do Fundo no âmbito de cada estado, sempre existirão municípios que receberão mais do que contribuem, como é o caso daqueles com uma receita muito baixa e com uma rede de ensino fundamental consolidada. Do mesmo modo, haverá municípios em que a contribuição será maior do que o valor recebido do Fundo, ou seja, aqueles em que uma atividade produtiva muito elevada acaba por gerar uma maior arrecadação e que possuam redes de ensino pequenas, com poucos alunos matriculados no ensino fundamental.

Os dados referentes aos valores recebidos pelo Município de Porto Alegre advindos do Fundef estão dispostos na Tabela 26, ou seja, o montante ao qual o Município tem direito após o cálculo do custo aluno/ano do Fundo multiplicado pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental do ano anterior. Com isso, Porto Alegre foi capaz de expandir os valores dessa receita, durante os anos estudados, em mais de 71%⁹³, sendo essa evolução, comparativamente, maior do que o crescimento da soma de todos os municípios do Estado do Rio Grande do Sul e do que da parcela estadual, que, inclusive, foi negativo. Além disso, o

⁹³ Evolução do valor recebido do fundo na Tabela 26 do ano de 2006 com relação a 1998.

percentual de Porto Alegre é mais elevado do que a evolução dos totais repassados pelo Fundef como um todo, conforme foi comprovado na análise dos dados da Tabela 16 exposta no **Capítulo 3** desta dissertação.

Logo, os dados evolutivos extraídos da Tabela 26 demonstram que a taxa de crescimento da rede municipal de Porto Alegre foi maior do que a média dos municípios e do próprio Estado, porque, como o custo por aluno é o mesmo dentro do âmbito de cada estado, a evolução comparativa deve ser atribuída aos movimentos no número de matriculados, nas diversas redes de ensino, que acabam por gerar aumentos ou diminuições na arrecadação do município via Fundef. E os dados relativos a Porto Alegre demonstram que ocorreram incrementos significativos de arrecadação dessa receita.

Porém, apesar de ser possível afirmar a existência de uma evolução nos valores recebidos do Fundef por Porto Alegre, ainda é necessário verificar-se se esse incremento possibilitou ao Município maiores recursos do que os retidos de seus tributos para a composição do Fundo. Para isso, a própria Tabela 26 apresenta dados tanto dos ganhos como das perdas que foram geradas, com o surgimento do Fundef para o Município de Porto Alegre.

Tabela 26 – Valores referentes às perdas e os ganhos, advindos da criação do Fundef, para Porto Alegre — 1998-06 (milhões)

Anos	Valor recebido do fundo	Valor repassado ao fundo	Diferença
1998	49,84	64,19	-14,35
1999	52,11	63,42	-11,31
2000	62,98	64,23	-1,25
2001	74,03	67,67	6,36
2002	75,83	71,61	4,22
2003	72,14	68,49	3,66
2004	71,21	64,54	6,66
2005	81,63	69,25	12,38
2006	85,00	64,67	20,33

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV
Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

Os dados da Tabela 26 mostram que, nos três primeiros anos observados, Porto Alegre arcou com perdas significativas de recursos, devido à inserção do Fundef, porém o ano de 2001 demonstrou ser um ponto de inflexão dessa tendência, quando o Fundo passou a gerar resultados positivos, mantendo-se assim até o final de sua vigência, em 2006. Ou seja,

os resultados do Fundo, em um período de oito anos, saíram de uma posição negativa para um ganhou de mais de R\$ 20 milhões, sendo que essa evolução representou um incremento de mais de 241,70% ⁹⁴ no total de ganhos que o Município de Porto Alegre obteve através do Fundef.

Por fim, podem-se destacar dois pontos fundamentais acerca das receitas provenientes do Fundef. Primeiramente, é importante ressaltar-se que houve uma estagnação na cota de recursos que o município repassou para a composição do Fundo, em conjunto com um incremento na parcela recebida pela cidade no momento da distribuição dos valores do Fundef, ao longo do período estudado. Esses dois fatores foram capazes de transformar o Município, passando-o de uma situação deficitária para um quadro superavitário com relação ao Fundef. Além disso, deve-se expor que esse resultado municipal é proveniente de um crescimento acima da média apresentado pelo Estado do Rio Grande do Sul com relação aos recursos que o Fundo repassou para Porto Alegre e que esse incremento tem uma parcela de sua explicação determinada pelo do aumento do número de matrículas da rede municipal de ensino da Capital.

A última fonte de financiamento para a educação em Porto Alegre a ser tratada nesta seção é o Salário-Educação. Essa fonte é proveniente de transferência federal, que, até o ano de 2001, era realizada diretamente pelo Governo Federal e, a partir desse ano, passou a ser repassada pelos estados, mantendo essa formatação, pelo menos, até 2007, último ano analisado nesta seção. Essa receita, aqui, assim como no caso brasileiro, é menos significativa do que as demais analisadas anteriormente, sendo que, em 2007, ela representou menos de 3% do total de recursos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Porém, apesar desse baixo valor sobre o total das receitas, esse recurso cumpre funções importantes na composição do gasto educacional do Município, conforme será exposto na próxima seção deste capítulo.

Os dados constantes na Tabela 27 expõem uma evolução das receitas recebidas pelo Município de Porto Alegre de mais de 100% ⁹⁵ com relação ao ano de 1998, sendo essa posição bastante positiva, uma vez, que, no **Capítulo 3** desta dissertação, ao analisar-se um período similar, foi constatado que a evolução percentual dos recursos recebidos pelo Estado

⁹⁴ Evolução da coluna diferença da Tabela 26 do ano de 2006 com relação a 1998.

⁹⁵ Evolução apresentada na Tabela 27

dessa mesma receita foi de apenas 4,45%⁹⁶, sendo bastante inferior à do Município, e, mesmo quando se compara o aumento de arrecadação ocorrido em Porto Alegre com a evolução da distribuição dessa receita nacionalmente, nota-se uma maior evolução dos valores distribuídos para a Cidade, uma vez que, em termos nacionais, essa evolução chegou a 22,66%⁹⁷ no período 2000-07.

Tabela 27 – Evolução percentual dos valores repassados como quota de participação do Salário-Educação para o município de Porto Alegre — 1998-07

Ano	Evolução Percentual
1998	1,00
1999	22,54
2000	79,34
2001	42,61
2002	25,14
2003	25,72
2004	60,20
2005	114,52
2006	139,69
2007	111,35

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV .
Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

A evolução ocorrida nos percentuais da Tabela 27, combinadas com as análises realizadas na terceira seção do **Capítulo 3** e com a primeira seção deste, permite demonstrar um movimento contraditório da rede municipal de ensino com relação à evolução das demais redes de ensino do Estado. Torna-se bastante claro que, devido aos critérios de transferências dos recursos do Salário-Educação estarem diretamente ligados ao número de matriculados na rede de ensino, ocorreram incrementos no número de matriculados nesta última, uma vez que os ganhos de arrecadação dessa fonte de recursos não conseguem explicar sozinhos o aumento de 111,35% ocorrido nos repasses para Porto Alegre com relação ao Salário-Educação, pois o percentual de incremento estadual foi bem abaixo desse valor.

Para encerrar esta segunda seção, faz-se uma compilação dos dados referentes ao montante de recursos de que o Município dispõe para investir em sua rede de ensino. Para isso, reuniram-se as três fontes de recursos estudadas num apanhado, um quadro geral das receitas disponíveis na Prefeitura de Porto Alegre para investimento em manutenção e

⁹⁶ Evolução apresentada na Tabela 20.

⁹⁷ Idem.

desenvolvimento do ensino, salientando, que nessa análise, já estão contabilizados os valores relativos ao Fundeb a partir de 2007 (Tabela 28).

Tabela 28 – Valores consolidados das três principais fontes de receitas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino em Porto Alegre — 1994-2007 (milhões)

Discriminação	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receita vinculada a Educação	204,91	244,95	265,67	275,14	289,21	280,96	293,07
IPTU	20,25	37,01	41,80	42,63	44,31	41,15	41,71
IRRF	0,00	0,00	0,00	0,00	12,06	13,88	17,78
ITBI	14,89	16,55	19,42	23,45	24,44	22,43	20,10
ISSQN	52,04	63,67	69,21	75,57	79,97	75,76	73,00
Cota FPM	13,95	16,39	17,48	18,31	7,05	6,84	5,73
Cota ITR	0,02	0,02	0,06	0,02	0,32	0,19	0,14
LC 87_96 ICMS	0,01	0,05	0,00	0,01	2,74	2,59	2,30
Cota ICMS	86,01	89,86	90,65	86,28	30,92	31,07	33,02
Cota IPVA	17,75	21,40	27,05	28,87	31,72	28,56	27,81
Cota IPI Exportação	0,00	0,00	0,00	0,00	2,08	1,80	1,77
Receita de impostos/ Transferências	204,91	244,95	265,67	275,14	235,61	224,25	223,35
Deduções do FUNDEF					64,19	63,42	64,23
Receitas do FUNDEF					49,84	52,11	62,98
Receitas do Salário Educação					3,75	4,60	6,73
Discriminação	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Receita vinculada a Educação	313,72	313,56	315,16	301,61	329,76	347,33	346,16
IPTU	41,64	42,64	56,87	41,19	48,26	50,54	53,57
IRRF	20,74	22,75	28,57	26,09	23,52	25,27	21,48
ITBI	19,22	22,24	17,91	19,24	20,23	23,70	27,63
ISSQN	73,23	70,98	66,37	71,57	78,16	85,06	86,42
Cota FPM	6,82	8,25	6,91	6,88	8,13	7,77	7,34
Cota ITR	0,07	0,10	0,07	0,04	0,02	0,02	0,02
LC 87_96 ICMS	1,85	2,00	1,74	1,20	1,08	0,57	0,49
Cota ICMS	34,80	35,94	35,87	33,90	35,80	33,85	30,14
Cota IPVA	34,33	26,59	22,85	23,23	23,72	25,61	22,82
Cota IPI Exportação	1,65	1,56	1,14	1,05	1,15	0,93	0,98
Receita de Impostos/ Transferências	234,33	233,04	238,29	224,39	240,08	253,32	250,89
Deduções do FUNDEF/ FUNDEB	67,67	71,61	68,49	64,54	69,25	64,67	83,41
Receitas do FUNDEF	74,03	75,83	72,14	71,21	81,63	85,00	87,34
Receitas do Salário Educação	5,35	4,70	4,72	6,02	8,05	9,00	7,94

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

Os dados expostos na Tabela 28 comprovam que ocorreram incrementos bastante significativos nas receitas vinculadas ao gasto educacional, o que fez com que o fosse ampliada a capacidade de financiamento da educação, durante os anos analisados, em 68,93%, ou seja, a junção das receitas tributárias e de transferências, além dos valores recebidos, como quotas do Fundef e do Fundeb e do Salário-Educação, foram capazes de ampliar a base de recursos para a educação do Município de Porto Alegre.

