Yan Vieira do Carmo

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE COORDENAÇÃO E PROMOÇÃO DA EQUIDADE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte
2012

Yan Vieira do Carmo

FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO COMO MECANISMO DE COORDENAÇÃO E PROMOÇÃO DA EQUIDADE DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS EM MINAS GERAIS

Trabalho de conclusão de curso apresentado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador (a): Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Área de Atuação: Políticas Públicas

Belo Horizonte

2012

Yan Vieira do Carmo

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Como Mecanismo de Coordenação e Promoção da Equidade das Políticas Educacionais em Minas Gerais

Monografia apresentada pelo aluno Yan Vieira do Carmo à banca examinadora ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

_____

Bruno Lazzarotti Diniz Costa (Orientador) – Fundação João Pinheiro

_____

Ágnez de Lélis Saraiva – Fundação João Pinheiro

_____

Juliana de Lucena Ruas Riani – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 14 de novembro de 2012

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Bruno Lazzarotti Diniz Costa, o qual não só auxiliou imensamente na escolha do tema como também iluminou com sua imensa sabedoria cada linha desse trabalho.

Aos meus colegas de trabalho Filipe Recch França Guimarães, Vinícius Baptista Soares Lopes, Rafael Neto, Nathália Severo e Maria Lisboa, os quais contribuíram com sugestões que enriqueceram o conteúdo desse trabalho.

Ao Subsecretário de Administração do Sistema Educacional Leonardo Petrus, por ter se colocado à disposição para ajudar a obter os dados necessários para a realização das análises.

Aos Professores Ronaldo Ronan Oleto e João Batista Rezende, os quais auxiliaram na escorreita interpretação dos dados. À Professora Isabella Virgínia Freire Biondini, por ter se colocado à disposição para o esclarecimento de alguns conceitos utilizados nesse trabalho. E, ao Professor Ágnez de Lélis Saraiva, por suas contribuições à parte teórica.

Ao Professor Daniel Arias Vazquez, por ter indicado o caminho para a obtenção dos dados.

E, por fim, um agradecimento especial à minha colega de trabalho Joyce Soares Rodrigues, a qual não mediu esforços para me ajudar na elaboração desse trabalho.

RESUMO

Esse trabalho analisou os efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como um mecanismo de coordenação das políticas educacionais no estado de Minas Gerais e em seus respectivos municípios. Tal Fundo contábil, instituído desde o ano de 2007, absorve as críticas lançadas a seu antecessor, o Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual vigorou em todo o país de 1997 até 2006. Como mecanismo de coordenação que induz as unidades federativas descentralizadas a adotarem certo comportamento, neste caso o aumento do número de matrículas e a garantia de recursos mínimos aplicados em educação no âmbito de cada ente descentralizado, o FUNDEB logrou êxito ao garantir que a desigualdade da despesa em educação *per capita* nos municípios mineiros fosse reduzida. Além disso, observou-se que, desde sua instituição até o ano de 2011, há uma melhora significativa da infraestrutura escolar e, ainda, um aumento na escolaridade média dos docentes. Por fim, observou-se que ele possui um efeito redistributivo, retirando receitas orçamentárias dos municípios mais ricos e repassando aos mais pobres.

Palavras-chave: FUNDEF. FUNDEB. Federalismo. Educação.

ABSTRACT

This work examined the effects of the *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação* (FUNDEB) as a mechanism for coordination of education policy in the state of Minas Gerais and in its respective municipalities. This accounting fund, established since 2007, absorbs the criticism against its predecessor the *Fundo de desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério* (FUNDEF) which prevailed throughout the country from 1997 until 2006. As a coordination mechanism that induces the decentralized federal units to adopt certain behavior, in this case the increase of enrollment and minimum resources allocated in education within each decentralized entity, FUNDEB has succeeded in ensuring that the inequality in spending education *per capita* in Minas's municipalities were reduced. Moreover, it was observed that since its institution by the year 2011, there is a significant improvement of school infrastructure and also an increase in the average education of teachers. Finally, it was noted that he has a redistributive effect, removing budget revenues of the richest municipalities and transferring them to the poorest.

Key-words: FUNDEF. FUNDEB. Federalism. Education.

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO 15

2- OS MECANISMOS DE INDUÇÃO E SEUS EFEITOS NO COMPORTAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS 21

2.1 As políticas públicas e os arranjos federativos 22

2.2 Mecanismos de indução como instrumento de coordenação por parte de um ente central 28

2.3 Fundos multigovernamentais como estratégia para fomento de um setor estratégico. 32

2.3.1 Fundos multigovernamentais como estratégia de focalização de despesas para uma área específica. 34

3- ARRANJOS INSTITUCIONAIS FEDERATIVOS E A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA 40

3.1 Breve histórico sobre a educação pública brasileira e seus arranjos federativos .. 41

3.2 Os arranjos federativos brasileiros atuais e a tendência à descentralização 47

4- FUNDOS MULTIGOVERNAMENTAIS COMO MEIO DE AMPLIAR AS DESPESAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL 52

4.1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) 53

4.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) 58

4.3 O FUNDEF/FUNDEB como mecanismos de Indução em Alocação de Recursos em Educação. 66

5 – OS EFEITOS DO FUNDEB EM MINAS GERAIS E SEUS RESPECTIVOS MUNICÍPIOS 73

5.1 O Comportamento das fontes do FUNDEB no governo estadual e municipais ... 73

5.2 Balanço do FUNDEB e a municipalização dos recursos. 91

5.3 O Comportamento das matrículas no período de vigência do FUNDEB. 97

5.4 O valor aluno ano no FUNDEB. 105
5.5 O comportamento dos insumos escolares durante o FUNDEB. 107
5.5.1 A escolaridade dos docentes durante o FUNDEB. 107
5.5.2 A infraestrutura das escolas durante o FUNDEB 112
5.6 A equidade da despesa em educação durante o FUNDEB 115
5.7 O perde e ganha de receitas entre os municípios durante o FUNDEB 120
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS 131
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Percentual das receitas formadoras do FUNDEF nos municípios de Minas Gerais (2006) 74

Gráfico 2 - Evolução da participação das receitas na composição do FUNDEB nos municípios de Minas Gerais, excluindo-se o ICMS e o FPM (2007-2011). 75

Gráfico 3 - Evolução da participação das receitas na composição do FUNDEB (tomadas como 20% de vinculação de todas as fontes) nos municípios de Minas Gerais, excluindo-se o ICMS e o FPM (2007-2011). 79

Gráfico 4 - Parcela das deduções efetuadas pelos municípios de Minas Gerais para a formação do FUNDEF (2006) 81

Gráfico 5 - Evolução da participação das deduções das receitas municipais para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, excluindo-se a cota-parte do ICMS e o FPM (2007-2011) 82

Gráfico 6 - Evolução da participação das deduções das receitas municipais (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, excluindo-se a cota-parte do ICMS e o FPM (2007-2011) 84

Gráfico 7 - Parcela das deduções efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEF (2006) 86

Gráfico 8 - Evolução da parcela das deduções efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, excluindo-se o ICMS (2007-2011). 87

Gráfico 9 - Evolução da parcela das Deduções (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, excluindo-se o ICMS (2007-2011). 89

Gráfico 10 - Evolução do montante financeiro do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais (governos estadual e municipais). 92

Gráfico 11 - Evolução da distribuição dos recursos do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais. 93

Gráfico 12 - Evolução da parcela de contribuição para a formação do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais 95

Gráfico 13 - Evolução do montante de receitas transferidas aos municípios pelo estado devido ao FUNDEF (2006) e ao FUNDEB (2007-2011) e seu percentual em relação ao total da transferência recebida pelo estado de Minas Gerais. 96

Gráfico 14 - Evolução do número de matrículas contabilizadas pelo FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais por grau de unidade federativa. 98

Gráfico 15 - Evolução do número total de matrículas em Minas Gerais contabilizadas para o FUNDEB (2007-2011), após simulação. 100

Gráfico 16 - Evolução do número de matrículas do ensino infantil no estado de Minas Gerais (2007-2011) 102

Gráfico 17 - Evolução do número de matrículas do ensino fundamental no estado de Minas Gerais (2007-2011). 103

Gráfico 18 - Evolução do número de matrículas do ensino médio no estado de Minas Gerais (2007-2011). 104

Gráfico 19 - Patamar mínimo do Valor Aluno/Ano (VAA) e o VAA verificado no estado de Minas Gerais (valores de dezembro de 2011, inflacionados pelo INPC). 106

Gráfico 20 - Proporção de docentes da rede estadual e municipal com curso superior ou mais em relação ao total no estado de Minas Gerais nos anos de 2007 e 2011. 108

Gráfico 21 - Composição da escolaridade dos docentes das redes públicas municipais e estadual em Minas Gerais 2007 e 2011. 109

Gráfico 22 - Composição da escolaridade dos docentes da redes públicas municipais e estadual da educação infantil em Minas Gerais 2007 e 2011. 110

Gráfico 23 - Composição da escolaridade dos docentes das redes públicas municipais e estadual do ensino fundamental em Minas Gerais 2007 e 2011. 111

Gráfico 24 -Composição da escolaridade dos docentes das redes públicas municipais e estadual do ensino médio em Minas Gerais 2007 e 2011. 112

Gráfico 25 - Evolução do percentual de participação do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) em relação ao total da despesa em educação nos municípios de Minas Gerais. 116

Gráfico 26 – Evolução do Coeficiente de Gini da despesa em educação per capita nos municípios de Minas Gerais 2006-2011. 117

Gráfico 27 - *Box plot* da despesa em educação *per capita* nos municípios do estado de Minas Gerais (2006-2011)..... 118

Gráfico 28 - Coeficiente de Gini da despesa em educação e cultura per capita nos municípios de Minas Gerais em 1996, 2006 e 2011. 120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplos de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público no Brasil. 57

Tabela 2 - Escala de implantação financeira do FUNDEB (2007-2020) no Brasil. 60

Tabela 3 - Escala de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB no Brasil a partir de 2007 61

Tabela 4 - Fatores de ponderação de cada modalidade de ensino para o cômputo do FUNDEB em 2013 no Brasil. 62

Tabela 5 - Critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB a partir de 2007 no Brasil 63

Tabela 6 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P das fontes das receitas que compõem o FUNDEB em Minas Gerais. 77

Tabela 7 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P das fontes das receitas que compõem a receita do FUNDEB (tomadas como 20% de vinculação) nos municípios de Minas Gerais, (2007-2011). 80

Tabela 8 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da participação das deduções das receitas municipais para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, (2007-2011) 83

Tabela 9 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da participação das deduções das receitas municipais (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, (2007-2011) 85

Tabela 10 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da parcela das deduções efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, (2007-2011). 88

Tabela 11 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da parcela das Deduções (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, (2007-2011). 90

Tabela 12 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do montante financeiro do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais (governos estadual e municipais). 92

Tabela 13 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da distribuição dos recursos do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais. 94

Tabela 14 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da parcela de contribuição para a formação do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais 95

Tabela 15 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da razão entre Receita orçamentária perdida pelo estado em razão do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) e o total da transferência recebida por esse Fundo no governo de Minas Gerais. 97

Tabela 16 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas contabilizadas pelo FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais por grau de unidade federativa. 99

Tabela 17 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número total de matrículas em Minas Gerais contabilizadas para o FUNDEB (2007-2011), após simulação. 101

Tabela 18 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas do ensino infantil no estado de Minas Gerais (2007-2011)..... 102

Tabela 19 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas do ensino fundamental no estado de Minas Gerais (2007-2011). 103

Tabela 20 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas do ensino médio no estado de Minas Gerais (2007-2011). 104

Tabela 21 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do valor aluno/ano (VAA) e o VAA verificado no estado de Minas Gerais (valores de dezembro de 2011, inflacionados pelo INPC). 107

Tabela 22 - Resultado da análise multifatorial para a determinação do indicador de infraestrutura das escolas públicas de Minas Gerais. 114

Tabela 23 - Estatísticas descritivas da infraestrutura das escolas públicas dos municípios do estado de Minas Gerais. 114

Tabela 24 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do Coeficiente de Gini da despesa em educação per capita nos municípios de Minas Gerais 2006-2011. 117

Tabela 25 – Média da razão entre as transferências advindas do FUNDEB (2007-2011) e as deduções realizadas para sua formação nos grupos de municípios do estado de Minas Gerais classificados como pobres e ricos. 126

Tabela 26 - Resultados do teste de associação entre o perde e ganha de receitas e o grupo de municípios (pobre ou rico) para os anos de 2007 a 2011 nos municípios do estado de Minas Gerais. 127

Tabela 27 - Resultado do ajuste de modelo de regressão linear para a razão entre as transferências advindas do FUNDEB e as deduções efetuadas para sua formação nos municípios de Minas gerais de 2007 a 2011. 129

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEF em 2006 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais. 121

Figura 2 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2007 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais. 122

Figura 3 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2008 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais. 122

Figura 4 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2009 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais. 123

Figura 5 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2010 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais. 123

Figura 6 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2011 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais. 124

Figura 7 - Municípios que fazem parte dos grupos: pobres e ricos 125

1- INTRODUÇÃO

Historicamente, a educação no Brasil apresenta graves problemas de coordenação. A Constituição deixa a cargo dos estados e municípios, tanto a execução de suas políticas, como boa parte das decisões dos rumos a serem tomados por essas. Como consequência, a oferta educacional no Brasil se apresentava demasiadamente desigual, uma vez que cada unidade federativa supria essa demanda na medida de sua capacidade e não possuía recursos específicos para o fomento das atividades de ensino.

Diferenças regionais exacerbadas podem gerar problemas concernentes ao pacto federativo e à garantia de direitos sociais. Nesse sentido, é desejável que o ente central intervenha de modo a reduzir essas desigualdades, proporcionando uma condição mais equânime da oferta de ensino para os cidadãos, independentemente de seu local de nascimento ou da rede de ensino que frequente.

Com o objetivo de enfrentar esses problemas, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado em 1996, através da Emenda Constitucional nº14. Concebido com o intuito de provocar uma melhoria no nível de ensino em questão, ele subvinculava uma parcela determinada de fontes de receitas orçamentárias[1] para sua composição, as quais eram destinadas, posteriormente às ações de manutenção e desenvolvimento desse nível de ensino e à valorização dos profissionais do magistério.

Além disto, é importante frisar o caráter redistributivo que o FUNDEF possuía. Ao considerar, como critérios para o repasse de recursos, o número de matrículas no Ensino Fundamental e um valor *per capita* de referência único, em detrimento da contribuição de cada ente, esse fazia com que Unidades Federativas com maiores receitas orçamentárias – mas que atendessem um número reduzido de alunos – perdessem recursos para aquelas de menor arrecadação – mas com elevado número de matrículas. Ou seja, tinha uma natureza progressiva e premiava o esforço educacional.

Outra característica relevante desse Fundo foi o fato da garantia de um patamar mínimo por aluno em âmbito nacional, o qual era estabelecido anualmente pela União. Essa última, por sua vez, contribuía de maneira complementar para o Fundo, de modo a assistir aos estados que não conseguissem observar o valor mínimo fixado.

[1] Fonte de receita orçamentária é "a procedência dos recursos públicos, em relação ao fato gerador dos ingressos das receitas" (BIONDINI, 2012, p.16).

Tendo 2006 como seu último ano, o FUNDEF foi duramente criticado por dois aspectos principais. O primeiro deles concerne ao fato de que apenas o nível fundamental de ensino foi contemplado com seus recursos. Dessa forma, os outros níveis da educação básica (infantil e médio, por exemplo) não recebiam esse incentivo em suas fontes de receitas. Além disso, conforme observa Vazquez (2011), o fato de a União não pré-fixar valores para sua contribuição na composição do Fundo fez com que o Valor Aluno Ano (VAA)[2] mínimo fosse subestimado.

Incorporando as críticas a seu antecessor, em 2007 entra em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Com o mesmo mecanismo de subvinculação de receitas – mas aumentando o percentual e o quantitativo de fontes vinculadas – o novo Fundo abrange, ao lado do ensino fundamental (compartilhado entre estado e município), também os níveis infantil (Municipal) e o médio (Estadual). Além disso, a União passa a ter montantes pré-fixados para sua contribuição. Porém, a estrutura de incentivo a um maior número de matrículas, por meio do repasse proporcional à essa variável e o caráter redistributivo são mantidos.

Os mecanismos de indução[3], ao estabelecerem uma determinada regra do jogo federativo, direcionam a ação dos agentes (no caso os entes subnacionais) para uma determinada ação. Tais mecanismos são muito relevantes em um contexto federativo, no sentido de que podem propiciar uma coordenação por parte do ente central, o qual – por sua vez – pode influenciar em boa parte na forma de atuação das demais unidades federativas.

Como um mecanismo de indução – tal como define Arretche (2004) –, os Fundos em questão (FUNDEB e FUNDEF) condicionam os entes subnacionais a certos comportamentos. Neste caso, podemos citar o incentivo ao aumento do número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino. Tal fato se verifica devido à possibilidade de auferir um maior repasse de recursos. Esses poderão, dessa forma,

[2] O VAA, o qual foi definido com mais detalhes posteriormente, refere-se ao quantitativo financeiro mínimo que deve ser observado para as transferências provenientes do FUNDEF ou do FUNDEB.

[3] O conceito de mecanismos de indução utilizado nesse trabalho é o de Arretche (2004), a qual os define como instrumentos que conduzem os atores de um determinado contexto a certo comportamento.

ajudar a valorizar os profissionais da educação e a investir na melhoria da infraestrutura da rede escolar, por exemplo.

Esse mecanismo, em princípio, torna mais claros os critérios de distribuição de recursos destinados ao desenvolvimento da educação básica e, além disso, permite uma maior isonomia na despesa realizada por cada ente subnacional, promovendo a diminuição da desigualdade regional brasileira.

No caso de Minas Gerais, os Fundos não chegaram a contar com a participação da União, uma vez que esse estado conseguiu observar o VAA mínimo estabelecido pela União em âmbito Nacional. No entanto, este possui uma parcela de participação do total da despesa[4] em educação dos Municípios em torno de quarenta e cinco por cento, ou seja, do total de recursos financeiros alocados em educação nos municípios mineiros, no período de vigência do FUNDEB, em torno de quarenta e cinco por cento deles advém desse Fundo.

Sabendo de seu modelo de distribuição de recursos e sua vinculação em ações de desenvolvimento e manutenção da educação básica e a valorização dos profissionais da educação surge a seguinte pergunta: quais os efeitos do FUNDEB no estado de Minas Gerais?

Embora existam estudos a respeito dos efeitos do FUNDEF, em Minas Gerais, e do FUNDEB, em âmbito nacional, pouco se sabe sobre o que ocorreu no estado mineiro após a transição daquele para esse (COSTA, 2005; VAZQUEZ, 2011). O empreendimento de um estudo focado no caso mineiro poderá trazer contribuições para os gestores estaduais e municipais para a tomada de decisão dos rumos das políticas educacionais e até mesmo à nível federal, ao se repensar alguns de seus mecanismos.

Nesse sentido, esse trabalho analisou os efeitos do FUNDEB como um mecanismo de promoção da equidade da despesa em educação por aluno no estado de Minas Gerais e nos seus respectivos municípios. Através da análise dos demonstrativos contábeis, pôde-se averiguar se esse Fundo de fato está exercendo um efeito positivo na redução da desigualdade educacional entre as unidades federativas locais do estado em

[4] "Despesa pública é a aplicação (em dinheiro) de recursos do Estado para custear os serviços de ordem pública ou para investir no próprio desenvolvimento econômico do Estado." (BIONDINI, 2012, p. 1).

questão. Além disso, foram coletados também dados referentes ao último ano de vigência do FUNDEF, de modo a averiguar quais as mudanças ocorridas na transição entre um e outro. Verificou-se, ainda, os efeitos nos insumos escolares (infraestrutura e escolaridade dos docentes), número de matrículas e do comportamento do Fundo em termos do quantitativo dos recursos, os quais foram obtidos através do Censo Escolar, dados disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Por fim, os dados sobre o PIB municipal foram obtidos através da Fundação João Pinheiro.

Para a análise dos dados foram utilizados diferentes métodos estatísticos. No caso de dados que se apresentem ano a ano e exista um interesse em definir se houve uma variação significativa ao longo do período analisado, utilizou-se uma regressão do tipo exponencial, linearizada por anamorfose. Através desse procedimento, pôde-se obter tanto a Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) quanto o nível de significância dessa.

Para o conjunto de dados que foram trabalhados em dois pontos no tempo, por exemplo, 2007 e 2011, utilizou-se apenas uma análise descritiva. No entanto, se a variação, no mesmo intervalo foi trabalhada em cima de apenas uma variável que não apresentava uma distribuição normal, foi utilizado o teste de Wilkoxon para averiguar se essa foi ou não significativa.

No que diz respeito à análise da infraestrutura das escolas, por não existir na literatura um consenso sobre um indicador mais sintético da evolução longitudinal dessa variável, optou-se por construir um índice de infraestrutura através de uma análise multifatorial para os anos de 2007 e 2011. Esse índice levou em consideração a presença ou não dos seguintes espaços dentro da escola: laboratório de informática, laboratório de ciências, quadra esportiva e biblioteca.

No que concerne à distribuição da despesa em educação per capita dentre os municípios do estado de Minas, utilizou-se o Coeficiente de Gini como parâmetro para a averiguação da promoção de uma distribuição mais equânime dessa variável.

Para verificar algumas das características dos municípios em relação a seus saldos no FUNDEB (se perdem ou ganham recursos), foram empreendidas três análises distintas. A primeira delas, diz respeito ao mapeamento da localização geográfica de cada um desses saldos. Em seguida, verificou-se a associação, por meio

da estatística de teste Chi-Quadrado, entre um município ser pobre ou rico e ganhar ou perder receitas através do Fundo. Por fim, foi realizada uma regressão linear múltipla para o ano de 2011, na qual a variável resposta foi a razão entre as transferências[5] recebidas do Fundo e as deduções[6] realizadas para sua formação de cada município mineiro e as explicativas a escolaridade média dos docentes das escolas municipais, a infraestrutura das escolas municipais, o número de matrículas na educação básica, a população do município, a receita orçamentária[7] per *capita*, os valores recebidos do FUNDEB e sua classificação (pobre, rico ou nem pobre nem rico) de acordo com o PIB *per capita*.

Para a averiguação dos efeitos do FUNDEB no estado de Minas Gerais e seus respectivos municípios, esse trabalho estruturou-se em cinco capítulos.

Em primeiro lugar, foi apresentada uma discussão teórica concernente aos mecanismos e políticas de indução e seus efeitos no comportamento dos diversos entes federados. Nesse capítulo foi discutido, brevemente, o modo que os arranjos federativos podem impactar nas políticas públicas e como os mecanismos de indução podem funcionar como instrumentos de coordenação.

No capítulo seguinte, realizou-se um estudo a respeito do histórico da política educacional brasileira. Nele foram discutidos o modo que a estrutura federativa brasileira influenciou nos rumos da educação pública do país.

Em seguida, foi realizada uma discussão concernente à utilização de Fundos multigovernamentais como meio de elevar e melhorar a distribuição da despesa em educação no Brasil. Em meio a essa discussão, foram explicados, pormenorizadamente, os mecanismos de funcionamento do FUNDEF e do FUNDEB.

---

[5] Transferências são "recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, independente de contraprestação direta em bens e serviços. Podem ocorrer em nível intergovernamental, e incluem as transferências de Instituições Privadas, do Exterior e de Pessoas." (BIONDINI, 2012, p. 5)

[6] Deduções são os recursos arrecadados por um determinado ente, mas que, não serão aplicáveis em programas e ações governamentais de responsabilidade do mesmo (BIONDINI, 2012).

[7] Receita orçamentária é "aquela que deve constar do orçamento e que engloba também os valores oriundos de operações de crédito autorizadas por lei. Recebem essa designação genérica todas as receitas detalhadas na Lei Orçamentária Anual, observada a especificidade no artigo 11 da Lei nº 4.320/64 (a receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital)" (BIONDINI, 2012, p.2).

Depois de apresentados os dois Fundos, empreendeu-se uma análise a respeito do efeitos do FUNDEB no estado de Minas Gerais. Foram analisados, por exemplo, qual o impacto gerado na distribuição da despesa em educação, se os municípios mais ricos perdem dinheiro para os mais pobres, se o número de matrículas está crescendo, entre outras análises.

Por fim, no último capítulo, foi realizado um resumo dos principais resultados encontrados e algumas críticas em relação ao FUNDEB.

2- OS MECANISMOS DE INDUÇÃO E SEUS EFEITOS NO COMPORTAMENTO DOS ENTES FEDERATIVOS

Estudos apontam que os Estados federativos tendem a apresentar um nível de despesa destinado à melhoria das condições sociais de um país mais baixo do que os Estados Unitários (PETERSEN, 1995, BANTING; CORBETT, 2003; WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1988; PIERSON, 1996 *apud* ARRETCHE, 2004). Tal fato decorre da grande dificuldade de conciliar a descentralização das decisões com a coordenação necessária para o alcance de certos objetivos compartilhados (ARRETCHE, 2012).

Entretanto, essa relação varia de acordo com o tipo de federalismo vigente, ou seja, seu grau de centralização, seu nível de clareza na repartição das atribuições, suas instâncias e incentivos à cooperação, seus mecanismos de compensação de desigualdades, entre outros. Além disso, a política social[8] em questão é determinante nesse tipo de relação. Há alguns tipos de intervenções por parte do poder público que o governo nacional, mesmo sendo centralizado, opta por repassar sua competência e execução para os entes subnacionais (ARRETCHE, 2004).

Neste contexto federativo é que surge a necessidade da criação de mecanismos institucionais capazes de promover a coordenação entre os três níveis da federação, de modo que eles possam agir em consonância. Essa harmonia, no entanto, começa a se tornar complexa a partir do momento em que as políticas públicas[9] entram em cena. A partir desse ponto, o que se terá é um mesmo território sendo alvo de atuação de mais de um ente nacional, o que pode vir a se tornar uma engrenagem propulsora da geração de conflitos (COSTA, 2005).

Sendo o Brasil um dos países mais descentralizados do mundo, segundo Shah (2006), os entes subnacionais possuem alto grau de liberdade na execução de suas políticas públicas. Ao se colocar demasiada autonomia para os municípios e estados, enfraquecem-se as possibilidades de cooperação vertical. Ao contrário disso, o que se tende a encontrar é um comportamento predatório e com uma grande ausência de coordenação (ABRUCCIO e SOARES, 2001).

---

[8] "Política social é ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social." (VIANNA, 2002, p. 2)

[9] "Política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos" (Peters, 1986 *apud* Souza, 2006, p. 24).

Entretanto, a potencialidade para o surgimento de atritos pode ser também transformado em uma relação construtiva e passar a contribuir para o aprimoramento de certa política. A partir de um padrão cooperativo, podem-se definir funções complementares para cada um dos entes e passar a coordenar suas ações, de modo que utilizem suas vantagens comparativas evitando atuar naquilo em que não as possuam. Dessa forma, seria possível proporcionar um melhor atendimento às demandas dos cidadãos, que são os principais legitimadores das políticas públicas.

Dado o grande desafio dessa coordenação e da forma de atuação de cada um dos atores da esfera federativa (União, estados e municípios), é de grande importância a construção de arranjos institucionais com a função de estabelecer as regras do jogo e validar instrumentos capazes de promover uma interação positiva, combinando autonomia e coordenação.

Nesse sentido, este capítulo pretende empreender uma discussão teórica a respeito dos mecanismos de indução, os quais podem ser entendidos, para os fins desse trabalho, como instrumentos que conduzem os atores de um determinado contexto a certo comportamento (ARRETCHE, 2004).

2.1 As políticas públicas e os arranjos federativos

O arranjo político de um estado federativo possui suas origens na independência dos Estados Unidos da América. Esse foi concebido para comportar interesses complementares e ao mesmo tempo distintos de um ente central, o qual abrange todo o território nacional, e diversas unidades subnacionais com certo grau de autonomia.

O Brasil adota um modelo semelhante ao de seus vizinhos estadunidenses. Entretanto, no caso brasileiro, a federação é constituída por três níveis distintos: a União – a qual abrange todas as unidades da federação; Os Estados e o Distrito Federal – constituindo um segundo nível; e os municípios – incluídos pela Constituinte de 1988, constituindo o terceiro nível.

Considerando os argumentos de Costa, 2005:

> O federalismo significa sempre a divisão da autoridade política de um território entre diferentes níveis de governo e introduz na arena política novos e, em princípio, importantes, atores (as diversas unidades subnacionais), organizados segundo critérios de território. Além disto, os diferentes entes federados detêm parcelas de autoridade política sobre um mesmo território e, o que é mais importante, sem

> que haja, pelo menos em princípio, uma hierarquia de autoridade entre os diferentes níveis de governo (COSTA, 2005, p.67).

Nessa linha de raciocínio, a Constituição da República Federativa do Brasil de mil novecentos e oitenta e oito (CF/88) determina em seu título III ("Da Organização do Estado") a divisão das competências de cada um dos entes nacionais. Entretanto, embora haja competências privativas de um determinado ente, existem também competências que são concorrentes ou comuns. Como exemplo, cite-se seu artigo 23, inciso V, o qual coloca a seguinte frase:

> Art. 23. É competência comum da União dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> [...]
>
> V – proporcionar os meios de acesso à cultura, à **educação** e à ciência (BRASIL, 1988, grifo próprio).

Embora haja uma delineação clara encontrada na Constituição em relação às competências exclusivas de cada ente e – até certo – ponto na legislação concorrente, no que concerne às competências comuns dos três níveis federativos, não há uma definição transparente do que compete a cada um. Esse contexto federativo imbricado pode ser visto como um campo fértil para o surgimento de conflitos, principalmente no tocante à formulação, implementação e execução das políticas públicas (VAZQUEZ, 2011).

Nessa via de análise, Costa (2005) afirma que o gestor público, diante de um contexto federativo, passa a se preocupar não só com o que deve ser feito e como deve ser feito, mas também com quem é o responsável por fazê-lo. Tal problema decorre diretamente do amálgama existente em Estados do tipo Federativo. Dessa forma, é de fulcral importância a análise do grau de descentralização ou centralização de cada política, bem como a forma de coordenação adotada.

O grau de centralização estará ligado, também, à possibilidade de o ente descentralizado poder fazer mudanças no funcionamento da política ou se esse será um mero executor. Nesse sentido, Arretche (2012) estabelece a diferenciação conceitual entre o *policy-making* e o *policy decision-making*. Esse se refere à descentralização de competência, ou seja, o ente central permite que o subnacional execute uma determinada política de acordo com os parâmetros pré-estabelecidos para seu funcionamento. Aquele, no entanto, além de transferir a capacidade de execução de uma

determinada política pública, permite também que as decisões concernentes a essa sejam realizadas a nível local ou regional.

Dependendo de como isso é colocado diversas situações poderão ser encontradas. Tal fato poderá, por exemplo, afetar o arranjo institucional de determinada política pública e de como é realizada sua coordenação. Além disso, o comportamento de todos os atores envolvidos no processo será moldado a partir das regras estabelecidas para a condução da política. Isso posto, não é absurdo afirmar que, dependendo do contexto federativo em que determinada política se insere, essa pode tomar rumos completamente distintos.

Cite-se o caso de um país que possua autoridade bastante descentralizada sobre política social e uma grande integração econômica, a exemplo dos Estados Unidos. Nessa situação, os atores possuem incentivos para tentar atrair o capital através de alta desregulamentação. Por consequência, começa a haver uma pressão para que a robustez das políticas sociais venha a diminuir de modo que o ente subnacional possa se manter saudável (PIERSON, 1995).

Uma situação oposta ocorre quando o fator de atração dos indivíduos passa a ser a oferta de políticas públicas ao invés de incentivos fiscais. Nesse caso, o que irá se verificar é uma pressão pelo aumento da oferta de bens e serviços públicos e muitas vezes o estado ficará sobrecarregado em termos fiscais.

Outro fator que não pode ser negligenciado é a importância da relação estabelecida entre os entes de uma região. Muitas vezes, em determinados contextos de políticas públicas são realizadas coalizões regionais com vistas a um interesse comum de uma determinada localidade. Em sentido oposto, há a possibilidade de que seja instituída uma competição regional na qual os entes subnacionais, para tentar atrair um determinado grupo de interesse, devem cobrir a proposta realizada por seu concorrente local, ou seja, outro ente da federação.

Entrando mais diretamente no contexto da elaboração e implementação das políticas públicas e sua importância dentro de um contexto federativo, verifica-se que essas constituem um papel fundamental para a legitimação de muitos governos. Tal fato nos remete ao conceito de *state building*, o qual afirma que em muitos contextos democráticos, as políticas públicas são fatores de construção do Estado e estabelecem uma relação direta das elites políticas com seus respectivos eleitorados. Nesses casos, os

governantes competem por demonstrar que foram os grandes responsáveis pelo êxito de determinada política pública e, dessa forma, requisitam os bônus por suas ações, aumentando sua legitimação perante os cidadãos (em sentido jurídico) (PIERSON, 1995).

Nessa linha de pensamento, é importante frisar a relevância do contexto federativo em que determinada política pública se insere. A partir desse, pode-se verificar qual o grau de liberdade possui o ente para a propositura de suas próprias políticas. Nessa direção de argumentação, os teóricos do federalismo competitivo sugerem que possa existir uma relação direta entre a autonomia concedida ao ente e a capacidade de inovar na formulação de novas políticas, as quais passariam então a atender de forma mais adequada às necessidades de seus cidadãos (COSTA, 2005).

Há de se discutir também que determinados grupos de políticas – sem perder de vista o conceito de *state building* – possam ser menos ou mais interessantes para os entes nacionais em termos de atração de indivíduos. A título de exemplo, algumas políticas que apresentem despesas de grande vulto e retornos intangíveis ou a longo prazo tendem a ser menos atrativas para os representantes dos cidadãos, uma vez que elas não irão reforçar sua legitimidade. Seguindo essa linha de raciocínio, os atores não terão grandes incentivos a implementar esse tipo de política, optando por executar apenas as que possuem retornos mais concretos e imediatos (PIERSON, 1995).

Além do problema supracitado, em contextos federativos, relembra COSTA (2005), pode ocorrer que uma política estabelecida em um município vizinho venha a suprir a necessidade de sua região. O autor cita como exemplo o caso de uma cidade que possua uma rede de serviços públicos de saúde de qualidade e que atenda também cidadãos que morem nos seus arredores. Tal fato possuirá grande influência para que os *free riders*[10] optem por alocar boa parte dos recursos públicos que seriam destinados para a função saúde em outras áreas estratégicas.

Como visto acima, no âmbito horizontal do federalismo, por mais que se possa ter vantagens como uma maior proximidade com o usuário final das políticas públicas ou uma melhor capacidade inovadora. Esse, em via oposta, pode apresentar graves falhas em termos de alocação de recursos e coordenação, os quais poderiam levar certas unidades federativas à mercê de interesses de alguns grupos sociais que

[10] Na estratégia do *free rider*, "um jogador se beneficia dos investimentos realizados por outros para se desincumbir de suas tarefas" (COSTA, 2005, p. 77).

pressionariam para uma maior ou menor oferta de serviços públicos em troca respectivamente de uma menor ou maior regulação.

À medida que os problemas supracitados começam a se explicitar na sociedade, alçam-se para o centro dos debates acadêmicos questões relevantes sobre eles. Começa, como resultado dessa discussão, a haver uma reflexão concernente às relações federativas em termos verticais, ou seja, qual a relação dos entes de níveis mais centrais e os de nível mais descentralizados (União em relação aos estados ou os estados em relação aos municípios, por exemplo). Diante de um federalismo competitivo, em termos horizontais, que esteja acarretando externalidades negativas para os usuários do serviço público ou para os próprios entes que concorrem entre si, é de extrema importância o estabelecimento de mecanismos de intervenção por parte dos entes centrais de modo a sanar eventuais efeitos danosos à prestação de serviços para à população.

Além disso, as unidades federativas centrais podem e devem ser chamadas a intervir no tocante aos problemas de equidade. Em alguns casos, mesmo que não haja competição entre um ou outro ente subnacional, essas podem estar em desvantagem se comparados a outros entes federativos. Nessas situações, a União deve ser chamada a intervir de modo a promover a equidade, fazendo com que as causas de tal disparidade sejam mitigadas (PRADO, 2003).

Costa (2005), ao analisar o trabalho de Pierson, aponta que esse autor é demasiado enfático ao afirmar que o perfil das relações entre os entes subnacionais é, na imensa maioria das vezes, do tipo competitiva – sobretudo no que diz respeito às políticas sociais. No entanto, ao empreender uma análise mais criteriosa, pode-se notar que isso nem sempre se verifica em termos empíricos. O que na verdade ocorre para a formação do tipo de relação federativa é uma confluência de diversos fatores, quais sejam: o arranjo legal, o histórico das relações estabelecidas, a forma de distribuição de recursos, a competência constitucional para realizar uma determinada ação, dentre outros.