Com relação à participação de cada uma das formas de receita no total de recursos vinculados de Porto Alegre, pode-se afirmar que 81,24%⁹⁸ dos valores, nos anos estudados, foram provenientes de recursos de impostos e transferências, devendo-se destacar a participação do IPTU, com 14,65%⁹⁹ do total, e do ISSQN, com 24,77%¹⁰⁰, além do ICMS, que possuiu uma participação nas receitas vinculadas de 16,70%¹⁰¹. No caso deste último, deve-se frisar que o mesmo, a partir de 1998, teve 15% de sua arrecadação desviada para compor o Fundef, ou seja, manteve-se como o imposto com maior participação na vinculação de recursos.

Outra fonte de receitas que compõem os recursos vinculados à educação em Porto Alegre é o Fundef/ Fundeb, com uma participação de 17,28%¹⁰² do total de receitas para gastos em MDE, porém, nesse caso, cabe ressaltar que o ganho que o Município estava tendo com relação aos recursos transferidos para o Fundo diminuiu consideravelmente a partir do advento do Fundeb em 2007, sendo que esta diminuição não se deu por uma redução nos valores repassados pelo fundo para o município, mas sim, devido à incidência desse novo fundo sobre mais tributos e a um aumento na participação daqueles impostos que já contribuíam para o mesmo. Por fim, ressalta-se a pequena participação dos valores do Salário-Educação nas receitas vinculadas totais, o que reforça o caráter complementar dessa receita.

Esta seção buscou demonstrar as características das receitas vinculadas à educação no Município de Porto Alegre. Iniciou-se pelas das receitas e transferências vinculadas constitucionalmente, demonstrando-se algumas diferenças entre a composição das receitas do Município comparativamente com um estudo que compilou o perfil tributário de diversos municípios do País. Essa comparação levou à observação de que Porto Alegre tem uma maior independência com relação aos recursos estaduais e federais do que os outros casos estudados, o que se deve à maior arrecadação do Município, tanto do ISSQN como do IPTU, em relação aos demais.

⁹⁸ Participação percentual do somatório dos impostos e transferências de 1994 a 2007 com relação ao total da arrecadação analisada na Tabela 28.

⁹⁹ Participação percentual do somatório do IPTU de 1994 a 2007 com relação ao total da arrecadação analisada na Tabela 28.

¹⁰⁰ Participação percentual do somatório dos ISSQN de 1994 a 2007 com relação ao total da arrecadação analisada na Tabela 28.

¹⁰¹ Participação percentual do somatório do ICMS de 1994 a 2007 com relação ao total da arrecadação analisada na Tabela 28.

¹⁰² Participação percentual do somatório dos retornos do FUNDEF/FUNDEB de 1998 a 2007 com relação ao total da arrecadação analisada na Tabela 28.

O segundo foco de discussão deste capítulo foi a subvinculação do Fundef a algumas receitas municipais. Nesse caso, deve-se salientar que o estudo comprova que o Município começou o período como deficitário quanto à transferência para o Fundo e o quanto de recursos o Fundo lhe aportou, porém, a partir de 2001, essa situação se inverteu devido ao aumento das receitas provenientes do Fundef, e, no final do período, foi constatado um aumento de recursos de mais de 200%¹⁰³ com relação aos totais recebidos do Fundo. Sobre a receita advinda do Salário-Educação, houve um relevante incremento para o Município de Porto Alegre, que, inclusive, foi bem mais significativo do que a elevação ocorrida tanto no Rio Grande do Sul como no Brasil.

O último ponto desta seção foi uma compilação de todos os dados apresentados nela, a fim de gerar um quadro geral acerca do total de recursos que o Município tem disponível para investir na manutenção e no atendimento de sua rede de ensino. Através dessa junção, é possível perceber que Porto Alegre teve incrementos significativos no valor de sua receita vinculada à educação, sendo três os principais tributos que compõem esta receita — IPTU, ISSQN e o ICMS —, e, além destes, o Fundef/ Fundeb também têm uma participação considerável.

Por fim, ainda se salientou uma tendência bastante preocupante com relação à troca ocorrida no final de 2006, quando o Fundef foi extinto e, em seu lugar, foi criado o Fundeb. Ocorre que, no ano de 2007, o incremento tanto do percentual quanto do número de tributos que passaram a compor o Fundeb acabou por gerar uma saída de recursos muito maior do Município para o Fundo, porém, em contrapartida, os valores devolvidos pelo Fundo mantiveram o mesmo patamar do Fundef, o que acabou por diminuir consideravelmente o ganho do Município com relação ao Fundo, demonstrando que, se essa tendência permanecer, Porto Alegre voltará a ser deficitária no que diz respeito a essa fonte de arrecadação.

As receitas municipais demonstram um aspecto do que se pretende estudar, neste capítulo, sobre a educação básica no município de Porto Alegre, o outro se refere ao dispêndio deste recurso por parte da Prefeitura desta cidade. Combinados estes dois dados são capazes de demonstrar tanto se o município está utilizando os percentuais mínimos da receita vinculada, conforme regulamenta a LDB, ou ainda, se o município utiliza à totalidade de sua

¹⁰³ Evolução da coluna diferença da Tabela 26 do ano de 2006 com relação a 1998.

capacidade de financiamento educacional, expondo se o valor destas receitas é suficiente para os gastos municipais em educação. Portanto, na próxima seção, será visto as despesas educacionais do município e analisado a junção das receitas e despesas desse ente, realizando-se inferências, tanto sobre os percentuais mínimos de utilização das receitas vinculadas como as possibilidades de financiamentos para esta área em Porto Alegre.

4.3 ESTUDO DOS GASTOS E INDICADORES EDUCACIONAIS DA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE.

Esta seção encerra o **Capítulo 4** desta dissertação, onde, nas anteriores, se buscaram apresentar dados referentes à oferta de matrículas na educação básica, em Porto Alegre, bem como as possibilidades de financiamento que esse município possui, através da esfera municipal, para atender ao alunado inscrito em sua rede de ensino. Já esta proporciona a análise da utilização deste recurso, bem como um cruzamento de dados das seções anteriores, que possibilite inferências sobre o cumprimento de imposições legais e das possibilidades de financiamento educacional do Município. Para isto fez-se, primeiramente, um estudo orçamentário dos gastos da Secretaria Municipal de Educação (SMED) de Porto Alegre, em um período de 11 anos, pois é nela que são realizados os principais gastos educacionais do Município.

Uma possibilidade gerada através do estudo dos valores de gastos liquidados¹⁰⁴ pela Prefeitura para a área educacional de Porto Alegre é a de poder comparar as despesas com às receitas vinculadas com educação, para definir se o Município vem cumprindo os preceitos constitucionais de utilizar, no mínimo, 25% de suas receitas de impostos e transferências para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Porém, primeiramente, será feito um panorama geral dos gastos municipais em educação, entre os anos de 1997 e 2007.

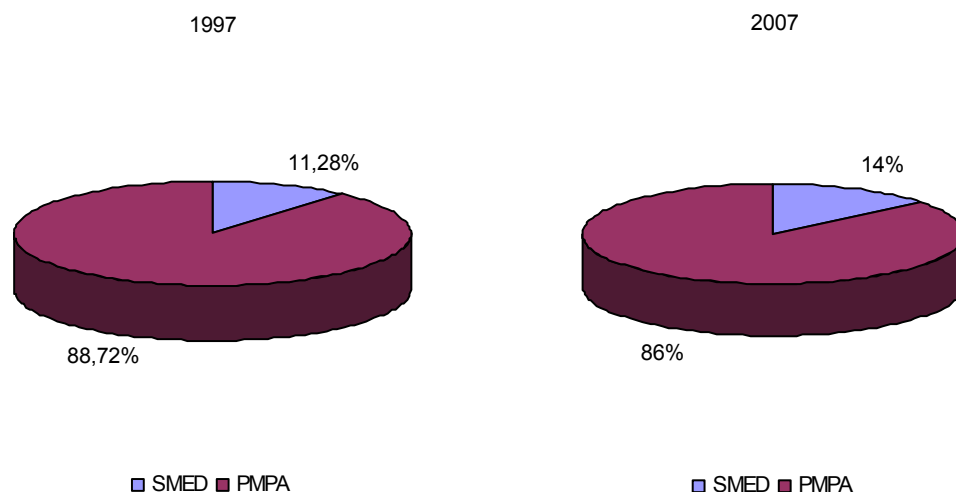
O Gráfico 16 demonstra que, entre 1997 e 2007, ocorreu uma elevação da participação dos dispêndios educacionais sobre os demais gastos da Prefeitura de Porto Alegre, passou de 11% para 14%. Isto se deu devido ao crescimento de mais de 28%¹⁰⁵ dos

¹⁰⁴ Denominação dada àquela despesa já realizada e devidamente confirmada pela esfera pública.

¹⁰⁵ Valor extraído dos mesmos dados brutos que formaram o Gráfico 16.

gastos da Secretaria Municipal de Educação (preços constantes¹⁰⁶), que, quando comparado com a evolução dos gastos gerais da Prefeitura, – apenas 2,61 %¹⁰⁷ a preços constantes¹⁰⁸ –, leva ao referido crescimento percentual dos dispêndios educacionais sobre os gastos totais da Prefeitura de Porto Alegre.

Gráfico 16 – Participação percentual dos gastos da SMED com relação ao dispêndio total da PMPA — 1997-07



Fonte: Sistema de despesa orçamentária da prefeitura de Porto Alegre.

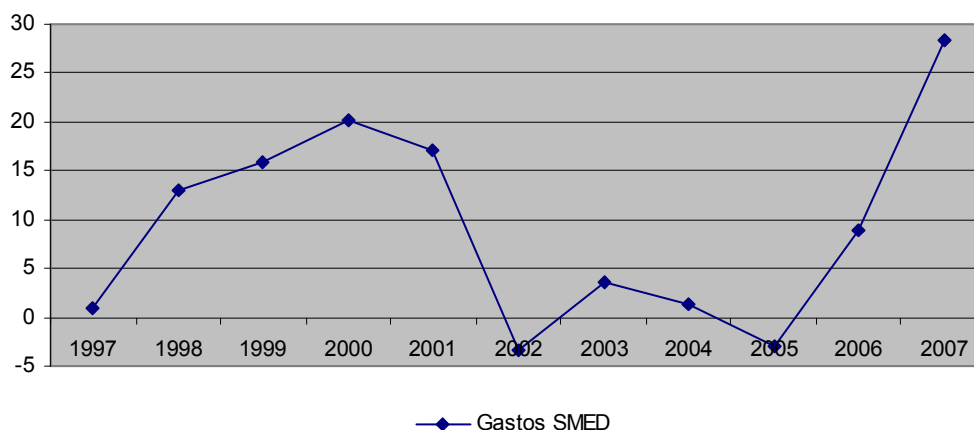
Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

O Gráfico 17 permite acompanhar a evolução anual do gasto em educação através da SMED, comprovando sua evolução a partir de 2005, quando se pode notar uma evolução consistente até 2007, sendo que, nos outros anos desde 1997, há uma certa irregularidade quanto às taxas de crescimento, destacando uma redução dos gastos de 2001 para 2002, que condizem com a redução de receitas, apresentadas nestes anos, através da Tabela 23, o que ajuda a confirmar que as despesas educacionais estão diretamente ligadas à receita do município.