Outra crítica desenvolvida pelo autor em relação ao trabalho de Pierson refere-se ao fato de que esse último considera um papel muito mais de organizador ou coordenador para o ente central. Tal premissa pode ser facilmente posta em dúvida quando são analisadas algumas atuações do governo brasileiro no sentido de competir contra os estados para angariar uma fatia maior de recursos e, ao mesmo tempo, deixar

para esses últimos grande parte da responsabilidade por implementação de políticas sociais voltadas para o atendimento da demanda dos cidadãos.

Feitas essas duas considerações o autor conclui:

> Em conseqüência desta dupla ênfase, o texto de Pierson deixa transparecer uma visão sobre federalismo e políticas sociais na qual os aspectos problemáticos daquele sobre estas superam os positivos de forma muito evidente.(COSTA, 2005, p. 73)

O autor citado acima continua afirmando que é importante ressaltar que nem sempre o que se verifica empiricamente na relação entre os entes subnacionais é um comportamento do tipo predatório. Segundo ele, é possível e viável que, dadas as potencialidades de cada ente, estabeleçam-se relações de cooperação nas quais ambos saiam de uma situação de jogos de soma zero e passem a obter uma pontuação positiva.

Finalizando a análise do trabalho de Pierson empreendida por Costa (2005), vale ressaltar o conceito de "*blame avoidance".* Esse é justamente o oposto do que ocorre na ótica do *state building* no qual os governantes utilizam as políticas públicas em voga para se legitimar. Naquele conceito, no entanto, a elite política utiliza como estratégia, para se livrar das queixas dos cidadãos do baixo nível de oferta de serviços públicos, a responsabilização por esse fato a outro agente. Como exemplo pode-se citar o caso de uma cidade que não pôde investir em infraestrutura de saúde. A ação de um prefeito dessa localidade – sob a ótica do *blame avoidance* – seria a de apontar para o estado ou a União como os grandes responsáveis pela falta da qualidade no serviço.

Ao analisar o caso mais específico da educação, objeto de estudo desse trabalho, Costa (2005) afirma que o conceito explanado acima possui um referencial explicativo no caso recente da educação pública brasileira. Segundo ele, assisti-se a um processo de recentralização de receitas da União que faz com que os estados e os municípios realizem um movimento de fuga no que diz respeito à assunção de responsabilidades pela oferta de serviços públicos.

Não se pode deixar de ressaltar que o processo descrito gera uma situação de extremo interesse para os fins desse trabalho, qual seja: os processos de barganha federativa com os fins de angariar maiores transferências de recursos para o provimento de políticas sociais. Nesse sentido, os arranjos federativos induzirão os entes a realizarem determinados comportamentos. Os agentes (nesse caso os entes subnacionais) modelarão sua estratégia de atuação de acordo com a estrutura

institucional dada. Partindo desse pressuposto, mecanismos de indução a certos comportamentos devem ser pensados para que a forma de agir dos diversos entes possa entrar em convergência visando um objetivo específico.

2.2 Mecanismos de indução como instrumento de coordenação por parte de um ente central

Em um contexto de estados federativos, nos quais não há uma definição clara a respeito das competências de cada ente e tampouco uma relação hierárquica entre eles, há uma tendência de se a aumentar os processos de barganha para angariar recursos e assumir cada vez menos responsabilidade por parte do ente subnacional. Na outra ponta, os entes centrais se posicionarão no sentido de repassar o mínimo possível de recursos para as esferas descentralizadas e o máximo de encargos no que concerne à assunção de obrigações de execução de políticas sociais (ARRETCHE, 2000).

É neste contexto, tal como afirma Vazquez (2011) que os mecanismos de indução possuem um terreno propício para atuação. É através deles que os entes centrais realizarão a função de coordenação. Esses criarão regras que, considerando a racionalidade dos agentes envolvidos, farão a modelagem das ações de cada ente. Em outras palavras, receberão incentivos positivos para agir de uma determinada forma e negativos para agir de outra.

Através disso, poder-se-á orientar para uma área específica a estratégia de atuação dos entes subnacionais. Arretche (2003) afirma que as regras institucionais de uma determinada política pública serão determinantes para a adesão e forma de atuação dos diversos entes. Neste sentido, pode-se citar o FUNDEB o qual – ao definir o número de matrículas realizadas como um critério de distribuição de recursos – coloca-se como um forte incentivo para que os entes subnacionais aumentem o número de alunos atendidos pelas escolas públicas.

As características dos mecanismos de indução podem variar dependendo do contexto e da política social em questão. Para citar exemplos com casos brasileiros, Arretche (2004) menciona o caso da política de saúde. Segundo a autora, essa sofre grande influência em termos do ente central, uma vez que fica a cargo da União o financiamento e a formulação da política nacional de saúde. Neste caso, o Governo Federal possui instrumentos para influenciar o comportamento dos estados e municípios no sentido de que é ele quem possui a autoridade para definir as principais diretrizes

dessa política. Nesse exemplo específico, o instrumento utilizado pelo ente central funciona como um mecanismo para conceber uma maior autonomia para o subnacional. Tal fato é verificado através do modelo atual do Sistema Único de Saúde, no qual a União atua como um coordenador e distribuidor de recursos, ao passo que os municípios atuam como os principais executores da política.

Entretanto, outra pode ser a função deste mecanismo, qual seja: a promoção de um maior poder de coordenação por parte do ente central. No caso da educação básica, o controle da União, anterior ao FUNDEF e FUNDEB, em termos de financiamento era praticamente nulo. Mesmo no FUNDEF, como afirma Costa (2005) e Vazquez (2011), essa não alcançou uma participação significativa. Já com o FUNDEB, com a determinação prévia do montante que compete à União, essa ampliou-se consideravelmente, conforme observa Vazquez (2011). Nessa política social, o instrumento foi utilizado para o alcance de um maior poder de controle por parte do ente central, uma vez que os critérios para a distribuição desses recursos são estabelecidos pelo Governo Federal.

Como colocado anteriormente, não basta analisar o perfil institucional da federação, mas também há que se ater ao tipo de política em questão. Dessa forma, no caso brasileiro, por exemplo, há um grande leque de variações em termos de descentralização das políticas públicas. Além disso, conforme observa Arretche (2000) há que se levar em consideração também qual a região para qual se questiona descentralizar ou não a política. Regiões menos desenvolvidas podem apresentar maior dificuldade em gerir uma determinada política, ao passo que as mais desenvolvidas podem fazê-lo sem maiores problemas.

No caso de uma maior descentralização, há a necessidade de estabelecer mecanismos capazes de empreender uma coordenação satisfatória de uma dada política social. Ainda no caso brasileiro, o Governo Federal determinou uma estratégia para muitos casos de descentralização, qual seja: a vinculação e transferência de receitas. O FUNDEF e o FUNDEB figuram como fortes exemplos desse tipo de tática. Ambos vinculam receitas de diversos entes a um Fundo, o qual será partilhado posteriormente de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas e sem perder de vista o Valor Aluno/Ano (VAA) mínimo para cada um dos entes (VAZQUEZ, 2011).

A estratégia de distribuição de recursos por parte do ente central há muito é utilizada. Considerando o histórico brasileiro, a competência para a arrecadação da

maior parte das receitas sempre foi da União. Apenas nos anos mais recentes, com a promulgação da CF/88, começou-se a verificar uma maior participação dos entes subnacionais na arrecadação dos tributos[11] (NEGRI, 1997).

Assim, o processo de barganha federativa para angariar um maior repasse de recursos é algo presente na tradição institucionalista brasileira. Tal fato pode tornar-se danoso às políticas sociais à medida que se aumenta a discricionariedade das transferências da receita pela União, ou seja, a autonomia da desse ente para realizar ou não o repasse de recursos de acordo com seus critérios de conveniência e oportunidade. Isso ocorre, pois os entes subnacionais podem sentir-se inseguros em assumir um maior grau de responsabilidade em relação a atender as demandas dos cidadãos, uma vez que não possuem a certeza se poderão contar com o auxílio de verba do Governo Federal no ano seguinte.

Considerando o supradescrito, a instituição de mecanismo legais com alto grau de institucionalização e critérios de incentivo pré-definidos e previstos a longo prazo pode sanar ou, no mínimo, dirimir os problemas de incerteza futura por parte dos entes subnacionais. A aprovação de um instrumento de redistribuição de receitas, por exemplo, através de uma lei votada pelo congresso nacional traz uma maior segurança, uma vez que essa não poderá ser alterada por um mero decreto executivo. Ainda há de se considerar que, quando se definem com clareza os critérios a serem adotados para a partilha dos recursos, duas situações positivas do ponto de vista da transparência, *accountability* e eficiência vêm à tona. Em primeiro lugar, mitigam-se práticas historicamente presentes no Brasil, como bem observa Faoro (1958), de patrimonialismo e clientelismo, nas quais a distribuição de receitas era vista como um favor e que deveria ser retribuído. Em seguida, partindo do pressuposto de que os agentes são racionais, esses poderão – ao compreender "as regras do jogo" – adotar estratégias que maximizem sua utilidade. Em outras palavras, uma vez conhecendo o critério da partilha e a responsabilidade que advém com essa transferência, poderão escolher qual a melhor forma de agir, tendo em vista o conjunto de seus interesses.

O FUNDEF e o FUNDEB são bons exemplos de mecanismos que visam à consecução de objetivos como os vistos acima. Alçado ao texto da Carta Magna

[11] "tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada" (BRASIL, 1966).

através de uma emenda à constituição a qual, conforme relembra o professor Alexandre de Moraes (2008), exige uma aprovação com no mínimo três quintos dos votos, em dois turnos, em cada uma das casas do congresso Nacional. A probabilidade de que em um futuro próximo esse venha a se extinguir é muito baixa. Dessa forma, permite-se que os entes aceitem as regras impostas e tracem suas estratégias de curto, médio e longo prazo para que possam otimizar suas ações e receber os benefícios e responsabilidades adequados para sua condição.

Ainda em relação aos Fundos, a legislação estabelece uma série de impostos[12] e transferências que serão vinculadas a eles – tais como o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios e o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), dentre outros – as quais escapam de quaisquer possibilidades de algum eventual corte de recursos por parte do ente central. A discricionariedade, neste caso, entra apenas com a complementação da União a qual poderá aumentar ou não sua participação em relação ao Fundo, a qual se configura como suplementar. No entanto, ainda que ela aumente sua parcela de contribuição ao Fundo, não terá nenhum controle no concernente aos entes que serão beneficiados por esse acréscimo, haja vista que os critérios para o repasse foram estabelecidos *ex-ante*.

Os fatores apontados nos parágrafos anteriores são *conditio sine qua non* para um mecanismo de indução que vise obter êxito. Em outras palavras, os entes subnacionais possuirão uma maior probabilidade de moldar seu comportamento em função das regras estabelecidas se acreditarem que essas perdurarão no tempo. Caso contrário, há de se supor que não possuirão incentivos concretos para planejar uma reestruturação de sua forma de atuação, visto que – em se tratando de políticas sociais – o planejamento estratégico para atuação requer um tempo considerável.

No entanto, cabe aqui empreender uma ressalva de que – embora alguns fatores possam ser cruciais no que se refere à adesão dos entes subnacionais a uma determinada diretriz por parte do ente central, como é o caso de um mecanismo de indução – a adesão de fato a esse irá perpassar uma série de fatores extremamente complexos. Ao se considerar um país como o Brasil, o qual possui dimensões territoriais dantescas, os arranjos institucionais poderão variar fortemente dependendo

[12] "tributo cuja obrigação tem como fato gerador uma situação, independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte" (BRASIL, 1966).

da região considerada. Nestes casos, um modelo padrão adotado por toda a federação poderá possuir efeitos diferentes em cada uma das localidades. Como bem observa Putnam (1996), isso ocorre porque arranjos institucionais variados poderão levar a comportamentos distintos e, portanto, diferentes desempenhos e atuações por parte dos agentes.

Os mecanismos de indução configuram-se como um instrumento poderoso de descentralização de políticas sociais. Através deles, o ente central pode, sem perder o controle de como a estratégia de intervenção social em voga será implementada, fazer com que haja uma maior proximidade do cidadão com o que foi planejado para ele.

Embora a tendência a uma maior descentralização por parte do governo federal – haja vista o modelo de federação centrífuga brasileiro, para citar Magalhães (2000) – já houvesse sido estabelecida na constituição de 1988, na prática, essa não logrou muito êxito no curto prazo. No entanto, com o passar dos anos, esse movimento tende a se acentuar. Nessa mesma linha, mecanismos de gestão são desenvolvidos para que se possa atingir esse objetivo (a descentralização) sem que se coloque em risco a qualidade das políticas sociais ofertadas aos cidadãos. Conforme demonstra Arretche (2000), os mecanismos de indução são uma ferramenta que podem desempenhar um papel crucial no redesenho institucional de como se dá a alocação de recursos no Brasil.

2.3 Fundos multigovernamentais como estratégia para fomento de um setor estratégico.

Os mecanismos de indução, conforme discutido na sessão anterior, figuram como importantes instrumentos no que concerne ao estabelecimento de formas de coordenação por parte de um ente central. Através desse, poder-se-á, por meio de uma série de incentivos (positivos ou negativos), influenciar na ação e decisão de entes subnacionais.

Uma das formas para que isso seja feito é a angariação de uma maior parcela de recursos, de acordo com o comportamento apresentado pelo ente. Em outras palavras, a depender do que for realizado pelo Município ou estado, esse poderá receber um maior repasse de receitas para continuar a realizar seu trabalho e quiçá estabelecer novas linhas de ação com as finanças extras.

Uma boa alternativa para que seja estabelecido um instrumento mais impessoal e isonômico para a distribuição desses recursos e, ainda, que sejam passíveis de um maior controle (seja social ou jurídico) é a criação de um Fundo contábil multigovernamental. É importante, para o objetivo expresso, que esse possua regras estabelecidas *ex-ante* para os critérios adotados no repasse do dinheiro. Dessa forma, os entes subnacionais poderão analisar se há um interesse pela adesão ao mecanismo em questão e até que ponto ele deve se envolver na busca pelos incentivos ofertados, sempre tendo em mente que para obter os bônus disponibilizados esse deverá assumir um maior número de responsabilidades como contrapartida.

O FUNDEF e o FUNDEB são bons exemplos desse tipo de política. Eles, no que diz respeito às suas formações, subvinculam recursos para suas composições e ainda contam com um valor complementar da União. Depois de reunido, o montante é repassado aos municípios e estados para cuidarem de determinados compromissos em relação à educação.

É de extrema importância frisar que os critérios para a partilha não se sujeitam à discricionariedade dos administradores, uma vez que esses são estabelecidos em lei. Dessa forma, um administrador municipal, por exemplo, poderá se posicionar diante dos dispositivos legais para angariar uma maior parcela de receitas, posto que sabe de antemão qual o comportamento exigido para aumentar seu valor recebido. No entanto, para que um ente subnacional consiga uma maior quantia referente ao FUNDEB terá que elevar seu número de alunos matriculados ou demonstrar que não possui condições de arcar com o VAA mínimo estabelecido.

Ao estabelecer o FUNDEB pela Emenda Constitucional nº53, a União se posiciona no sentido de fomentar o desenvolvimento da educação básica. A título exemplificativo, um gestor estadual que pretende expandir sua oferta de ensino, mas não sabe se possuirá recursos necessários para a manutenção do aumento de sua oferta, poderá encontrar a solução para sua indecisão no mecanismo do Fundo, visto que – ao aumentar o número de alunos matriculados na rede pública – terá uma maior perspectiva de aumento dos quantitativos financeiros advindos do FUNDEB.

Dessa forma, o Fundo multigovernamental em questão pode ser um instrumento importante no que se refere ao fomento das ações na área de educação. Partindo desse caso específico, pode-se pensar nesse tipo de ação para promover a atuação de entes descentralizados em áreas específicas. Essa seção pretende empreender um breve estudo

concernente a esses instrumentos como alternativas para o fomento de setores estratégicos.

2.3.1 Fundos multigovernamentais como estratégia de focalização de despesas para uma área específica.

A estratégia da subvinculação de recursos para o direcionamento de receitas para uma determinada função (em sentido orçamentário), considerada prioritária, pode possuir efeitos positivos no que concerne ao levantamento de fundos extras para a área da política pública em questão. Conforme demonstrou Vazquez (2011), o FUNDEF/FUNDEB, por exemplo, tiveram um papel importante para alavancar finanças para elevar a despesa em educação, uma vez que vincularam um percentual crescente de tributos que seriam alocados nessa área.

Esses Fundos são um exemplo claro de mecanismos de vinculação de receitas bem sucedidos. Ao subvincular uma série de impostos e transferências através de uma Emenda Constitucional, estabelecem regras claras de como funciona tal arranjo institucional mostrando quais os critérios para a formação e distribuição desses recursos.

Costa (2005), ao discutir tais instrumentos de subvinculação de receitas, afirma ser de extrema importância os critérios adotados para a partilha dos recursos. São esses que vão definir tanto o que vai ser arrecadado por parte de um ente central quanto como ele será repassado para o subnacional.

É nesse sentido que Prado (2003) estabelece dois critérios para a distribuição de recursos entre os entes da federação. Uma primeira hipótese – tal como coloca Costa (2005), ao fazer uma análise do trabalho do autor supracitado – seria a angariação vertical de receitas orçamentárias de acordo com a base econômica. Neste caso específico, a percepção do valor futuro de cada ente se dá de forma proporcional àquilo que contribuiu. Em outras palavras, um Município, por exemplo, terá direito a receber um repasse de recursos proporcional àquilo que deduziu de suas receitas para a formação do Fundo, ou seja, não há outros fatores que influenciam no montante a não ser seu esforço contributivo.

Ainda na diferenciação proposta por Prado (2003), outra forma de repasse de recursos concerne aos mecanismos de compensação. Nesses, a unidade federativa recebe um recurso que não advém diretamente daquilo que contribuiu, mas

sim de uma contraprestação por uma atividade econômica na qual se verificou uma impossibilidade de tributar.

Nesses casos, as desigualdades regionais serão acentuadas, visto que a capacidade produtiva e econômica será a balizadora para o processo de distribuição de recursos. Em exemplos assim, regiões menos favorecidas economicamente serão prejudicadas, uma vez que receberão um montante menor de valores repassados.

O fato acima, entretanto, pode ser causador de alguns problemas no que concerne ao pacto federativo. Por exemplo, ao se considerar um país com as dimensões e desigualdades regionais do Brasil, pode-se – ao adotar um sistema como o referido – criar atritos entre os entes subnacionais, visto que os mais pobres contestarão sua falta de recursos ao olhar para seus vizinhos mais favorecidos. Visto isso, faz-se necessária a institucionalização de instrumentos diferenciados que possam promover a redução das desigualdades regionais.

É neste ponto que mecanismos fomentadores da isonomia da distribuição de recursos devem ser colocados em prática. Neste sentido, não basta apenas verificar o quanto cada ente contribui para a formação de uma receita e dar-lhe a quantia proporcional legalmente prevista. Um ente central deve possuir a preocupação com o equilíbrio das receitas e na diminuição das desigualdades. Além disso, e talvez o mais importante, ter a consciência de que o valor repassado será suficiente para a unidade federativa descentralizada garantir os direitos fundamentais mínimos estabelecidos na CF/88.

Entretanto, tendo em vista a escassez dos recursos disponíveis, é de se esperar que algum ente tenha que abrir mão de uma receita – a qual foi por ele produzida – para repassar esse dinheiro para outro que se encontra em mesmo nível no pacto federativo. Trava-se, então, aqui uma grande rodada de negociações. O ente possuidor de melhores condições econômico-produtivas tentará segurar o máximo de recursos possíveis afirmando – por exemplo – que é o produtor direto daquelas finanças e as necessita para fazer jus às suas demandas sociais, ao passo que o de pior situação irá buscar angariar o quanto puder, alegando – dentre outras coisas - que não pode garantir o mínimo constitucional sem esse *plus* em seu orçamento.

No entanto, para garantir a coesão do pacto federativo, os entes subnacionais de maior poderio financeiro são forçados a ceder parte de seus recursos

para aqueles que não o possuem. Dessa forma, passa-se a adotar instrumentos que irão permitir não só a distribuição de recursos conforme o critério de contribuição, mas também será destinada uma parcela desse montante para dirimir as desigualdades regionais.

Tal como analisa Costa (2005), os fundos que serão destinados para a melhora da isonomia da distribuição de recursos são normalmente definidos em termos de transferências horizontais ou verticais. Em outras palavras, essas podem ocorrer lateralmente, através de entes de mesmo nível federativo ou através de entes de níveis diferentes.

No primeiro caso (transferências horizontais), os entes subnacionais mais favorecidos destinam uma parte de sua arrecadação para aqueles que necessitam de auxílio financeiro. Dessa forma a equalização desses é feita por duas vias: de um lado o mais rico perde parcela de recursos e do outro aquele de menor expressão econômica melhora em termos fiscais.

Por outro lado, na outra forma de transferências (verticais) o que ocorre é o repasse da receita arrecadada para os entes de nível federativo descentralizado sem levar em consideração aquilo que contribuíram para a formação daquela, mas sim o quanto esses necessitam de uma injeção de fundos para poderem atender às suas demandas sociais em um nível consensualmente aceitável.

Como exemplo dessa última espécie de transferência pode-se citar o caso da política pública nacional de saúde representado aqui pelo Sistema Único de Saúde (SUS). Os recursos desse sistema são distribuídos pelo ente central aos municípios os quais se tornaram grandes responsáveis pelo provimento e gestão desses tipos de serviços públicos.

Entretanto, é importante ressaltar que a mera análise da dinâmica das transferências governamentais não é suficiente para o estudo dos fundos multigovernamentais. Há de se levar em consideração qual é o critério de distribuição desse recurso, qual o grau de discricionariedade que goza o ente subnacional e qual a finalidade de um repasse de recursos diferenciados para alguns atores (PRUD'HOMME e SHAH, 2004).

Nesse sentido, Prud'home e Shah (2004) afirmam que os recursos advindos de fundos multigovernamentais podem ser classificados em três grupos

distintos. O primeiro deles relaciona-se ao grau de autonomia disponível para o ente, o qual poderá ser global ou específico. No que diz respeito à liberdade da unidade federativa central para o repasse dos recursos, essa será classificada como discricionárias ou automáticas. Por fim, no concernente ao conhecimento prévio a ser auferido pelos beneficiários dos fundos, esses são segregados entre abertos ou de total fixo.

A primeira dessa série de três classificações para o instrumento de repasse de recursos para o ente federativo de nível mais descentralizado refere-se ao grau de discricionariedade de que o receptor das finanças dispõe para realizar suas despesas utilizando-se dessa fonte. Os mecanismos ditos globais encontram-se no âmbito daqueles em que o gestor possui liberdade para alocá-lo dentro da dotação que entender mais adequada às necessidades de sua unidade federativa. Do outro lado da moeda, as classificadas como transferências específicas devem ser aplicadas dentro das dotações determinadas *ex-ante* pelo ente central.

É neste exato momento que surge um fértil terreno para mais um conflito entre os entes da federação. Tal fato advém do interesse distinto entre o ente central e aquele que recebe o benefício financeiro. Do lado do fornecedor do recurso, será feita a maior pressão possível para que o dinheiro seja destinado para algo específico, o que – por outro lado – retira a liberdade do gestor Municipal ou Estadual. Esses últimos, ao contrário da União, tentarão de todas as formas deixar a receita extra o mais desvinculada que puder, de forma que possa atender às suas demandas do modo que achar mais conveniente e oportuno.

É nesse sentido que Mendes (2003) afirma existir um *trade off* entre a vinculação da receita para o fomento de uma área específica e a autonomia de uma unidade federativa descentralizada. Segundo o autor, embora a vinculação possa ser necessária para a canalização de gastos em uma área considerada prioritária para a federação, essa retira a liberdade da gestão municipal em decidir onde serão alocados os recursos.

Essa distinção é relevante para o objetivo dessa seção, uma vez que é através da vinculação de recursos em uma função orçamentária específica que se poderá assegurar que um mecanismo de indução promova o desenvolvimento de uma área prioritária. Caso contrário, embora o ente possa realizar o comportamento adequado

para auferir o recurso, nada o impediria de despender a verba adicional em ações que não são do interesse do coordenador da política pública em questão.

Partindo para o segundo conceito trabalhado por Prud'home e Shah (2004), as transferências de recursos para os entes subnacionais podem ser classificadas, também, como discricionárias ou automáticas. Como o próprio termo sugere, aquelas dizem respeito ao repasse de recursos financeiros que são definidos de acordo com a conveniência e oportunidade do ente central, ou seja, não há nenhum mecanismo legal que obrigue à União, por exemplo, a aceitar uma dedução orçamentária para auxiliar na receita Estadual. Por outro lado, as transferências automáticas são aquelas em que há um critério pré-estabelecido o qual define como será feita a distribuição. Nesses casos, o ente central possui obrigação de repassar para os entes subnacionais o montante de recursos na proporção dos critérios estabelecidos.

É através dessa discussão que se poderá, por exemplo, avaliar se é ou não viável aderir a um mecanismo de indução que se pauta em um fundo de natureza contábil. Caso esse seja classificado como discricionário, os incentivos para atuar de forma a receber os benefícios são reduzidos, já que não há garantias do cumprimento de tal acordo. Em um exemplo oposto, se as transferências forem automáticas, o ente central será obrigado a repassar os recursos definidos, *ceteris paribus*.

Além do supracitado, as transferências automáticas permitem que o processo de repasse de recursos seja mais transparente e menos susceptível às práticas de clientelismo por parte dos gestores. Do outro lado da balança, tal processo engessa o modelo e casos específicos em que seria necessária uma contenção ou uma expansão das transferências não podem ser atendidos por um mecanismo marcado pelo automatismo (COSTA, 2005).

Finalizando a classificação proposta por Prud'home e Shah (2004), as transferências poderão ser do tipo total fixo ou aberto. Respectivamente, os beneficiários poderão saber exatamente o valor que irão receber, ou não.

No primeiro caso, no qual o ente descentralizado possui um valor definido *ex-ante* para o repasse, sabe-se exatamente o *quantum* é esperado para o orçamento do ano contábil subsequente. Dessa forma, aquele que irá receber o montante poderá realizar um planejamento mais realista em cima do valor real que lhe cabe. Outra vantagem desse formato diz respeito ao fato de que não haverá nenhuma surpresa ao

verificar seu benefício financeiro. No entanto, tal modelagem poderá ser perniciosa para um ente central. Isso decore do fato de que, em tempos de crise econômica, por exemplo, o valor a ser repassado mantém-se constante e não poderá ser alterado. Caso isso ocorra, o peso no orçamento do fornecedor do repasse será ampliado, dado que ele enfrentou uma queda em sua receita orçamentária.

Em via oposta, no caso das transferências de tipo aberto não se possui um valor predefinido que será entregue ao ente federado descentralizado. Nesses casos, são estabelecidos critérios para o montante que formará o valor percebido pelo nível subnacional. Como exemplo de regras para a auferição maior ou menor dos recursos, pode-se citar o desempenho verificado em uma determinada área, vinculação ao percentual de gasto em uma função ou a subvinculação de uma parcela de um recurso tributário.

Trazendo novamente a discussão para os mecanismos de indução, a definição de montantes fixos ou abertos será crucial para a determinação do comportamento dos entes. Caso esses sejam definidos como fixos, limita-se a gama de reforços positivos, para citar a teoria Behaviorista, que poderão ser oferecidos aos entes, uma vez que o recurso percebido no ano subsequente por esse não se vincular à suas ações. Do outro lado, tendo em vista o conceito de *homo economicus* formulado pela administração científica do século XIX, as transferências de total aberto são mais interessantes no sentido de possibilitar a vinculação de um dado comportamento ao montante de recursos auferido. Nesse último caso, um mecanismo de indução poderá ser mais eficiente no sentido de conseguir de fato que o ente, através dos reforços positivos e negativos, comece a modificar sua forma de agir perante dada situação.

Posto isso, pode-se verificar que um fundo multigovernamental para a priorização de despesas em uma área específica será fortemente influenciado pelo tipo de transferência que será adotado. Há de se ter a preocupação em estabelecer mecanismos adequados que possam influenciar ativamente na escolha do modo de atuação dos governos. Para isso, deve-se ter em mente, antes de mais nada, qual o objetivo de se estabelecer o fundo e qual a área que terá recursos adicionais canalizados para seu fomento. Assim, levando em conta as peculiaridades de cada uma, poder-se-á verificar qual a melhor forma de modelagem para ele.

3- ARRANJOS INSTITUCIONAIS FEDERATIVOS E A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O sistema educacional brasileiro encontra-se em situação de atraso, quando comparado a países com desenvolvimento similar. Embora o discurso dos governantes tenha sido sempre no sentido de priorização da educação pública brasileira tornando a educação básica universal e reduzindo o índice de analfabetismo no país, ainda há um longo caminho a percorrer na reversão do discurso político em práticas eficazes para a promoção de uma educação de qualidade e universal (PLANK, 2001).

O autor afirma que existem duas linhas de argumentações principais que tentam atribuir motivos para a atual condição do sistema educacional público, qual seja: desempenho insatisfatório em avaliações de proficiência dos alunos, condições de infraestrutura inadequada nas escolas e falta de professores qualificados e incapazes de transformar um aluno de origem adversa em um bom estudante.

A primeira dessas correntes atribui a condição descrita acima à falta de receitas disponíveis para empenhamento em atividades relacionadas à função educação, à dificuldade política para a aprovação no Congresso Nacional das reformas necessárias, ao excesso de contingente em órgãos administrativos – que lidam com esse tema – e que não possuem uma qualificação adequada para tal e, finalmente, ao completo desconhecimento a respeito de políticas inovadoras e alternativas estratégicas para alterar o *status quo* (PLANK 2001).

A outra via dessas correntes, no entanto, coloca que o problema educacional brasileiro está diretamente ligado com a histórica incapacidade brasileira de implementar com eficiência, eficácia e efetividade as políticas sociais. Nas palavras de Plank (2001, p.16) “segundo essa visão, obstáculos materiais, institucionais e políticos impedem a realização de objetivos educacionais claramente definidos e universalmente aprovados”. Segundo o autor, os pífios resultados educacionais verificados no país, de acordo com a ótica dessa corrente, não podem ser atribuídos à falta de recursos, planejamento ou competência do corpo burocrático envolvido – uma vez que há aproximadamente seis décadas de governos militares e civis existem políticas com fins de melhoria nos serviços educacionais e nenhuma delas obtiveram sucesso.

Nesta mesma linha de raciocínio, Costa (2005), já entrando nos problemas de conflitos federativos, sublinha que:

> Ao contrário das outras políticas sociais de vocação universal, a educação básica no Brasil consolidou-se e se expandiu principalmente a partir dos níveis subnacionais, tendo à frente, em alguns casos, os estados e, em outros, os municípios. Sem mecanismos claros de repartição de responsabilidades, de cooperação e de coordenação, em um contexto de intensas desigualdades regionais, os problemas de ação coletiva entre os entes federados apresentavam-se de forma intensa tanto do ponto de vista horizontal quanto vertical. Estados e municípios desenvolveram suas redes independentemente com um alto grau de paralelismo, lacunas e sobreposições. A falta de mecanismos de incentivo à coordenação ou à colaboração induziram também, em muitos casos, comportamentos oportunistas ou predatórios de diversos tipos, sempre em desfavor das condições de equidade e de eficiência do sistema educacional, apesar de ter servido à expansão quantitativa rápida da oferta pública deste nível de ensino (COSTA, 2005, p. 85).

Seguindo na linha desse autor, os arranjos federativos mal estruturados e a falta de coordenação entre os entes, ajudam a explicar a dificuldade em se implementar uma política educacional no Brasil que seja bem sucedida. Os entes federados deveriam exercer uma relação simbiótica no que diz respeito à promoção da qualidade das políticas públicas. No entanto – sem entrar no demérito de interesses privados obtusos atrapalhando a atuação da Administração Pública, tal como coloca Plank (2001) – a falta de coordenação e planejamento de multinível acarretou um grande viés na consecução dos objetivos das políticas educacionais.

Esse capítulo pretende apresentar uma análise a respeito do contexto federativo brasileiro e seus arranjos na modelagem da política educacional brasileira. Ao se analisar a literatura existente a respeito da história dessas relações, objetiva-se caracterizar o impacto que o modelo federativo e a forma como esse é estruturado produz na promoção ou não da qualidade da educação.

3.1 Breve histórico sobre a educação pública brasileira e seus arranjos federativos

Os cidadãos brasileiros possuem direito à educação Pública desde nossa Primeira Constituição (1824). Essa em seu art. 179, XXXII, coloca como uma garantia do direito civil a educação primária, conforme pode ser constatado abaixo:

> Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.
>
> [...]

> XXXII. A Instrucção primaria, e gratuita a todos os Cidadãos (BRASIL, 1824).

Nesse período, os entes subnacionais possuíam total liberdade na condução de suas políticas educacionais e a União, na prática, negligenciava completamente a matéria. A partir de 1930, no entanto, o ente central começa a se engajar na promoção da qualidade da educação. No período getulista, essa era tratada como um caminho para a salvação pública e o governo federal começa a alocar recursos na área. Entretanto, desde o início da trajetória educacional brasileira, os problemas federativos já causavam alguns efeitos indesejáveis (PLANK, 2001).

Do período getulista até a metade da primeira década do governo militar de 1964, as escolas brasileiras eram segregadas em dois grupos distintos. O primeiro deles se refere às escolas primárias, frequentadas por alunos de classes sociais menos favorecidas, as quais visavam à formação profissional. Após um curso primário de quatro anos os concluintes podiam ser encaminhados às escolas profissionais onde eram oferecidos cursos comerciais, industriais, agrícolas, entre outros. Do lado oposto, os filhos da elite eram segregados da classe mais pobre e estudavam em colégios secundários. Esses levavam às universidades e possuíam caráter estritamente acadêmico (ROMANELLI, 2007).

Desde 1891 com o advento da primeira constituição republicana do Brasil, a responsabilidade por fornecer a educação primária e profissional foi delegada aos estados. Por outro lado, a União ficava a cargo apenas de dividir sua responsabilidade pela promoção das escolas secundárias e superiores com os estados (ROMANELLI, 2007).

Cabe aqui uma pequena observação constatando que desde o início da trajetória republicana brasileira há uma preocupação da União em prover o ensino superior e delegar a responsabilidade pela educação básica aos entes subnacionais. Pode-se notar que, em relação à estrutura dos arranjos federativos na promoção dos serviços públicos educacionais, esses não se alteraram significativamente até os dias atuais, haja vista a tendência à municipalização da oferta do ensino[13] fundamental, deixando o ensino médio para os estados e as universidades a cargo da União.

[13] Entende-se por municipalização da oferta de ensino o crescimento do percentual do número de matrículas nas rede municipais em relação à soma das matrículas das redes estadual e municipais.

Retomando a discussão concernente à segregação das escolas primárias e secundárias e a delegação dos níveis inferiores de ensino para os entes subnacionais por parte da União, Plank (2001) aponta alguns problemas em relação à promoção da equidade da qualidade do ensino nas diversas regiões do Brasil frente à falta de coordenação por parte do ente central. Segundo o autor, a União, ao deixar de intervir e coordenar as ações das políticas públicas descentralizadas – tal como sugere Abrucio e Costa (1998) – deixou que as diferenças econômicas entre os estados afetassem a qualidade da política educacional. Em estados mais ricos como em São Paulo, onde as matrículas na rede primária sofreram grande expansão. No entanto, em outras regiões essa se manteve estagnada.

No entanto, na década de 30, o acesso ao ensino escolar era ainda muito incipiente. Embora o governo pós-revolução de trinta colocasse como preocupação o direito à educação a todos os cidadãos brasileiro e, além disso, esse passava a ser uma obrigação que o Estado deveria cumprir – o que não ocorria de fato na prática. Apesar disso, nas letras da Carta Magna de 1934 encontra-se:

> Art 149 - A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana (BRASIL, 1934).

No entanto, essa preocupação expressa no texto da Constituição já é um passo importante na melhoria das condições educacionais brasileiras. Além disso, essa prevê também que uma parte mínima do orçamento destinado à educação deveria ir para as escolas rurais. Tal fato é extremamente relevante, uma vez que nesse período a maioria da população brasileira era essencialmente rural.

Entretanto, com o golpe que instituiu o Estado Novo, o grande avanço que havia sido feito através da constituinte de 1934 sofreu um retrocesso. De acordo com a nova Carta Política, o Estado deixa de ser obrigado a promover a educação para todos, a partir de então ele ficaria encarregado tão-somente das classes menos favorecidas. Agora, a preocupação com as ações educacionais ficam a cargo das instituições privadas e da família. O governo passaria a intervir apenas nos casos em que houvesse necessidade. Dessa forma, a Constituição de 1937 afirma que:

> Art 129 - A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais (BRASIL, 1937).

Como se pode perceber pelo trecho citado acima, o Estado sai de cena para deixar a responsabilidade pela educação aos pais. Apenas nos casos em que esses não possuíssem condições para arcar com a instrução dos filhos é que os entes da federação interviriam. Mesmo assim, o termo "adequada às suas faculdades" carrega um tom extremamente subjetivo do que seria o ensino adequado para uma classe socioeconômica inferior, fato que pode ser muito pernicioso no que concerne a uma promoção de educação de qualidade.