¹⁰⁶ Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

¹⁰⁷ Valor extraído dos mesmos dados brutos que formaram o Gráfico 16.

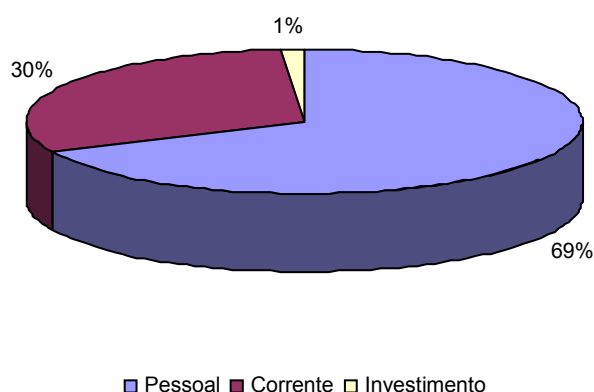
¹⁰⁸ Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Gráfico 17 – Evolução dos gastos liquidados da SMED de porto Alegre — 1997-07

Fonte: Sistema de despesa orçamentária da prefeitura de Porto Alegre.
 Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Além do acompanhamento dos gastos da Prefeitura na área educacional dentro de um período de 11 anos, ainda há a possibilidade de separar esse dispêndio por grandes grupos de gastos (corrente, de capital e com pessoal), o que irá demonstrar qual área foi responsável pelos incrementos ocorridos nessa despesa, principalmente a partir de 2005. Esse dado é observado no Gráfico 18, que mostra a participação de cada um dos grupos no total de despesas liquidadas da Secretaria de Educação. Nele, é possível identificar-se que praticamente 70% do total de gastos da SMED, ao longo dos anos, foi liquidado em favor de gastos com pessoal, sendo que o restante foi identificado como gastos correntes, e uma parcela de apenas 1% foi aplicada em investimentos, o que confirma que a estrutura física da área educacional do Município de Porto Alegre não sofreu alterações significativas no período, conforme demonstrado na primeira seção deste capítulo.

Gráfico 18 – Participação percentual dos gastos com pessoal, corrente e de capital no gasto total da SMED de Porto Alegre — 1997-07

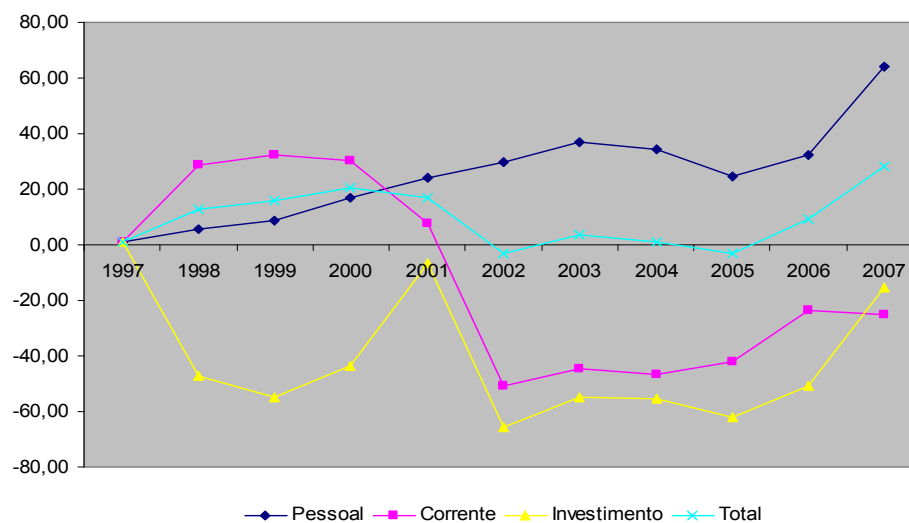


Fonte: Sistema de despesa orçamentária da prefeitura de Porto Alegre.
Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Análise da participação dos gastos na composição do total despendido pela SMED será complementada pelo Gráfico 19. Os dados nele contidos apresentam a evolução de cada um desses grandes grupos de despesa, permitindo que se analisem seus movimentos. Logo, é possível notar um ponto de inflexão no ano de 2002, quando ocorreu uma elevada redução nos gastos educacionais. Essa redução acabou por incidir com mais veemência nos gastos em investimento, seguindo-se a estes as despesas correntes, sendo que os gastos de pessoal foram os que tiveram a menor redução, motivados, possivelmente, pela inflexibilidade de reduções na folha de pagamento, no curto prazo.

O segundo ponto de destaque com relação à evolução dos grandes grupos de gasto é que apenas as despesas com pessoal conseguiram retornar e ultrapassar os valores gastos em 1997, pois os demais ainda estão em patamares abaixo daqueles do primeiro ano do estudo, quando se analisam os dados através de preços correntes, ou seja, comprova-se a existência de uma redução de gastos corrente e de investimento para a área educacional, sendo que o que possibilitou a elevação dos gastos gerais em educação foi o incremento acima da média em gastos com pessoal.

Gráfico 19 – Evolução dos gastos, por grandes grupos de despesa, da SMED de Porto Alegre — 1997-07



Fonte: Sistema de despesa orçamentária da prefeitura de Porto Alegre.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

O movimento de redução de gastos ocorrido na Secretaria Municipal de Educação, no ano de 2002, não configura um caso isolado na Prefeitura, uma vez que, nesse ano, houve uma redução de todos os dispêndios municipais, com a particularidade de que, ao contrário das despesas educacionais, que tiveram uma recuperação consistente a partir de 2005, os gastos de toda a Prefeitura somente em 2007 recuperaram os patamares anteriores a 2002 (a preços constantes¹⁰⁹), demonstrando que houve um severo ajuste fiscal no Município, no período estudado.

Ainda dentro da análise evolutiva dos grandes grupos de despesa da Secretaria Municipal de Educação, tentou-se identificar quais despesas proporcionaram os movimentos observados no Gráfico 19. Quanto às despesas com pessoal, constatou-se que a dotação que mais as influenciou foi a dos vencimentos dos funcionários, que, ao longo do período, foi responsável por mais de 90%¹¹⁰ do seu total liquidado e demonstrou um crescimento de mais de 48%¹¹¹ durante os 10 anos analisados.

Quanto à queda ocorrida nos gastos correntes, identificou-se uma particularidade, pois algumas dotações expressivas deixaram de ser contabilizadas como parte desse gasto, o

¹⁰⁹ Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

¹¹⁰ Dados retirados do sistema de despesa orçamentária da prefeitura de Porto Alegre.

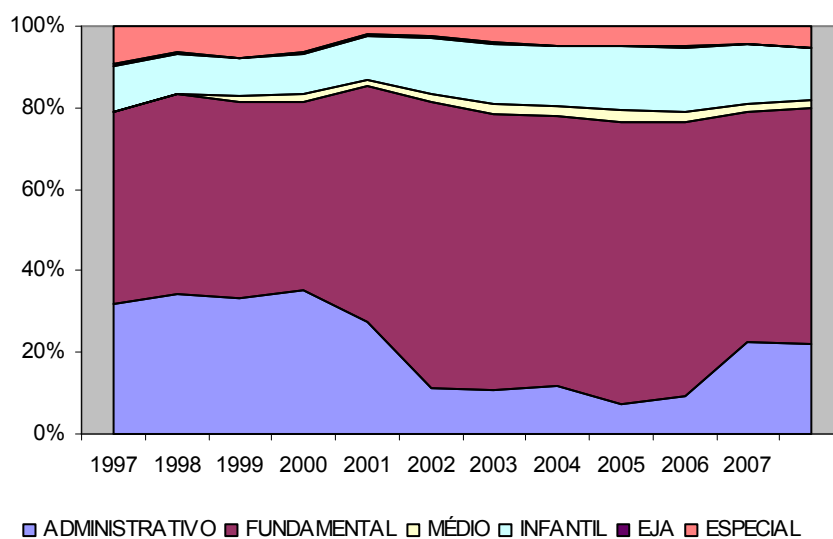
¹¹¹ Idem.

que, possivelmente, influenciou a queda de seus valores a partir de 2001. Citam-se três dotações que, em 2001, representavam, em conjunto, 50% dos gastos correntes da SMED e, em 2002 deixaram de ser computadas nesse grupo de despesa. São elas: as contribuições, outras aposentadorias e reformas, além de outras operações intra-orçamentárias. Ou seja, pode-se dizer que a redução dos gastos correntes deve-se a este movimento, uma vez que as outras dotações desse gasto mantiveram um padrão de crescimento durante o período, como a de compra de materiais, o pagamento de subvenções sociais e as despesas de serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica). Portanto, a redução é explicada por um rearranjo com relação à alocação das despesas orçamentárias, não sendo observadas diminuições nas principais áreas de gasto corrente ao longo do período.

Com relação ao grupo de investimentos, pode-se dividi-lo entre duas dotações: compra de materiais permanentes e execução de obras. Ambas tiveram uma queda expressiva ao longo do período, porém faz-se a ressalva de que, no ano de 2007, houve um elevado crescimento no gasto da Secretária Municipal de Educação, no que diz respeito à execução de obras, o que fez com que essa dotação apresentasse, ao final do período de análise, uma evolução de 5,3% com relação aos gastos 1997-07. O mesmo não ocorreu com a compra de materiais permanentes, que manteve um padrão de queda do gasto, fechando o período com uma redução de mais de 61%, e como esta redução foi mais significativa do que o acréscimo ocorrido na execução de obras, os investimentos apresentaram uma involução no período.

A evolução de gasto da SMED influenciou de forma distinta as diversas áreas educacionais atendidas pelo Município de Porto Alegre, portanto, descreve-se como foi afetado cada um desses níveis de ensino que fazem parte da rede municipal, para que se possam realizar inferências acerca da priorização de gastos em cada uma dessas vertentes educacionais. O Gráfico 20 apresenta a participação de cada um dos níveis de ensino no total despendido pela Secretaria de Educação Municipal, propiciando que se inicie a análise dos gastos educacionais por modalidade de ensino em Porto Alegre.

Gráfico 20 – Participação de cada um dos níveis de ensino na composição dos totais liquidados pela da SMED, em Porto Alegre — 1997-07



Fonte: Sistema de despesa orçamentária da prefeitura de Porto Alegre.

Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

A observação do Gráfico 20 deixa clara a priorização dada ao ensino fundamental com relação aos gastos da SMED, pois o mesmo tem uma expressiva participação durante todos os anos analisados, chegando a 70% do total do gasto em 2002 e acabando a série com uma participação de 57% na composição dos valores liquidados pela Secretaria. A explicação para isso é o maior número de alunos e de escolas que esse nível de ensino possui com relação aos outros mantidos pela rede municipal de ensino de Porto Alegre, combinado com a particularidade de que é necessário mais professores para a manutenção das escolas fundamentais, se comparar esse nível de ensino com o segundo maior, que é a educação infantil. Portanto, o maior peso dessa modalidade de ensino sobre os demais gastos da SMED é justificado tanto pelo tamanho de sua estrutura como pelo número de profissionais necessários à sua manutenção.

Um dado complementar que auxilia na explicação do volume investido no ensino fundamental pela Prefeitura de Porto Alegre é o estímulo gerado pelo Governo Federal através da criação do Fundef. Esse fundo incentivava o aumento das matrículas no ensino fundamental, pois essa era a única fase do ensino básico que receberia retornos dele. Portanto, se o município almejasse retornos positivos do Fundef, deveria incrementar as matrículas do nível fundamental, e, ao realizar isto seria provável a ocorrência também de um acréscimo nas despesas desse nível de ensino.

O segundo maior grupo de gastos encontra-se na vertente administrativa, que possuía, em 1997 mais de 30%, de participação no total liquidado pela SMED. Essa participação foi reduzindo-se gradativamente, até atingir 7,49% em 2005, o menor percentual observado no período estudado, sendo que, nos anos de 2006 e 2007, houve uma recuperação, terminando este último ano com 22,40% de peso sobre o total gasto no período. A queda nos gastos administrativos demonstra que ocorreu um deslocamento de profissionais dessa área para os demais níveis de ensino, pois o maior valor liquidado na vertente administrativa são os gastos com pessoal, e, como o valor é muito significativo para ser explicado por aposentadorias ou afastamentos, conclui-se que houve deslocamento de profissionais para níveis de ensino como o fundamental e o infantil.

A educação infantil, apesar de algumas oscilações, apresentou um aumento de sua participação no total de gastos durante o período estudado. Esse incremento ocorreu de forma mais acentuada a partir do ano de 2001, devido, em parte, à adoção da política de conveniamento da Prefeitura com instituições privadas, a fim de ampliar o atendimento de crianças de zero a seis anos através de creches conveniadas. Essa política foi uma das ações que mais se expandiu ao longo dos 11 anos pesquisados, pois, em 2007, já eram contabilizadas 170 instituições que, com o auxílio da SMED, mantinham atendimento na educação infantil, o que é um crescimento bastante expressivo, uma vez que, se se observar a rede própria de escolas de educação infantil, não foi contabilizada nenhuma nova unidade escolar durante esses mesmos 11 anos.

Os gastos com ensino médio não possuíam uma subfunção específica nos anos de 1997 e 1998, sendo que, apenas em 1999, ela foi criada. Com isso, os dados relativos a esse nível de ensino somente puderam ser computados a partir desse ano. A participação dos gastos do ensino médio sempre foi bastante baixa, oscilando um período de crescimento, de 1999 até 2005, com um posterior decréscimo, até o final do período. Esse baixo percentual é explicado, principalmente, pelo pequeno alunado disposto em apenas duas escolas, o que, comparado com as 47 escolas fundamentais e as 40 infantis, acaba por baixar o peso do ensino médio no gasto educacional, no Município de Porto Alegre, sendo esses números naturais, já que não é atribuição municipal fornecer esse serviço à população.

O último nível de ensino que tem participação nos gastos da SMED é a educação especial. Seu peso com relação às despesas liquidadas tem um comportamento similar àquele

demonstrado pelo ensino médio, ou seja, até o ano de 2001, ocorreu uma diminuição da sua participação no total despendido, frisando-se que essa redução foi bastante acentuada, pois, em 1997, a educação especial era responsável por 9,5% do total gasto pela Secretaria de Educação e, no ano de 2001, reduziu-se para apenas 2,19%. A partir de 2002, iniciou-se uma recuperação gradual da participação da educação especial, porém, até 2007, não se chegou aos patamares apresentados em 1997, com um percentual de 4,3%. Esse peso no último ano parece ser mais real do que aquele apresentado em 1997. Isto porque o Município possuía, durante todo esse período, apenas quatro escolas de atendimento exclusivo para alunos especiais, e apenas em 2007 esse número foi aumentado para cinco, ou seja, apesar de ter-se claro que esse atendimento tem um custo maior do que nos outros níveis de ensino, parece um pouco exagerado ter-se quase 10% do gasto total da Secretaria concentrados em apenas quatro escolas.

Por fim, com relação à evolução dos gastos por nível de ensino, ocorreram avanços nos valores dos níveis fundamental, infantil e médio, sendo que em todas essas modalidades houve acréscimos de mais de 50% nos valores liquidados a preços constantes¹¹². Com relação ao nível especial e aos gastos administrativos, constataram-se quedas nos valores gastos de 42% e 10%. Apesar desses decréscimos, quando se observa a evolução do total gasto, nota-se uma evolução em seu nível geral de mais de 28%, o que sinaliza que aquelas que aumentaram o valor gasto possuíam maior peso do que as que tiveram decréscimos.

Portanto, a constatação de que houve incrementos nos valores liquidados em favor da educação no Município de Porto Alegre, através da SMED é condizente com os dados apresentados na seção 4.2, onde se mostra que ocorreu um acréscimo nas receitas de impostos e transferências. Isso, por sua vez, demanda um aumento proporcional nas despesas educacionais do Município, já que esse tipo de receita tem 25% de seus valores vinculados a gastos com manutenção e desenvolvimento em educação. Porém a simples análise da evolução dos gastos não garante que o Município tenha cumprido os preceitos constitucionais. Para que isso seja comprovado, é necessária à análise em conjunto dos dados de receita e despesa.

¹¹² Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

A Tabela 29 relaciona os valores arrecadados através de impostos e transferências com as despesas liquidadas em manutenção e desenvolvimento do ensino. Porém deve-se destacar que os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino não são necessariamente iguais aos valores liquidados em favor da educação pela Secretária, porque, para melhor cumprir o disposto na lei, devem ser incluídas algumas despesas e excluídas outras nesses gastos. No caso do Município de Porto Alegre, incluem-se as despesas educacionais com recursos próprios da Prefeitura, mais as despesas geradas com recursos do Fundef/ Fundeb, além dos valores liquidados pela Previmpa¹¹³ que dizem respeito às aposentadorias dos professores da rede municipal de ensino. Com relação aos gastos que devem ser excluídos, é necessário retirar aqueles feitos com publicidade institucional e com o ensino médio, além dos valores repassados pela Secretaria Municipal de Educação para o Previmpa, para evitar dupla contagem.

Tabela 29 – Comparativo entre as receitas de impostos e transferências e o total gasto em MDE pela Prefeitura de Porto Alegre — 1997-07 (milhões)

DISCRIMINAÇÃO	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Receita de impostos e transferências	1.100,49	1.198,24	1.150,11	1.149,93	1.207,78	1.218,30
valor mínimo a ser aplicado ¹¹⁴	275,12	299,56	287,53	287,48	301,94	304,57
Gasto em MDE	242,59	279,74	323,06	333,88	328,02	311,97
Saldo	-32,53	-19,82	35,53	46,39	26,07	7,40
Percentual gasto	22,04	23,35	28,09	29,03	27,16	25,61
DISCRIMINAÇÃO	2003	2004	2005	2006	2007	
Receita de impostos e transferências	1.226,90	1.155,60	1.237,27	1.271,94	1.337,11	
valor mínimo a ser aplicado	306,73	288,90	309,32	317,98	334,28	
Gasto em MDE	359,99	341,32	324,31	365,79	368,99	
Saldo	53,26	52,42	14,99	47,80	34,71	
Percentual gasto	29,34	29,54	26,21	28,76	27,60	

Fonte: Sistema de despesa orçamentária da Prefeitura de Porto Alegre e Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.

Nota Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.

Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

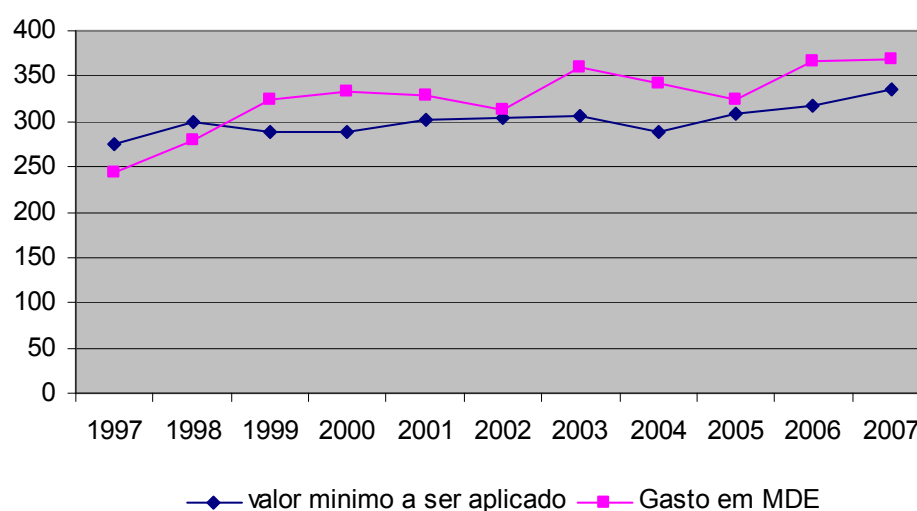
A análise dos dados da Tabela 29 comprova que ocorreram acréscimos tanto nas receitas como nas despesas em MDE, sendo que a evolução das despesas foi mais consistente do que a elevação das receitas, até porque, nos primeiros anos analisados, havia um quadro de déficit, pelo valor mínimo a ser aplicado ser maior do que os valores liquidados em MDE, o que forçou a despesa a ter um crescimento maior do que o das receitas, para que fosse possível chegar-se aos percentuais mínimos de gasto já a partir de 1999.

¹¹³ Departamento municipal de previdência dos funcionários do município de Porto Alegre.

¹¹⁴ Este valor é calculado, a partir de 1998, antes das deduções para a composição do Fundef e em 2007, antes das mesmas para o Fundeb, conforme entendimento da Auditoria do Município de Porto Alegre.

Essa relação entre a receita vinculada e os gastos em MDE fica mais clara através da análise gráfica. Para isso, foi confeccionado o Gráfico 21. Nele, é possível perceber-se a condição deficitária do Município nos dois primeiros anos analisados, assim como a recuperação da despesa a partir de 1999. Nota-se também uma similaridade entre a evoluções das receita e das despesas em MDE, pois os pontos de inflexão das duas variáveis mantêm o mesmo padrão, ou seja, quando há uma diminuição nos valores arrecadados também são reduzidos os valores gastos em MDE, o que comprova a vinculação entre as receitas do município e os gastos educacionais.