O direito ao acesso universal à educação apenas voltaria a ser alçado à constituição após o reestabelecimento da ordem democrática em 1946. Nessa o governo federal fica novamente encarregado apenas de estabelecer diretrizes políticas para o provimento da educação pública no país. Os responsáveis por manter e construir as escolas foram, novamente, os entes subnacionais. Outro fator extremamente relevante, o qual havia sido descartado na Constituição anterior, é a determinação de que os entes deveriam aplicar quotas mínimas estabelecidas em educação. Por fim, vale colocar aqui a previsão na carta de 1946 da promulgação de uma lei que deveria ditar as bases e diretrizes da educação brasileira, a qual ficou conhecida posteriormente como Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB). Neste sentido a Constituição de 1946 determina, em seu art. 5º, que compete à União:

> XV - legislar sobre:
> [...]
> d) diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 1946).

No entanto, o que se assistiu, ao invés da real promulgação da lei, foi uma série de debates calorosos e inflamados no Congresso Nacional e um entrave que levou uma década e meia para ser sanado. De um lado se encontravam os defensores de

uma maior descentralização, fortemente influenciados pelos escolanovistas[14], e do outro os nacionalistas, remanescentes do ideário centralizador e autoritário do Estado Novo (PLANK, 2001).

Esses últimos queriam uma participação mais efetiva por parte do ente central. Não bastava, para eles, apenas que a União se limitasse a ditar as diretrizes da política educacional brasileira. Exigia-se também que essa fosse dotada de um poder suficientemente eficaz para controlar e administrar o sistema educacional. Do lado oposto dessa queda de braço, havia a luta dos deputados mais liberais, os quais corroboravam a ideia de que um sistema mais frouxo por parte da União iria permitir que a educação se modelasse às especificidades locais de cada ente subnacional.

Como se já não fosse suficiente para dificultar a tramitação de um projeto de lei para ditar as diretrizes da educação os dois grupos antagônicos descritos acima, a Igreja Católica entra no debate, uma vez que de acordo com a Constituição de 37 essa instituição religiosa deveria assumir um papel considerável na promoção da educação pública brasileira. Essa entra então requerendo recursos para a expansão e manutenção das redes de ensino privado e ainda uma maior autonomia.

Nesse sentido, existiram, portanto, dois eixos principais de debates concernentes à estrutura que a lei deveria adotar. O primeiro deles dizia respeito ao nível de descentralização que deveria ser adotado. Perpendicularmente a ele encontrava-se a discussão sobre as instituições de cunho privado poderem ou não contar com recursos públicos. Os nacionalistas se alinhavam aos escolanovistas quando se tratava de recursos para instituições privadas, mas divergiam quando o assunto era a descentralização. Ao passo que os representantes da igreja queriam uma maior descentralização e também recursos públicos para as escolas de confissão católica (COSTA, 2005).

Todos esses entraves fizeram com que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) fosse apenas promulgada em 1961. No entanto, nas palavras de COSTA (2005):

> Esta sucessão de disputas e impasses – note-se que disputas em torno do controle e alocação dos meios e não acerca dos objetivos – fez com que quando, em 1961, a LDB foi finalmente aprovada, o conjunto de

[14] Os escolanovistas, grosso modo, são Um grupo de integrantes da Associação Brasileira de Educação que pregavam uma escola nova para o Brasil, tendo seu ápice na publicação do "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nacional" de 1932 (COSTA, 2005).

> acordos e compromissos que a viabilizaram e o prazo excessivamente longo de tramitação tornavam-na na verdade muito pouco eficaz como instrumento para implementar qualquer modificação importante na organização do ensino. (COSTA, 2005, p. 104).

O mesmo autor afirma que o resultado dessa lei foi uma atuação extremamente descoordenada e muito desigual de acordo com as regiões e estados. A maior parte dos municípios não possuíam recursos suficientes para se manter e os estados os repassavam praticamente apenas para as escolas estaduais, o que sucateava as municipais – as quais eram em sua maioria rurais. Nesse contexto, é importante ressaltar a falta de coordenação por parte dos entes centrais e a acentuação das desigualdades regionais.

Logo após o golpe Militar de 1964, a estrutura escolar brasileira ainda era muito precária e fragmentada. Em 1971, com a promulgação da lei nº 5692, o governo federal estabelece uma série de reformas no arranjo educacional brasileiro. Dentre elas pode-se citar, como a principal, a escolarização primária obrigatória que passa de quatro para oito anos, a qual passa a ser denominada posteriormente de 1º grau (PLANK, 2001; COSTA, 2005).

Entretanto, embora essas reformas tenham sido positivas em termos da promoção da qualidade da educação pública, os militares realizaram outros feitos que possuíam justamente o efeito oposto. Um deles foi a diminuição da quota federal para aplicação de recursos na área de educação. Tal fato fez com que a despesa em educação, em todos os níveis da federação, caísse acentuadamente, uma vez que os estados e municípios também subaplicaram recursos nessa área. (BIRDSALL, BRUNS e SABOT, 1996).

Plank (2001) aponta que a reforma de 1971 descentraliza aos estados e municípios a responsabilidade por manter as escolas de primeiro e segundo grau. No entanto, o autor afirma que os recursos adicionais para a elevação dessa responsabilidade não foram repassados. A consequência disso foi a estagnação das matrículas nas redes públicas além da queda da qualidade nas escolas.

Chegando finalmente à Constituição de 1988, essa vem recheada de ideários democráticos e de universalização dos direitos fundamentais. Em termos educacionais, ela determina a priorização da educação obrigatória (ensino fundamental). A CF/88 prevê também um esforço nacional para o combate do analfabetismo e coloca que nos dez primeiros anos de sua vigência os governos deveriam aplicar não menos do

que metade da totalidade da verba pública destinada à educação para o combate ao analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

Nesta discussão Costa (2005) coloca a importância da CF/88 na descentralização das políticas públicas. E relembra que essa alça pela primeira vez os municípios à categoria de entes subnacionais. Tal fato faz com que esses deixem de ser meros subordinados dos estados em termos de políticas educacionais. Nas palavras de Plank (2001):

> A nova Constituição pela primeira vez reconheceu a autonomia dos sistemas educacionais municipais, que deixaram de ser agências subordinadas aos governos estaduais. A concessão de independência aos municípios reduziu significativamente o poder dos governos estaduais e federal, ao mesmo tempo em que expandiu enormemente a oportunidade de inovação político administrativa. A constituição de 1988 também passou às autoridades estaduais e municipais o controle de importantes fontes de recursos anteriormente arrecadados pelo governo federal (PLANK, 2001, p.72).

Vale ressaltar ainda que um dos principais méritos da CF/88 foi alçar à categoria de direito fundamental o acesso à educação básica de qualidade. Fato que não se verificara em nenhuma das constituições anteriores.

3.2 Os arranjos federativos brasileiros atuais e a tendência à descentralização

Embora a maioria das políticas sociais brasileiras tenham se desenvolvido no entorno do ente central, no caso específico da educação o que se verifica é justamente o oposto. Como se demonstrou acima, desde os primórdios republicanos, a União se esquivava não só da atuação direta na promoção das políticas educacionais, mas também da coordenação e fornecimento de diretrizes para os entes subnacionais.

No entanto, a falta de clareza das atribuições específicas de cada ente faz com que a coordenação das ações seja prejudicada. Nessa situação, o que se verifica é um enorme desperdício de recursos públicos destinados à área educacional. Esse ocorre principalmente por dois problemas específicos: a sobreposição e as lacunas das ações.

A sobreposição ocorre quando mais de uma ação é realizada em um mesmo território ao mesmo tempo. Isso ocorre, por exemplo, quando Município e estado constroem uma escola para atender a uma mesma demanda de Ensino Fundamental. O resultado final é que ambas irão funcionar com a metade de suas

capacidades respectivas, uma vez que foram projetadas para ofertar a totalidade das vagas requisitadas.

Por outro lado a lacuna ocorre quando há uma abdicação da responsabilização da demanda por parte dos dois entes (estados e municípios). Nessa situação ambos, por possuírem recursos escassos, não atendem a uma dada demanda, visto que essa pode ser atendida tanto pelo estado quanto pelo Município, visto que não há uma separação clara de quem é o verdadeiro responsável por ela.

Além desses problemas, verifica-se também o oportunismo e o comportamento predatório de alguns entes subnacionais, conforme observa Costa (2005). Um exemplo citado por esse autor é o caso de um Município de condição financeira mais elevada em que a rede Estadual já está consolidada. Nesse caso, o gestor municipal pode investir apenas o mínimo constitucional previsto, deixando a cargo do estado o ônus da universalização do ensino. Dessa forma, o ente de terceiro nível federativo poderá construir escolas de excelente padrão de qualidade e atender a um grupo reduzido de alunos, mantendo um valor alto *per capita* sem onerar demasiadamente sua condição fiscal.

O fato citado acima trará inevitavelmente problemas significativos do ponto de vista da isonomia da qualidade da oferta pública de educação. É importante verificar aqui que essa inequidade não se refere apenas a desequilíbrios regionais. Note-se que, dentro de um mesmo bairro, poder-se-á ter uma Escola Estadual de péssima qualidade – uma vez que nesse exemplo o estado está arcando com o peso da universalização da oferta de ensino – e uma Escola Municipal de altíssimo nível – já que pode se dar à comodidade de atender a um número reduzido de alunos.

No entanto, não se pode menosprezar o efeito do esforço por parte da rede pública em universalizar o acesso à educação. Embora, como foi visto na seção anterior, houvesse alguns momentos de sucateamento da estrutura educacional em função de um orçamento declinante e uma taxa de matrícula crescente ou pelo menos estável, o Brasil tem caminhado, ao longo de sua história, no sentido de ampliar o acesso às escolas públicas a todos os cidadãos, inclusive àqueles que não estão mais na idade adequada para a educação básica – haja vista o Ensino de Jovens e Adultos (EJA).

Um dos entes que possuem poder para empreender uma coordenação das políticas educacionais brasileiras e deveria agir no sentido de sanar as adversidades brevemente citadas acima é a União. No entanto conforme coloca (Costa 2005):

> A participação do nível federal no perfil da oferta, longe da "natural" função coordenadora que Abrucio e Costa parecem supor que caberia à União, sobrepõe as funções de execução às de formulação e coordenação e caracteriza-se, até meados da década de noventa, pela opacidade das ações e de critérios de alocação de recursos, pelo caráter pontual e assistemático das intervenções, pela ineficiência dos programas executados diretamente e pela predominância do clientelismo nas relações com estados e municípios, amplificando a confusão do sistema. (COSTA, 2005, p. 86)

Sob essa ótica, era de se esperar que fossem adotados mecanismos que visassem a uma reforma da situação descrita acima. Não era exagero afirmar que o Brasil necessitava de melhores mecanismos de coordenação das políticas educacionais e regras claras no que diz respeito às atribuições e responsabilidades de cada um de seus entes.

Pouco antes do período retratado acima, a CF/88 empreendeu um importante passo nessa direção. Ela não só estabeleceu diretrizes para a canalização de recursos na educação, mas também indicou o que deve ser priorizado e o modo que isso deveria ser feito. É claro que apenas o estabelecimento dessas diretrizes na Carta Magna não era suficiente e novas leis regulamentadoras deveriam ser editadas. Entretanto, começa-se a notar um consenso para a discussão empreendida durante a aprovação da primeira LDB no sentido da adoção de uma maior descentralização. A CF/88 é marcada pela propositura de um maior grau de descentralização das políticas sociais, ficando a cargo do ente central a função de coordenação e estabelecimento de diretrizes.

Contudo, embora a CF/88 aponte no sentido da descentralização e da municipalização, ela não o demonstra como isso de fato irá funcionar no plano prático. Seriam, como dito acima, leis complementares que teriam a função de regular a forma que isso seria feito. No entanto, conforme afirma Costa (2005), embora elas tenham sido promulgadas, essas não foram suficientemente boas para cumprirem seu papel e o que predomina na estrutura federativa das políticas sociais brasileiras é a falta de definições claras de competências, de modelo de alocação de recursos e o modo de transição de um modelo extremamente centralizador para um que promova a execução das políticas sociais mais próximas do nível local.

A nova LDB promulgada em 1996 dá um grande passo no sentido de tentar dividir melhor a questão das competências entre os diversos níveis da federação. Essa, em cosonância com a CF/88, estabelece suas diretrizes no sentido da municipalização da oferta educacional. Isso é constatado a partir do momento em que se depara com a seguinte afirmação no art. 11 da lei nº 9394, o qual afirma que os municípios incumbir-se-ão de:

> V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1996).

Ao se repassar uma competência desse porte para o ente mais descentralizado na escala federativa, há de se ter a preocupação com a forma com que isso será financiado. O Ensino Fundamental é o único dos níveis de ensino que possuem a obrigatoriedade, conforme demonstrado acima. Para não incorrer em erros de nosso passado – em que a universalização à educação é determinada, mas não há fontes de financiamento para tal – é necessária a preocupação com a instituição de mecanismos capazes de garantir um fluxo contínuo de recursos nessa área – tais como aqueles instituídos pela emenda Calmon[15] – e, principalmente, que esses cheguem ao acesso dos entes que estão mais sobrecarregados em termos de atendimento da demanda educacional.

Nesse sentido, a criação do FUNDEF, e mais tarde do FUNDEB, constituem-se em iniciativas importantes para a garantia da ampliação da oferta e a manutenção da qualidade do ensino. Ao vincular o recurso repassado ao VAA, os Fundos são bem sucedidos em conseguir evitar o caso em que haja um atendimento elevado da demanda por serviços escolares sem que se possua o dinheiro para atendê-la. Nessa situação, por mais alta que seja o atendimento por parte de um ente subnacional à sua população, o contingente mínimo de recursos está garantido *ex-ante*.

[15] A Emenda Constitucional nº24, de 1983 – mais conhecida como Emenda Calmon – estabeleceu a obrigatoriedade, para todos os entes da federação (incluindo a União), de aplicação de um percentual mínimo das receitas provenientes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A instituição desses tipos de mecanismos é crucial para que, em meio a todas as dificuldades descritas acima, possa-se garantir um padrão mínimo de qualidade dos serviços prestados à população. Não se pode deixar de ressaltar também, que em meio a tantas práticas clientelistas ao longo de nossa história, um mecanismo marcado pelo automatismo poderá ter efeitos positivos na descentralização das políticas educacionais.

4- FUNDOS MULTIGOVERNAMENTAIS COMO MEIO DE AMPLIAR AS DESPESAS EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

Como já foi descrito nos capítulos anteriores, os fundos multigovernamentais podem se apresentar como uma boa alternativa para alavancar recursos em uma área tida como prioritária. No Brasil, essa estratégia tem sido muito utilizada no que concerne ao esforço nacional para a priorização da educação.

Nesse sentido, foram criados dois fundos multigovernamentais com o intuito de garantir uma despesa mínimas na educação básica do país. O primeiro deles é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Aproximadamente uma década mais tarde esse foi extinto, tal como previsto desde sua criação. Em seu lugar, foi criado um outro chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) o qual é utilizado até hoje para o fomento da canalização de recursos para a área educacional.

O FUNDEF foi criado em setembro de 1996 e começou a funcionar a partir de 1997. Esse pretendia induzir os municípios e estados a aumentarem o número de matrículas no nível fundamental de ensino. Além disso, visava também que as desigualdades regionais no âmbito da qualidade da oferta de ensino fossem reduzidas. Para tal, o Fundo subvinculava recursos orçamentários dos estados e municípios e os repassava de acordo com o número de matrículas no Ensino Fundamental e o total de gastos de educação *per capita* em cada uma das unidades federativas, sempre observando o mínimo pré-fixado anualmente pela unidade federativa central. Caso o estado (incluídos os governos municipais e estadual) não fosse capaz de arcar com o mínimo estabelecido pela União, essa entraria complementando o valor repassado.

Em relação à estrutura da política pública citada acima, o FUNDEB não se alterou demasiadamente. Os critérios para o repasse financeiro, em essência, continuam os mesmos. No entanto, a partir de 2006 (ano da criação do FUNDEB, embora esse só venha a vigorar a partir de 2007) os entes descentralizados deveriam a ter a preocupação não só com o nível fundamental, mas também com o médio e o infantil. Os grandes trunfos da mudança do FUNDEF para o FUNDEB, talvez tenham sido a ampliação do montante dos recursos, indução da ampliação do número de matrículas em todos os níveis de ensino e a garantia de uma contribuição mínima por parte da União.

Esses dois Fundos serão objeto de análise desse capítulo e serão tratados mais detalhadamente nas próximas sessões. Nesse sentido, a priorização da análise será pautada pelo modo como esses estão institucionalizados, em termos normativos, e seus mecanismos de funcionamento.

4.1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

Esta seção tem por objetivo principal esclarecer o mecanismo de funcionamento do FUNDEF. Além disso, empreende uma breve análise sobre sua implantação e sobre como esse pode ser classificado como um mecanismo de transferência de receitas multinível. As informações concernentes ao desenho do FUNDEF foram retiradas de seu manual de orientação, elaborado pelo MEC em 2004.

O FUNDEF foi criado através da Emenda Constitucional nº14 de 12 de setembro de 1996. Possuía como objeto principal o Ensino Fundamental público e visava a uma melhoria desse nível no que concerne ao aumento da oferta de ensino, à qualidade dos serviços educacionais e à valorização dos profissionais do magistério.

Em dezembro daquele ano, o Governo Federal editou a lei nº 9.424/96 a qual regulamentava o Fundo e, mais tarde o Decreto nº 2.264 em junho de 1997 – completando seu ciclo normativo. Dessa forma, em janeiro de 1998, esse começa a vigorar em todo o território nacional, excetuando-se o estado do Pará, o qual já possuía uma lei estadual semelhante. Esse estado apenas aderiu ao FUNDEF em julho de 1997.

Tal mecanismo de indução inova no sentido de subvincular recursos destinados à educação para o Ensino Fundamental. Para isso, exige-se dos entes subnacionais que possuam uma maior responsabilização com relação ao número de alunos matriculados e com suas prestações de contas anuais, uma vez que os recursos repassados para eles estarão vinculados a essas condicionantes.

Nesse sentido, o FUNDEF é formado pelo amálgama de quatro fontes de receita orçamentária já existentes na contabilidade dos entes descentralizados. O primeiro deles se refere ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) o qual é composto por 21,5% do Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), ambos repassados pela União aos estados e Distrito Federal.

Em seguida se encontra o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) o qual é composto por 22,5% da arrecadação do IR e IPI. Esse é repassado aos estados pela União que em seguida os transfere aos municípios de acordo com critérios populacionais.

Um terceiro tributo subvinculado ao FUNDEF é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e inclui também a parcela correspondente da lei Complementar nº87/96 a qual trata da desoneração das exportações. O ICMS, conforme será demonstrado a seguir corresponde à principal fonte de recursos do Fundo em questão.

Por fim, temos o Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp). Esse é repassado pela União aos estados com o intuito de compensar eventuais incapacidades de tributação do ICMS sobre produtos destinados à exportação. Da parcela destinada ao estado, 25% são repassados por esses aos municípios.

Em relação às fontes de recursos citadas acima (FPE, FPM, ICMS, Lei complementar nº87/96 e IPIexp), esses passam a ter 15% de sua alocação vinculados ao FUNDEF. Além disso, para o caso em que os estados (incluídos os governos municipais e estadual) não conseguirem alcançar o mínimo estabelecido pela União por estudante do Ensino Fundamental, essa entrará com recursos no Fundo a título de complementação para que um piso de Valor Aluno/Ano (VAA) seja cumprido.

Depois de levantados, esses Recursos são debitados na conta do Banco do Brasil o qual repassa automaticamente para os municípios e estados, de acordo com o que compete a cada ente. Vale ressaltar que os recursos depositados no banco obedecem à periodicidade especifica de cada um dos tributos componentes do Fundo, qual seja: para o ICMS, semanalmente; FPE, FPM e IPIexp, decenalmente; e Lei complementar nº87/96 e a complementação da União ao final de cada mês. Além disso, é importante frisar que o valor percebido mensalmente não é o mesmo, podendo haver picos e vales de arrecadação ao longo do ano.

O valor correspondente a cada unidade federativa é calculado através do Coeficiente de Distribuição dos recursos do FUNDEF. O valor repassado leva em consideração o total dos valores arrecadados para a formação do Fundo e o número total de alunos matriculados no Ensino Fundamental (regular e especial), conforme

verificado no censo escolar do ano anterior. No entanto, nos dois primeiros anos do Fundo, os alunos da educação especial não eram considerados para efeito do cálculo.

O coeficiente supracitado será maior à medida que a parcela proporcional de alunos do ensino fundamental e educação especial atendida pelo ente cresça. Além disso, é importante colocar que os alunos de 5ª a 8ª série e aqueles da educação especial possuem um peso 5% maior para efeitos de cálculo do coeficiente do que os estudantes da 1ª à 4ª série. Conforme se pode constatar na fórmula abaixo:

$$CD = \frac{\{[FD1\ (NA1/4 + ENM1/4)] + [FD2\ (NA5/8 + ENM5/8 + NAe + ENMe)]\}}{\{[FD1\ (TA1/4 + TENM1/4)] + [FD2\ (TA5/8 + TAe + TENM5/8 + TENMe)]\}}.$$

Onde:

CD = Coeficiente de Distribuição
NA1/4 = Nº de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual
ENMe1/4= Estimativa de Novas Matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual = zero
NA5/8 = Nº de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual
ENM5/8 = Estimativa de Novas Matrículas da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular do Município ou Governo Estadual = zero
NAe = Nº de Alunos do Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual
ENMe = Estimativa de Novas Matrículas no Ensino Fundamental Especial do Município ou Governo Estadual = zero
TA1/4 = Total de Alunos da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado
TENM1/4 = Total de Estimativa de Novas Matrículas da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular no âmbito do Estado = zero
TA5/8 = Total de Alunos da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular, no âmbito do Estado
TENM5/8 = Total de Estimativa de Novas Matrículas da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental Regular no âmbito do Estado = zero
TAe = Total de Alunos do Ensino Fundamental Especial, no âmbito do Estado
TENMe = Total de Estimativa de Novas Matrículas no Ensino Fundamental Especial no âmbito do Estado = zero
FD1 = Fator de Diferenciação para a 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental Regular = 1,00
FD2 = Fator de Diferenciação para o Ensino Fundamental Especial e 5ª a 8ª série Regular = 1,05

Uma vez definido o coeficiente de distribuição da unidade federativa em questão, pode-se calcular seu valor devido. Para isso, será tomado o montante arrecadado dentro do estado para o FUNDEF, levando em consideração a arrecadação municipal e estadual. Feito isso o valor é multiplicado pelo Coeficiente de Distribuição, chegando – dessa forma – ao valor correspondente àquele ente federativo.

Calculado o valor percebido pelo ente, poder-se-á verificar qual o VAA dos estados. Para tal, será levado em consideração o total das receitas arrecadadas em âmbito estadual destinadas ao FUNDEF em relação ao número de alunos matriculados em toda a rede pública de ensino que são contabilizados para efeitos desse Fundo. Ao se efetuar a divisão daquele por esse, chegar-se-á ao montante que será aplicado.

Paralelamente a esse processo, a União define um quantitativo mínimo nacional destinado a cada estado. No caso em que a conta referida anteriormente não atingir o piso estabelecido pelo ente central, essa irá fornecer recursos a título de complementação. Dessa forma, cada ente da federação poderá calcular qual o valor que irá de fato receber do Fundo, incluindo se fará jus ou não à complementação da União.

Explicada a fórmula de cálculo da transferência total que o ente deverá obter, passa-se à análise das vinculações, as quais a aplicação dos recursos do FUNDEF se submete. No entanto, cabe relembrar, que a finalidade do Fundo concerne à valorização dos profissionais do magistério e à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.

Em primeiro lugar, e no que se refere à parte de valorização dos profissionais do magistério, o Fundo exige que não menos de sessenta por cento dos recursos sejam utilizados anualmente para a remuneração dos profissionais do magistério que atuam na rede pública de educação, mais especificamente no nível fundamental de ensino. Além disso, entram nessa conta aqueles cedidos às instituições sem fins lucrativos que ofertem ensino gratuito para alunos portadores de necessidades especiais.

Em seguida, já entrando na parte de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, quarenta por cento dos recursos devem ser aplicados em ações nesse sentido. Essas estão definidas no art. 70 da LDB, conforme discriminados na tabela 1:

Tabela 1 - Exemplos de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público no Brasil.

INCISOS DO ART. 70 DA LDB	EXEMPLOS
I – remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;	• Capacitação dos docentes. • Remuneração dos profissionais da educação. • Habilitação de professores leigos.
II – aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;	• Aquisição de imóveis. • Reforma de prédios escolares. • Construção de imóveis.
III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;	• Pagamento de serviços de energia elétrica. • Manutenção de salas de informática. • Pagamento de serviços de fornecimento de alimentos para a merenda escolar.
IV – levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;	• Despesas de pesquisas para levantamentos estatísticos para fins de geração de informação gerencial para o ensino fundamental. • Contratação de equipes para avaliação de políticas públicas voltadas para o ensino fundamental.
V – realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	• Aquisição de materiais de consumo como papéis, canetas, grampeadores, etc. • Despesas com serviços de limpeza • Despesas com almoxarifado
VII – amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;	• Amortização e/ou pagamento de juros de operações de crédito contratadas para atender a quaisquer dos incisos do art. 70 da LDB
VIII – aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar	• Aquisição de livros. • Aquisição de veículos de transporte escolar. • Despesas com combustível de veículos de transporte escolar.

Fonte: art. 70 da lei nº9394 (LDB), manual de orientação do FUNDEF 2004. Elaboração do autor

Nota: o inciso VI, o qual se refere à concessão de bolsas de estudo a alunos, não se aplica ao FUNDEF, uma vez que o Ensino Fundamental é integralmente gratuito.

Retomando a discussão empreendida no primeiro capítulo a respeito da classificação das transferências governamentais realizada por Prud'home e Shah (2004),

pode-se estabelecer a classificação adequada do FUNDEF, segundo essa ótica. Em primeiro lugar, quanto ao grau de autonomia concedido ao ente, o Fundo em questão se caracteriza como de dotação específica, uma vez que os recursos já estão vinculados às finalidades pré-definidas. No que diz respeito à liberdade por parte do ente central para o repasse dos recursos, esse se apresenta como automático, haja vista que os percentuais já estão vinculados por lei às fontes do Fundo e não poderá a União – e nenhum dos outros entes da federação – por meio de ato discricionário, negar a transferência dos valores. Por fim, no concernente ao conhecimento prévio a ser auferido pelos beneficiários, o FUNDEF não possui uma definição clara, embora se aproxime mais do total aberto, há uma parcela que já é conhecida *ex ante* que é o percentual de vinculação dos impostos componentes do Fundo – o qual se aproxima mais do total fixo.

Finalizando a análise da classificação dos recursos do FUNDEF, tomando-se por base o modelo proposto por Prado (2003) o Fundo multigovernamental se enquadrará nas duas classificações, vertical e horizontal. Vertical, no que tange ao repasse financeiro utilizado pela União aos estados e municípios que não conseguirem atingir o VAA mínimo estabelecido. E horizontal, no antro dos municípios que retiram menos do Fundo do que sua contribuição – para possibilitar que um outro ente, de menor poderio econômico, possa garantir um valor adequado para suas despesas em educação.

4.2 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

Esta seção trata de uma análise sobre a implantação do FUNDEB e sua classificação como um mecanismo de transferências. O principal objetivo é esclarecer seu mecanismo de funcionamento, incluindo a formação dos componentes do Fundo, os critérios de repasse e o modo de utilização das receitas recebidas pelos entes descentralizados. Essas informações foram retiradas de seu manual de orientação, o qual foi elaborado pelo MEC em 2009.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi criado em 2006, através da Emenda Constitucional nº 53/2006. Mais tarde, esse foi regulamentado, em 2007, pela lei nº 11.494/2007 e pelo decreto nº 6.253/2007. Tal Fundo multigovernamental de natureza contábil viria para substituir o antigo FUNDEF. Um dos grandes argumentos para essa substituição concerne na possibilidade de que os demais níveis de ensino, não

somente o Fundamental, pudessem usufruir de fluxos de recursos contínuos para a promoção da educação. Dessa forma, o FUNDEB traz para o âmbito de seu cálculo o número de alunos matriculados no nível infantil e médio. Através dessa estratégia, pretende-se obter uma universalização do ensino, garantindo aos cidadãos, além do obrigatório (Ensino Fundamental), outras etapas de ensino.

O FUNDEB possui duração prevista até o ano de 2020. Contudo, sua implantação iniciou-se em 2007, substituindo-se o FUNDEF. Essa transição se deu de modo gradual, elevando-se paulatinamente a porcentagem de vinculação dos recursos e o número de matrículas que entram em seu cômputo, até atingir o valor estabelecido.

No concernente às origens dos recursos, seus quantitativos foram ampliados em relação ao Fundo anterior. A partir de então, além dos tradicionais FPE, FPM, ICMS, Lei complementar nº 87/86 e IPIexp, entram para a composição do FUNDEB o Imposto Sobre Transmissão *causa mortis* e doações de quaisquer bens ou Direitos (ITCMD), o Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural (cota-parte dos Municípios) (ITRm). Além desses, inclui-se agora também a arrecadação de impostos que a união eventualmente venha instituir e as receitas da dívida ativa tributária, juros e multas relativas aos impostos supracitados. Cabe colocar ainda que a União permanece realizando a complementação ao Fundo. No entanto, a partir de 2007 ela passa a possuir valores pré-determinados para a complementação os quais, assim como os impostos supracitados, aumentarão gradativamente até o ano de 2010, quando a transição é completada.

Para demonstrar como é estabelecida a implantação gradual do FUNDEB foi construída a tabela 2:

Tabela 2 - Escala de implantação financeira do FUNDEB (2007-2020) no Brasil.

UFs	Origens dos recursos	Contribuição à formação do Fundo			
		2007	2008	2009	2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e Municípios	FPE,FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp(*)	16,66%	18,33%	20%	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos(*)	6,66%	13,33%	20%	20%
União	Complementação federal (**)	R$ 2 bilhões	R$ 3 bilhões	R$ 4,5 bilhões	10% da contribuição total de Estados, DF e Municípios

Fonte: FNDE.

Outra inovação em relação ao Fundo anterior é a forma da distribuição de recursos complementares da União. Embora essa tenha perdido a discricionariedade em relação ao montante de sua contribuição, ela agora pode distribuir até o limite de dez por cento de sua complementação para os entes subnacionais que possuam programas voltados para a melhoria da qualidade da educação básica. Tais programas são definidos previamente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade a qual pode decidir, por exemplo, pelo não emprego desse percentual em ações desse tipo, nesse caso ele será distribuído de modo a auxiliar os entes subnacionais a alcançar o VAA mínimo estabelecido.

Entrando mais especificamente na questão dos alunos que serão computados para fins do calculo do coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEB, verificam-se diversas alterações em relação à política anterior. No que tange ao governo estadual, serão considerados os alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio, incluindo aqueles do Ensino de Jovens e Adultos (EJA), e os da educação especial. Já para aquilo que tange aos municípios, inclui-se em seu cálculo a educação infantil (creches e pré-escolas) e o Ensino Médio continua a não ser computado, inclusive os alunos do EJA.

Entrando em consonância com os recursos que terão seu percentual de vinculação elevado ao longo da implantação do Fundo, o número de alunos que não eram incluídos no cálculo do FUNDEF será considerado gradativamente. A tabela abaixo demonstra como essa evolução aconteceu em cada um dos níveis de ensino:

Tabela 3 - Escala de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB no Brasil a partir de 2007

Esferas	Etapa/modalidade da educação básica	Fração de matrículas consideradas		
		2007	2008	A partir de 2009
Escolas públicas (estaduais, distritais e municipais)	educação infantil (creche e pré-escola)	1/3	2/3	3/3
	Ensino Fundamental (regular e especial)	3/3	3/3	3/3
	Ensino Fundamental EJA	1/3	2/3	3/3
	Ensino Médio (regular, profissional integrado e EJA)	1/3	2/3	3/3
Escolas conveniadas	Educação infantil (creche)	-	2/3	3/3
	Educação infantil (pré-escola)	-	2/3	3/3(*)
	Educação especial	-	2/3	3/3

Fonte: FNDE
Nota: (*) Até 2011, sendo considerados por todo o período (2008 a 2011) os dados de matrículas do Censo Escolar de 2006).

Uma vez definidos quais os percentuais do cômputo do número de alunos por nível de ensino que serão utilizados para o cálculo do VAA por unidade da federação, o número de matrículas é definido de acordo com o Censo Escolar e serão utilizados como referência para o ano seguinte, independentemente de alterações posteriores.

É importante ressaltar nesse momento que no FUNDEB, inovando em relação a seu antecessor (FUNDEF), a partir do ano de 2008, as instituições conveniadas com o estado (educação especial) e com os municípios (creches e pré-escolas) poderão receber recursos do novo Fundo. Desde que comprovem os seguintes quesitos: 1) seja uma instituição do tipo comunitária, confessional ou filantrópica; 2) atendam alunos de educação especial; 3) ofereçam ensino gratuito com isonomia de acesso e permanência na escola; 4) aplicação de seus excedentes financeiros em creches, pré-escolas ou educação especial; 5) devem atender a padrões de qualidade pré-estabelecidos pelos órgãos normativos do sistema a que pertencem; 6) por fim, devem possuir Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, o qual é emitido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, ou ter credenciamento expedido regularmente pelo órgão de ensino.

Feito isso, entra-se no que concerne ao peso de cada matrícula no cálculo do coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEB. Assim, como seu predecessor,

esse Fundo não trata de forma idêntica todos os níveis de ensino e estabelece critérios de diferenciação para o repasse da transferência de acordo com o tipo de matrícula de cada ente subnacional. Dessa forma, cada nível de ensino e cada modalidade de escola (rural, integral, educação profissional) possuirá um peso específico dentro do cálculo desse coeficiente. A título exemplificativo, os fatores de ponderação mais recentes (aqueles que serão utilizados para 2013) estão sintetizados na tabela abaixo:

Tabela 4 - Fatores de ponderação de cada modalidade de ensino para o cômputo do FUNDEB em 2013 no Brasil.

Modalidade de ensino	Fator de ponderação
Creche em tempo integral pública	1,30
Creche em tempo integral conveniada	1,10
Pré-escola em tempo integral	1,30
Creche em tempo parcial pública	0,80
Creche em tempo parcial conveniada	0,80
Pré-escola em tempo parcial	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
Ensino fundamental em tempo integral	1,30
Ensino médio urbano	1,20
Ensino médio no campo	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
Educação especial	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20

Fonte: Diário Oficial da União de 30 de julho de 2012.

Através desses fatores, o ente central estabelece diferenciações concernentes às especificidades de cada nível de ensino, corroborando o fato de que alguns deles necessitam de um maior aporte de recursos para que se sustente. Como exemplo, nota-se a diferenciação entre a creche pública em tempo parcial (0,8) e o ensino médio em tempo integral (1,3). Dessa forma, esse é 62,5% maior do que aquele, em termos relativos. Tal fato é importante para que seja promovida a indução do aumento de todas as instâncias de matrícula, uma vez que à medida que a complexidade do nível de ensino aumenta, elava-se também a quota de despesa para sua manutenção e

desenvolvimento. Caso esse mecanismo não existisse, os governos subnacionais receberiam grandes incentivos para elevar o número de matrícula dos níveis menos onerosos em termos orçamentários, dado que a contrapartida oferecida para esse nível seria a mesma do que aqueles que necessitam de uma maior aplicação de recursos.

Cabe ressaltar, no entanto, que as matrículas não são consideradas de modo homogêneo em todos os níveis federativos. Em outras palavras, algumas instâncias de ensino não entram no cálculo referido acima a depender do ente subnacional em questão. Os critérios para entrar ou não no cômputo do Fundo obedecem ao seguinte padrão:

Tabela 5 - Critérios de consideração dos alunos na distribuição dos recursos do FUNDEB a partir de 2007 no Brasil

Segmento da educação básica	Matrículas nas escolas			
	Estaduais	Distritais	Municipais	Conveniadas (*)
Educação Infantil (creches)	Não	Sim	Sim	Sim
Educação Infantil (pré-escola)	Não	Sim	Sim	Sim (por 4 anos)
Ensino Fundamental regular	Sim	Sim	Sim	Não
Ensino Médio	Sim	Sim	Não	Não
Educação Especial	Sim	Sim	Sim	Sim
Educação de Jovens e Adultos (ensino fundamental)	Sim	Sim	Sim	Não
Educação de Jovens e Adultos (ensino médio)	Sim	Sim	Não	Não

FONTE: FNDE.
Nota: (*) A partir de 2008

É através da estrutura enunciada acima que se poderá calcular qual o VAA de cada unidade federativa. Em relação à estrutura lógica de cálculo, o FUNDEB não realiza nenhuma alteração em relação ao Fundo anterior, ou seja, embora novos elementos tenham sido incluídos, a ideia básica do cálculo permanece a mesma. Dessa forma, para que essa seja empreendida, em primeiro lugar, são tomados todos os recursos levantados para o Fundo dos municípios e estados. Depois esse valor é dividido pelo número total de alunos matriculados no âmbito desses entes federativos, levando-se em conta os fatores de ponderação estabelecidos. Dessa forma, obtém-se o valor por aluno ano de cada um dos estados, sem contar com a complementação da União (a qual será tratada a seguir). Vale ressaltar, ainda que, nos primeiros anos do FUNDEB, alguns níveis de ensino não eram computados em sua totalidade, conforme foi explicado anteriormente.