Gráfico 21 – Evolução dos valores mínimos a serem aplicados em educação e o gasto em MDE, em Porto Alegre — 1997-07



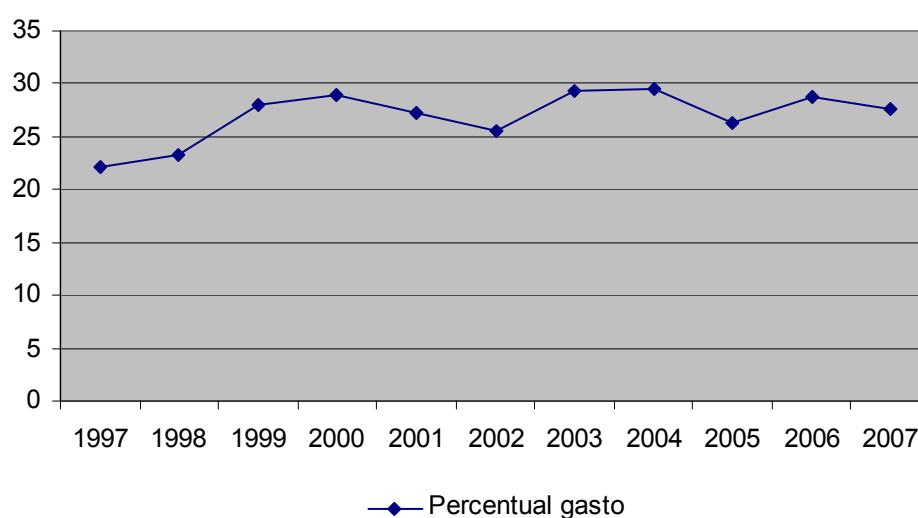
Fonte: Sistema de despesa orçamentária da Prefeitura de Porto Alegre e Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.
 Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.
 Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

O Gráfico 21 ainda revela se a despesa em MDE esta sendo gasta de acordo com o percentual de 25% das receitas resultantes da arrecadação de impostos e transferências, porque a linha que compõe os valores mínimos a serem aplicados é exatamente esse percentual, ou seja, quando a linha dos gastos em MDE está posicionada sobre o valor mínimo a ser aplicado demonstra que a despesa em MDE cumpre o disposto na legislação atual. Quando se transpõe essa análise para todo o período, percebe-se, a partir de 1999, que o Município de Porto Alegre sempre cumpriu os mínimos constitucionais, sendo que, apenas no ano de 2002, os valores despendidos ficaram no limite dos 25%, pois, nos outros anos esses percentuais foram alcançados.

Como os principais aspectos da Tabela 29 são os percentuais da despesa com relação às receitas vinculadas, busca-se demonstrar esses resultados ano a ano, para dar um melhor

panorama da vinculação constitucional no Município de Porto Alegre, durante o período estudado. Assim, o Gráfico 22 confirma as posições ditas anteriormente, ou seja, os primeiros anos revelam um descumprimento dos percentuais constitucionais, sendo que, após, o município conseguiu manter-se dentro da faixa dos 25%, porém nunca chegando aos 30%. Isso demonstra um certo controle dos gastos educacionais municipais por parte do Governo, que parece preocupado em mantê-los acima dos 25% da receita, mas, quando chega a uma margem mais ampla que a necessária, ocorre um movimento de redução desse percentual.

Gráfico 22 – Evolução dos percentuais aplicados em MDE, em Porto Alegre — 1997-07



Fonte: Sistema de despesa orçamentária da Prefeitura de Porto Alegre e Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.
 Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.
 Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

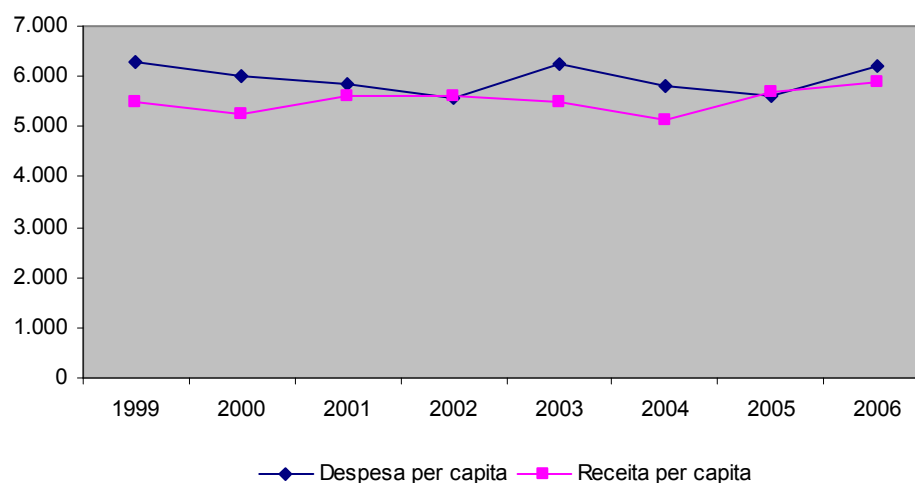
A Tabela 29 compacta as informações das seções 2 e 3 deste capítulo, demonstrando as relações entre receitas e despesas educacionais durante os anos de 1997 e 2007. Nela, fica claro o cumprimento dos preceitos constitucionais relativos à educação a partir do ano de 1999. Isso representa que as despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino no mínimo acompanharam os acréscimos de receita expostos na segunda seção do **Capítulo 4**. Ainda ao se observarem esses dados, evidenciam-se as similaridades entre os movimentos das receitas e das despesas, que acabam por demonstrar a efetividade das políticas de vinculação constitucional, pelo menos no caso do Município de Porto Alegre, pois, devido a ela, quando houve acréscimos nas receitas, ocorreram elevações também nas despesas, possivelmente para que fossem cumpridos os preceitos constitucionais.

Essa análise relativa à vinculação constitucional é suficiente para demonstrar a relação entre o financiamento educacional e os dispêndios nessa área, porém, para complementar a análise das possibilidades de financiamento com relação aos gastos nessa área, desenvolveu-se um cálculo de valor por aluno, tanto das receitas quanto das despesas educacionais, onde se utilizaram, além das receitas de impostos e transferências, os valores do Salário-Educação e os valores recebidos via Fundef. Com relação às despesas, aplicaram-se apenas os valores liquidados em manutenção e desenvolvimento do ensino, pois a idéia era comparar o potencial de financiamento em manutenção e desenvolvimento do ensino com os gastos nessa modalidade por aluno.

Portanto, no Gráfico 23, mostra-se a evolução dos dados relativos às despesas com MDE e as receitas educacionais comparativamente ao número de alunos matriculados na rede municipal de ensino. Primeiramente, torna-se bastante claro que as receitas extras que não são contabilizadas no percentual mínimo de gasto das receitas vinculadas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, como o Salário-Educação e os retornos do Fundef, fazem diferença, pois esses valores possibilitaram que, nos anos de 2002 e 2005, as receitas vinculadas à educação fossem maiores do que os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, demonstrando que, nesses anos, havia uma possibilidade de ampliação dos gastos em educação que não foi realizada pela Prefeitura de Porto Alegre.

Porém, quando analisados os demais anos além de 2002 e 2005, nota-se que Porto Alegre foi além dos mínimos garantidos constitucionalmente, ou seja, gastou mais por aluno do que o valor que o financiamento *per capita* garante sem que fossem ultrapassados seus valores mínimos das receitas de impostos e transferências, comprovando que os valores liquidados em MDE foram superiores a 25% dessas receitas, utilizando recursos adicionais aos vinculados constitucionalmente para complementar os gastos educacionais.

Gráfico 23 – Evolução das receitas vinculadas à educação e despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino por aluno, SMED, em Porto Alegre — 1997-06



Fonte: Sistema de despesa orçamentária da Prefeitura de Porto Alegre e Secretaria do Tesouro Nacional, 2008.
 Nota: Valores corrigidos a preços médios de dez./07 pelo IGP-DI da FGV.
 Finanças do Brasil - dados contábeis dos municípios 1994-2006

Portanto, tantos os dados de despesa como os valores *per capita* quando analisados comparativamente com as receitas do Município de Porto Alegre, demonstram a influência das políticas de financiamento público, através da vinculação de receitas para a educação, isto porque, na Cidade, as necessidades de gastos foram além do que as vinculações garantiam, o que demonstra a importância de políticas que aprimorem o financiamento dessa área e que, inclusive, possibilitem a manutenção de todos os gastos educacionais através delas, o que não ocorreu em Porto Alegre, à exceção dos anos de 2002 e 2005. Ou seja, o financiamento educacional obrigatório para a educação, neste estudo de caso, demonstra, na maior parte dos anos analisados, ser insuficiente para a manutenção dos valores de despesa *per capita* que o município necessitaria para manter a sua rede de ensino, o que fez com que fossem utilizadas receitas adicionais àquelas vinculadas constitucionalmente.

Nesta seção, buscou-se apresentar os gastos, tanto da Secretaria Municipal de Educação quanto de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, comparando-os com os valores recebidos pelo Município como forma de impostos e transferências, a fim de possibilitar a observação do cumprimento, ou não, das imposições constitucionais no que diz respeito ao financiamento da educação. Com isso, constatou-se uma evolução consistente nos gastos da Secretaria Municipal de Educação, dando-se destaque à grande participação percentual dos gastos com pessoal e do ensino fundamental na composição do total dos valores liquidados por essa secretaria nos anos pesquisados.

O segundo ponto de análise desta seção foi exatamente a interação entre a receita vinculada constitucionalmente e as despesas em MDE. Os dados revelam que, apenas nos dois primeiros anos de análise, o Município de Porto Alegre não atingiu os percentuais mínimos de gasto nessa área. Além disso, percebe-se a existência de uma similaridade na evolução das despesas e na das receitas, o que comprova a eficiência das políticas de vinculação das receitas com os gastos educacionais, isto porque, quando havia um incremento de receita, ocorria também uma evolução nos valores despendidos, o que garantiu um mínimo de gasto nessa área.

O último ponto estudado foi a relação entre o número de matriculados e as receitas vinculadas e os gastos em MDE, utilizando-se dados de todas as seções deste capítulo, pois o **Censo Escolar** foi aplicado na primeira seção, as receitas, na segunda, e as despesas, na terceira. Demonstrou-se que havia diferenças, ao se utilizarem, na contagem das fontes de financiamento educacionais, os valores recebidos pelo Salário-Educação e os retornos do Fundef, isto porque, ao se aplicarem esses valores, os anos de 2002 e 2005 obtêm um percentual de suas receitas vinculadas à educação não utilizado em manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, nota-se que, durante a maior parte do período analisado, os gastos do Município foram maiores do que os valores do financiamento para essa área, o que confirma a extrapolação dos limites mínimos de 25% das receitas de impostos e transferências com as despesas em MDE, demonstrando uma defasagem desses percentuais em relação a necessidade de gastos educacionais do município.