O FUNDEB, diferentemente de seu antecessor, possui valores mínimos estabelecidos de complementação por parte da União. Dessa forma, o piso do VAA deixa de ser estabelecido anualmente pelo presidente da república, o que – segundo Costa (2005) – fazia com que houvesse uma tendência de uma menor participação do ente central. Em outras palavras, a subestimação do VAA mínimo nacional – que era praticada pelo executivo central – não pode mais ocorrer, uma vez que o percentual da complementação da União é fixado em 10% do total do FUNDEB, a partir de 2010. No novo Fundo, portanto, para que se chegue ao valor mínimo nacional inclui-se no cálculo a parcela competente à federação, a qual está definida na tabela 2. No entanto, caso o VAA dos níveis de ensino contemplados pelo Fundo anterior esteja abaixo do valor real mínimo estabelecido por esse em 2006 (inflacionado pelo INPC), a União terá que aumentar seu aporte de recursos até o ponto em que o montante do último ano de vigência do FUNDEF (2006) seja alcançado.

Realizando uma ressalva na questão das limitações do Fundo, encontra-se a EJA. Embora essa modalidade seja incluída no FUNDEB, esse estabelece um limite de quinze por cento no que se refere ao total dos recursos para esse nível de ensino. Se em algum estado a EJA, devido ao seu elevado número de alunos, ultrapasse – após realizada a ponderação – o limite máximo citado, o valor aluno ano para ele terá que ser reduzido até que se atinja um valor dentro do patamar pré-definido.

Uma vez estabelecido o VAA mínimo, pode-se começar a calcular qual o montante de recursos para cada unidade da federação. Assim como no FUNDEF o valor total arrecadado pelo Fundo no âmbito do estado (incluída a complementação da União, quando houver) é multiplicado pelo Coeficiente de Distribuição. Dessa forma, pode-se chegar a um valor para cada ente subnacional. Para a definição exata desse coeficiente, segue-se a mesma lógica da fórmula aplicada para o Fundo anterior, ou seja, toma-se o número total de matrículas em cada um dos níveis de ensino (ajustados pelos fatores de ponderação descritos anteriormente) da unidade federativa em questão e divide-se pelo total de matrículas do estado (incluindo o ente estadual e municipal, também de modo ponderado).

Como dito acima, depois de calculado o valor do coeficiente de distribuição dos recursos para cada unidade federativa, para que se chegue ao resultado final do montante a ser percebido pelo ente basta que se multiplique seu respectivo coeficiente pelo valor total do Fundo estadual (incluídos os repasses da União, se

houver). Cabe observar, no entanto, que o montante final não poderá ser inferior ao valor real do mínimo nacional do FUNDEF em 2006 e nem do montante, de modo individual, desse Fundo no mesmo ano. Além disso, a parcela correspondente ao EJA não poderá exceder a 15% do total da transferência.

Assim como no FUNDEF, foi criada uma conta bancária junto ao Banco do Brasil, o qual fica responsável pela movimentação dos repasses. O fluxo de deposito dos recursos segue a periodicidade de cada fonte componente do Fundo, qual seja: semanalmente, o ICMS; Decenalmente, o FPE, FPM, IPIexp e ITRm; mensalmente, a Lei complementar nº 87/96 e a complementação da União; e, por fim, o IPVA e o ITCMD, seguem o cronograma de cada estado. Neste mesmo parágrafo, cabe ressaltar que da mesma forma como ocorria no FUNDEF, os recursos seguem fluxos próprios de arrecadação, o que significa dizer que os repasses totais mensais do FUNDEB não serão homogêneos ao longo do ano, mas sim compostos de picos e vales obedecendo aos fluxos de arrecadação.

Outra inovação em relação ao antigo Fundo é a previsão de que – se alguma verba que já tenha sido repassada tenha previsão de utilização superior a quinze dias – o valor deverá ser aplicado em ativos de curto prazo ou mercado aberto, lastreados em títulos da dívida pública. Embora, isso seja extremamente relevante para se dirimir o efeito da corrosão inflacionária, há que se fazer uma ressalva do ponto de vista do jogo federativo no próximo parágrafo.

Umas das finalidades dos repasses da União ao Fundo concernem à promoção da equidade nos gastos com a educação e a promoção da descentralização das políticas educacionais. No entanto, ao se utilizar o dinheiro que não possui previsão de pagamento em um prazo mínimo de quinze dias para aplicações financeiras lastreadas em títulos da dívida pública, a União passa a se apoderar de parte dos recursos do Fundo, em detrimento dos entes subnacionais conforme se verá agora. Imagine-se uma situação hipotética na qual uma certa unidade federativa possua uma taxa interna de retorno no valor de X por cento maior do que a taxa SELIC. Nesse caso, ao invés de o próprio ente utilizar o dinheiro em aplicações mais rentáveis do que a taxa de juros paga pelos ativos da dívida pública, ele perde esse valor X sendo que é obrigado a empregar seu dinheiro nesses últimos.

Da mesma forma que seu antecessor, os recursos oriundos do FUNDEB são vinculados a ações específicas na área de educação, sendo compreendida da

seguinte maneira: 60% deverão ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério, seja ele efetivo ou temporário, regido pelo regime jurídico único ou pela consolidação das leis do trabalho.

Em relação aos outros quarenta por cento do FUNDEB, esses são utilizados em despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica. Em relação ao FUNDEF, a estrutura do tipo 60% para o magistério e 40% para manutenção e desenvolvimento da educação foi mantida. No entanto, em consonância com sua expansão, o novo Fundo atende, a partir de agora, a toda a educação básica e não só o nível fundamental como o anterior. Quanto à definição do que é considerado como despesa em manutenção e desenvolvimento da educação básica, essa está definida no art. 70 da LDB. A qual já foi exemplificada anteriormente na tabela 1.

Por fim, entrando nos conceitos teóricos trabalhados na seção anterior, quais sejam: a classificação proposta por Prud'home e Shah (2004) e Prado (2003). O novo Fundo não se altera em relação ao anterior no que concerne às classificações apresentadas por esses autores, qual seja: dotação específica, automático, maioria de total aberto e um misto de vertical e horizontal.

4.3 O FUNDEF/FUNDEB como mecanismos de Indução em Alocação de Recursos em Educação.

Como discutido na seção anterior, o FUNDEF/FUNDEB possuem como seus objetivos principais a redução da desigualdade na oferta de ensino entre as unidades da federação, a promoção do aumento do número de matrículas e a canalização de recursos voltados para o fomento da educação.

Tais Fundos representam mecanismos de coordenação federativa no sentido de induzir os entes descentralizados a determinadas ações com vistas a obter um maior repasse de recursos. Eles podem ser concebidos, nesse sentido, como grandes avanços no que concerne ao modelo de distribuição de recursos, uma vez que promove uma melhoria da coordenação, previsibilidade e equilíbrio nas relações intergovernamentais (OLIVEIRA, 2003).

Em um contexto federativo eivado pelas desigualdades regionais, como é o caso do brasileiro, a instituição de mecanismos redistributivos de recursos podem possuir um caráter essencial para a manutenção da coesão do pacto federativo. Nesse sentido, o Fundo criado pela União poderá obter um caráter de redistribuição de

recursos, quanto maior for o esforço dos entes de menor poderio econômico em ofertar unidades de ensino para seus cidadãos (PRADO, 2003).

Além do supracitado, outro fator que será crucial para o fomento da equidade dentre os entes subnacionais é a participação da União. Embora, historicamente, essa não tenha uma participação ativa no financiamento da educação básica. Ao se introduzir o FUNDEF, mas, principalmente, com a instituição do FUNDEB essa começa a alocar recursos financeiros significativos, de modo a promover diretamente uma elevação dos vales existentes nos montantes de recursos disponíveis para despesas em educação dentre os entes da federação (VAZQUEZ, 2011).

Conforme foi discutido na seção anterior, o Coeficiente de Distribuição de recursos do Fundo adota como seu principal critério o percentual de matrículas do ente em relação a seu total no estado (incluindo governos municipais e estadual). Tal fato implica dizer, genericamente, que os recursos percebidos pela unidade federativa estarão diretamente ligados ao seu número de matrículas. Em outras palavras, quanto maior o atendimento da demanda educacional, maior será o montante do Fundo correspondente para o ente. Esse é o grande reforço positivo oferecido pelo FUNDEF/FUNDEB para que os estados e municípios possam aumentar sua oferta de ensino. Em via oposta, uma vez que todos contribuem para o Fundo, o subatendimento da demanda educacional pode levar a uma perda de receitas tributárias. Tal fato é o principal reforço negativo do Fundo.

Diversas são as iniciativas por parte do governo federal de manter certo nível de despesa em educação. Desde a CF/88, por exemplo, é estabelecido no artigo 212 que será aplicado em despesas com educação, anualmente, nunca menos de 18% para a União e 25% para os estados e municípios da receita de impostos e transferências anuais, a qual reflete a vinculação iniciada com a emenda Calmon – embora aquela tenha aumentando o quantitativo de vinculação se comparada com essa.

Em harmonia com essa diretriz, o FUNDEF/FUNDEB – ao subvincular recursos de algumas fontes tributárias para sua constituição e, após seu repasse aos entes subnacionais, definir sua aplicação em ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica e valorização do magistério – constitui um importante mecanismo de alavancagem financeira para a expansão da despesa na função educação (COSTA, 2005).

Como se pode notar, os Fundos adotados como instrumento de fomento utilizam-se amplamente de ações auxiliares na coordenação federativa. A unidade central continua a cuidar diretamente da promoção das unidades de ensino superiores. No entanto, essa começa – através da criação do FUNDEF e FUNDEB – a chamar para si o papel de coordenadora das ações voltadas para a educação básica (COSTA, 2005).

Ao estabelecer regras claras e inteligíveis para o funcionamento dos Fundos a União possibilita aos entes subnacionais o planejamento do modelo de adesão mais adequado à singularidade de cada região. Dentro desse mecanismo, encontrar-se-ão incentivos positivos e negativos para a adesão ou não, respectivamente, ao mecanismo em questão. Dessa forma, cada estado e Município pode verificar o quão vantajoso será para ele alterar seu comportamento em função da política estabelecida (ARRETCHE, 2003).

Neste sentido, o FUNDEF/FUNDEB parecem entrar em consonância com o que afirma Wiesner (1997), o qual coloca que as políticas públicas estabelecidas pelos entes centrais, que atuam como coordenadores, devem possuir regras claras e previsíveis, de modo que orientem a escolha racional dos entes descentralizados. Ainda segundo o autor, seria dessa forma que uma unidade federativa central poderia alcançar suas metas definidas previamente.

Gomes (2008), ao analisar os efeitos do FUNDEF/FUNDEB, sob a ótica institucionalista, afirma que os Fundos estabelecem incentivos e constrangimentos aplicáveis isonomicamente aos entes descentralizados da federação. Segundo ele, ao estabelecer essa diretriz, a decisão de um ente descentralizado de expandir ou não sua rede de ensino será balizada, também, pela dinâmica estabelecida pela União no que concerne aos ganhos ou perdas que isso implicará.

Como exemplo prático, cite-se um Município que possui uma despesa de X reais *per capita* para a manutenção das séries iniciais do ensino fundamental urbano. Nesse caso, a expectativa de repasse poderá ter grande impacto para a adesão ou não à política de aumento do número de matrículas. Suponha-se que para cada nova matrícula esse ente tenha uma expectativa de 1,2 X reais a mais em sua receita. Nesse caso extremo, o Município irá, como um agente racional, empreender todas as ações viáveis para expansão de matrículas nesse nível de ensino. No entanto, no outro braço da balança, caso ele obtenha uma previsão de apenas 0,1 X reais para cada novo aluno, esse incentivo, tomado de modo isolado, não será suficiente para lograr o objetivo

pretendido pela União. No entanto, há de se considerar que outros fatores poderão influenciar no cálculo da ação municipal como, por exemplo, o interesse em promover essa determinada política, a capacidade técnica, física, dentre outras.

Através dessa dinâmica de previsão de aumento ou perda de receitas, os efeitos redistributivos dos Fundos começam a ficar evidenciados. É nessa corrente de pensamento que alguns autores apontam que o FUNDEF/FUNDEB podem ser classificados como uma pequena reforma tributária, haja vista que vinculam uma série de receitas tributárias a uma função orçamentária específica. Além disso, alguns entes irão receber um aporte maior de recursos e outros um menor, devido à existência do Fundo (NEGRI, 1997; COSTA 2005; VAZQUEZ, 2011).

Tal mecanismo tributário, no entanto, é o grande responsável pela alteração da forma de financiamento da educação. Antes da instituição desses Fundos, cada unidade federativa descentralizada ofertava seus serviços educacionais, quase que exclusivamente, de acordo com sua capacidade econômica e suas prioridades – de maneira autárquica – em desenvolver tais ações. Com a criação desses Fundos Multigovernamentais, a fonte utilizada para o financiamento será baseada, também, no quantitativo de alunos matriculados e não somente na arrecadação fiscal do ente descentralizado (VAZQUEZ, 2011).

Na prática, não é absurdo pensar que o supracitado implica em dizer que as ações educacionais aumentam seu grau de independência das condições econômicas dos diversos entes da federação. Uma das grandes metas da União, com esses mecanismos de indução, concerne à promoção da isonomia da oferta de ensino. No entanto, anteriormente, a desigualdade regional impactava sobre esse fator. Nesse sentido, a desvinculação da capacidade orçamentária com a oferta de ensino pode ser extremamente positiva para o objetivo expresso.

Tais problemas de desigualdade na oferta de ensino decorrem também de outros fatores relacionados aos arranjos institucionais brasileiros. Nesse sentido, Costa (2005) coloca que:

> No caso da educação fundamental brasileira, a trajetória das relações intergovernamentais revela vários problemas de divisão de competências, atribuições, recursos entre os entes federados. Ao contrário de outras políticas sociais, a educação básica consolidou-se e expandiu-se por meio principalmente dos níveis subnacionais de governo, com a participação complementar da União. A legislação

> definia a educação fundamental como atribuição concorrente de estados e municípios (COSTA 2005, p. 6)

Nessa lógica, o FUNDEB traz alguns mecanismos que visam dirimir os problemas de conflito federativo. Isso decorre do fato de que os recursos do Fundo não atendem a todos os níveis de ensino nos municípios e estados. Como visto na seção anterior, aquele introduzido como ente federativo pela CF/88 não recebe recursos provenientes do nível médio de ensino. Por outro lado, para a unidade estadual não se considera para o cômputo de seus recursos as creches e pré-escolas. Há de se ressaltar, no entanto, que – embora isso seja desejável do ponto de vista de repartição de competências – podem ocorrer problemas no curto prazo, como é o caso das escolas municipais de ensino médio que não irão receber recursos advindos dos Fundos.

Entrando em alguns dos efeitos do FUNDEF, no que tange à descentralização dos serviços educacionais, indica-se que esse teve um impacto significativo em relação ao aumento do número de matriculas de ensino fundamental no âmbito dos municípios. Tal fato se liga diretamente à existência de recursos adicionais como contrapartida à assunção de obrigações no atendimento da demanda por ensino. Apesar dos estados já terem tentado repassar essa responsabilidade para o ente citado, faltavam incentivos para que isso se concretizasse (COSTA, 2005).

No entanto, quando aqueles finalmente se concretizaram, através do Fundo multigovernamental, sua transição foi extremamente brusca, gerando alguns problemas institucionais de sua municipalização. Os municípios não estavam completamente preparados para a assunção dessas obrigações. Esses a fizeram, no entanto, com o intuito de auferir um maior repasse de recursos. Além disso, os processos de negociação eram demasiadamente assimétricos, principalmente para os municípios que mais dependiam das transferências, geralmente também os mais frágeis institucional e financeiramente (COSTA, 2005).

Continuando a análise de seus efeitos, o autor supracitado afirma que embora, tenha havido uma descentralização maior, em termos de redução de desigualdades regionais na oferta de ensino o resultado poderia ser muito mais satisfatório, uma vez que a União – por não possuir valores pré-definidos para sua complementação – subestimava o piso do VAA de modo que não necessitasse de despender uma grande gama de recursos.

No entanto, embora a União tenha subestimado o VAA, os resultados relacionados á distribuição de recursos foram satisfatórios. Segundo Costa (2005), os municípios menos favorecidos economicamente receberam mais recursos do que aqueles de melhor poderio econômico, pelo menos em termos proporcionais, no estado de Minas Gerais. Além disso, o autor coloca que:

> O FUNDEF mostrou-se insuficiente como mecanismo de coordenação, pois não fomentou – na verdade, não estava entre seus objetivos – relações ou espaços institucionalizados que proporcionassem equilíbrio federativo e a participação dos diferentes níveis de governo na formulação e nas estratégias de implementação das políticas educacionais e, especificamente, na redistribuição de encargos, recursos e condições no ensino fundamental. (COSTA, 2005, p. 206)

No caso da capacitação dos professores a melhora foi bastante modesta. De acordo com Costa (2005), esse fator demanda um maior tempo para sofrer melhoras significativas e o período analisado por ele pode ter sido demasiado curto para a verificação desse efeito.

Vazquez (2011), ao analisar o FUNDEB no âmbito nacional, afirma que esse avançou bastante em relação a seu antecessor. Principalmente no que tange à abrangência do número de matrículas contempladas para o cômputo do Fundo. Além disso, o volume de recursos destinados a esse aumentou e a União passou a ter uma quota pré-definida de participação.

Anteriormente, com o FUNDEF, a educação básica havia ficado resumida apenas ao segmento do Ensino Fundamental. Tal fato foi uma das principais críticas lançadas contra o Fundo. Em sua nova versão, portanto, o FUNDEB amplia sua cobertura para os níveis infantil e médio de ensino, contemplando um número de alunos significativamente maior. Para atender a essa demanda foram vinculados a eles novas fontes de receitas tributárias, tais como o IPVA, o ITCMD e o ITR.

Além do supracitado, a União passa a ter montantes pré-estabelecidos para a composição do Fundo. O que não ocorria com o FUNDEF, ou pelo menos essa não era cumprida. Ao estipular qual o quantitativo de receitas que a União deduziria de seu orçamento para a composição do FUNDEB, a crítica da falta de uma maior promoção de isonomia na distribuição de recursos foi acatada.

Com isso, verificou-se que o efeito da municipalização dos recursos[16] não foi tão significativo quanto no FUNDEF, uma vez que o ensino médio passou a ser contemplado e não entra no contagem municipal. Por outro lado, embora as creches e pré-escolas estejam a favor dos municípios nesse cálculo, seu peso relativo é menor do que o daquele outro. No entanto, ainda assim os municípios são aqueles ditos ganhadores de recursos, uma vez que contribuem, em média, menos do que retiram do Fundo (VAZQUEZ, 2011).

Verificou-se também que, diferentemente de seu antecessor, no FUNDEB não se observou um aumento significativo das matrículas dos novos níveis de ensino incluídos (médio e infantil). Segundo o autor supracitado, os incentivos oferecidos não foram suficientemente bons para que houvesse uma mudança de comportamento dos entes subnacionais no sentido de ter uma maior preocupação com o aumento da oferta desses níveis de ensino.

No que tange às desigualdades regionais, Vazquez (2011) encontrou que, no agregado nacional, houve uma forte redução dessas, pelo menos no que tange às desigualdades intraestaduais. No entanto, segundo ele, as desigualdades interestaduais dependem do comportamento da base tributária e da complementação da União (nos casos em que o estado faz jus a ela). Em relação à base tributária, os Fundos não alteraram em essência sua dinâmica. Quanto à complementação da União, o autor demonstra em seu estudo que essa teve um aumento significativo comparado ao Fundef, uma vez que nesse último ela estava se tornando residual.

O capítulo seguinte irá empreender uma análise dos efeitos do FUNDEB em Minas Gerais e seus respectivos municípios. Para tal, será tomado como referência o último ano de vigência do FUNDEF (2006), uma vez que esse é o patamar de partida para o novo Fundo e serve como referência de valor mínimo para todos os anos que se sucederem. Em relação ao FUNDEB serão utilizados dados de sua criação até o ano de 2011 (último balanço encerrado). Para se verificar seus efeitos serão utilizados dados escolares, tais como o número de matrícula, qualificação de professores, dentre outros. Além disso, dados municipais também serão empregados nessa análise como PIB per capita, despesa em educação, dentre outros.

[16] Entende-se, aqui, por municipalização dos recursos a dedução de uma receita estadual e sua respectiva transferência para os municípios.

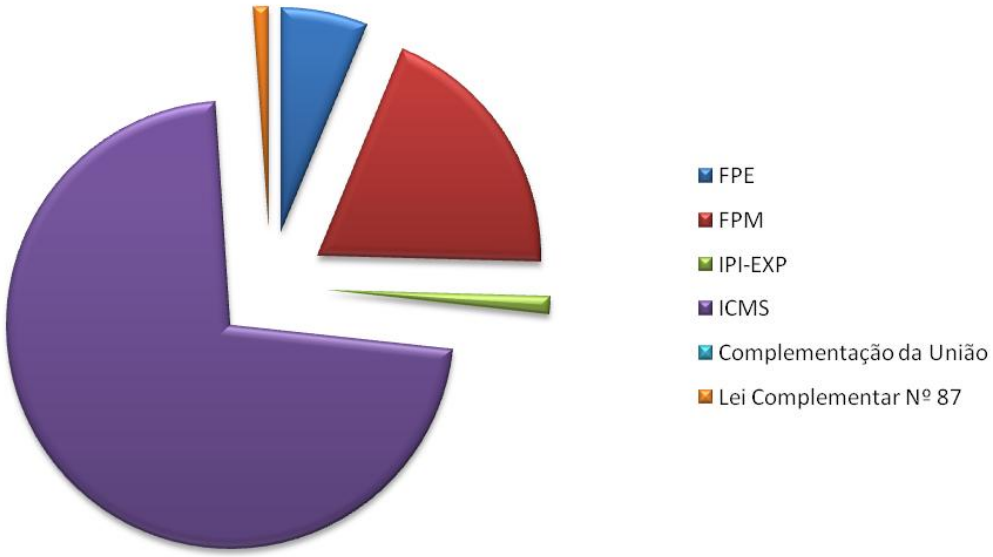
5 – OS EFEITOS DO FUNDEB EM MINAS GERAIS E SEUS RESPECTIVOS MUNICÍPIOS

Essa seção destina-se à análise dos efeitos do FUDEB, desde sua criação até o ano de 2011. Para tal, foi utilizado como marco inicial os dados do último ano de seu antecessor (FUNDEF, 2006). Objetiva-se aqui tratar dos efeitos da alteração do Fundo em termos de canalização de recursos, participação das novas fontes, quem são os entes subnacionais que estão obtendo mais recursos com o Fundo e quem são aqueles que perdem receitas, o comportamento do número de matrículas, a municipalização da oferta de ensino, efeitos sobre os insumos escolares e a valorização do magistério. Para tal feito serão utilizados dados dos balanços estaduais e municipais de 2006 a 2011, os quais são disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN); Censo Escolar, no mesmo intervalo de tempo, os quais são fornecidos pelo MEC; os Coeficientes de Distribuição dos recursos do FUNDEF e FUNDEB, disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); e os PIBs municipais, calculados pela Fundação João Pinheiro.

5.1 O Comportamento das fontes do FUNDEB no governo estadual e municipais

Antes de se empreender qualquer análise mais aprofundada a respeito dos efeitos do FUNDEB, é importante verificar como se dá a formação de seus recursos e como esse era composto anteriormente, ou seja, no FUNDEF. Para tal, observa-se que em 2006 as fontes formadoras desse Fundo, no âmbito municipal, possuíam a seguinte disposição:

Gráfico 1 - Percentual das receitas formadoras do FUNDEF nos municípios de Minas Gerais (2006)

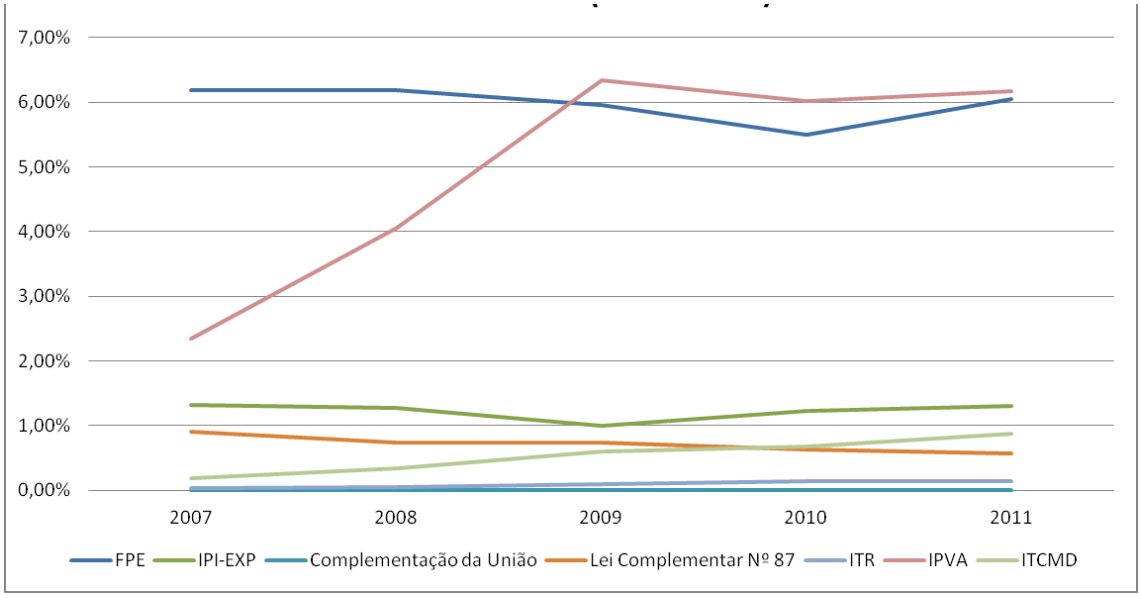


Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor

Como se pode verificar, o principal imposto formador das receitas do FUNDEF, no ano em questão, foi o ICMS sendo responsável por 72,22% de suas receitas. Na sequência, os outros componentes são o FPM com 19,20%, o FPE correspondendo a 6,22%, o IPIexp com 1,30% e a Lei complementar nº87 com 1,06%. É importante ressaltar que, para o caso dos municípios mineiros, a União não chegava a obter participação na formação desse Fundo. Tal fato se deve, como já discutido na seção anterior, à subestimação do valor aluno ano por parte do ente central de modo que os estados com situação financeira um pouco mais favorável não fariam jus a esse complemento.

A partir do ano de 2007, com a implantação do FUNDEB algumas novas receitas são incluídas no cálculo. Por esse motivo, não é viável a comparação do percentual de participação de cada uma das fontes de recursos para a formação do novo Fundo com seu antecessor. No entanto, veja-se como ocorre a evolução da participação de cada um dos componentes do Fundo desde sua criação até o ano de 2011.

Gráfico 2 - Evolução da participação das receitas na composição do FUNDEB nos municípios de Minas Gerais, excluindo-se o ICMS e o FPM (2007-2011).



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor
Nota: os valores do ICMS e FPM foram excluídos do gráfico para possibilitar uma melhor visualização do mesmo. Os valores por ano para o ICMS e o FPM são respectivamente: 2007: 69,93% e 19,10%; 2008: 68,26% e 19,09%; 2009: 66,93% e 18,33%; 2010: 68,84% e 16,94%; 2011: 66,27% e 18,63%.

Como se pôde observar por meio do gráfico 2, a maioria das fontes de recursos mantém-se relativamente estável ao longo do tempo. Com exceção do IPVA, ITCMD e o ITR os quais possuem um aumento relativo de 163,00%, 380,13% e 397,72%, considerando o último e o primeiro ano analisado, respectivamente. No entanto, essa elevação já era esperada.

Conforme visto no capítulo anterior, em 2007, tais impostos possuíam um percentual de vinculação de apenas 6,66%, por se tratarem das novas fontes de recursos do Fundo, ao passo que as demais tinham 16,66%. Esses percentuais seriam elevados progressivamente até o ano de 2009, quando todas as fontes deveriam atingir 20%. Dessa forma, os novos impostos integrantes do Fundo teriam que elevar seu percentual de vinculação mais rapidamente do que aquelas que já partiam do patamar de 16,66%. Daí o aumento maior esperado para eles.

É importante nesse momento do texto que um parêntese seja aberto para que se explique a metodologia que será utilizada para diversas análises dessa seção. Embora a metodologia utilizada anteriormente permita verificar qual a variação relativa de uma fonte do FUNDEB, em relação a seu primeiro ano e o de 2011, esse não é o

modelo mais adequado. Para que se possa, no entanto, obter uma análise confiável do comportamento da participação desses impostos na formação do Fundo foi adotado o seguinte procedimento: primeiramente, foi realizada uma regressão do tipo exponencial, linearizada por anamorfose, para que se pudesse obter a Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) das variáveis em questão. Conforme segue abaixo:

Forma original:

$Y=aX^b$

Forma Linearizada por transformação logarítmica:

$LnY = Ln\ a + b.Ln\ X$

De acordo com Matos (1995, p.34) "a função exponencial é frequentemente usada em economia aplicada para descrever processo de crescimento contínuo ou aproximadamente contínuo de uma variável no tempo". Dessa forma, entendeu-se que a mesma apresenta-se como a mais adequada para a análise dos dados em questão.

Após a realização desse procedimento, o qual foi utilizado mais adiante para a realização de análises semelhantes, pôde-se chegar à tabela 6:

Tabela 6 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P das fontes das receitas que compõem o FUNDEB em Minas Gerais.

.Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
FPE	Y = 0,0627 + 0,9840.X (-1,0706)	-1,60	0,3628
FPM	Y = 0,1935 + 0,9833.X (-1,1181)	-1,67	0,3449
IPI-exp	Y = 0,0125 + 0,9937.X (-0,1537)	-0,63	0,8875
ICMS	Y = 0,7008 + 0,9901.X (-1,8248)	-0,99	0,1655
LC nº87	Y = 0,0099 + 0,8963.X (-7,2878)	-10,37	0,0053*
ITR	Y = 0,0002 + 1,5358.X (5,1989)	53,58	0,0138**
IPVA	Y = 0,0233 + 1,2621 (2,9456)	26,21	0,0602***
ITCMD	Y = 0,0015 + 1,4663.X (5,8898)	46,63	0,0097*

Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

* Estatisticamente significativo a 1%

** Estatisticamente significativo a 5%

*** Estatisticamente significativo a 10%

Uma vez realizado o procedimento supracitado, realizou-se o teste de hipótese, o qual permite averiguar se a TGC da variável em questão é significativa ou não. Nesse sentido, as hipóteses foram categorizadas em dois grupos distintos (H_0 e H_1), conforme segue abaixo:

Ho: TGC = 0

H_1: TGC $\neq$ 0

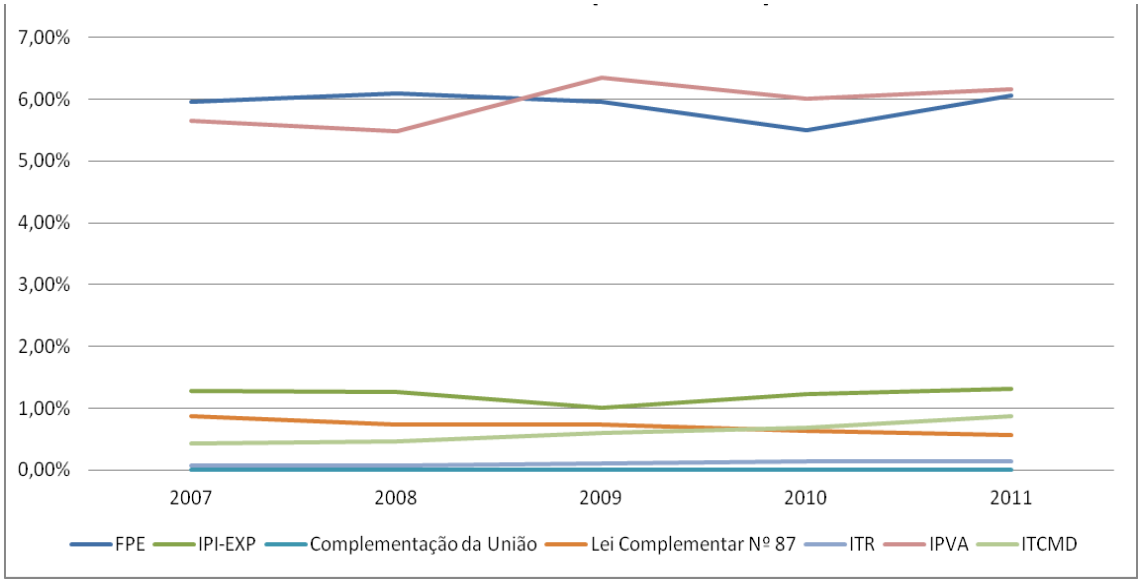
A hipótese nula (H_0) foi aceita quando houve ausência de variação ao longo do tempo, configurando uma TGC = 0, ao passo que a hipótese alternativa (H_1) foi aceita quando se rejeitou H_0 e se confirmou que existe um crescimento ou decrescimento (variação diferente de zero, ou seja TGC $\neq$ 0) ao longo dos anos. Essas foram analisadas em três níveis de significância diferentes de acordo com o aumento da probabilidade de erro da hipótese, quais sejam 1, 5 e 10%.

Como se pôde verificar, de acordo com a tabela 6, excetuando-se pela Lei Complementar nº87 (LC nº87), os impostos que possuíram uma variação na participação da formação do FUNDEB foram justamente as novas fontes de recursos, considerado um nível de significância de 10%. O ITR, IPVA e ITCMD apresentaram, respectivamente, TGCs de 53,58%, 26,21%, 46,63% ao ano. Tal fato já era esperado, a partir da análise da variação relativa efetuada anteriormente. No entanto, há de se ressaltar, que a partir de uma análise mais rigorosa o IPVA não é significativo a 5%. E à medida que se aumenta o rigor apenas o ITCMD e a LC nº87 são estatisticamente significantes a 1%.

No entanto, como já foi discutido, o fato – ao nível de significância de 10% - de apenas os novos impostos apresentarem aumento, com a exceção da LC nº87, pode estar relacionado à progressão da vinculação dos impostos à formação do Fundo – uma vez que, mesmo que o aumento tenha sido confirmado anteriormente, esse pode não se dar exclusivamente pela elevação da taxa de vinculação das novas fontes ao Fundo.

Para que se possa realizar a análise ao longo do tempo de modo mais adequado, em termos da evolução do montante dos impostos na composição do Fundo, sem que este esteja enviesado pelo efeito da transição, foi necessário que se realizasse um controle de todas as fontes de recursos que formam o FUNDEB. Nesse sentido, simulou-se os dados – neste caso específico – de modo que em todos os anos o percentual de recursos vinculado para as fontes seja igual ao período em que a transição já tenha sido completada, ou seja 20% para todos os impostos e 10% do Fundo para a complementação da União, a qual não é verificada para o estado de Minas Gerais. Dessa forma, chegou-se ao gráfico 3:

Gráfico 3 - Evolução da participação das receitas na composição do FUNDEB (tomadas como 20% de vinculação de todas as fontes) nos municípios de Minas Gerais, excluindo-se o ICMS e o FPM (2007-2011).



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor
Nota: os valores do ICMS e FPM foram excluídos do gráfico para possibilitar uma melhor visualização do mesmo. Os valores por ano para o ICMS e o FPM são respectivamente: 2007: 67,34% e 18,39%; 2008: 67,14% e 18,77%; 2009: 66,93% e 18,33%; 2010: 68,84% e 16,94%; 2011: 66,27% e 18,63%.

Após a realização do controle, nota-se claramente que a evolução da participação dos recursos componentes no Fundo mantêm-se praticamente constante ao se comparar o primeiro e o último ano analisado. As exceções são o ITR e o ITCMD os quais possuem respectivamente 106,60% e 99,30% de aumento. Além disso, o dinheiro advindo da Lei Complementar nº87 caiu 35,07%. Cabe ressaltar também, o salto do IPVA de 2008 para 2009 o qual observou um aumento de 15,59%. Os demais não ultrapassam 3% de variação, seja positiva ou negativa.

No entanto, ao se realizar uma analise estatística mais adequada – conforme foi feito antes do controle – pôde-se chegar tabela 7:

Tabela 7 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P das fontes das receitas que compõem a receita do FUNDEB (tomadas como 20% de vinculação) nos municípios de Minas Gerais, (2007-2011).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
FPE	Y = 0,0603 + 0,9931.X (-0,4839)	-0,69	0,6615
FPM	Y = 0,1863 + 0,9923.X (-0,5365)	-0,77	0,6288
IPI-exp	Y = 0,0120 + 1,0028.X (0,0727)	0,28	0,9465
ICMS	Y = 0,6744 + 0,9993.X (-0,1414)	-0,07	0,8965
LC nº87	Y = 0,0095 + 9046.X (-6,5041)	-9,54	0,0073*
ITR	Y = 0,0005 + 1,2499.X (4,6116)	24,99	0,0191**
IPVA	Y = 0,0547 + 1,0271.X (1,6837)	2,71	0,1888
ITCMD	Y = 0,0035 + 1,1933.X (9,8405)	19,33	0,0022*

Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X
* Estatisticamente significativo a 1%
** Estatisticamente significativo a 5%

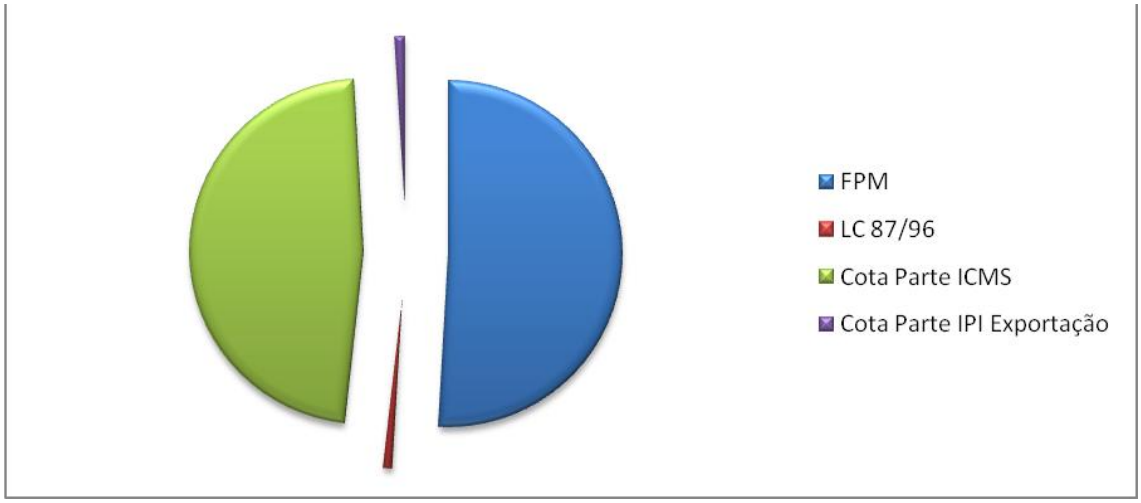
Como se pôde verificar, tomando como base a tabela 7, os percentuais relativos à TGC suavizaram-se após a realização do controle. O IPVA não possui mais um crescimento significativo, mesmo ao se considerar um nível de 10%. Agora, apenas a LC nº87, o ITR e o ITCMD possuem crescimento significativo a 5%, com TGCs respectivas de -9,54%, 24,99% e 19,33%. Vale ressaltar, que essas variações não dizem respeito à implantação gradativa do Fundo, mas sim a um descompasso do crescimento ou decrescimento do montante dos impostos arrecadados em comparação com o total do Fundo.

Esses impostos de fato sofreram variações significativas em seus montantes brutos. Ao analisar o período de 2007-2011, o ITR, o ITCMD e a LC nº87 obtiveram TGCs anuais de 31,17%, 25,23% e -5,06%, respectivamente. Todos significantes a 1%. Isso explica a variação da participação de cada um deles no Fundo.

Uma vez verificado o comportamento dos impostos para a formação do FUNDEB que será repassado aos municípios, passou-se à análise das deduções dos

recursos municipais para a formação desse Fundo. Porém, antes disso, foi realizada a análise de como esses se encontravam antes da instituição do novo Fundo, ou seja, no FUNDEF (2006).

Gráfico 4 - Parcela das deduções efetuadas pelos municípios de Minas Gerais para a formação do FUNDEF (2006)

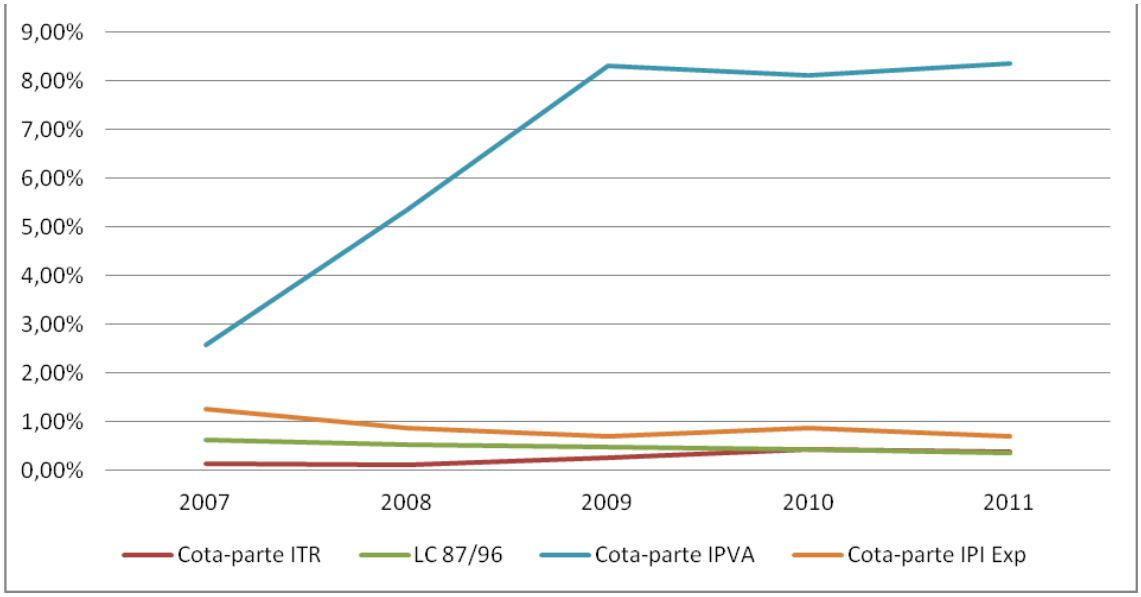


Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do Autor

O gráfico 4 mostra que os municípios, ao financiar o FUNDEF, em 2006, sofriam deduções mais volumosas de duas principais fontes de recursos, quais sejam: cota-parte ICMS (47,36%) e FPM (50,91%). As outras duas, Lei Complementar nº87 e cota-parte IPI exportação, eram bastantes baixas com 0,82% e 0,90% respectivamente.

Com a instituição do FUNDEB, em suma, não foram registradas grandes alterações no que diz respeito a essa dinâmica. Em outras palavras, mesmo após a implantação do novo Fundo as principais fontes de dedução nos municípios continuaram sendo o FPM e a Cota-parte do ICMS , conforme traçado no gráfico 5.

Gráfico 5 - Evolução da participação das deduções das receitas municipais para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, excluindo-se a cota-parte do ICMS e o FPM (2007-2011)



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do Autor
Nota: os valores da Cota-parte do ICMS e FPM foram excluídos do gráfico para possibilitar uma melhor visualização do mesmo. Os valores por ano para a Cota-parte ICMS e o FPM são respectivamente: 2007: 45,26% e 50,10%; 2008: 43,76% e 49,36%; 2009: 42,60% e 47,65%; 2010: 46,07% e 44,07%; 2011: 44,59% e 45,59%.

Diferentemente da participação de cada um dos impostos na formação do Fundo, as deduções efetuadas pelos municípios, excetuando-se a cota-parte do ICMS, apresentam grande variação relativa, ao se comparar o último ano (2011) ao primeiro (2007). Dentre os principais destaques de crescimento, encontrou-se a cota-parte do IPVA com 222,28% e a cota-parte do ITR o qual observou uma evolução de 195%. Do outro lado da balança, com as maiores quedas observou-se a cota-parte do IPI exp com uma redução de 44,24% e a LC 87/96 com 41,90%.

Feito isso, observou-se a significância estatística de cada um dos tributos acima bem como suas Taxas Geométricas de Crescimento de acordo com a tabela 8.

Tabela 8 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da participação das deduções das receitas municipais para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, (2007-2011)

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
FPM	Y = 0,5179 + 0,9702.X (-3,3756)	-2,97	0,0432**
Cota-parte ITR	Y = 0,0009 + 1,4095.X (3,8925)	40,95	0,0300**
LC nº87	Y = 0,0071 + 0,8785.X (-13,2203)	-12,15	0,0009*
Cota-parte ICMS	Y = 0,4415 + 1,0022.X (0,1992)	0,22	0,8547
Cota-parte IPVA	Y = 0,0263 + 1,3173 (2,9379)	31,73	0,0606***
Cota-parte IPI exp	Y = 0,123 + 0,8886.X (-2,0751)	-11,14	0,1296

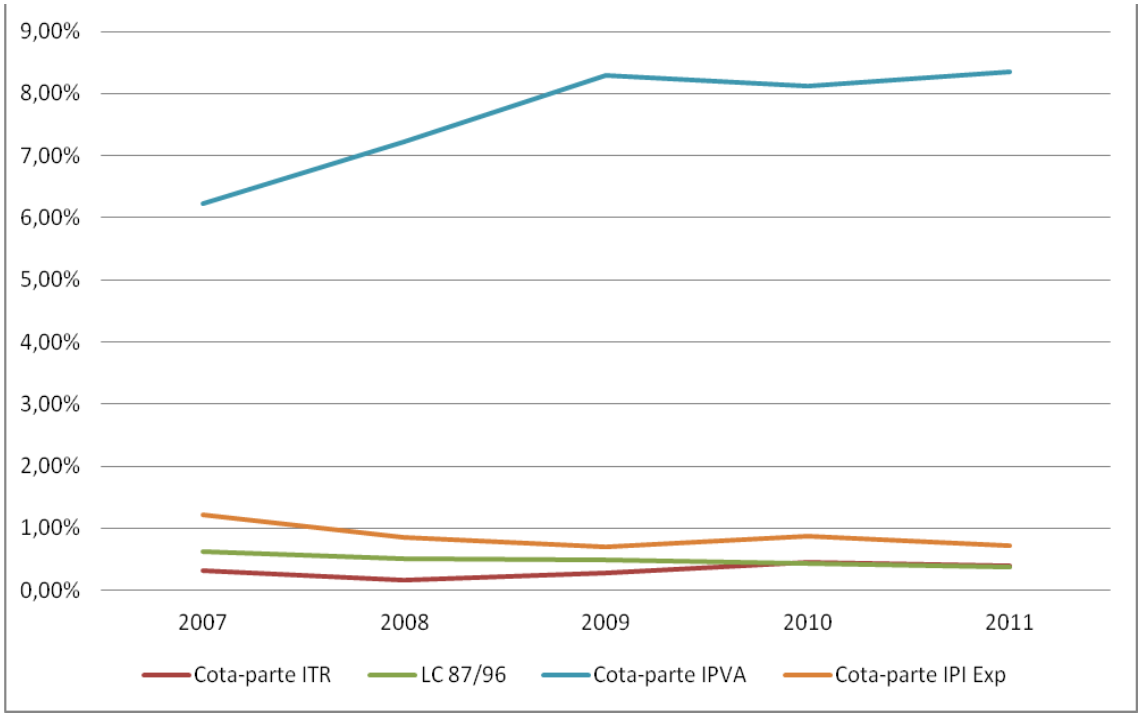
Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X
* Estatisticamente significativo a 1%
** Estatisticamente significativo a 5%
*** Estatisticamente significativo a 10%

Ao considerar um nível de significância de 10%, observou-se que apenas a cota-parte do IPI exp e a cota-parte do ICMS não apresentaram uma variação significativa. Sob esse nível de significância, as deduções que apresentaram maior crescimento foram a cota-parte do IPVA e a cota-parte do ITR com 31,73% e 40,95%, respectivamente. O maior decréscimo, por outro lado, foi a LC nº 87 com -12,15%. No entanto, se for considerado um nível de 5% a cota-parte do IPVA sai do rol de variações significativas. Por fim, no caso de um rigor maior (Valor-P < 0,01), nenhuma das fontes observa um crescimento positivo. Apenas a LC nº87 atinge esse nível de exigência com taxa geométrica de -12,15% ao ano.

Assim como no caso da formação das receitas do Fundo, os novos tributos apresentam uma TGC muito maior do que aqueles que já sofriam dedução na época do FUNDEF. Para que se pudesse verificar a evolução de cada uma das deduções ao longo do tempo, sem a influência da implantação gradativa das novas fontes, foi necessário que se realizasse uma simulação de modo a trazer todas as fontes ao percentual de vinculação correspondente ao final da transição, ou seja, todos tomados como 20% ao longo dos anos analisados.

Dessa forma, pôde-se chegar ao gráfico 6 o qual mostra a evolução da participação de todas as fontes na dedução total dos municípios para a formação do FUNDEB.

Gráfico 6 - Evolução da participação das deduções das receitas municipais (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, excluindo-se a cota-parte do ICMS e o FPM (2007-2011)



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do Autor

Nota: os valores da Cota-parte do ICMS e FPM foram excluídos do gráfico para possibilitar uma melhor visualização do mesmo. Os valores por ano para a Cota-parte ICMS e o FPM são respectivamente: 2007: 43,48% e 48,14%; 2008: 42,88% e 48,36%; 2009: 42,60% e 47,65%; 2010: 46,07% e 44,07%; 2011: 44,59% e 45,59%.

A partir do gráfico 6, pôde-se verificar que – ao se realizar a simulação de tratar todas as fontes do Fundo com um percentual de vinculação de 20%, desde seu início – o crescimento de alguns tributos não se apresentam tão grandes como anteriormente. Ao se comparar o primeiro com o último ano, os dois impostos que mais cresceram em termos relativos foram a cota-parte do ITR e a cota-parte do IPVA com 22,75% e 34,10%, respectivamente. Do outro lado, aqueles com maior queda de participação relativa no Fundo são a cota-parte do IPI exp (-41,96%) e a LC nº 87 (-39,52%).

Após o tratamento estatístico dos dados supracitados, já utilizado acima, chegou-se à tabela 9:

Tabela 9 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da participação das deduções das receitas municipais (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) para a formação do FUNDEB em Minas Gerais, (2007-2011)

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
FPM	Y = 0,4965 + 0,9800.X	-2,00	0,1098
	(-2,2509)		
Cota-parte ITR	Y = 0,0020 + 1,1480.X	14,80	0,3075
	(1,2263)		
LC nº87	Y = 0,0068 + 0,8874.X	-11,26	0,0011*
	(-12,1600)		
Cota-parte ICMS	Y = 0,4232 + 1,0123.X	1,23	0,2825
	(1,3063)		
Cota-parte IPVA	Y = 0,0615 + 1,0730.X	7,30	0,0457**
	(2,9379)		
Cota-parte IPI exp	Y = 0,0118 + 0,8976.X	-10,24	0,1419
	(-1,9804)		

Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X
* Estatisticamente significativo a 1%
** Estatisticamente significativo a 5%

Com a realização dessa simulação, pôde-se verificar que a um nível de 5% apenas a LC nº87 e a cota-parte do IPVA são estatisticamente significantes com TGCs respectivas de -11,26% e 7,30%. Cabe ressaltar, que essas TGCs não estão sendo influenciadas pelo efeito da implantação gradual do FUNDEB. Elas se devem a um crescimento relativo distinto das demais fontes de deduções.

A variação dessas duas fontes de recursos advém de suas variações ao longo do tempo. No caso da LC nº87, conforme mostrou-se anteriormente, essa possui uma TGC negativa igual a -5,06% ao ano. O IPVA também apresenta um crescimento significativo no período analisado (2007-2011), obtendo uma TGC de 7,80% ao ano e também é significativo ao nível de 1%.

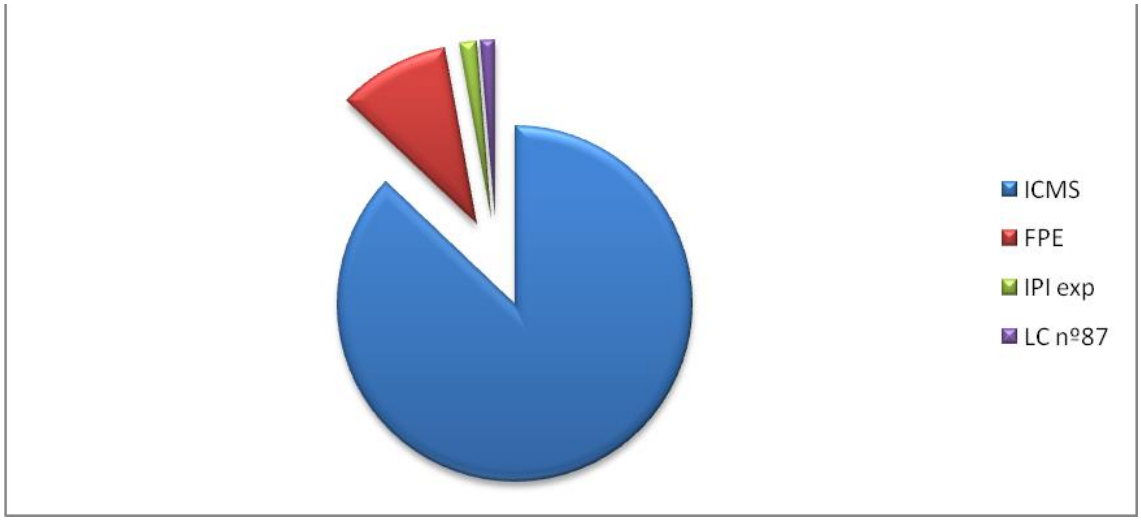
Como se pôde observar, assim como no caso das fontes que compõem o valor da transferência multigovernamental que é repassada para os municípios, não há grandes variações em termos das deduções. A maior parte do montante que é deduzido

da receita municipal para a composição do FUNDEB continua sendo formada por um imposto (ICMS) e uma transferência (FPM).

Uma vez realizada a análise do comportamento da participação das diversas fontes formadoras do FUNDEB e do FUNDEF no âmbito Municipal, verificou-se a evolução desses para o ente estadual. No entanto, a averiguação das fontes que compõem a transferência do Fundo para os estados, não pôde ser verificada, uma vez que o STN não disponibiliza essa informação por fonte. Contudo, através dos balanços estaduais foi viável o estudo de seu comportamento em termos das deduções.

Antes de apresentar a análise realizada a respeito do FUNDEB, verificou-se como ocorria a participação de cada uma das fontes formadoras de seu antecessor (FUNDEF). De acordo com o gráfico 7, a receita tributária que o estado de Minas Gerais deduziu de seu orçamento para a formação do FUNDEF em 2006, que lhe causou maior impacto financeiro, foi o ICMS. Esse imposto possuía uma participação de 87,08% no percentual total das deduções estaduais para a formação desse Fundo. Em seguida encontrava-se o FPE (10,06%), o IPI exp (1,57%) e a LC nº87 (1,29%).

Gráfico 7 - Parcela das deduções efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEF (2006)

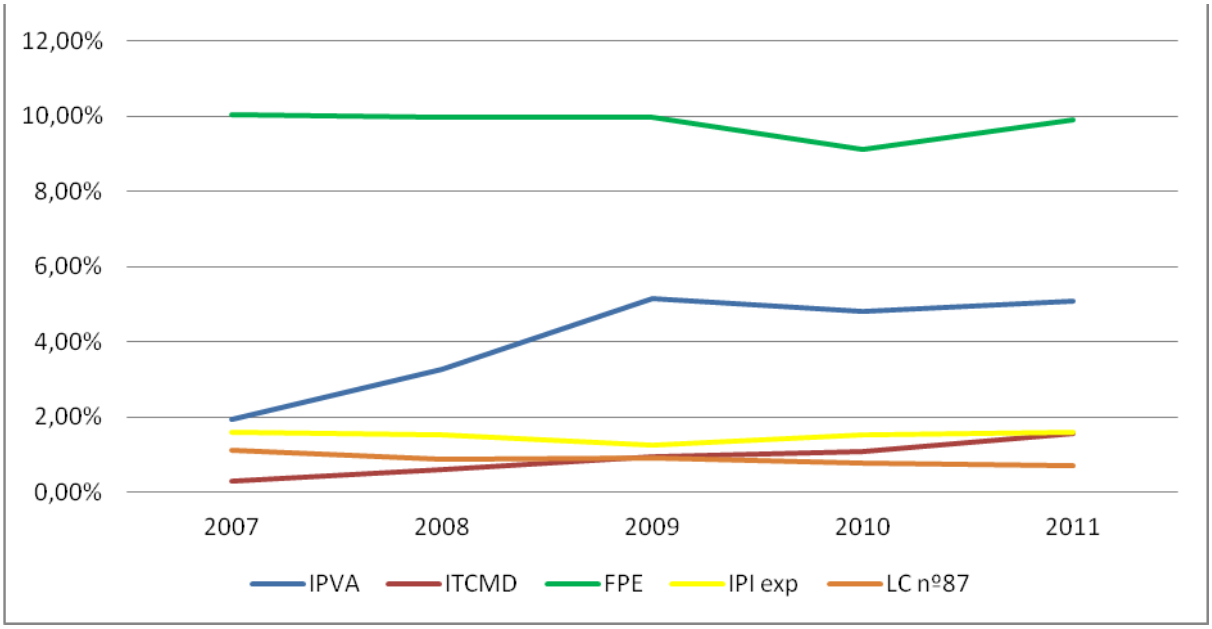


Fonte: STN e Balanços Estaduais. Elaboração do autor

Verificado o panorama de como era a situação do FUNDEF em seu último ano de vigência, passou-se à análise da evolução das deduções das receitas orçamentárias formadoras do novo Fundo.

Conforme se pôde verificar no gráfico 7, a fonte de dedução de maior vulto continua a ser o ICMS, seguido pelo FPE. Em terceiro lugar, aparece uma nova fonte, o IPVA. Em relação à variação do percentual de participação de cada um dos tributos na dedução realizada pelo ente para a formação do FUNDEB, encontrou-se como maiores variações relativas positivas entre o último ano analisado (2011) e o primeiro (2007) o ITCMD e o IPVA com 415,27% e 162,54% respectivamente. No outro extremo, como uma variação relativa negativa do mesmo período em questão, apenas a LC nº87 apresentou uma variação superior a cinco por cento, com -36,93%.

Gráfico 8 - Evolução da parcela das deduções efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, excluindo-se o ICMS (2007-2011).



Fonte: STN e Balanços Estaduais. Elaboração do autor
Nota: os valores do ICMS foi excluído do gráfico para possibilitar uma melhor visualização do mesmo. Os valores por ano para ele são 85,01% (2007); 83,69% (2008); 81,69% (2009); 82,66% (2010); 81,16% (2011).

Ao realizar um tratamento estatístico mais adequado se chegou à tabela 10:

Tabela 10 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da parcela das deduções efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, (2007-2011).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
IPVA	Y = 0,0190 + 1,2600.X (3,0100)	26,00	0,0572***
ITCMD	Y = 0,0025 + 1,4718.X (6,5921)	47,18	0,0071*
ICMS	Y = 0,8548 + 0,9896.X (-3,3887)	-1,04	0,0428**
FPE	Y = 0,1015 + 0,9884.X (-0,8848)	-1,16	0,4414
IPI exp	Y = 0,0151 + 0,9981.X (-0,0515)	-0,19	0,9621
LC nº87	Y = 0,0120 + 0,9003.X (-5,4820)	-9,97	0,0119**

Fonte: STN e Balanços Estaduais. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

* Estatisticamente significativo a 1%

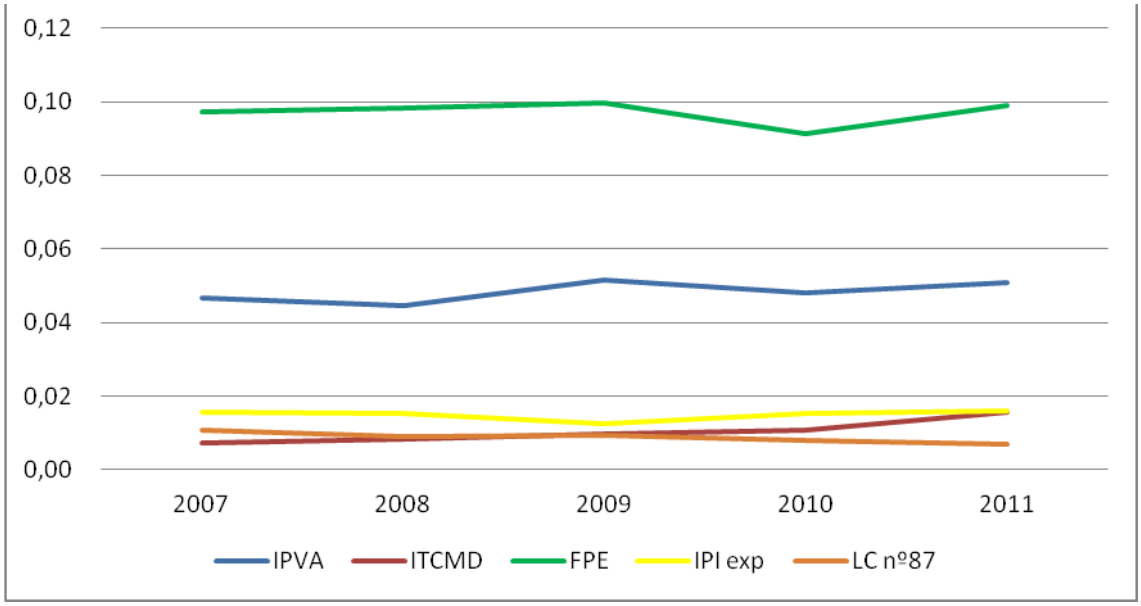
** Estatisticamente significativo a 5%

*** Estatisticamente significativo a 10%

Conforme se pôde notar, a um nível de significância de 10%, os crescimentos foram observados pelo IPVA (26,00% ao ano) e o ITCMD (47,18% ao ano). Por outro lado, a esse mesmo nível de significância, os que diminuíram sua participação no Fundo foram o ICMS (-1,04% ao ano) e a LC nº87 (-9,97% ao ano). Cabe ressaltar que o FPE e o IPI exp não apresentam variação significativa. No entanto, o IPVA não logra um crescimento estatisticamente significativo sob um crivo de cinco por cento. E, no caso de um rigor de apenas um por cento, o único que apresenta variação é o ITCMD.

É de fulcral importância ressaltar que as TGCs expressivas de crescimento foram registradas pelos novos impostos inclusos no Fundo, os quais possuem um percentual de vinculação que cresce a taxas maiores que os demais, até a estabilização em 20%. Após uma simulação, que traga todas essas fontes para o patamar estabelecido após a transição do FUNDEF para o FUNDEB, pôde-se chegar ao gráfico 9:

Gráfico 9 - Evolução da parcela das Deduções (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, excluindo-se o ICMS (2007-2011).



Fonte: STN e Balanços Estaduais. Elaboração do Autor
Nota: os valores do ICMS foi excluído do gráfico para possibilitar uma melhor visualização do mesmo. Os valores por ano para ele são 82,25% (2007); 82,48% (2008); 81,69% (2009); 82,66% (2010); 81,16% (2011).

Após a realização da simulação, as variações relativas – em relação ao primeiro ano e o último do período analisado, na parcela de participação das deduções efetuadas nas receitas estaduais para a formação do FUNDEB – tornaram-se mais modestas. Sob essas condições, o maior crescimento foi apresentado pelo ITCMD (112,90%), seguido do IPVA (8,47%), IPI exp (2,68%) e FPE (2,02%). Em relação às quedas se encontra a LC nº87 (-34,81%) e ICMS (-1,32%).

Ao empreender a analise estatística utilizada anteriormente para esse tipo de situação - qual seja, o crescimento de uma variável ao longo do tempo – chegou-se à tabela 11:

Tabela 11 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da parcela das Deduções (tomadas como 20% de vinculação para todas as fontes) efetuadas pelo estado de Minas Gerais para a formação do FUNDEB, (2007-2011).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
IPVA	Y = 0,0449 + 1,0243.X 1,4010	2,43	0,2557
ITCMD	Y = 0,0058 + 1,1964.X 6,8877	19,64	0,0062*
ICMS	Y = 0,8265 + 0,9976.X (-1,0356)	-0,24	0,3765
FPE	Y = 0,0981 + 0,9964.X (-0,2759)	-0,36	0,8005
IPI exp	Y = 0,0146 + 1,0062.X 0,1777	0,62	0,8702
LC nº87	Y = 0,0116 + 0,9076.X (-4,8841)	-9,24	0,0164**

Fonte: STN e Balanços Estaduais. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

* Estatisticamente significativo a 1%

** Estatisticamente significativo a 5%

De acordo com a tabela 11, a um nível de 5% apenas o ITCMD e a LC nº87 possuem variações estatisticamente significantes. Com variação negativa, essa última fonte obtém uma TGC de -9,24% ao ano, ao passo que aquele cresce geometricamente ao ano 19,64%. As demais fontes não possuem variações significativas na parcela de participação das deduções orçamentárias realizadas pelos estados. As flutuações dessas duas fontes se devem, conforme discutido anteriormente, ao aumento da arrecadação do ITCMD e a queda das receitas advindas da LC nº87, as quais possuem TGCs anuais de 25,23% e -5,06%, respectivamente.

Por fim, conforme observou-se acima, o ICMS é o grande responsável pela formação do FUNDEB no estado de Minas Gerais. No que concerne às deduções do governo estadual, essa fonte de receita é a que possui maior impacto no orçamento do governo. Além disso, embora tenha ocorrido uma queda na arrecadação da LC nº87, e crescimento do ITCMD o ranking de participação de cada uma das fontes para a formação do FUNDEB é basicamente o mesmo.

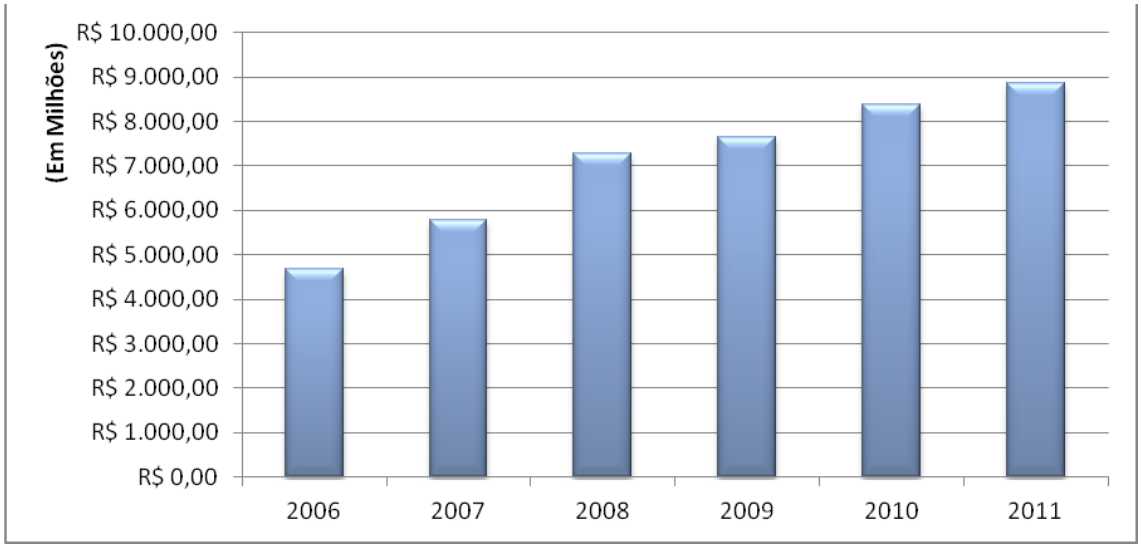
5.2 Balanço do FUNDEB e a municipalização dos recursos.

Após a realização da análise da participação das deduções realizadas por municípios e estado e as receitas que formam o FUNDEB e o FUNDEF, voltou-se a atenção para o comportamento do montante total dos Fundos e das deduções empreendidas pelo estado e municípios. Através dessa análise, foi possível verificar se o FUNDEB está promovendo a municipalização dos recursos, ou seja, retirando receitas orçamentárias do governo de Minas Gerais e repassando-as para as esferas municipais. Além disso, foi possível também verificar se o FUNDEB conta com um maior quantitativo de recursos do que seu antecessor e se esse está crescendo ao longo do tempo.

A primeira análise realizada, portanto, foi o comportamento do montante total do FUNDEB (2007-2011) e do FUNDEF (2006) para o estado de Minas Gerais (Governo Estadual e Municipais). No entanto, para que se pudesse empreender um exame adequado foi necessário inflacionar os valores pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A escolha por esse índice, em detrimento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), se deve ao fato de que – embora o IPCA seja o índice oficial do governo para o acompanhamento das metas de inflação – o INPC é o inflator utilizado pelo FUNDEB para que não se permita uma redução real do VAA. Feita essa ressalva, pôde-se verificar a evolução do FUNDEB (2007-2011) e do FUNDEF (2006) de acordo com o gráfico 10.

Tomando como base o gráfico supracitado, ao comparar o último ano analisado do FUNDEB (2011) e do FUNDEF (2006), observa-se que houve uma variação relativa de 88,52%. Além disso, ao examinar a transição de um Fundo para o outro, observa-se que já no primeiro ano há um aumento relativo de 22,95%. Cabe ressaltar que esses são valores reais inflacionados pelo INPC.

Gráfico 10 - Evolução do montante financeiro do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais (governos estadual e municipais).



Fonte: STN, Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor

Ao aplicar o método explicado anteriormente para a análise de uma variável ao longo do tempo, chegou-se à tabela 12. A partir dela, pôde-se inferir que, no período analisado, os Fundos obtiveram uma TGC de 13,20% ao ano. Além disso, esse é estatisticamente significativo a 1%. No entanto, cabe ressaltar que tal aumento já era esperado. Primeiramente, na transição entre o FUNDEF e o FUNDEB há um maior quantitativo de impostos e também o percentual de vinculação de cada um deles eleva-se. Contudo, mesmo após a estabilização dos impostos formadores do novo Fundo a 20% de vinculação em 2009, esse contínua observando uma TGC de 7,52% ao ano e estatisticamente significativa a 10%.

Tabela 12 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do montante financeiro do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais (governos estadual e municipais).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011)	Y = 4497992663,7072 + 1,1320.X (6,5997)	13,20	0,0027*

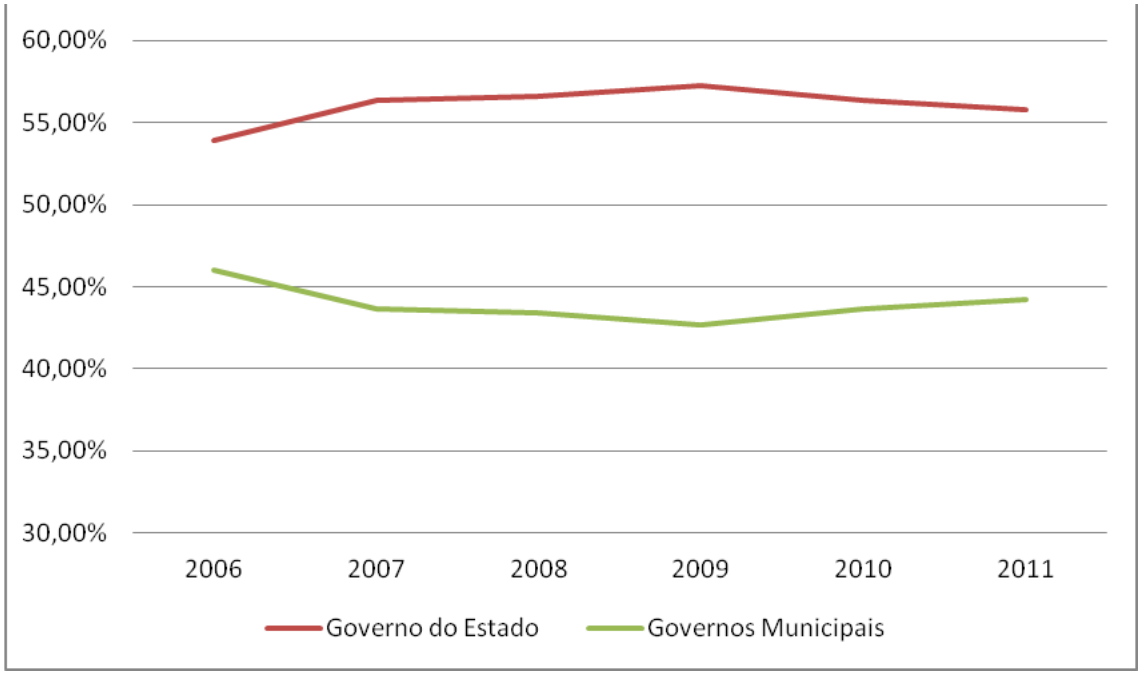
Fonte: STN e Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X
* Estatisticamente significativo a 1%

Cabe reafirmar, que para o caso de Minas Gerais, a variação dos Fundos ao longo do período analisado, deve-se exclusivamente a oscilações na arrecadação dos impostos e transferências que entram nas suas composições. Isso ocorre porque o estado em questão não percebe recursos complementares da União, uma vez que o VAA mínimo estabelecido em âmbito nacional foi observado apenas com a arrecadação dos impostos.

Uma vez constatado que os valores totais do FUNDEB no estado de Minas Gerais (Governos Estadual e Municipais) apresentam uma trajetória crescente no período analisado, verificou-se como esses são distribuídos entre o ente estadual e os municipais.