Neste capítulo buscou-se, primeiramente, apresentar um quadro geral da situação da oferta de vagas nos diversos níveis de ensino da educação básica através das matrículas das redes de ensino que atuam no âmbito do Município de Porto Alegre. Destaca-se com relação a isso a grande participação da rede estadual nesses níveis de ensino, apesar de ser claro um movimento de redução tanto das suas matrículas quanto da sua participação com relação às demais. O outro fato que se destaca nesta análise da oferta de ensino da educação básica é que a rede municipal é a única que mostrou crescimento no número de matriculados, na maioria dos níveis de ensino, durante os anos pesquisados, e esse fato, junto com a queda das matrículas da rede estadual, demonstra um movimento de municipalização da educação básica em Porto Alegre.

A segunda seção procurou trazer dados acerca das possibilidades de financiamento da educação, na Cidade de Porto Alegre, através de três fontes de receitas. A primeira delas é a vinculação constitucional das receitas e transferências aos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Observa-se que houve uma ampliação dessa capacidade através do incremento da arrecadação dessas receitas, destacando-se que o Município de Porto Alegre é comparativamente menos dependente das transferências do Estado e da União do que outros municípios do Brasil para a manutenção da área educacional, isto, em grande parte, devido ao volume de arrecadação do IPTU e do ISSQN.

A segunda fonte de arrecadação é o Fundef/ Fundeb, nos quais também foi possível perceber um incremento dos valores arrecadados. Porém, para se chegar a essa conclusão, foi necessário, primeiramente, observar os valores retidos de impostos e transferências do Município para compor o Fundo e, posteriormente, compará-los com os valores obtidos através dos retornos do Fundo. Essa análise demonstrou que o Fundef era deficitário em seus três primeiros anos, passando a ser superavitário no quarto e mantendo esse nível até sua extinção, em 2006. A terceira fonte de recurso é o Salário-Educação, que, devido aos seus valores reduzidos com relação às demais fontes, se revelou uma receita complementar, o que não o impediu de ter um crescimento de suas receitas, no Município, em níveis mais elevados do que os ocorridos no Estado do Rio Grande do Sul e no próprio Brasil.

O último aspecto da segunda seção foi um quadro comparativo, que agregava todas as receitas vinculadas à educação recebidas pelo Município de Porto Alegre. Esses dados demonstram a importância relativa da vinculação constitucional de impostos e transferências, além de exporem uma situação preocupante quanto à inserção do Fundeb no Município de Porto Alegre. Isto porque esse novo fundo, apesar de não ter diminuído os valores de repasse para a Cidade, quando comparado ao Fundef, gerou um ônus muito maior para Porto Alegre no momento da retenção dos valores dos impostos e transferências que o compõem, o que fez com que, em 2007, ocorresse uma significativa queda no superávit do Município com relação ao Fundo, demonstrando que, a persistir esse quadro, há possibilidade de Porto Alegre tornar-se deficitária já em 2008.

Esta última seção, conforme já exposto, apresentou um comparativo entre as receitas e despesas educacionais, focando a análise no cumprimento das imposições constitucionais. Nesse sentido, Porto Alegre cumpriu com uma certa margem o que determinava a legislação

educacional, à exceção dos dois primeiros anos, quando o Município não conseguiu alcançar os percentuais mínimos de despesa. Esse fato, com o auxílio da análise *per capita*, permite concluir-se que o Município vem empreendendo esforços além daqueles mínimos impostos pela lei federal para os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, pois os gastos, a partir de 1999, mantiveram-se sempre dentro de uma faixa entre 25% e 30% da receita de impostos e transferências, o que demonstra a insuficiência das atuais políticas de financiamento para a manutenção e o desenvolvimento do ensino no caso de Porto Alegre.

5 CONCLUSÃO

Em realidade em tratando-se de um tema que está sempre na ordem do dia dos governantes e da sociedade como um todo, fica muito difícil ter-se uma conclusão acabada. Isto porque a dinâmica de uma sociedade em construção, como a brasileira, evidência um elevado nível de complexidade, tanto em nível de interesses como de pontos de vistas ideológicos. Em sendo assim, não se pretende concluir, mas tecer alguns comentários finais a partir das evidências encontradas.

A primeira e importante consideração esta na constatação do importante papel que o Estado brasileiro teve na condução da estrutura educacional do país. Isto independente da postura teórico-ideológico do governo em respectiva época. Tal consideração se fundamenta no conteúdo das Cartas Constitucionais do País que ao longo de suas edições reservam espaço para a formação educacional da população brasileira. Por exemplo, destaca-se a importância da inserção das políticas educacionais na Constituição de 1988, onde das diretrizes gerais, para esta área, embasaram-se as legislações específicas para a educação brasileira. Nela também foi garantida a vinculação da receita de impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento do ensino, que é sem dúvida o principal instrumento de financiamento para a educação básica no Brasil. Esta vinculação ainda permitiu através de uma parcela de seus recursos a criação do Fundef e posteriormente o Fundeb, fundos que apesar de não serem capazes de gerar um incremento no volume de financiamento nacional, possuem dois objetivos principais, o primeiro é equalizar os gastos em educação dentro de cada estado brasileiro, e o segundo seria direcionar uma parcela do recurso vinculado a uma área específica da educação.

Quanto aos recursos de vinculação constitucional, notou-se que em termos gerais, houve incrementos na arrecadação dos impostos que o compõe, ou seja, nacionalmente durante o período estudado ocorreu um incremento das fontes de financiamento para a educação em todas as esferas públicas. Porém, este dado quando analisado dentro de um contexto que insira as outras receitas do Governo Geral traz a constatação de que dentro das receitas totais, as de seguridade social tiveram incrementos maiores do que as tributárias, demonstrando que o Estado priorizou arrecadações como as contribuições que não estão vinculadas constitucionalmente à educação, ou seja, apesar do sensível aumento na

arrecadação nacional, este não trouxe incrementos proporcionais nas receitas vinculadas à educação, pois os maiores incrementos arrecadatários não se deram através do aumento de impostos.

Com relação às receitas tributárias próprias de cada esfera administrativa viu-se que o volume de arrecadação federal ultrapassou o estadual ao longo do período e que o ente municipal não conseguiria apenas com suas receitas de tributos, manter o nível de investimento advindo das novas responsabilidades geradas pela política educacional posterior a 1988. Com isso ressalta-se o papel fundamental das transferências da união e dos estados para os municípios, que inclusive são mais significativas de um modo geral do que as receitas próprias municipais, demonstrando uma dependência da esfera municipal com relação às outras, o que expõe que a descentralização não ocorreu apenas nas transferências de responsabilidades, mas também com relação aos recursos que possibilitaram complementar a arrecadação própria municipal.

Outro Aspecto que gerou conseqüências na estrutura do financiamento nacional, principalmente com relação à esfera municipal, foi a implementação do Fundef, este fundo estimulou os municípios a aumentarem suas matrículas no ensino fundamental, para que tivessem maiores retornos com relação aos recursos do fundo, o que acelerou o processo de descentralização ao gerar um incentivo à municipalização do nível de ensino fundamental.

Entende-se que em termos gerais o financiamento educacional brasileiro teve alguns pontos positivos ao longo do período estudado. Primeiramente, constatou-se um crescimento de suas fontes de recursos devido, principalmente, à vinculação constitucional de impostos e transferências e, em segundo plano a incrementos no salário educação, que apesar de ter menor volume é uma importante fonte complementar de recursos para a área. Um segundo aspecto positivo foi ocasionado pelo Fundef, que mesmo não gerando um montante significativo de novos recursos para a educação devido ao baixo valor da complementação da União serviu para auxiliar o movimento em torno da universalização do acesso ao ensino fundamental, uma vez, que estimulou o incremento de matrículas nesta área.

Estas melhorias ocorridas na área educacional ainda contrastam com algumas deficiências estruturais da educação no Brasil. Isto porque, não foram criados instrumentos que conseguissem melhorar as diferenças nos potenciais de financiamento educacional entre os

estados brasileiros, pois a vinculação constitucional não leva em consideração o tamanho das redes de ensino de cada ente, e o Fundef atua apenas no âmbito de cada estado, ou seja, ele redistribui os recursos dentro dos estados que compõe o fundo, sem buscar melhorar as diferenças entre os estados, sendo que a complementação da União que tinha este objetivo nunca teve um volume significativo a ponto de reduzir estas desigualdades.

Ainda com relação às desigualdades entre o financiamento das diferentes regiões do Brasil, tem-se que o instrumento que mais se aproxima de uma configuração mais igualitária é o Salário-Educação que acumula a arrecadação em termos nacionais e distribui o recurso de acordo com o número de alunos de cada rede de ensino pública, sem que se leve em consideração quanto cada estado ou município contribuiu para a composição do fundo, o que determina que aquele ente que tem mais alunos recebe um maior aporte de valores.

Saindo-se do âmbito nacional do financiamento da educação básica buscou-se através do estudo de caso do município de Porto Alegre a resposta para algumas questões que não ficaram claras através do estudo mais genérico. Primeiramente, foi constatado que este município também segue a tendência de municipalização do ensino fundamental apresentada nacionalmente, porém devido às características próprias deste ente, durante os anos observados, notou-se que os outros níveis de ensino também apresentaram esta tendência, pois as matrículas municipais aumentaram em todos os aspectos da atuação municipal na área educacional.

Ainda com relação às características da rede municipal de educação de Porto Alegre salienta-se o pequeno percentual de atendimento a demanda por educação infantil nesta cidade, sendo que o incremento nas matrículas deste nível ao longo dos anos observados demonstra que apesar de não ser toda a população na faixa etária de 0 a 6 anos que demande este serviço, existe uma demanda reprimida para esta área na cidade, sendo que a maioria deste incremento se deu dentro da rede particular de ensino, uma vez, que o aumento de matrículas das redes públicas muito provavelmente não acompanhou a demanda por este serviço.

Com relação ao financiamento educacional para a rede municipal de ensino de Porto Alegre pode-se dizer que esta possui uma maior independência com relação aos recursos provenientes de outras esferas, uma vez que ao contrário dos exemplos nacionais, este

município tem uma parcela maior de recursos próprios do que os valores que lhe são transferidos pela União e o estado, o que é bastante positivo, pois demonstra que esta esfera de governo consegue otimizar aquela parcela da receita que é de sua competência, ampliando assim sua capacidade de financiar a manutenção e desenvolvimento do ensino de sua rede.

Além do fato do município ter um significativo aporte de recursos próprios, ainda foi constatado uma evolução no nível geral para o financiamento da sua educação, esta evolução aconteceu tanto através da vinculação constitucional e do salário educação, assim como se observou em âmbito nacional, porém um fato difere Porto Alegre do Brasil, pois neste município o Fundef foi capaz de aumentar o volume da receita vinculada à educação, uma vez, que este ente conseguiu através de um incremento no seu número de matriculados, sair de uma posição deficitária com relação ao fundo para um superávit no último ano de sua vigência.