Para tal, traçou-se o gráfico 11 o qual demonstra a evolução da distribuição dos recursos do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) entre o Governo do Estado e os Governos Municipais. Por meio dele, pôde-se observar que, a partir de 2006 até o ano em que a transição se completa (2009), há um aumento relativo da parcela que compete aos estados de 6,19%. No entanto, nos três últimos anos, a tendência é de Municipalização. Com isso, o aumento relativo da parcela dos estados entre os anos de 2006 e 2011 foi apenas de 3,35%.

Gráfico 11 - Evolução da distribuição dos recursos do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais.



Fonte: STN, Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor

Aplicando o método estatístico, já explicitado para esse tipo de situação, obteve-se a tabela 13. Através dela, pôde-se afirmar que, no período analisado (2006-2011), não há uma variação estatisticamente significativa na distribuição dos recursos dos Fundos. Tais resultados estão em consonância com o encontrado em trabalhos anteriores. Vazquez (2011) coloca que o FUNDEB não apresentou o mesmo efeito de municipalização que seu antecessor (FUNDEF). Minas Gerais, conforme demonstrado, segue a mesma tendência nacional apontada por esse autor.

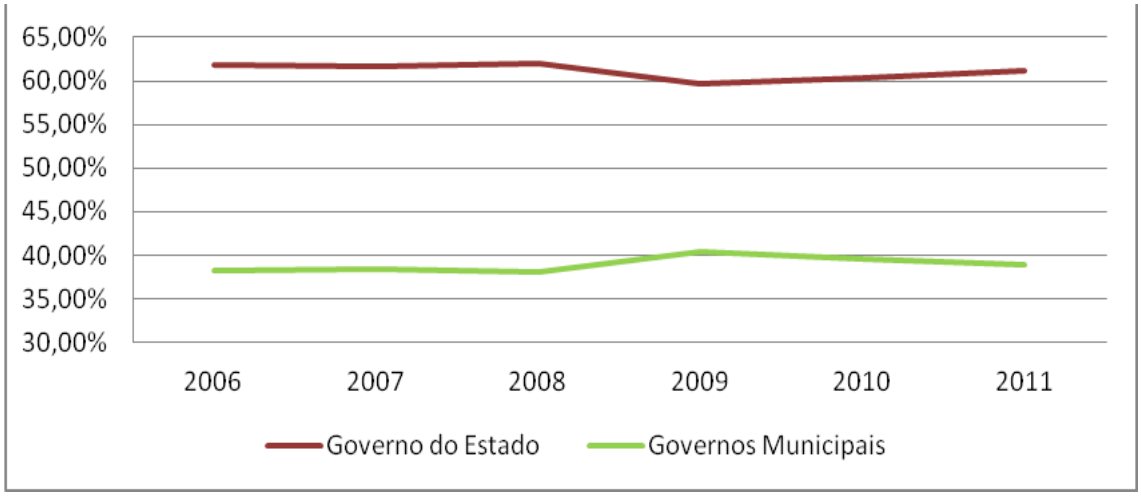
Tabela 13 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da distribuição dos recursos do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais.

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Parcela Governo Estadual	Y = 0,5507 + 1,0051.X (1,0311)	0,51	0,3607
Parcela Governos Municipais	Y = 0,4489 + 0,9939.X (-1,0049)	-0,61	0,3717

Fonte: STN e Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

Depois de realizada a análise dos recursos recebidos pelos diversos entes dos Fundos, verificou-se também como esses se portam em relação às deduções de suas receitas para a formação do FUNDEF (2006) e o FUNDEB (2007-2011). Essas também não apresentam tendências de municipalização ou de estadualização das Finanças. Em termos relativos, comparando-se os dois extremos analisados, o Governo do Estado sofre uma queda de -1,12% e os municípios aumentam em 1,81% o percentual de Deduções em relação ao total de deduções realizadas para a formação do Fundo.

Gráfico 12 - Evolução da parcela de contribuição para a formação do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais



Fonte: STN, Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor

Ao se realizar o tratamento estatístico adotado nesse trabalho se obtém a tabela 14. Através dela, conforme já era esperado pela análise descritiva, não há uma variação significativa ao longo do período analisado há um rigor de 10%. Isso implica dizer que o estado e os municípios mantêm estáveis a proporção de suas parcelas de dedução para a formação do FUNDEF (2006) e o FUNDEB (2007-2011) em relação ao total de deduções de Minas Gerais (incluindo o governo do estado e de seus municípios).

Tabela 14 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da parcela de contribuição para a formação do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais

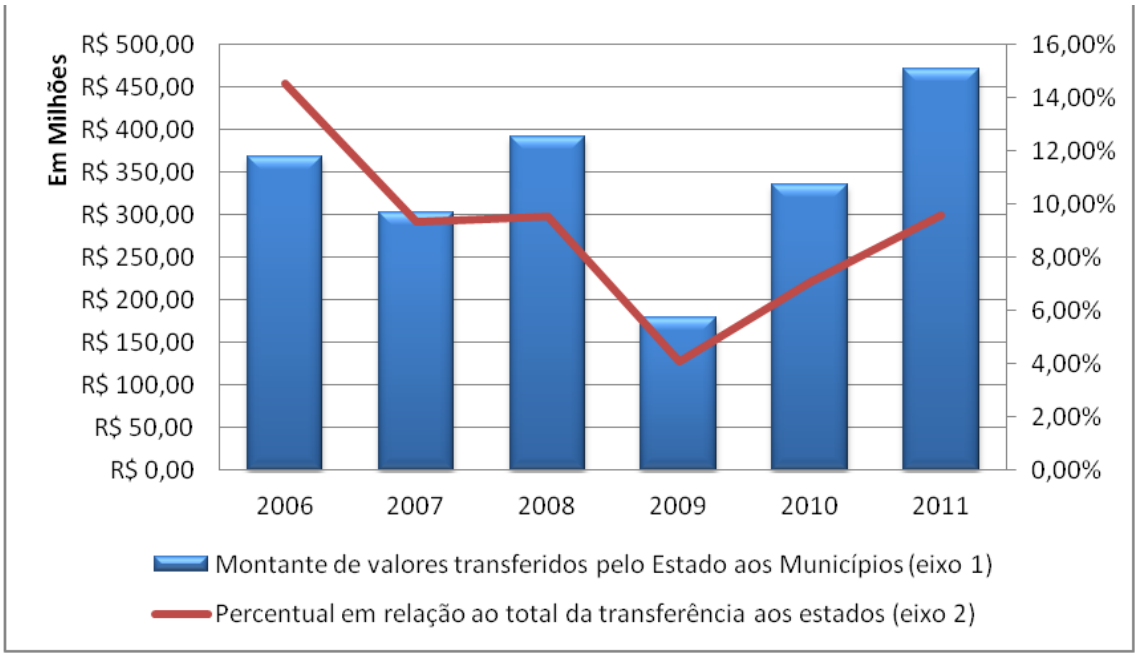
Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Governo Estadual	Y = 0,6204 + 0,9955.X (-1,3418)	-0,45	0,2507
Governo Municipal	Y = 0,3796 + 1,0071 1,3647	0,71	0,2440

Fonte: STN e Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

Somando-se a análise feita anteriormente, com essa última, pode-se afirmar que o novo Fundo não está a promover uma maior municipalização ou estadualização no que concerne às finanças, uma vez que a proporção de recursos transferidos e deduzidos mantêm-se estáveis ao longo do período analisado.

No entanto, o fato de esse não induzir uma maior municipalização de recursos não implica dizer que não mantenha a que já foi criada por seu antecessor, o FUNDEF. Para que se verifique esse efeito foi necessário avaliar qual a dinâmica dos recursos dos Fundos, ou seja, de onde eles saem e para onde vão. Dessa forma, pôde-se checar qual ente recebe mais recursos do que deduz.

Gráfico 13 - Evolução do montante de receitas transferidas aos municípios pelo estado devido ao FUNDEF (2006) e ao FUNDEB (2007-2011) e seu percentual em relação ao total da transferência recebida pelo estado de Minas Gerais.



Fonte: STN, Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor

Por meio do gráfico do gráfico 13, foi possível afirmar que os estados transferem receitas para os municípios devido aos Fundos. As barras em azul demonstram o total do montante financeiro que o governo de Minas perdeu em valores de dezembro de 2011, inflacionados pelo INPC. Pôde-se notar que, conforme visto acima, embora o FUNDEB não esteja promovendo uma maior Municipalização, ao transferir progressivamente montantes cada vez maiores para os municípios, ele mantém a que foi realizada por seu antecessor, o FUNDEF. Ao longo dos cinco anos analisados do FUNDEB, o governo mineiro deixou de receber aproximadamente 1,7 bilhões de reais os quais foram transferidos aos municípios.

No que concerne ao percentual dessas transferências em relação ao total que foi repassado ao estado pelo Fundo, essas também não apresentam uma variação significativa ao longo do tempo. A tabela 15 corrobora o que foi verificado

anteriormente, ou seja, o FUNDEB não promove uma maior municipalização dos recursos, no entanto, ele mantém a que foi estabelecida pelo FUNDEF, conforme observou Costa (2005). Em outras palavras, o Governo Estadual continua a perder receitas devido ao Fundo, as quais vão incorporar o orçamento Municipal.

Tabela 15 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P da razão entre Receita orçamentária perdida pelo estado em razão do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) e o total da transferência recebida por esse Fundo no governo de Minas Gerais.

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Razão entre Receita orçamentária perdida pelo estado em razão do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) e o total da transferência recebida por esse Fundo no governo de Minas Gerais	Y = 0,1226 + 0,8983.X (-1,0831)	-10,16	0,3396

Fonte: STN e Balanços Estaduais e Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

5.3 O Comportamento das matrículas no período de vigência do FUNDEB.

Após a análise do efeito da Municipalização dos recursos e do perfil dos municípios que estão a perder ou ganhar receitas orçamentárias para fins de financiamento de sua educação básica, é importante analisar o efeito que o FUNDEB exerce nas matrículas. Em outras palavras, trata-se de verificar se, os tipos de matrículas que entram no cômputo do Fundo, estão percebendo um aumento significativo. Além disso, visa-se também observar se algum dos entes (Estadual ou Municipais) está a elevar o número de alunos atendidos mais do que o outro. Por fim, realizou-se também uma análise concernente às matrículas dos três principais níveis de ensino, quais sejam: Infantil, Fundamental e Médio.

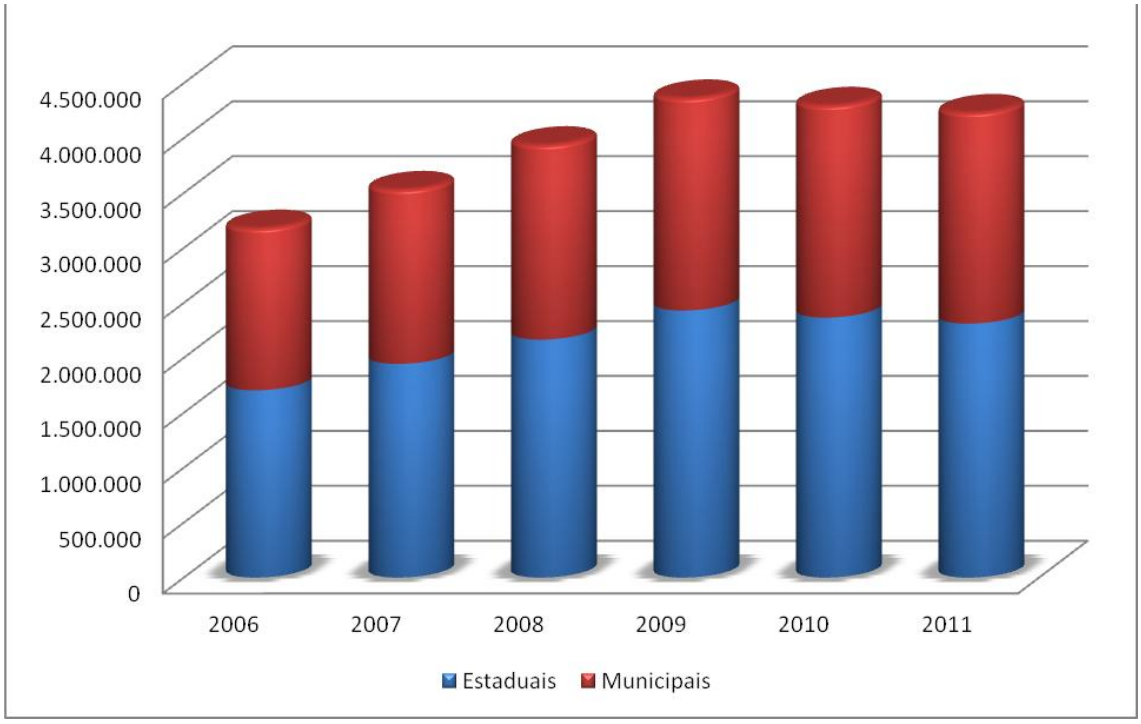
Para iniciar a análise, foi verificado o comportamento do total de número de matrículas atendidas com recursos do Fundo desde 2006 (com o FUNDEF) até 2011 (já com o FUNDEB). Ao verificar o comportamento do total de matrículas no âmbito de Minas Gerais, chegou-se ao gráfico 14. Por meio de sua visualização, nota-se claramente que o número de matrículas totais contabilizados para os fins de repasses de recursos dos Fundos em questão elevaram-se, principalmente do período de 2006 a 2009, fase de transição entre os dois Fundos, com a implantação gradativa do

FUNDEB. Após esse período há uma pequena tendência de queda do quantitativo total de matrículas.

No que concerne à distribuição do número de matrículas entre o ente estadual e os municipais, percebe-se, por meio da visualização do gráfico 14, o maior crescimento por parte do governo estadual, ao passo que os municípios não crescem com a mesma aceleração.

Com a realização de uma análise descritiva, pôde-se perceber que o aumento total relativo de matrículas, que entram para o cômputo dos Fundos em questão, no período analisado, foi de 33,13%. Para os municípios, o aumento relativo – nesse mesmo período – é de 30,23%, ao passo que para o estado esse alcança 35,63%.

Gráfico 14 - Evolução do número de matrículas contabilizadas pelo FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais por grau de unidade federativa.



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Para verificar se o crescimento é significativo ao longo do tempo e também suas respectivas Taxas Geométricas de Crescimento Anuais (TGC a.a.), construiu-se a tabela 16:

Tabela 16 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas contabilizadas pelo FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) no estado de Minas Gerais por grau de unidade federativa.

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Estado	Y = 1710662,7641 + 1,0657.X (3,5474)	6,57	0,0238**
Municípios	Y = 1439488,7476 + 1,0588.X (4,7291)	5,88	0,0091*
Total	Y = 3150627,7047 + 1,0625.X (4,7291)	6,25	0,0162**

Fonte: FNDE. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

* Estatisticamente significativo a 1%

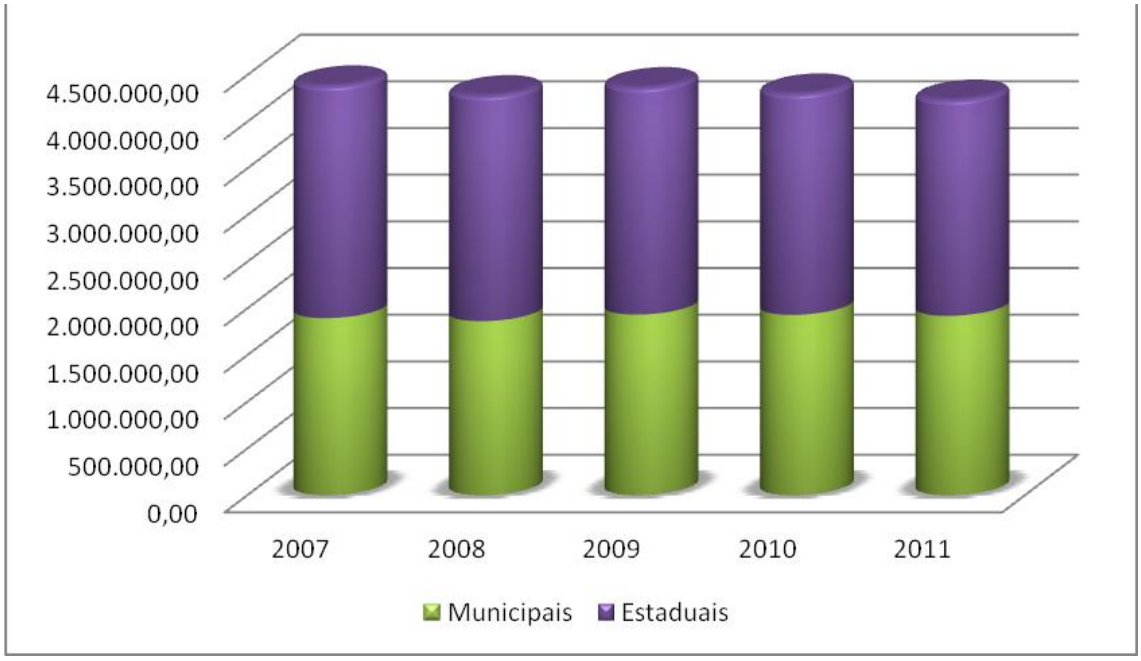
** Estatisticamente significativo a 5%

Conforme se demonstrou pela tabela 16, o número de matrículas computadas pelos Fundos é crescente do ano 2006 até 2011. Através disso, pôde-se concluir que, a transição entre o FUNDEF e o FUNDEB aumentou o número de alunos que possuem um mínimo de recursos *per capita* aplicados em despesa com educação. O estado é o que mais ampliou esse tipo de cobertura, o qual possui uma TCG anual de 6,57%. Por sua vez, os municípios apresentam uma TGC de 5,88%. No balanço geral, o crescimento das matrículas que entram para o cálculo dos Fundos no período analisado é de 6,25%. Essa análise é baseada considerando um nível de significância de 5%. Caso o rigor seja aumentado para 1%, apenas as municípios apresentam crescimento significativo.

Conforme foi demonstrado, houve um aumento significativo das matrículas que entram no cômputo do FUNDEB no período analisado. No entanto, há de se observar que parte desse aumento ocorreu devido ao fato de que maiores parcelas de vinculação das matrículas foram consideradas. Em outras palavras, nos anos de 2007 e 2008 os novos níveis de ensino, que não faziam parte do FUNDEF, tiveram sua contabilização gradativa, até atingir o total em 2009. Tal fato obteve grande parcela de contribuição no aumento verificado acima.

Devido ao supracitado, foi realizada uma simulação de modo que os efeitos dessa implantação gradativa fossem anulados. Tal fato foi importante para analisar o efeito do FUNDEB na indução de um maior número de matrículas. Feita a simulação, chega-se ao gráfico 15:

Gráfico 15 - Evolução do número total de matrículas em Minas Gerais contabilizadas para o FUNDEB (2007-2011), após simulação.



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Como se pôde observar, o grande efeito de crescimento da matrícula parece ter sido anulado com a realização da simulação, não aparentando haver uma linha de tendência, seja de crescimento ou não. Em termos descritivos, observa-se que, no agregado há uma queda relativa do último ano analisado em comparação com o primeiro de -3,46%. Essa é puxada pelas matrículas em escolas estaduais, as quais diminuíram em -7,08% seu total de matrículas. E os municípios tiveram um pequeno aumento de 1,29% nesses cinco anos.

Realizando o procedimento estatístico adotado nesse trabalho para analisar a evolução de uma variável ao longo do tempo, chegou-se à tabela 17:

Tabela 17 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número total de matrículas em Minas Gerais contabilizadas para o FUNDEB (2007-2011), após simulação.

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Estado	Y = 2524665,2354 + 0,9834.X (-5,3069)	-1,65	0,0130**
Municípios	Y = 1871880,9223 + 1,0061 1,3837	0,61	0,2604
Total	Y = 4394542,2695 + 0,9934.X (-1,8011)	-0,65	0,1694

Fonte: FNDE. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

** Estatisticamente significativo a 5%

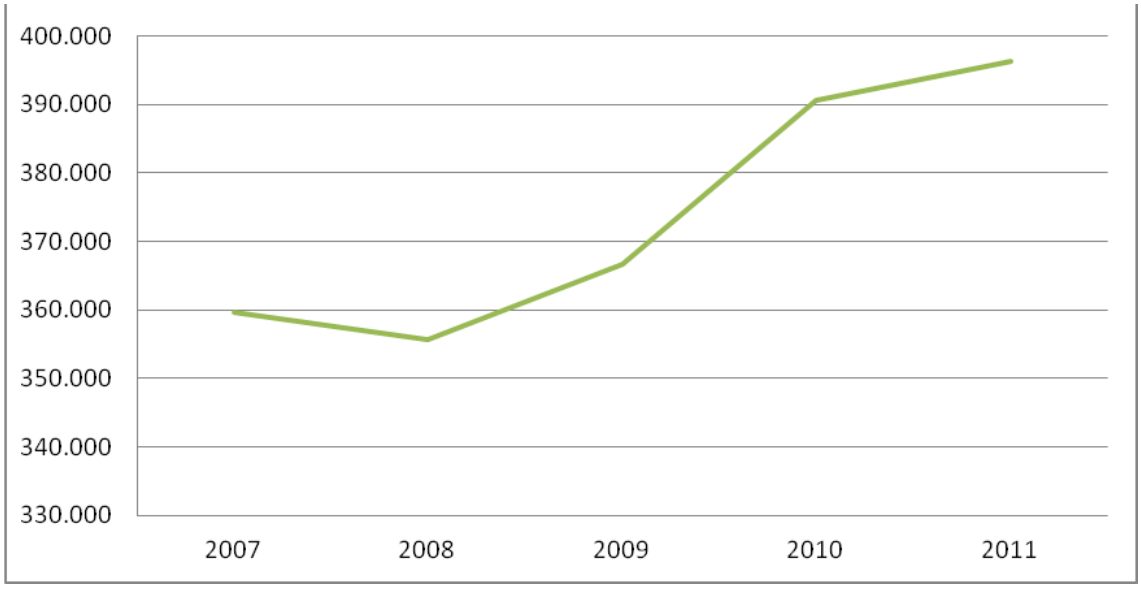
Conforme se pôde notar, por meio da tabela 17, ao considerar todas as matrículas, foi viável afirmar que o FUNDEB não foi suficiente para empreender um efeito significativo no aumento do número de matrículas. Além disso, embora o estado apresente um decrescimento significativo e os municípios um crescimento relativo (porém não significativo) isso não é suficiente para corroborar a hipótese de que houve uma municipalização da oferta de ensino como um todo.

Embora o efeito nas matrículas totais seja importante para empreender esse tipo de análise, faz-se necessário também um exame mais detalhado de cada etapa de ensino. Para isso foi verificado também a evolução do número de matrículas dos três maiores segmentos da educação básica computados pelo FUNDEB, quais sejam: o ensino infantil (Municipal), o ensino fundamental (Estadual e Municipal) e ensino médio (Estadual).

É importante ressaltar que essa análise foi feita através de uma simulação que desconsidera o efeito da implantação gradativa do FUNDEB, tal como a realizada acima. Nesse sentido, foi considerada a totalidade das matrículas nos anos de 2007 e 2008 e não apenas 1/3 e 2/3 tal como prevê a transição para as novas etapas de ensino que entram para o cômputo do Fundo.

No que concerne ao nível infantil, em termos descritivos, verificou-se que esse sofre um aumento ao longo do período de vigência do FUNDEB analisado (2007-2011). Ao se comparar o primeiro com o último ano, observa-se que esse nível de ensino obteve um crescimento relativo de 10,22%, conforme o gráfico 16.

Gráfico 16 - Evolução do número de matrículas do ensino infantil no estado de Minas Gerais (2007-2011)



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Para averiguar se esse aumento é ou não significativo e qual sua TGC ao ano, traçou-se a tabela 18. De acordo com essa, o crescimento apresentado é estatisticamente significativo ao nível de 5%. Além disso, sua TGC anual é de 2,93%. É importante frisar que esse nível de ensino não entrava no cômputo do FUNDEF. Ao ser contado para o FUNDEB ele passa a ter recursos mínimos assegurados para seu financiamento.

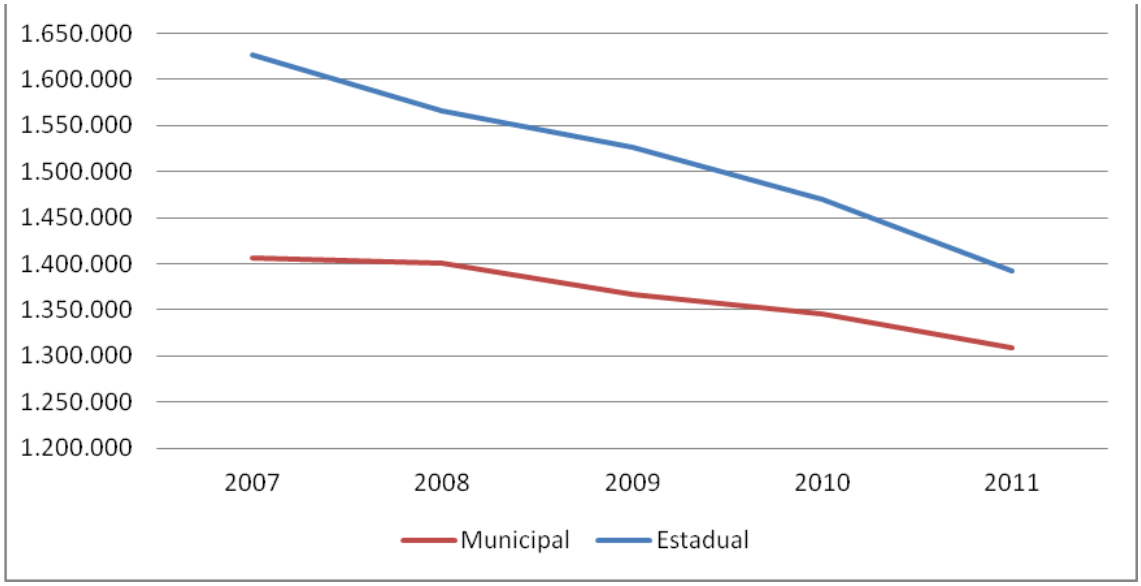
Tabela 18 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas do ensino infantil no estado de Minas Gerais (2007-2011).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Ensino Infantil	Y = 342448,7910 + 1,0293.X (4,2396)	2,93	0,0240**

Fonte: FNDE. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X
** Estatisticamente significativo a 5%

No que concerne ao Ensino Fundamental, esse foi dividido em dois grupos distintos, conforme o ente em questão (Estadual ou Municipal). Em termos descritivos, para ambos os casos há uma queda relativa do total de matrículas nos dois extremos do período analisado. No entanto, essa é mais suave para o caso dos entes municipais (-6,98%) do que para o Estadual (-14,46%).

Gráfico 17 - Evolução do número de matrículas do ensino fundamental no estado de Minas Gerais (2007-2011)



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Ao realizar a análise concernente à significância dessas quedas, observou-se que ambas são significativas ao nível de 1%. Além disso, a TGC para o ente estadual é de -3,69% e para os municípios essa atinge -1,83%. Antes de fazer a análise desse último dado, no entanto, é importante afirmar que – utilizando-se do mesmo recurso estatístico – a TGC encontrada para a participação dos entes municipais na oferta de Ensino Fundamental em relação ao total ofertado pelo estado e pelos municípios é igual a 1,01% e significativa com um rigor de 1%. Isso, em conjunto com o decrescimento mais abrupto para o estado e mais ameno para os entes municipais, permite afirmar que no ensino fundamental há uma municipalização da oferta de ensino.

Tabela 19 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas do ensino fundamental no estado de Minas Gerais (2007-2011).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Ensino Fundamental (Estadual)	Y = 1695217,2865 + 0,9631.X (-13,2580)	-3,69	0,0009*
Ensino Fundamental (Municipal)	Y = 1442660,3096 + 0,9817.X (-8,3676)	-1,83	0,0035*

Fonte: FNDE. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

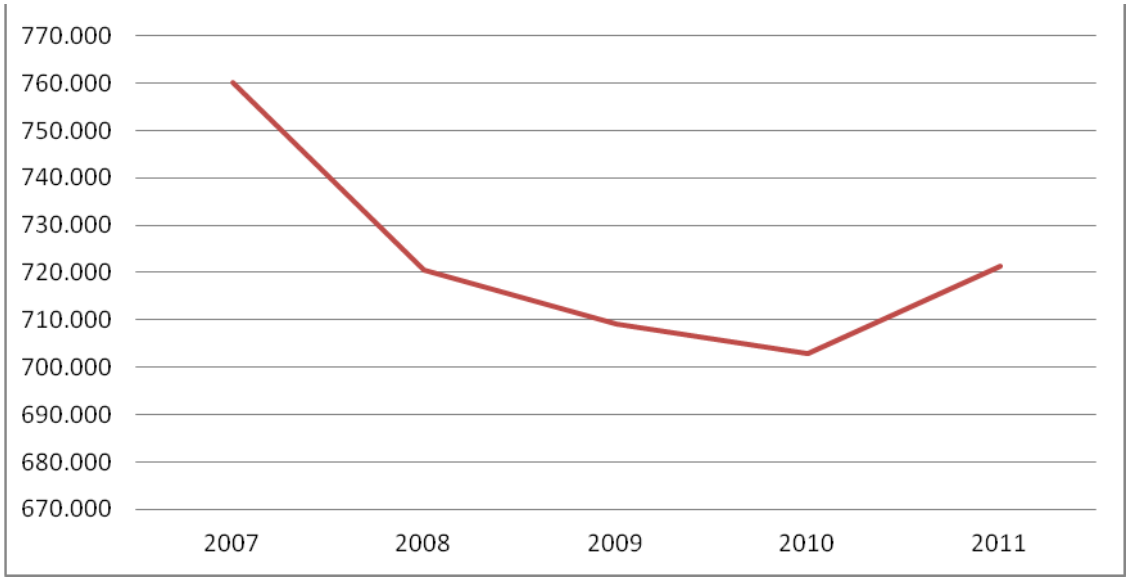
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

* Estatisticamente significativo a 1%

Por fim, em termos da análise do ensino médio nos estados, verificou-se que esses também sofrem uma queda relativa, considerando os dois extremos do período analisado, de -5,10%. Embora, conforme nos demonstra o gráfico 18, esse tenha se recuperado no ano de 2011 da queda sofrida até o ano anterior, a situação constatada no agregado dos dados foi de diminuição.

Gráfico 18 - Evolução do número de matrículas do ensino médio no estado de Minas Gerais (2007-2011).



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

No entanto, ao analisar o nível de significância dessa queda, observa-se que não é significativa sequer a 10%. Dessa forma, relembrando os critérios pré-estabelecidos para análise dos dados, quando o Valor-P é maior do que 0,1, ou seja, nível de significância maior do que 10%, a hipótese nula (que implica TGC=0) é aceita. Em outras palavras, não houve crescimento da variável em questão.

Tabela 20 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do número de matrículas do ensino médio no estado de Minas Gerais (2007-2011).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Ensino Médio	Y = 751207,0554 + 0,9871.X (-1,5830)	-1,28	0,2115

Fonte: FNDE. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

Após verificar o comportamento do número de matrículas no período de vigência do FUNDEB, pôde-se observar que, embora o número de matrículas que

entram no cômputo do Fundo tenha crescido, o total de matrículas estaduais e municipais dos segmentos da educação que são contabilizados pelo Fundo – excluindo-se agora o efeito da transição do FUNDEF para o FUNDEB – não sofreu alteração significativa.

Entretanto, ao se empreender uma análise mais atenta em termos dos três principais níveis de ensino (infantil, fundamental e médio) observou-se que alguns sofreram variação durante o período analisado do FUNDEB (2007-2011). Em primeiro lugar, o ensino infantil, o qual possui os municípios como responsáveis no âmbito do Fundo, cresceu a Taxas Geométricas de Crescimento de 2,93% ao ano. Em via oposta, o Ensino Fundamental (Municipal e Estadual) decresceram. No entanto, a queda dos municípios foi mais suave do que a dos estados. Além disso, aqueles possuem um percentual crescente na participação da oferta de ensino dessa modalidade (fundamental). Por fim, no concernente ao ensino médio não houve variação significativa ao longo do período em questão.

É de extrema importância ressaltar que a análise empreendida acima se limita no sentido de não abranger a cobertura do ensino, ou seja, qual o percentual de alunos matriculados nas escolas em relação à população na faixa etária adequada. Nesse sentido, embora possa haver uma variação negativa no quantitativo total do número de matrículas, como é o caso do ensino fundamental, a cobertura pode estar aumentando, uma vez que a população com idade adequada para esse nível de ensino possa estar reduzindo. Além disso, há de se considerar a mudança da metodologia de cálculo das matrículas, a qual se iniciou em março de 2006, e informatizou o sistema de coleta de dados progressivamente e reduziu o número de duplicações e inconsistência dos dados.

5.4 O valor aluno ano no FUNDEB.

Embora o aumento do número de matrículas que entram para o computo do FUNDEB seja positivo, no sentido de atender a um número crescente com recursos mínimos para o financiamento de sua despesa em educação, esse fato exigiu – por outro lado – um valor crescente do Fundo, para que o VAA não decrescesse.

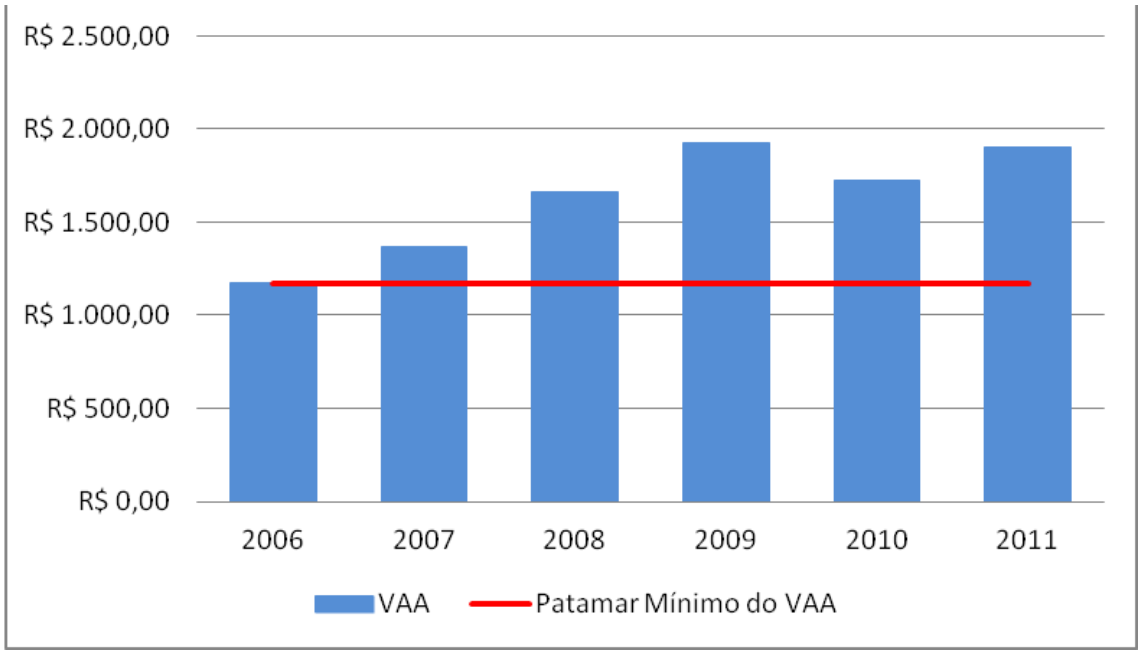
Conforme foi demonstrado em seções anteriores, tanto o montante total de recursos quanto o número de alunos beneficiados é crescente ao longo do tempo. Porém, cabe verificar qual o comportamento do VAA em termos reais ao longo do período analisado nesse trabalho (2006-2011). Para isso, foi utilizado o número total de

matrículas em relação ao montante total previsto para o FUNDEB em Minas Gerais, no ano anterior.

Assim como ocorrido em seções anteriores, o inflator utilizado foi o INPC, uma vez que ele é legalmente estabelecido para garantir que os patamares mínimos verificados pelo FUNDEF (2006) sejam garantidos após a transição para o FUNDEB.

Após o cálculo do Valor Aluno/Ano do estado de Minas Gerais inflacionado pelo índice descrito acima pôde-se chegar ao gráfico 19.

Gráfico 19 - Patamar mínimo do Valor Aluno/Ano (VAA) e o VAA verificado no estado de Minas Gerais (valores de dezembro de 2011, inflacionados pelo INPC).



Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

Conforme se pode verificar pelo gráfico 19, o VAA mínimo para o estado de Minas Gerais – qual seja, o VAA do FUNDEF em 2006 – foi observado pelo estado no período em questão. Além disso, esse valor cresceu de 2006 até 2011, em termos relativos, 62,19%. Dessa forma, pôde-se afirmar que, embora o VAA seja pressionado para baixo, devido ao aumento de alunos que entram para o cômputo do Fundo, esse conseguiu elevar seu valor por aluno graças à ampliação do quantitativo de fontes subvinculadas para sua composição.