Quanto à aplicação destes recursos Porto Alegre cumpriu os preceitos constitucionais de vinculação da receita, com exceção dos dois primeiros anos analisados, mais significativo do que isto foi a demonstração de que os gastos educacionais acompanhavam os movimentos das receitas vinculadas, o que demonstra a eficiência desta forma de política, já os incrementos das receitas tiveram como contrapartida o aumento dos gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino

Por fim, o comparativo entre receita e despesa educacional, levando em conta o número de alunos na rede de ensino de Porto Alegre, o que possibilita observar se o volume de financiamento gerado pelas receitas vinculadas foi suficiente para manter os níveis de despesa educacional deste município, estes dados demonstraram que na maior parte do período os gastos *per capita* foram maiores do que as receitas, o que acaba por confirmar que o volume de financiamento coberto através de legislação vigente não é suficiente para manter o nível atual de gasto em educação, pelo menos neste estudo de caso do município de Porto Alegre, demonstrando que o município busca em recursos além dos percentuais constitucionais a fonte complementar para estes gastos.

Portanto, esta dissertação procurou esclarecer as condições atuais do financiamento educacional brasileiro, ampliando este estudo para as repercussões da utilização deste recurso através de um estudo de caso do município de Porto Alegre. As principais conclusões em

nível nacional foram a comprovação do aumento no volume de financiamento educacional, devido principalmente ao fato de existir a vinculação constitucional dos impostos para a MDE, e o movimento de ampliação da municipalização do ensino fundamental, que foi estimulado tanto pelo processo de descentralização que ocorre no País como pela criação do Fundef que estimulava o incremento de matrículas neste nível de ensino.

Com relação ao caso de Porto Alegre, comprovou-se que o movimento de municipalização não se restringiu apenas a área fundamental, afetando também a educação infantil deste município, isto foi sustentado através de incrementos no financiamento educacional advindos das vinculações constitucionais a impostos e transferências, que tiveram o auxílio do Fundef que manteve resultados positivos nos últimos anos pesquisados. Ainda demonstrou-se que o município tem cumprido a utilização do percentual mínimo de gasto educacional conforme a LDB determina, com exceção dos dois primeiros anos analisados. Por fim, viu-se que o volume de recursos para o financiamento da educação, na maior parte do período, não foi suficiente para contemplar todos os gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que fez com que Porto Alegre necessite-se de outras fontes para manter o seu padrão de despesa nesta área. O tema é importante, fundamental e sugere pesquisas e estudos que aprofundem e ofereçam sugestões de propostas tanto para a melhoria da qualidade do ensino como para o seu financiamento em níveis adequados às necessidades da população brasileira em geral.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. D. P. e . Elementos Históricos do Financiamento Público da Educação Básica no Brasil. In: I Jornada do HISTEDBR História sociedade e Educação no Brasil; História da Escola Pública no Brasil, 2002, Salvador BA. I Jornada do HISTEDBR História sociedade e Educação no Brasil; História da Escola Pública no Brasil, 2002. **Anais...** Salvador, 2002.

ARRETCHE, Marta; RODRIGUEZ, Vicente. **A descentralização das políticas sociais no Brasil**. São Paulo: Fundap/Fapesp, 1999.

_____; _____. **Descentralização da Educação no Brasil: Uma Política em Processo**, Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. São Paulo: FUNDAP; FAPESP; Brasília: IPEA, 1999.

BARROS, Wanderson Lima. **Contribuições sociais à Seguridade Social**. Natureza jurídica e regime jurídico aplicável. Dezembro de 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7146&p=1>>. Acesso em: 15 nov. 2007.

BONATO, Sérgio Luiz. **Educação e Modernidade**: O pensamento educacional dos Jesuítas, John Lock e Jean-Jacques Rousseau na era das Ciências e da Filosofia Moderna. Rio de Janeiro, UERJ, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Disponível em: <<http://www.geocities.com/Athens/Ithaca/9565/tese/tese1.html>>. Acesso em: 13 jul. 2007.

BRESSER – PEREIRA, Luiz Carlos. Da Crise Fiscal a Redução da Dívida. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (org.). **Dívida Externa e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1990, p. 16-46. Trabalho apresentado ao Fórum Nacional: Idéias para a Modernização do Brasil, Rio de Janeiro, nov. 988.

CARVALHO, F. J. C. Mercado, estado e teoria econômica: uma breve reflexão. **Econômica**, Niterói (RJ), v. 1, n. 1, p. 9-25, 1999.

CASTRO, Jorge Abrão. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1-164, dez. 2001.

CENSO Escolar 2006. Disponível em: <<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 19 jul. 2008.

CONFEDERAÇÃO Nacional dos Municípios. Disponível em:
<<http://www.cnm.org.br/institucional/documento.asp?iId=31551>>. Acesso em: 02 ago. 2008.

CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. **Art. 112**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em
17 jul. 2007.

CORAZZA, Gentil. **Teoria Econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre:
FEE, 1985 série teses 11.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à Educação: Direito à Igualdade, Direito à Diferença.
Cadernos de Pesquisa, n. 116, 2002.

DAVIES Nicholas. Fundeb: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**.
Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2007.

DECRETO presidencial nº 2.264 de 27 de junho de 1997: **Institui o FUNDEF**. Disponível
em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm>. Acesso em: 10 dex. 2007.

DEDIEU, Joseph. **As Idéias Políticas e Morais de Montesquieu**. O Pensamento Político
Clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau/ Organização introdução e
notas de Célia Galvão Quirino, Maria Tereza Sadek R. de Souza – São Paulo: T.A Queiroz,
1992.

DEPARTAMENTO Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos – DIEESE.
Estimativa de ocupados para as regiões metropolitanas de 1998-07. Disponível
em:<<http://turandot.dieese.org.br/icv/TabelaPed?tabela=10>>. Acesso em: 02 jul. 2008.

DIAS, Joilson. **Crescimento Econômico e Nível de Escolaridade**: Teoria e Estimativas
Dinâmicas em Painel de Dados. Disponível em:
<<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A065.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2007.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira Regulação sistêmica e política de financiamento da
educação básica. **Educação & Sociedade**, v.26, n. 92, 2005.

DURKHEIM, Emile. **Como Montesquieu Classifica as Sociedades em Tipos e Espécies**. O
Pensamento Político Clássico: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau. In:

QUIRINO, Célia Galvão; SOUZA, Maria Tereza Sadek R. de (orgs.). São Paulo: T.A Queiroz, 1992.

EMENDA Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>>. Acesso em: 23 abr. 2008.

EMENDA Constitucional nº14. **Institui o FUNDEF 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 10 dez. 2007.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.

FERNANDES, Francisco das Chagas. **Redefinição da política de financiamento da educação básica – Fundeb**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/finedubafdbcamara.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2007.

FERRARI FILHO, Fernando. As concepções teórico-analíticas e as proposições de política econômica de Keynes. **Rev. econ. contemp.**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482006000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 dez. 2007.

FIORI, J.L. **Estado de bem-estar social: padrões e crises**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, UFRJ, ago 1995. (Texto para discussão n. 340).

FRIGOTTO, G. ; CIAVATTA, Maria Franco. Educação básica no Brasil na década de 90: subordinação ativa e consentida. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-132, 2003.

FUNDAÇÃO de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul. **Dados**. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/feedados/consulta/menu_consultas.asp?tp_Pesquisa=var_Anual> Acesso em: 02 ago. 2008.

_____. **Documento FEE nº50**. As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul - 1995-99. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/publicacoes/pg_ultimas_documentos.php>. Acesso em: 02 jun. 2008.

FUNDEB. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em:
10 mar. 2008.

FUNDEF. **Valor por aluno/ano 2006**. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Fundebef/val_al_an_uf_06.pdf>. Acesso em: 05
abr. 2008.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em:
<<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9424m.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2008.

GIAMBIAGI, Fabio. **Dezessete anos de política fiscal no Brasil: 1991-2007**. Texto de
discussão do IPEA 1309. Rio de Janeiro, novembro de 2007. Disponível em:
<http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1309.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2007.

HUNT, E. K. **História do pensamento econômico**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

INSTITUTO Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Disponível em:
<<http://www.edudatabrasil.inep.gov.br/>>. Acesso em: 04 out. 2007.

LDB. Leis de Diretrizes e Bases da Educação. Disponível em:
<<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L9394.htm>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

LEI de Diretrizes e Bases da educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível
em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l9394.htm>. Acesso em: 02 fev. 2008.

LEI nº 11.114, de 16 de maio de 2005. Regulamenta idade para o ensino fundamental.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11114.htm>. Acesso em: 02 jul. 2008.

LEI nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. **Amplia o ensino fundamental para nove anos**.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 10 nov. 2007.

LIBÂNIO, Gilberto. Resenha de 'Macroeconomia moderna: Keynes e a economia
contemporânea'. **Revista Nova Economia**, Organizador Paulo Brígido Rocha Macedo, v. 10,
n. 2, 2000.

MEDIDA Provisória nº 339 de 28 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/_Ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm>. Acesso em: 17 maio 2008.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Plano Decenal de Educação para Todos (verbete). **Dicionário Interativo da Educação Brasileira** - EducaBrasil. São Paulo: Midiamix Editora, 2002. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>>. Acesso em: 11 set. 2008.

MINISTÉRIO da Educação. **FNDE** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/salarioeducacao/saleduc>>. Acesso em: 15 jun. 2008.

_____. **Censo Escolar e Valor por Aluno/Ano do Fundef**. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=693&Itemid=718>>. Acesso em: 06 dez. 2007.

_____. **Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Plano de Declaração para Todos**. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>>. Acesso em: 06 nov. 2007.

_____. **Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005 e Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Ensfund/ensfund9_perfreq.pdf> Acesso em: 02 set. 2008.

MINISTÉRIO da Fazenda. **Tabela 1A - Carga Fiscal Bruta - 1991 a 1997**. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1997/tabela1a.htm>. Acesso em: 03 mar. 2008.

NAVARRO, Vicente. Welfare e ‘keynesianismo militarista’ na era Reagan. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 189-210, set. 1991,

PAIVA, Wilson Alves de. Descentralização Político-Administrativa da Educação no Brasil: entre Velhos e Novos Paradigmas. **Revista Inter-Ação**, Goiânia. v. 27, n. 2, p. 67-83, dez., 2002.

PARENTE, M. de A.; LUCK, H. Mapeamento **da descentralização da educação brasileira nas redes estaduais do ensino fundamental**. Rio de Janeiro: Ipea, 1999.

PEREIRA, Pedro H. S. **Resenha Crítica da obra de John Locke “Segundo Tratado Sobre o Governo Civil”**. Disponível em <http://www.consciencia.org/resenha_locke.shtml>. Acesso em: 13. jul. 2007

PEREIRA, Potiara A. P. **Necessidades Humanas** – Subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PIANCASTELLI, Marcelo; CAMILLO Ronaldo. **Redistribuição do gasto público em democracias federativas: análise do caso brasileiro**. Texto de discussão do IPEA 1001. Brasília, novembro de 2003. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/2003/td_1001.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2007.