Tabela 21 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do valor aluno/ano (VAA) e o VAA verificado no estado de Minas Gerais (valores de dezembro de 2011, inflacionados pelo INPC).

Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)[2]	Valor-P
Valor Aluno/Ano (VAA)	Y = 1156,96 + 1,0976.X (3,8615)	9,76	0,0181**

Fonte: FNDE. Elaboração do autor

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t

1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.

2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X

** Estatisticamente significativo a 5%

Por meio da tabela 21, verificou-se que a TGC anual do VAA, no período analisado, foi de 9,76%. Além disso, essa foi estatisticamente significante a 5%. Isso implica dizer que, de fato, o VAA cresceu entre 2006 e 2011.

5.5 O comportamento dos insumos escolares durante o FUNDEB.

Conforme foi descrito em seções anteriores, os recursos provenientes do FUNDEB devem ser aplicados em ações que estejam ligadas diretamente à manutenção e desenvolvimento da educação e à valorização dos profissionais do magistério. Divididos, respectivamente, em quarenta e sessenta por cento.

Dado que uma grande quantidade de recursos foi aplicada nas áreas supracitadas, torna-se importante tentar averiguar se de fato houve melhoras significativas na infraestrutura escolar ou na qualificação dos professores, ao longo do período de atuação do FUNDEB analisado por esse trabalho (2007-2011).

5.5.1 A escolaridade dos docentes durante o FUNDEB.

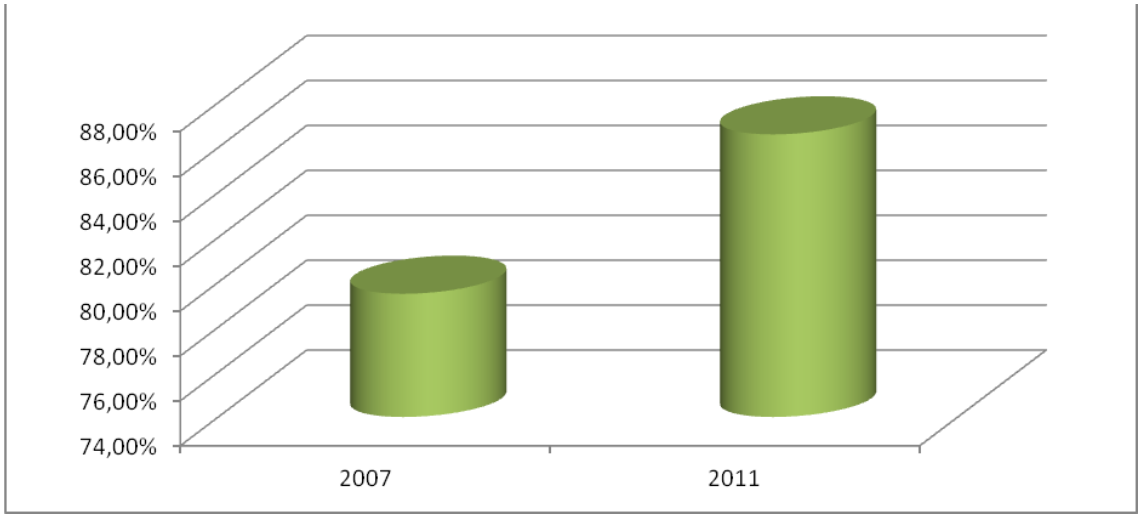
No que concerne à valorização dos profissionais do magistério, foi tomada como *proxy* para analisar o efeito do Fundo nesse segmento o percentual de professores com curso superior ou mais em relação ao total em cada um dos municípios do estado de Minas Gerais.

Nesse sentido, foram considerados para fins do cálculo todos os docentes que lecionam nas redes estaduais e municipais de ensino. Caso o professor trabalhe em um mesmo município será contado apenas uma vez, independentemente de quantas turmas ou escolas (estaduais ou municipais) ele lecione. No entanto, se esse trabalhar em mais de um Município diferente, será contabilizado uma vez dentro de cada município. Tal escolha justificou-se pelo fato de se entender que essa é a forma mais

adequada de avaliar a evolução do corpo docente total dentro de um município. Além disso, conforme coloca Costa (2005), por essa variável não sofrer grandes alterações no curto prazo (período igual ou inferior a um ano), foram analisados apenas os dois extremos do período do FUNDEB tratado nesse trabalho, ou seja, 2007 e 2011.

Após essas colocações, foi consolidada a evolução do percentual de professores que possuíam curso superior ou mais no estado de Minas Gerais (incluindo a rede Municipal e Estadual em todos os níveis de ensino), nos dois anos supracitados, conforme o gráfico 20.

Gráfico 20 - Proporção de docentes da rede estadual e municipal com curso superior ou mais em relação ao total no estado de Minas Gerais nos anos de 2007 e 2011.



Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor.

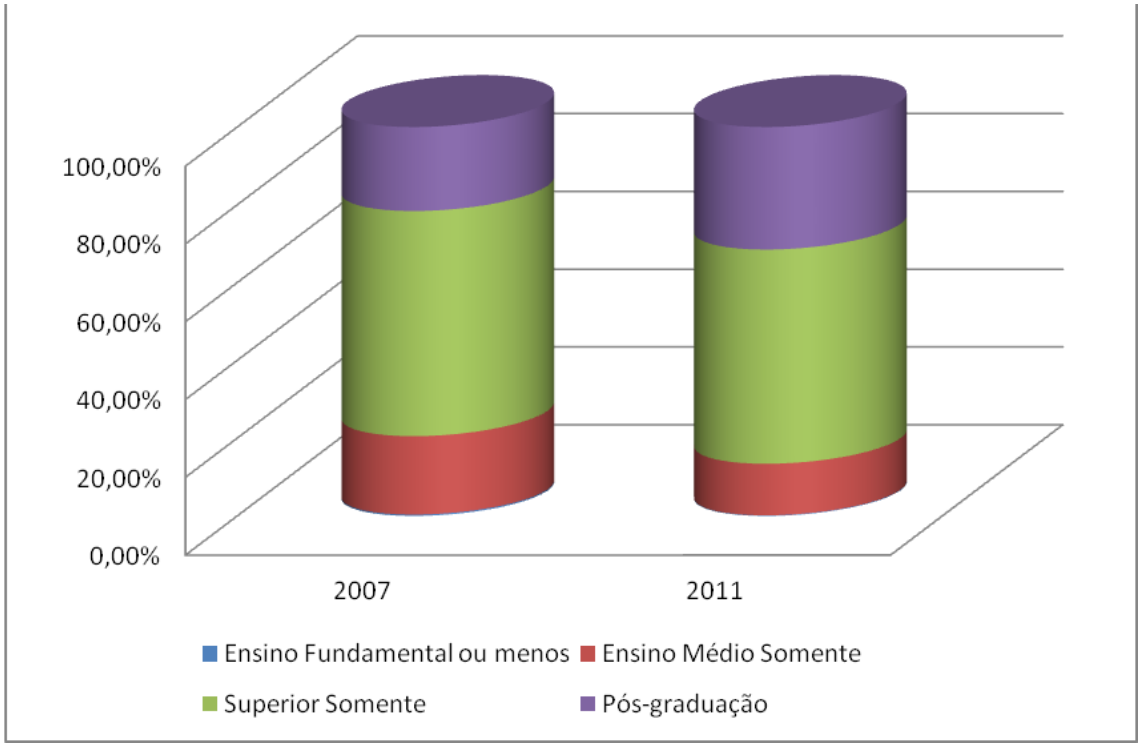
Conforme se pôde verificar, a proporção de professores com curso superior ou mais, no estado de Minas Gerais, que atuavam nas redes estaduais e municipais, era de 79,49% em 2007 e de 86,59% em 2011. Observa-se, portanto, que houve um aumento relativo de 8,92%. A título comparativo, vale ressaltar que total de recursos do FUNDEB variou nesse período 53,32% em termos relativos.

Entretanto, há de se afirmar que o tratamento dos dados feito acima deixa obscuro alguns pontos que possam ser relevantes para a análise em questão. Em outras palavras, o tratamento da variável escolaridade de modo dicotômico (possuir ou não curso superior), embora tenha sido utilizado na literatura (COSTA, 2005; RIANI e RIOS-NETO, 2008; ROSA, 2009), não considera outras evoluções como, por exemplo, um docente que possuía ensino fundamental e conseguiu um diploma de nível médio,

ou mesmo aquele que já possuía diploma de cursos superior, mas realizou uma pós-graduação.

Para captar a variação da escolaridade nesse leque de possibilidades traçou-se o gráfico 21:

Gráfico 21 - Composição da escolaridade dos docentes das redes públicas municipais e estadual em Minas Gerais 2007 e 2011.



Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor.

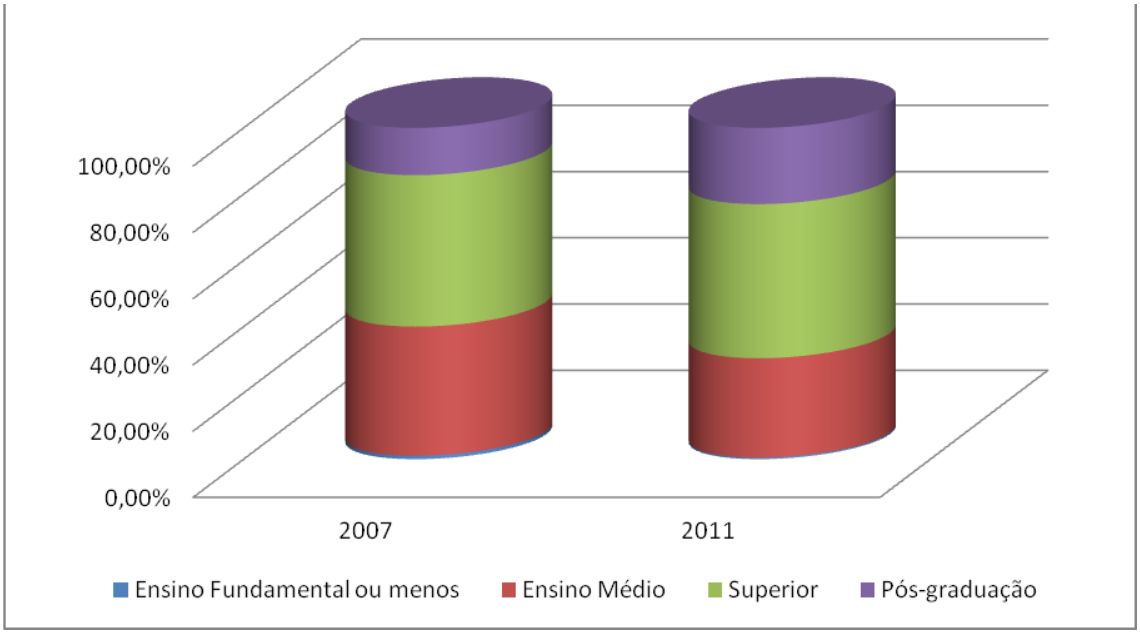
Apenas com a visualização do gráfico, é possível observar o aumento do percentual de professores que possuem pós-graduação nos dois períodos analisados. Em termos descritivos, observou-se que a variação relativa foi de: 1) para os docentes que possuíam Ensino Fundamental ou menos, -54,58%; 2) a queda para os que tinham somente Ensino Médio foi de -34,26%; 3) os docentes com curso superior apenas caíram -4,86%; 4) por fim, e o único com crescimento, foram aqueles com pós-graduação os quais observaram um aumento de 45,88%.

Os resultados encontrados com esse tratamento não são harmônicos em relação àqueles encontrados por COSTA (2005), ao analisar o FUNDEF. Esse autor tratou a escolaridade pela *proxy* dicotômica (ter ou não curso superior). Em outras palavras, ao se analisar a variável pós-graduação, encontrou-se que essa possui variação ao longo dos anos analisados. No entanto, quando foi testado apenas se os docentes

tinham ou não curso superior, no FUNDEF, a variação foi bem menor do que aquela. (COSTA, 2005)

Além do supracitado, uma análise mais atenta para cada nível de ensino foi importante no sentido de tentar captar em quais etapas houve uma maior variação durante a vigência do FUNDEB. Vale ressaltar que, no caso de uma etapa de ensino específica, foram considerados os professores que atuam em qualquer turma do ensino regular do nível de ensino em questão. Em outras palavras, um professor que atue, por exemplo na educação infantil e no ensino fundamental regulares, será contabilizado em ambas etapas. Foram contabilizados, também, professores que lecionem em turmas que não recebam recursos oriundos do FUNDEB como, por exemplo, educação infantil estadual. Essa opção foi feita para que fosse viável a comparação da evolução na escolaridade da etapa em questão com o agregado de todas as etapas do estado.

Gráfico 22 - Composição da escolaridade dos docentes da redes públicas municipais e estadual da educação infantil em Minas Gerais 2007 e 2011.

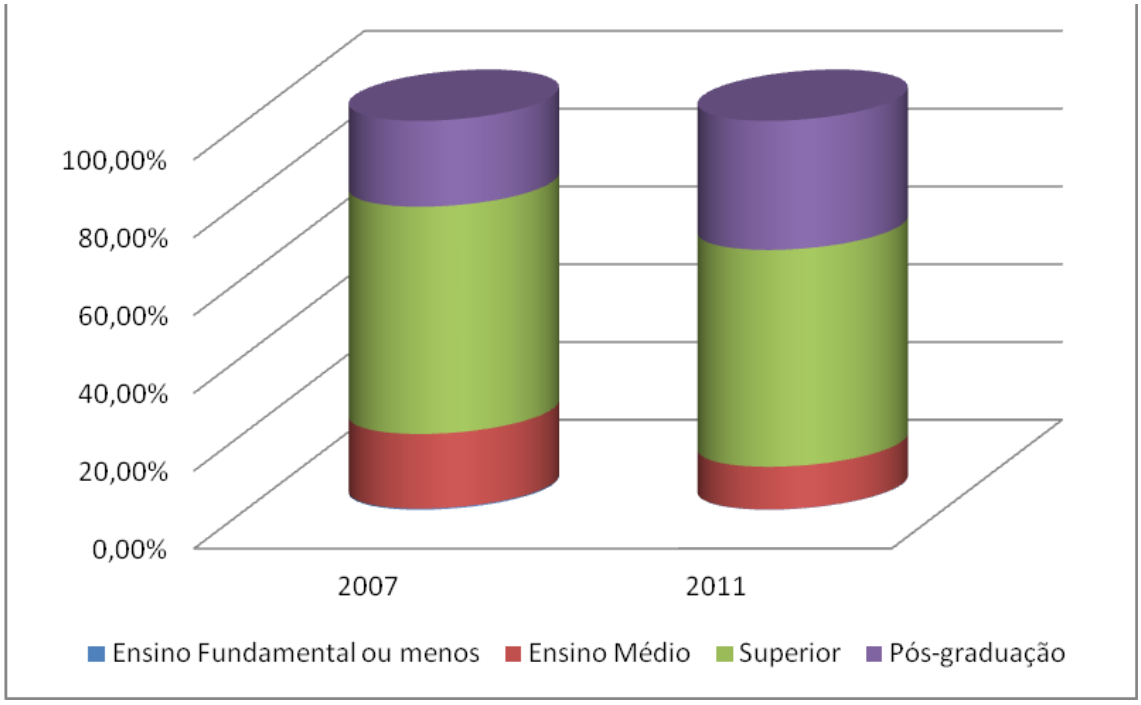


Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor.

Nessa linha de pensamento, foi traçado primeiramente o gráfico 22, o qual demonstra a evolução da escolaridade na educação infantil. Visualmente, já se observa o crescimento do percentual dos professores que possuem pós-graduação. A variação relativa dos dois anos foram os seguintes: Ensino Fundamental ou Menos, -54,79%; Ensino Médio, -23,06%; Superior, 1,74%; e pós-graduação, 61,28%. Ao se comparar o agregado do estado com a etapa de ensino em questão, observa-se que o

aumento relativo na porção superior (pós-graduação e superior) é maior para a educação infantil.

Gráfico 23 - Composição da escolaridade dos docentes das redes públicas municipais e estadual do ensino fundamental em Minas Gerais 2007 e 2011.



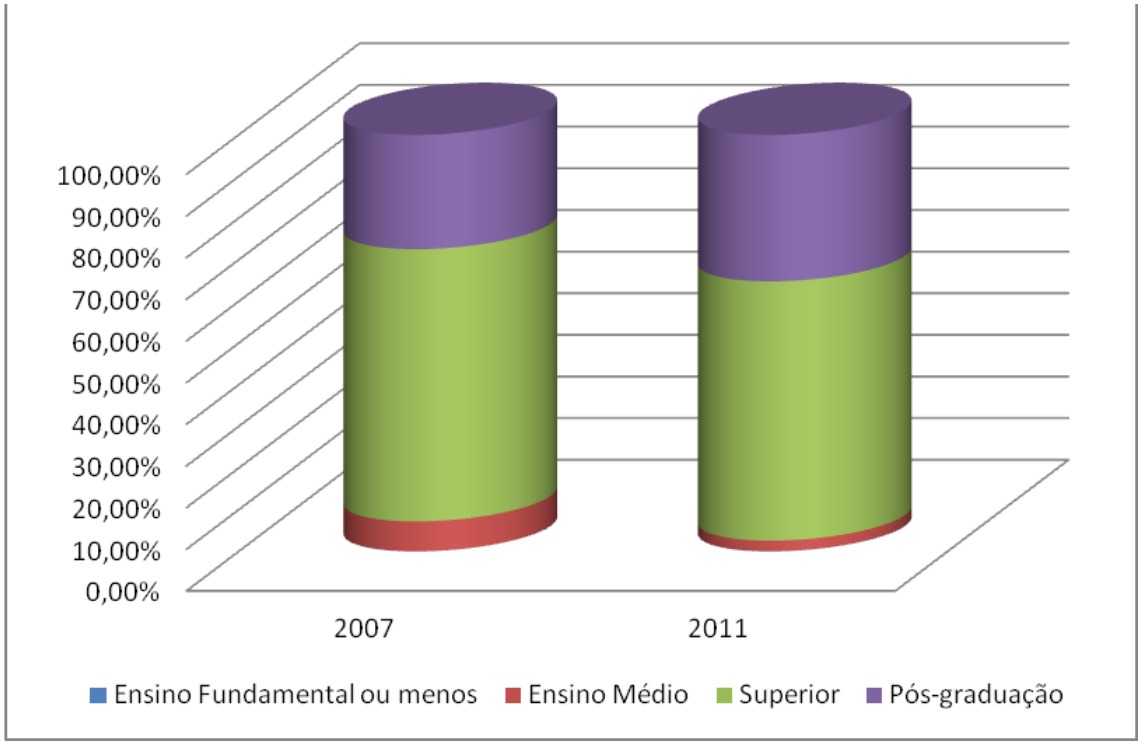
Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor.

No que concerne ao Ensino Fundamental, a queda do nível médio, visualmente, parece ser mais acentuada do que na educação infantil. A análise descritiva confirmou essa hipótese, uma vez que a variação relativa para as quatro escolaridades em questão foram de 2007 para 2011: Ensino Fundamental ou Menos, -65,94%; Ensino Médio, -42,95%; Superior, -4,59%; e pós-graduação, 50,30%. Tais variações acompanham a tendência do estado no sentido de haver queda em todos os níveis de escolaridade, excetuando-se pela pós-graduação. O que reflete uma melhora da escolaridade dos docentes como um todo.

Por fim, no que diz respeito ao Ensino Médio, o que se percebeu foi o aumento do percentual de professores com curso superior ou mais e, principalmente, daqueles com pós-graduação. Corroborando essa afirmação, a variação relativa da escolaridade dos docentes no Ensino Médio deu-se da seguinte forma, nos dois anos considerados: Ensino Fundamental ou Menos, 75,01%; Ensino Médio, -64,62%; Superior, -4,75%; e pós-graduação, 28,14%. Cabe ressaltar que embora a variação

relativa dos profissionais com ensino fundamental ou menos tenha sido a mais elevada, essa assume a menor variação em termos absolutos com apenas 0,03%.

Gráfico 24 -Composição da escolaridade dos docentes das redes públicas municipais e estadual do ensino médio em Minas Gerais 2007 e 2011.



Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor

Ao se verificar o comportamento da escolaridade dos docentes na rede pública estadual e municipais, no período de vigência do FUNDEB analisado por esse trabalho (2007 a 2011), observou-se que essa houve uma melhora nos dois extremos dessa linha temporal, principalmente quando foi considerada a pós-graduação. Verificou-se, também, que a educação infantil apresentou a maior variação relativa dos profissionais com pós-graduação. E o Ensino Médio a menor. No entanto, há de se ressaltar que a proporção de docentes com curso superior ou mais é de 97,40% em 2011 para o Ensino Médio ao passo que para o Fundamental essa é de 88,95% e na educação infantil de 69,54%. Fato que era esperado, uma vez que o nível de exigência do conhecimento para lecionar cresce concomitantemente com a etapa de ensino.

5.5.2 A infraestrutura das escolas durante o FUNDEB

Uma vez analisado o efeito na escolaridade dos docentes. Passou-se a buscar como se comportou a infraestrutura escolar durante o período de vigência do FUNDEB. Coforme discutido anteriormente, as ações de manutenção e

desenvolvimento da educação básica contam com quarenta por cento do total do Fundo. Nesse sentido é razoável esperar que no período analisado (2007-2011) haja uma melhora significativa da infraestrutura escolar.

Para examinar possíveis mudanças na infraestrutura das escolas durante dois períodos distintos – 2007 e 2011 – seria necessário mensurar a presença dos espaços de aprendizado nas unidades de ensino nos dois anos em destaque. Sendo assim, para averiguar esta questão, optou-se pela criação de um índice capaz de refletir, minimamente, as condições de infraestrutura das escolas.

Este indicador se baseou em informações básicas sobre a presença ou não de ambientes nas unidades de ensino. Nesse sentido, selecionou-se – para o tratamento estatístico que foi explanado adiante – laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca e quadra de esportes. Essa escolha baseou-se no trabalho de Riani e Rios-Neto (2008), os quais utilizaram essas mesmas variáveis para averiguar seus impactos no desempenho escolar. Por fim, o indicador foi construído a partir de uma técnica estatística empregada para redução de variáveis e criação de indicadores, denominada análise fatorial.

A análise fatorial tem como objetivo principal encontrar os fatores de agrupamento que possibilitem descrever a variabilidade de um conjunto de variáveis originais em um subconjunto de novas variáveis (fatores comuns). Essas últimas serão relacionadas com as originais através de um modelo linear. Em outras palavras, será construído um indicador - intitulado infraestrutura - que sumarize as principais informações do conjunto de variáveis originais - que são os ambientes escolares selecionados para esta composição.

Para a criação do indicador, que refletisse as condições de infraestrutura das escolas públicas em cada um dos municípios, mineiros buscou-se a proporção de escolas que apresentavam cada um dos ambientes citados acima. De posse destes dados, foram construídos dois indicadores de infraestrutura, um considerando apenas as escolas municipais e outro, considerando as escolas municipais e estaduais. Nesse sentido, pôde-se chegar à tabela 22.

Tabela 22 - Resultado da análise multifatorial para a determinação do indicador de infraestrutura das escolas públicas de Minas Gerais.

Variável	Scores	
	Escolas estaduais e municipais	Apenas escolas municipais
Laboratório de informática	0,335	0,358
Laboratório de ciências	0,265	0,256
Quadra de esportes	0,355	0,382
Biblioteca	0,378	0,398
Autovalor	2,215	2,007
Variância explicada (%)	55,382	50,165

Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor.

Com o intuito de facilitar a interpretação dos valores retornados pelos indicadores, foi feita uma transformação linear de forma que os valores variassem entre zero e cem. Desta forma, quanto mais próximo de cem apontar o indicador, melhor seria a infraestrutura das escolas naquele município e, quanto mais próximo de zero, indicaria uma infraestrutura mais precária, ou seja, que poucas escolas daquele município apresentam os ambientes de infraestrutura que se está trabalhando.

Comparando a infraestrutura das escolas públicas durante os anos de 2007 e 2011, observa-se uma clara diferença entre seus valores. Sua média, em termos relativos, aumentou, no período em questão, 36,10%. No que concerne às escolas municipais, esse aumento é ainda mais expressivo chegando, em termos relativos, a 40,84%. No entanto, embora haja uma melhora desse indicador, há um aumento de seu desvio padrão. Tal fato pode indicar que houve uma piora em termos da promoção da equanimidade das condições da infraestrutura escolar.

Tabela 23 - Estatísticas descritivas da infraestrutura das escolas públicas dos municípios do estado de Minas Gerais.

Estatísticas	Escolas estaduais e municipais		Apenas escolas municipais	
	2007	2011	2007	2011
Média	30,47	41,47	19,12	26,93
Mediana	27,78	40,15	14,65	24,65
Desvio-padrão	17,59	19,45	16,65	19,22
Mínimo	0,00	3,96	0,00	0,00
Máximo	95,31	100,00	100,00	100,00

Fonte: Censo Escolar. Elaboração do autor.

Para averiguar se a diferença na infraestrutura das escolas públicas para cada município entre os anos de 2007 e 2011 é estatisticamente significante, utilizou-se o teste de Wilkoxon[17]. Nesse sentido, as hipóteses para o teste foram:

H_0: Os dois grupos são iguais

H_1: Os dois grupos são diferentes

Considerando tanto as escolas estaduais e municipais quanto apenas as escolas municipais, rejeita-se a hipótese de igualdade dos grupos e constata-se uma diferença estatisticamente significante indicando que em 2011 as escolas públicas apresentavam melhores infraestruturas que em 2007, o que confirma a hipótese levantada anteriormente.

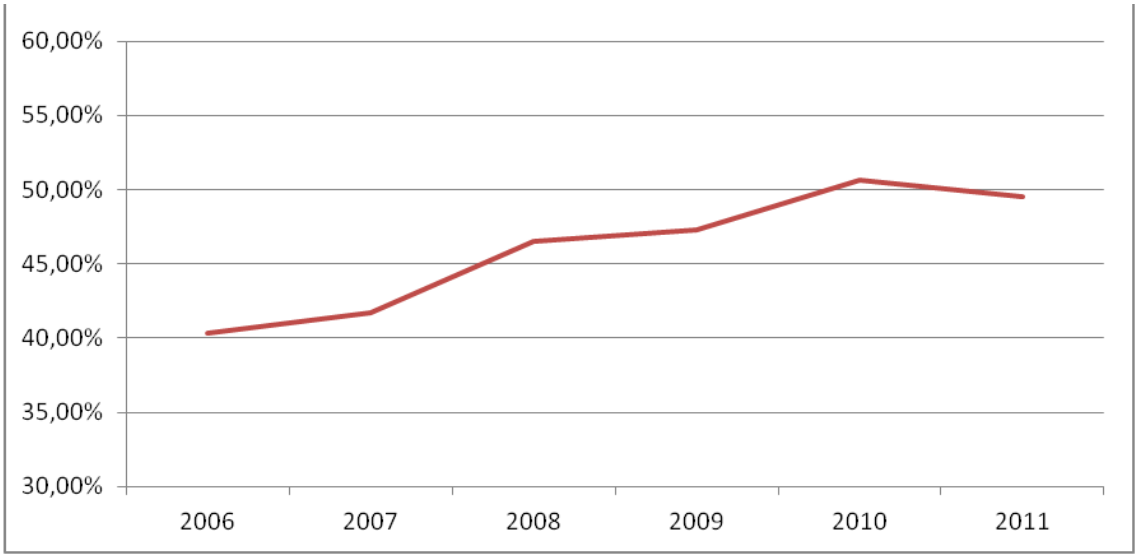
5.6 A equidade da despesa em educação durante o FUNDEB

Essa seção se destina à analise do efeito da equidade da despesa em educação. Um dos objetivos estabelecidos pelo FUNDEB é justamente promover uma maior isonomia da oferta de ensino. Para realizar esse feito, o Fundo em questão, utiliza-se de um mecanismo que estabelece valores mínimos de seus repasses por matrícula para os diversos entes da federação.

Porém, antes de adentrar no mérito da discussão da distribuição dos recursos destinados à despesa em educação, é importante observar qual o percentual de participação dos Fundos em questão no total desse gasto. Para tal fim, foi traçado o gráfico 25 o qual demonstra a evolução dessa participação ao longo do período de 2006 a 2011.

[17] O teste de Wilkoxon é um teste não-paramétrico utilizado para testar se duas amostras pareadas se diferem. Utiliza-se este teste pelo fato de o indicador de infraestrutura não ser proveniente de uma população com distribuição normal e diz-se pareado por se tratar de uma comparação dos mesmos indivíduos (municípios) em dois momentos distintos (2007 e 2011).

Gráfico 25 - Evolução do percentual de participação do FUNDEF (2006) e FUNDEB (2007-2011) em relação ao total da despesa em educação nos municípios de Minas Gerais.



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor.

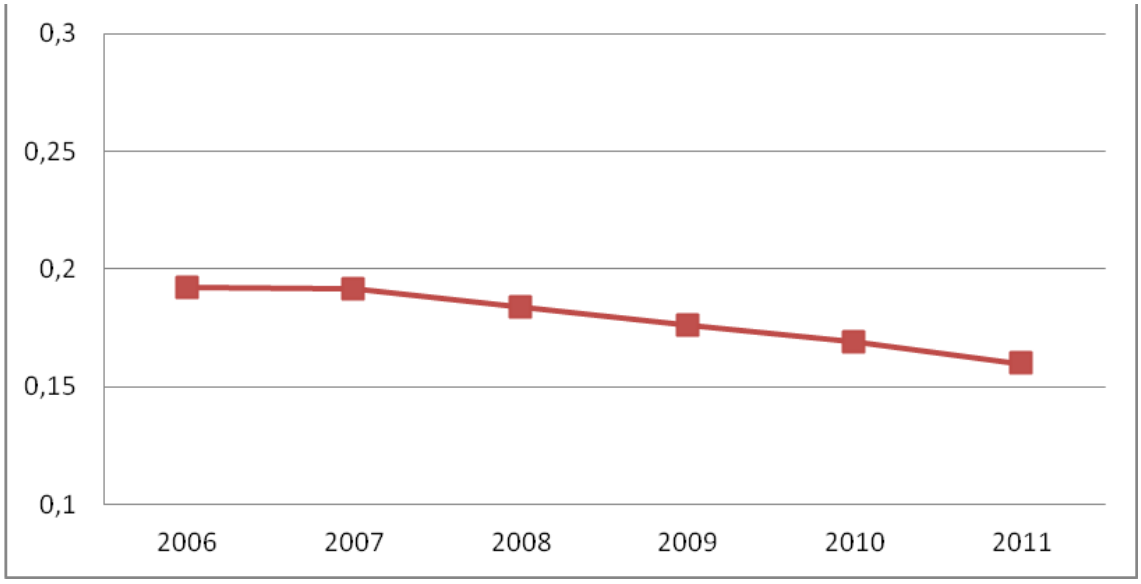
De acordo com o gráfico 25, o percentual de participação dos Fundos na despesa em educação dos municípios de Minas Gerais, ao longo do período analisado, foi em média de 45,98%. Além disso, observou-se que esse apresentou um movimento crescente ao longo desses anos. Conforme já explicado anteriormente, no período de 2006 a 2009 o crescimento pode ser explicado em parte pelo aumento do percentual de vinculação de recursos destinados ao Fundo. Em termos relativos, o percentual de participação do Fundo na despesa em educação cresceu, de 2006 para 2011, 22,81%. Por fim, é importante frisar o grande impacto que os Fundos obtêm na despesa em educação, visto que vinculado à ações nessa área.

Nesse sentido, esse trabalho utiliza-se da análise da evolução da despesa na função educação, dos anos de 2006 a 2011, em relação à população de cada Município do estado de Minas Gerais. Para verificar o efeito na distribuição dos gastos nessa função, foi calculado o Coeficiente de Gini para cada um dos respectivos anos. Tal Coeficiente trata-se de uma medida de dispersão – a qual varia de 0 (distribuição perfeita) a 1 (um indivíduo possui tudo e os outros nada) – de uma determinada distribuição, neste caso a despesa em educação em relação à população dos municípios de Minas Gerais. Tal Coeficiente é expresso pela seguinte fórmula:

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right|$$

Após o cálculo do Coeficiente de Gini para todos os anos em questão pôde-se chegar ao gráfico 26:

Gráfico 26 – Evolução do Coeficiente de Gini da despesa em educação per capita nos municípios de Minas Gerais 2006-2011.



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor.

Por meio desse gráfico pôde-se inferir, visualmente, que – durante o período analisado – a distribuição dos recursos aplicados na função educação está sendo cada vez mais equânime. Em termos relativos, ao se comparar os dois extremos do período analisado (2006 e 2011), verifica-se que o Coeficiente de Gini da despesa em educação per capita nos municípios de Minas Gerais sofreu uma queda de -16,72%. Para averiguar se essa queda é ou não significativa e qual sua TGC construiu-se a tabela 24, a qual foi elaborada de acordo com o procedimento já explicitado em seção anterior:

Tabela 24 - Equação, Taxa Geométrica de Crescimento (TGC) e Valor-P do Coeficiente de Gini da despesa em educação per capita nos municípios de Minas Gerais 2006-2011.

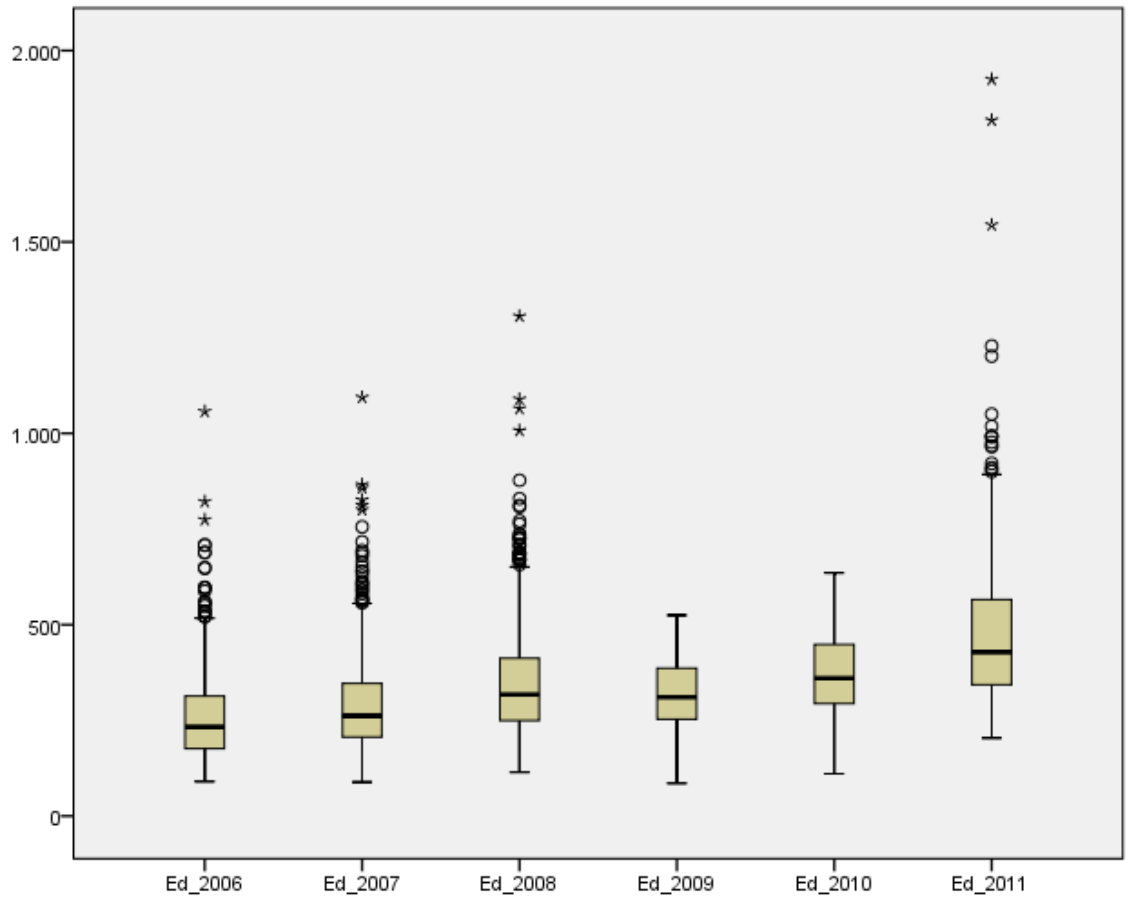
Variável	Equação[1]	TGC (% a.a.)	Valor-P
Coeficiente de Gini da Despesa em Educação *per capita* nos municípios de Minas Gerais.	Y = 0,2041 + 0,9625.X (-9,4095)	-3,74	0,0007*

Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor
Nota: Os valores entre parênteses referem-se à Estatística t
1- Fórmula obtida através do anti-log da equação fornecida pela regressão linearizada.
2- Taxa Geométrica de Crescimento obtida através da fórmula "a-1", onde Y = b + a.X
* Estatisticamente significativo a 1%

De acordo com a tabela 24, verificou-se, em consonância com a análise do gráfico 26, que a distribuição da despesa em educação *per capita* dos municípios de Minas Gerais tem decrescido ao longo do período analisado, mesmo considerando um nível de significância com um rigor de apenas 1%. Além disso, sua TGC está decaindo à taxa de -3,47% ao ano.