PLANO Diretor de Porto Alegre. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/pddua.htm>>. Acesso em: 26 out. 2007.

PLANO Nacional de Educação. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm>. Acesso em: 02 fev. 2008.

REGO, J. M.; MARQUES, Rosa Maria (orgs.). **Economia brasileira**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

RUCKERT, Isabel. **Os gastos e o financiamento da assistência social na administração pública estadual do Rio Grande do Sul: 1993 – 2003**. PUCRS: Porto Alegre, 2006. Tese (Doutorado em Assistência Social), Programa de Pós – Graduação em Assistência Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2006.

RÜCKERT, Noemia Isabel; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO Mercedes. **As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul — 1995-99**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2002. — (Documentos FEE ;n. 50). Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/documentos/documentos_fee_50.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2006.

SALÁRIO-EDUCAÇÃO: **Lei nº 9.766 - de 18 de dezembro de 1998** – dou de 19/12/98. Disponível em: <<http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1998/9766.htm>>. Acesso em: 13 mar. 2008.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia**. 11. ed. São Paulo: Best Seller, 2002.

SANFELICE, José Luís. Reforma do Estado e da educação no Brasil de FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 85, p. 1391-1398, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 abr. 2007.

SECRETARIA do Tesouro Nacional. **Estados e Municípios**. Transferências constitucionais. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 22 jan. 2008.

_____. **Estados e Municípios**. Perfil das finanças municipais, o arquivo em Excell: 3 PE 1998 2006 Amostra pop.. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 22 jan. 2008.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. Fundef: corrigindo distorções históricas. p 43-57; CASTRO, Jorge Abrão. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1-164, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/1127/1026>>. Acesso em: 10 jan. 2008.

SINGER, Paul. **O capitalismo**: Sua evolução, sua lógica e sua dinâmica. São Paulo: Moderna, 1987. (Coleção Polêmica).

SOARES, Rosemary Dore. A concepção socialista da educação e os atuais paradigmas da qualificação para o trabalho: Notas introdutórias. **Educação & Sociedade**, ano XVIII, n. 58, jul. 1997.

TRIBUNAL de Contas da União. **Boletim do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano XXXVI, n. 18, 29 dez. 2003. Disponível em: <http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/CONTROLE_EXTERNO/TRANSFERENCIAS_CONTITUCIONAIS_LEGAI/COEFICIENTES_FUNDOS_PARTICIPACAO/DNT2003_054.PDF>. Acesso em: 23 out. 2007.

VÁRNAGY, Tomás. **O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo**. Em publicação: Filosofia política moderna. De Hobbes a Marx Boron, Atilio A. CLACSO, Consejo Latino americano de Ciências Sociales; DCP-FFLCH, Departamento de Ciências Políticas, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, USP, Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/filopolmpt/04_varnagy.pdf>. Acesso em: 07 set. 2007.

ANEXOS

ANEXO A – Censo Brasil 1999 – 2006

ANEXO B – Percentual Censo 2006

EVOLUÇÃO DE MATRICULAS NO CENSO BRASIL 1999 – 2006

Estado	Esfera	Ano							
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acre	Estadual	1,00	-2,07	-1,85	-1,09	-3,22	0,80	0,47	0,00
	Municipal	1,00	4,70	6,32	12,49	12,95	12,81	18,83	25,37
Alagoas	Estadual	1,00	5,35	4,09	-2,26	1,27	0,82	-5,60	-10,90
	Municipal	1,00	3,04	5,35	7,68	7,79	8,93	8,81	7,70
Amapá	Estadual	1,00	-0,84	-1,28	-0,20	-0,55	-0,25	-0,20	0,91
	Municipal	1,00	-12,62	-0,26	10,04	16,47	17,98	29,38	36,39
Amazonas	Estadual	1,00	-2,41	1,59	-1,29	-3,47	-6,56	-6,74	-7,19
	Municipal	1,00	7,99	16,05	31,25	35,54	51,85	55,21	59,40
Bahia	Estadual	1,00	-2,10	-6,56	-12,94	-38,32	-51,53	-55,60	-58,22
	Municipal	1,00	2,29	4,72	4,71	6,21	2,18	-0,17	-3,80
Brasil	Estadual	1,00	-4,72	-10,08	-14,19	-19,99	-23,47	-26,79	-28,72
	Municipal	1,00	3,28	6,07	9,21	10,51	11,11	11,27	11,14
Ceará	Estadual	1,00	-6,80	-23,02	-32,02	-43,43	-49,36	-57,09	-60,47
	Municipal	1,00	6,05	9,19	13,39	14,90	13,56	12,09	9,39
Distrito Federal	Estadual	1,00	-6,41	-9,22	-11,49	-13,97	-14,23	-12,34	-10,31
Espírito Santo	Estadual	1,00	-2,08	-9,29	-13,56	-19,41	-23,38	-43,31	-52,31
	Municipal	1,00	1,36	1,79	6,08	8,76	12,28	36,74	48,99
Goiás	Estadual	1,00	-5,59	-13,68	-17,40	-25,35	-32,60	-37,61	-39,60
	Municipal	1,00	6,42	8,43	13,31	15,15	19,62	21,49	24,41
Maranhão	Estadual	1,00	-1,71	-4,70	-11,95	-18,39	-26,57	-36,94	-41,38
	Municipal	1,00	0,35	0,37	2,80	4,04	3,47	4,82	3,04
Mato Grosso	Estadual	1,00	-2,24	-10,47	-11,62	-11,23	-5,24	-10,23	-16,37
	Municipal	1,00	6,44	11,41	14,55	17,49	9,82	11,88	10,77
Mato Grosso do Sul	Estadual	1,00	-3,71	-1,93	1,46	-14,68	-19,59	-23,54	-26,48
	Municipal	1,00	4,45	6,14	12,53	12,75	15,36	16,04	19,42
Minas Gerais	Estadual	1,00	-7,10	-11,66	-12,24	-14,74	-15,48	-17,78	-19,99
	Municipal	1,00	0,12	-0,86	-1,19	-2,70	-0,11	-2,31	-4,85
Pará	Estadual	1,00	-19,58	-24,83	-27,01	-30,75	-34,82	-36,85	-39,87
	Municipal	1,00	10,47	13,17	16,08	18,66	20,05	19,12	18,63
Paraíba	Estadual	1,00	-1,90	-6,19	-9,22	-11,51	-11,63	-16,74	-24,81
	Municipal	1,00	0,91	0,05	1,88	1,42	-0,91	-3,18	-6,58
Paraná	Estadual	1,00	-3,23	-4,18	-6,50	-5,80	-7,29	-8,87	-6,59
	Municipal	1,00	-1,43	-0,78	2,02	1,60	0,83	-1,60	-3,20
Pernambuco	Estadual	1,00	-8,34	-13,42	-16,18	-18,80	-23,63	-27,32	-30,99
	Municipal	1,00	3,94	7,37	9,16	8,64	9,32	8,17	6,10
Piauí	Estadual	1,00	-3,11	-3,45	-15,10	-32,65	-37,98	-44,74	-47,66
	Municipal	1,00	2,51	7,51	11,02	10,02	9,48	8,05	4,03
Rio de Janeiro	Estadual	1,00	-1,57	-5,19	-6,38	-11,52	-14,90	-19,88	-23,83
	Municipal	1,00	2,37	4,24	4,99	6,37	8,64	11,34	11,12
Rio Grande do Norte	Estadual	1,00	-3,00	-10,23	-17,30	-23,25	-27,15	-33,54	-36,51
	Municipal	1,00	3,64	5,62	8,49	10,41	9,89	9,03	8,16
Rio Grande do Sul	Estadual	1,00	-2,01	-4,29	-6,54	-9,27	-11,32	-14,94	-17,46
	Municipal	1,00	0,95	1,82	4,51	5,26	5,11	4,43	9,60
Rondônia	Estadual	1,00	-4,98	-7,04	-11,15	-14,10	-15,67	-16,63	-16,49
	Municipal	1,00	12,08	12,91	19,42	21,63	26,74	24,13	21,73

Estado	Esfera	Ano							
		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Roraima	Estadual	1,00	-1,58	-11,76	-11,97	-14,73	-13,38	-15,50	-13,91
	Municipal	1,00	28,28	52,49	93,97	122,09	137,30	248,21	276,24
Santa Catarina	Estadual	1,00	-2,32	-7,33	-10,87	-13,86	-16,25	-18,52	-18,74
	Municipal	1,00	3,99	6,52	11,05	13,65	16,32	16,79	19,57
São Paulo	Estadual	1,00	-4,63	-12,39	-18,94	-23,34	-25,94	-27,10	-27,31
	Municipal	1,00	5,60	17,24	28,05	33,12	37,37	40,82	48,84
Sergipe	Estadual	1,00	-7,13	-14,62	-20,64	-25,08	-27,70	-33,44	-38,17
	Municipal	1,00	5,92	12,69	16,80	17,74	18,38	19,24	18,58
Tocantins	Estadual	1,00	-8,39	-22,63	-27,05	-31,25	-34,57	-35,23	-36,31
	Municipal	1,00	-4,07	-8,71	-6,92	-5,76	-7,34	-8,41	-4,38
Brasil	Estadual	1,00	-4,72	-10,08	-14,19	-19,99	-23,47	-26,79	-28,72
	Municipal	1,00	3,28	6,07	9,21	10,51	11,11	11,27	11,14

**PARTICIPAÇÃO DE CADA UM DOS ESTADOS BRASILEIROS NO TOTAL DE
MATRICULAS DE ACORDO COM O CENSO 2006**

Abrangência Geográfica	Censo 2006	%
Brasil	29.789.655	100,00
São Paulo	5.195.247	17,44
Minas Gerais	3.083.002	10,35
Bahia	2.664.883	8,95
Rio de Janeiro	1.963.845	6,59
Paraná	1.521.294	5,11
Rio Grande do Sul	1.510.461	5,07
Pará	1.507.582	5,06
Ceará	1.480.417	4,97
Pernambuco	1.443.969	4,85
Maranhão	1.406.418	4,72
Goiás	886.117	2,97
Santa Catarina	876.225	2,94
Amazonas	753.885	2,53
Paraíba	700.428	2,35
Alagoas	659.500	2,21
Piauí	612.400	2,06
Mato Grosso	541.770	1,82
Rio Grande do Norte	511.072	1,72
Espírito Santo	497.702	1,67
Mato Grosso do Sul	395.827	1,33
Sergipe	356.756	1,20
Distrito Federal	306.033	1,03
Rondônia	292.471	0,98
Tocantins	261.690	0,88
Acre	148.839	0,50
Amapá	130.277	0,44
Roraima	81.545	0,27