No entanto, embora haja uma queda na concentração da despesa em educação *per capita*, conforme verificado acima, essa ainda existe. Nesse sentido, é importante que se analise como se dá a distribuição do gasto em educação *per capita* para cada município. Dessa forma, para essa averiguação, construiu-se o gráfico 27 de *box plot*[18], o qual permitiu – por exemplo – observar se a despesa *per capita* é melhor distribuída entre os mais pobres do que entre os mais ricos.

Gráfico 27 - *Box plot* da despesa em educação *per capita* nos municípios do estado de Minas Gerais (2006-2011).



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor.

[18] O *box plot* "é um gráfico de um conjunto de dados que consiste em uma linha que se estende do valor mínimo ao valor Maximo, em uma caixa com linhas traçadas no primeiro quartil, Q_1, na mediana e no terceiro quartil, Q_3." (TRIOLA, 2008, p. 98). Os pontos no gráfico representam os *outliers*, os quais representam valores que destoaram demasiadamente dos demais dados.

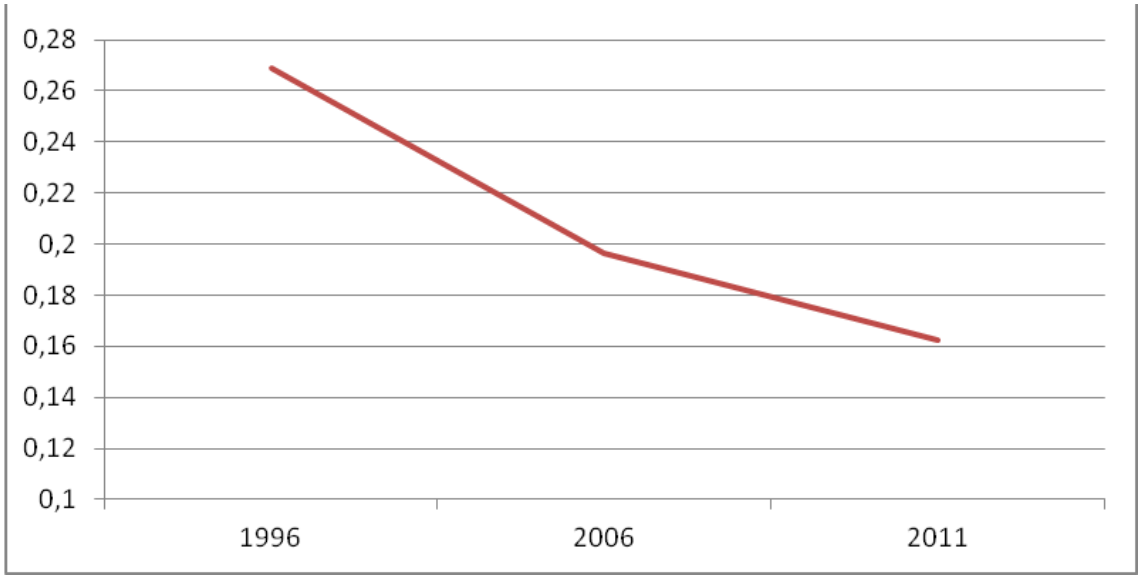
O gráfico 27 permite analisar onde está a maior concentração da despesa *per capita* em educação. Conforme esperado, os patamares de menor gasto (abaixo da mediana) encontram-se de modo mais equânime do que aqueles situados acima dela. Isso indica que, embora haja uma certa dispersão – conforme demonstrado através do cálculo do índice de gini –, o segmento que tem uma menor quantidade de recursos aplicados *per capita* possui uma distribuição melhor do que aquele que observa um gasto mais elevado.

O fato de não haver *outliers* abaixo da mediana corrobora a suposição de que um mínimo de recursos é destinado à despesa em educação *per capita* nos municípios de mineiros. Essa situação é, pelo menos em parte, influenciada pelo mecanismo do VAA mínimo do FUNDEB o qual garante que todos os municípios do país possuam um piso de despesa em educação *per capita* anual.

Dado que no período analisado a média de participação do FUNDEF e FUNDEB na despesa em educação é de 45,98%, pôde-se afirmar que – embora esses Fundos não sejam os únicos responsáveis pela distribuição encontrada acima – eles obtém uma grande contribuição para o fomento de uma distribuição mais isonômica da despesa em educação *per capita*. No entanto, não se pode desconsiderar que outros fatores podem influenciar na situação descrita acima, tais como: a vontade política dos entes, o ambiente econômico, a pressão social, dentre outros.

Além da análise acima, verificou-se também o comportamento do Coeficiente de Gini da despesa em educação *per capita* no estado de Minas Gerais no ano anterior à implantação do FUNDEF (1996), do FUNDEB (2006) e a situação atual. É importante frisar, no entanto, que em 1996 os dados divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional agregavam as despesas na função educação e cultura. Por esse motivo, para que fosse viável a comparação dos três anos propostos, somou-se aos dados de despesa em educação dos anos de 2006 e 2011 a despesa em cultura. Após esse ajuste foi realizado o cálculo do Coeficiente de Gini, o qual apresentou o seguinte comportamento, conforme o gráfico 28:

Gráfico 28 - Coeficiente de Gini da despesa em educação e cultura per capita nos municípios de Minas Gerais em 1996, 2006 e 2011.



Fonte: STN e Balanços Municipais. Elaboração do autor.

Como se pôde observar, realizando uma análise descritiva, durante a vigência do FUNDEF o Coeficiente de Gini sofreu uma queda relativa de -27,03%. Além disso, no que concerne à evolução desse indicador durante o período analisado do FUNDEB a queda relativa foi de -17,32%. Por fim, nos dois extremos do período em questão, a queda foi de -39,67%.

Embora não se possa atribuir essa queda diretamente à instituição do Fundo, não é absurdo afirmar que ela recebeu grande influência de seu mecanismo distributivo. Para demonstrar um exemplo da homogeneidade da distribuição do Fundo, suponha-se o fato de que se o mesmo coeficiente fosse calculado para um segmento de matrícula (ensino médio regular urbano, por exemplo) em termos de repasse do FUNDEF ou FUNDEB ele seria igual a 0, ou seja, perfeitamente distribuído, uma vez que todos os alunos recebem o mesmo valor *per capita*.

5.7 O perde e ganha de receitas entre os municípios durante o FUNDEB

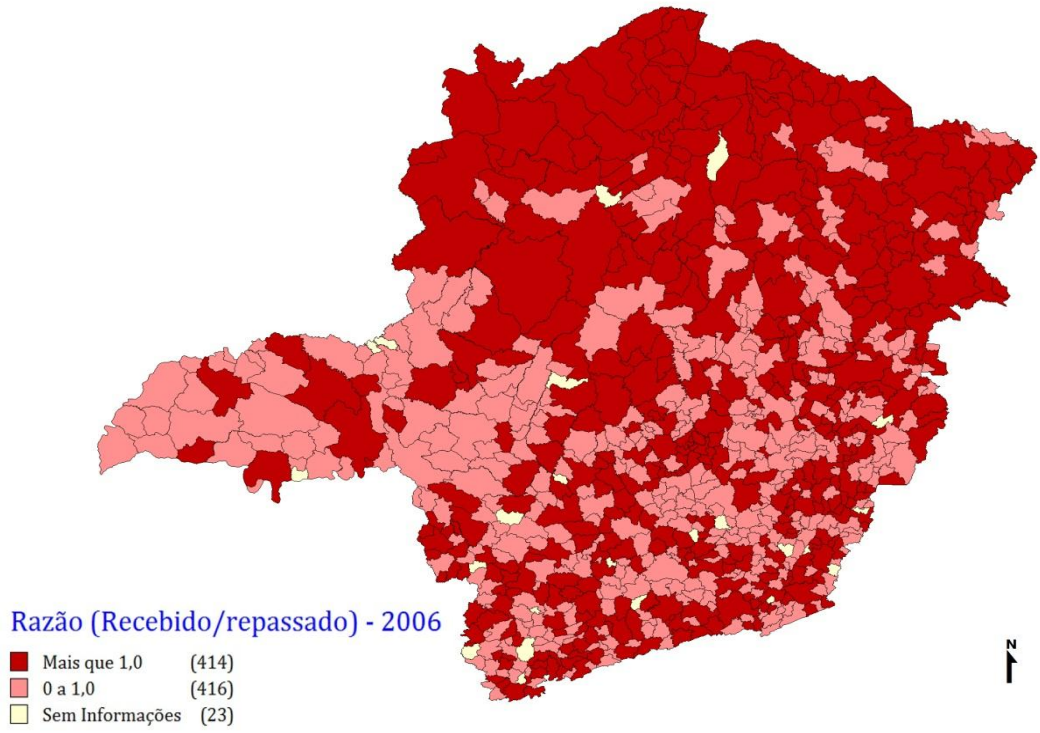
Após a realização da analise concernente à equanimidade da despesa em educação, foi realizada um exame concernente ao perde e ganha de receitas orçamentárias entre os municípios mineiros. Conforme verificado anteriormente, eles, em valores agregados, obtêm um crescimento de seus quantitativos de recursos em comparação com o governo estadual. No entanto, é importante verificar como ocorre essa dinâmica no âmbito intraestadual. Em outras palavras, examinar se há ou não

municípios perdendo recursos por meio do Fundo e, em caso positivo, verificar algumas de suas características. Além disso, do lado oposto, quem são aqueles que possuem saldos positivos.

Nesse sentido, a análise inicial se deu de forma bastante simples, qual seja: calculada a razão, para cada município de Minas Gerais, entre o total da transferência advinda do FUNDEF (2006) e do FUNDEB de 2007 a 2011 e o total das deduções realizadas por esses mesmos municípios para a formação desses Fundos nos anos citados.

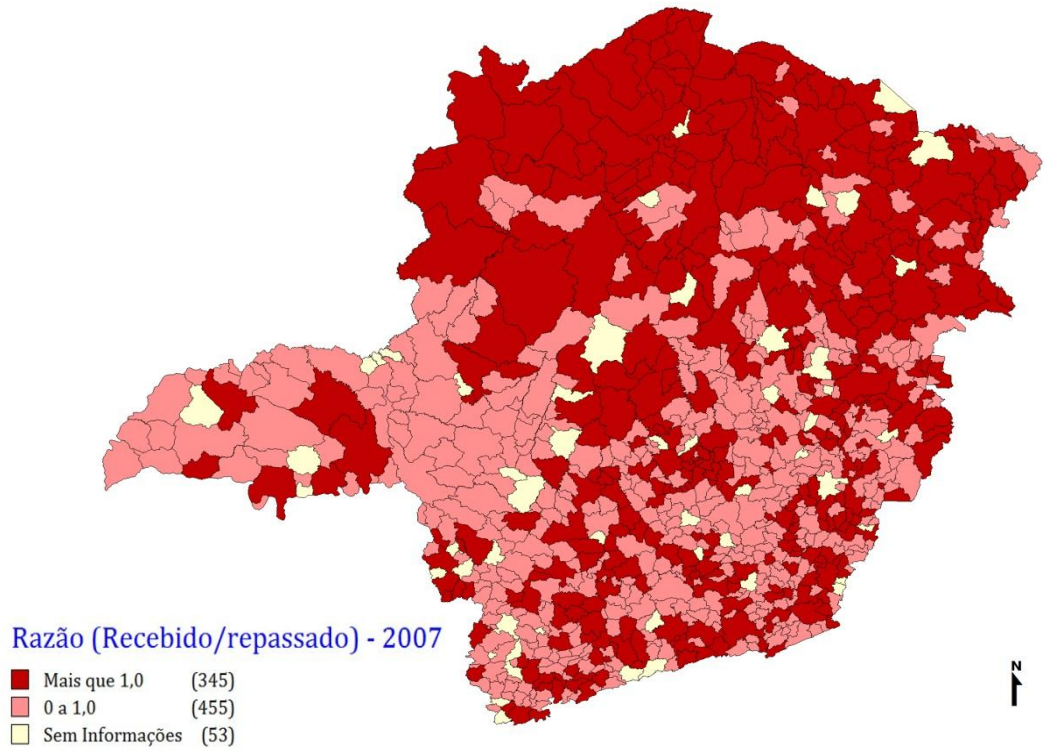
Feito isso, a título ilustrativo, foram desenhados num mapa a razão entre as transferências advindas dos Fundos e as deduções realizadas para a formação desses para cada município nos anos de 2006 a 2011. Como se pôde observar nas Figuras 1, 2, 3, 4, 5 e 6, os municípios do norte do estado costumam ganhar recursos em detrimento dos municípios do sul e triângulo. É importante destacar também que, mesmo com o início da mudança do Fundo em 2007 e sua completude em 2009, não houve diferenças nesta estrutura de ganho e perda de recursos para os municípios.

Figura 1 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEF em 2006 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais.



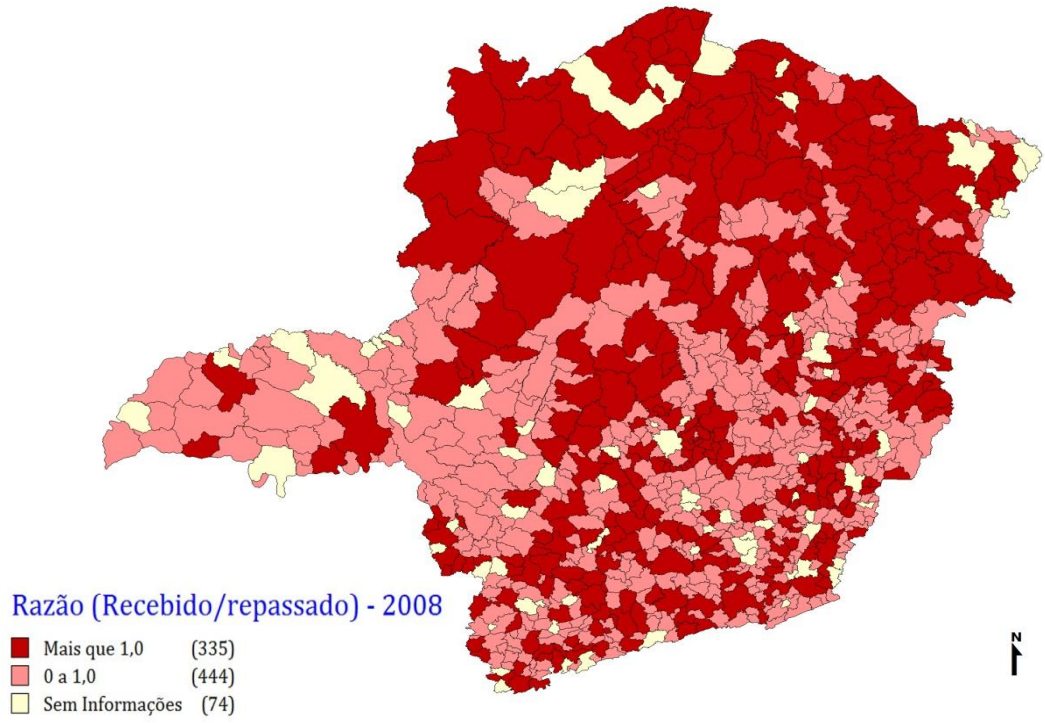
Fonte: STN e balanços municipais. Elaboração do autor.

Figura 2 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2007 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais.



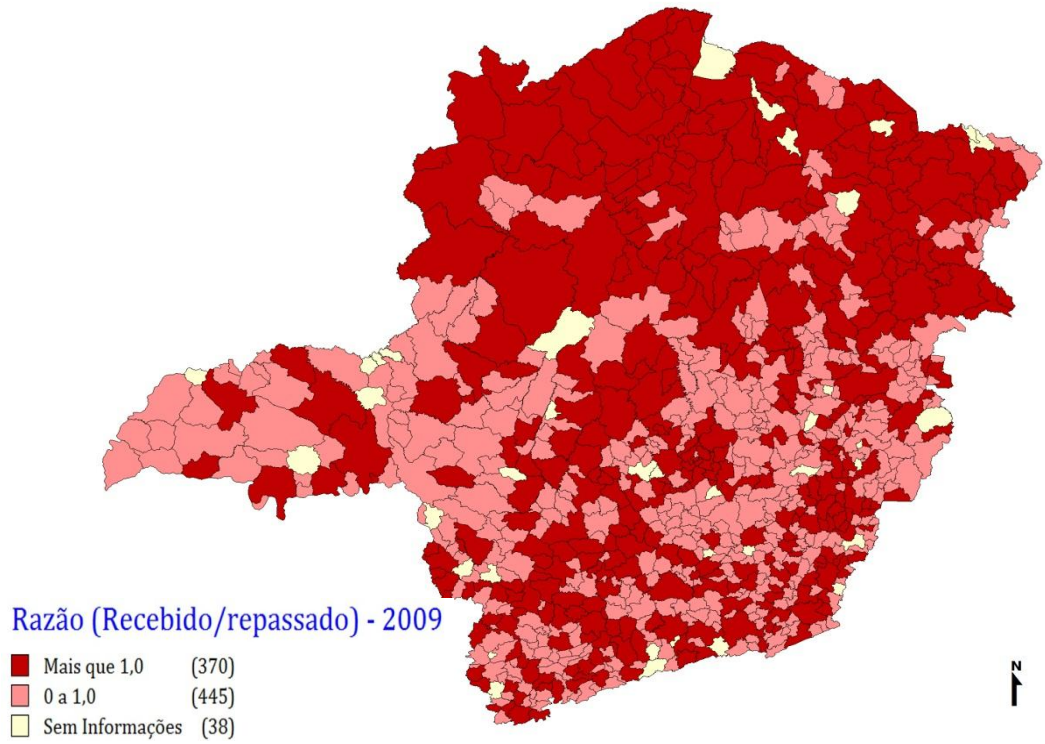
Fonte: STN e balanços municipais. Elaboração do autor.

Figura 3 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2008 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais.



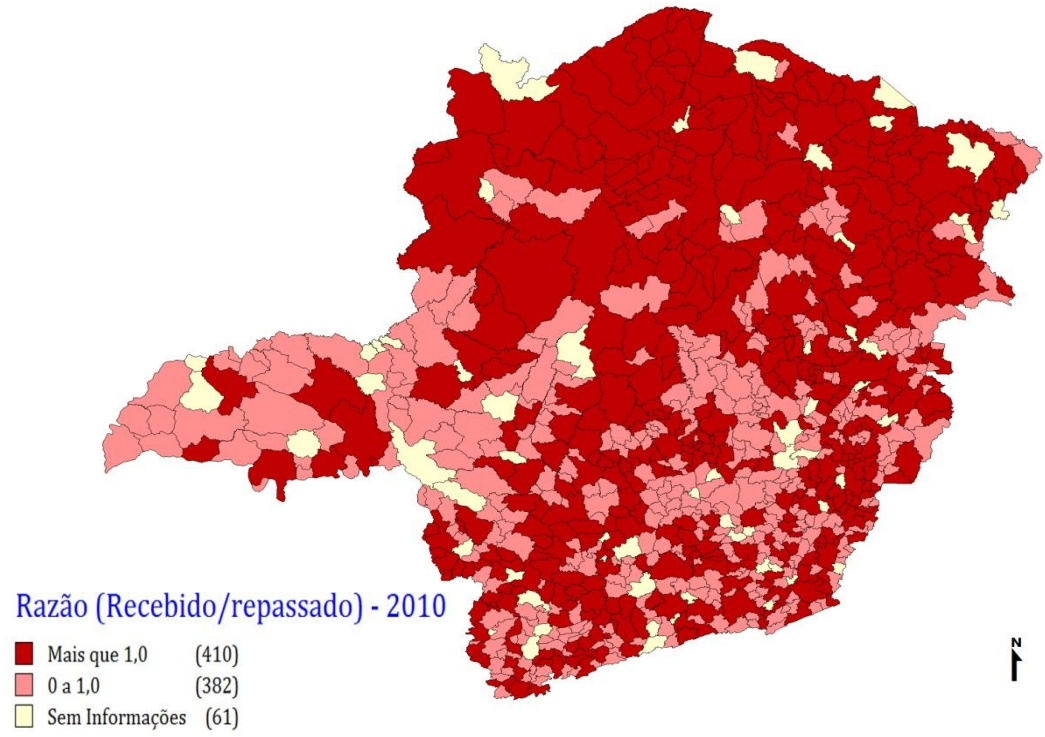
Fonte: STN e balanços Municipais. Elaboração do autor.

Figura 4 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2009 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais.



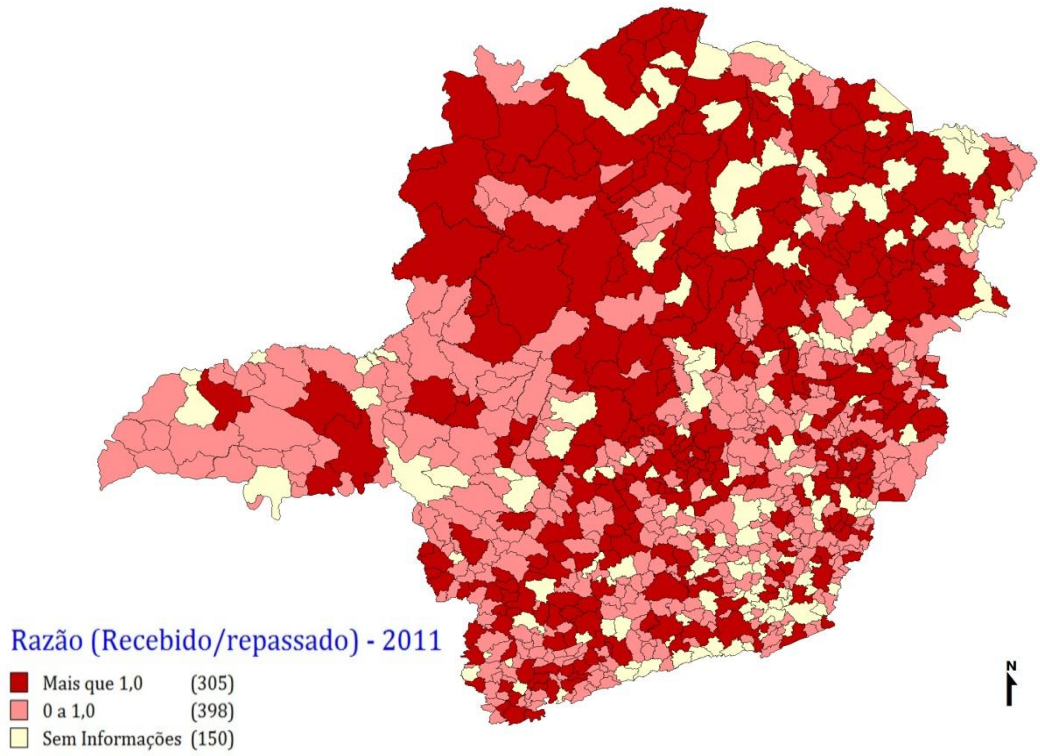
Fonte: STN e balanços Municipais. Elaboração do autor.

Figura 5 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2010 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais.



Fonte: STN e balanços Municipais. Elaboração do autor.

Figura 6 - Razão entre as transferências advindas do FUNDEB em 2011 e as deduções realizadas para sua formação dos municípios do estado de Minas Gerais.



Fonte: STN e balanços Municipais. Elaboração do autor.

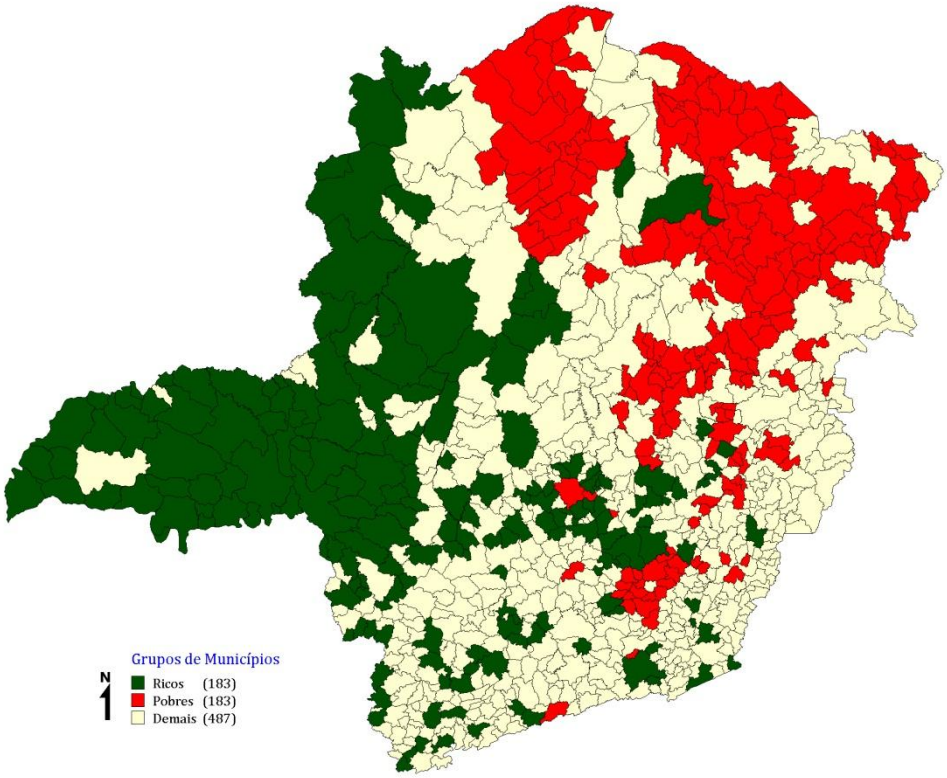
Por meio das figuras de 1 a 6, pôde-se observar que a concentração dos municípios que recebem um maior quantitativo de receitas advindas da transferência dos Fundos em relação ao total das deduções efetuadas para a composição desses está – principalmente – no norte do estado, ao passo que aqueles que perdem recursos, ou seja, deduzem mais do que recebem encontram-se no sul e no triângulo mineiro. Tendo em vista a diferença do desenvolvimento socioeconômico entre o norte de minas e as demais regiões do estado, é viável supor que quanto melhor a condição do município mais negativo será seu saldo em relação ao Fundo.

Para testar esta hipótese, foram criados dois grupos de municípios de acordo com os respectivos PIB per *capita*. Os grupos foram definidos selecionando, para os anos de 2007, 2008 e 2009 (último ano com o PIB municipal disponível), os municípios que apresentavam PIB per *capita* abaixo do percentil 25 (mais pobres) e aqueles que apresentavam PIB per *capita* acima do percentil 75 (mais ricos) e então, definiu-se que fariam parte dos grupos para análise, os municípios que durante os três anos consecutivos estivessem no mesmo grupo.

Assim, como 183 municípios apresentaram PIP per *capita* abaixo do percentil 25 durante os anos 2007, 2008 e 2009, eles fizeram parte do grupo de municípios pobres. E, também, 183 municípios apresentaram PIB per *capita* acima do percentil 75, durante os mesmos anos da análise. Eles compuseram o grupo de municípios ricos. Esta mesma seleção de grupos pobres e ricos também será assumida para os anos de 2010 e 2011 por se acreditar que não haveria grandes mudanças, uma vez que, se foram encontrados durante três anos consecutivos no mesmo grupo, a chance de permanecerem nestes grupos é grande.

Posto isso, os municípios selecionados foram dispostos na figura 7 de acordo com a categoria a que pertenciam.

Figura 7 - Municípios que fazem parte dos grupos: pobres e ricos



Fonte: Fundação João Pinheiro. Elaboração do autor.

É importante observar que os municípios selecionados como pobres se concentram, em sua maioria, no norte do estado ao passo que aqueles selecionados como ricos, no triângulo mineiro. Grosso modo, os municípios do grupo pobre apresentam em média razões maiores que 1, o que representa ganho de receita, e os municípios do grupo de ricos com razões menores que 1, representando perda de receita. Estes dados podem ser observados por meio da tabela 25.

Tabela 25 – Média da razão entre as transferências advindas do FUNDEB (2007-2011) e as deduções realizadas para sua formação nos grupos de municípios do estado de Minas Gerais classificados como pobres e ricos.

Ano	Grupo de municípios	
	Pobres	Ricos
2007	1,131	0,884
2008	1,092	0,888
2009	1,110	0,902
2010	1,216	0,937
2011	1,111	0,924

Fonte: STN, balanços municipais e Fundação João Pinheiro. Elaboração do autor.

De posse desta divisão (municípios pobres e ricos) e o fato de perderem ou ganharem recursos, buscou-se averiguar se há alguma associação entre estas duas variáveis.

Para tanto, foi utilizado a estatística de teste Chi-Quadrado (2). Esse teste é utilizado para medir se uma associação entre duas variáveis dicotômicas é estatisticamente significante e, em caso positivo, mensura a força desta associação através do cálculo da Razão de Chances.

Formalmente, as hipóteses para este teste seriam:

H_0: Não há associação entre as duas variáveis

H_1: Há associação entre as duas variáveis

Dessa forma, testou-se e mensurou esta associação para os anos 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 e os resultados podem ser observados na tabela 26.

Tabela 26 - Resultados do teste de associação entre o perde e ganha de receitas e o grupo de municípios (pobre ou rico) para os anos de 2007 a 2011 nos municípios do estado de Minas Gerais.

Ano	Receitas	Grupo de municípios		2	*p-valor*	Razão de Chances
		Pobre	Rico			
2007	Ganha	92	57	13,610	0,000*	2,336
	Perde	76	110			
2008	Ganha	85	58	8,644	0,003*	1,985
	Perde	79	107			
2009	Ganha	90	67	6,087	0,014**	1,748
	Perde	83	108			
2010	Ganha	107	68	19,163	0,000*	2,720
	Perde	59	102			
2011	Ganha	74	61	5,558	0,018*	1,776
	Perde	69	101			

Fonte: STN, balanços municipais e Fundação João Pinheiro. Elaboração do autor.
Nota: * Estatisticamente significativo a 1%
** Estatisticamente significativo a 5%

De acordo com a tabela 26, as associações são estatisticamente significantes, ao nível de 5%, para todos os anos. Nesse sentido, pode-se dizer que o fato de um município pertencer ao grupo pobre está associado ao ganho de recursos e, em sentido oposto, o fato de ser um município rico está associado a uma perda de recursos.

Para que se possa esclarecer melhor os resultados da tabela 26, é importante uma analise mais atenta à coluna de razão de chances. Dessa forma, pode-se dizer que a chance de um município pobre ganhar receita nos anos de 2007 a 2011, respectivamente, são de 2,336, 1,985, 1,748, 2,270 e 1,776 vezes a chance de perder. Nesse sentido, pode-se afirmar que, apesar de as chances não serem as mesmas, os municípios pobres sempre têm maiores chances de ganharem recursos do que perderem.

Além do supracitado, para que a análise dessa seção pudesse ficar mais completa, ajustou-se um modelo de regressão linear múltipla[19] com vistas a inserir diversas variáveis conjuntamente e mensurar o efeito de cada uma delas para explicar a variação da razão entre as transferências recebidas do Fundo e as deduções realizadas para a composição desse. Nesse sentido, utilizou-se como variável dependente o valor

[19] Análise de regressão é um método estatístico de tratamento de dados que cria modelos para tentar explicar a variação ou predizer uma determinada variável (variável dependente), através de outras variáveis (denominadas explicativas), e como resultado se tem o melhor modelo ajustado, ou seja, o melhor conjunto de variáveis que são necessárias para explicar ou predizer a variável dependente.

da razão entre o total das transferências recebidas pelo município advindas do FUNDEB e as deduções para sua formação e, como variáveis independentes, a escolaridade média dos docentes[20] das escolas municipais, a infraestrutura[21] das escolas municipais, o número de matrículas na educação básica, a população do município, a receita orçamentária per *capita*, os valores recebidos do FUNDEB e o grupo dos municípios (se pobre, se rico, ou se nenhum dos dois) – todas as variáveis com base no ano de 2011.

Para que fosse possível o ajuste do modelo evitando a violação de alguns pressupostos tais como, ausência de multicolinearidade[22] e homocedasticidade[23] dos erros foi necessária a transformação linear das variáveis razão entre a receita do fundo e a dedução para sua formação, receita orçamentária per *capita* e número de matrículas.

Apesar de o modelo não ter se ajustado tão bem aos dados (resíduos[24] não tão pequenos), o que podem ser indícios de que outras variáveis, além dessas, podem explicar melhor a variação da variável resposta, consegue-se perceber, grosso modo, que quanto melhores as condições econômicas de um município (como, ter um alto PIB per *capita*, ter maiores quantidade de professores com formação superior ou mais, maiores receitas orçamentárias e melhores infraestruturas nas escolas) contribuem para um menor ganho de receita. Estes resultados podem ser verificados na tabela 27.

[20] A construção desta variável se deu com base na categorização da escolaridade dos professores e posteriormente retirou-se a média para o município. Dessa forma, o professor com pós-graduação foi classificado com 4; aquele com curso superior, 3; ensino médio, 2; ensino fundamental ou menos, 1.

[21] O valor de infraestrutura utilizado aqui foi o mesmo calculado anteriormente considerando apenas as escolas municipais.

[22] Multicolinearidade é o nome dado à existência de correlação entre variáveis independentes no modelo de regressão.

[23] Homocedasticidade significa variância constante. Os resíduos num modelo de regressão devem apresentar variância constante para que seja um dos indícios de um bom ajuste.

[24] Resíduos é o nome dado à diferença entre o observado e o ajustado, ou seja, a diferença entre a variável resposta (ou variável dependente) original e os valores estimados pelo modelo.

Tabela 27 - Resultado do ajuste de modelo de regressão linear para a razão entre as transferências advindas do FUNDEB e as deduções efetuadas para sua formação nos municípios de Minas gerais de 2007 a 2011.

Parâmetro	Transformação	Estimativa	Erro padronizado	Estatística T	*P-valor*
Intercepto	-	0,161	0,070	2,308	0,021**
Receita orçamentária per *capita*	Raiz quadrada	-0,002	0,001	-3,381	0,001*
Matrículas na educação básica	Ln	0,164	0,006	29,277	0,000*
Infraestrutura	-	-0,001	0,000	-2,300	0,022**
Docentes	-	-0,055	0,018	-3,013	0,003*
Grupos de municípios	-				
Comparação: Pobre x Rico	-	-0,183	0,017	-10,475	0,000*
Comparação: Pobre x Demais	-	-0,044	0,013	-3,295	0,001*
Rquadrado ajustado	62,8%				
Resíduos	Mínimo: -0,57	Média: 0,00			
	Máximo: 0,65	Mediana: 0,00			

Fonte: STN, balanços municipais, Censo Escolar e Fundação João Pinheiro. Elaboração do autor.
Nota: Variável resposta: Raiz quadrada da razão de receitas.
* Estatisticamente significativo a 1%
** Estatisticamente significativo a 5%

Como se pôde perceber, duas variáveis anteriormente listadas não entraram no modelo final, quais sejam: população e valores recebidos do FUNDEB. Ambas por se apresentarem fortemente correlacionadas com o número de matrículas e, portanto, foram retiradas para se evitar a violação de pressupostos básicos.

Por meio da tabela 27, observou-se que os municípios mineiros que possuem saldo positivo do FUNDEB são aqueles que atendem a um grande número de estudantes, ou seja, alto número de matrícula. Fato que é importante do ponto de vista da universalização do acesso aos sistemas de ensino.

Além disso, os municípios mais precários possuem saldos positivos. Em outras palavras, aqueles de menor poderio econômico e com insumos escolares em piores condições, aumentam suas receitas orçamentárias por meio do FUNDEB. Embora isso seja positivo do ponto de vista do fomento de uma oferta de ensino mais isonômica, uma vez que eles terão a oportunidade de melhorar seus insumos escolares, não é absurdo se pensar que o FUNDEF e o FUNDEB possam estar premiando a

expansão das redes de ensino sem a preocupação com seus resultados educacionais e, ainda, sem a preocupação com a qualidade do gasto, uma vez que tais fatores não entram no cômputo do Fundo.

Sem entrar no mérito da discussão iniciada acima, os resultados encontrados vão de encontro com trabalhos anteriores que demonstraram que o FUNDEF e o FUNDEB apresentam um efeito redistributivo de recursos. O FUNDEB em Minas Gerais, portanto, não apresenta um comportamento diferente, sendo mais favorável – no sentido orçamentário – aos municípios mais precários. (COSTA, 2005; VAZQUEZ; 2011).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FUNDEF e, posteriormente o FUNDEB, possuem em sua concepção o ideal de uma melhor distribuição de recursos como uma forma de promover uma oferta de ensino mais equânime para os brasileiros. Concomitantemente, esses mecanismos, ao vincularem receitas orçamentárias em uma função de despesa específica (neste caso à educação) podem ser vistos, também, como uma tentativa de garantir um mínimo de gastos nessa área. É importante frisar que, ao vincular a distribuição de seus recursos ao número de matrículas, esses fornecem um incentivo para que as unidades federativas ampliem sua oferta de ensino.

Esse trabalho, nesse sentido, analisou os efeitos do FUNDEB no estado de Minas Gerais e em seus respectivos municípios. No entanto a educação é um objeto de estudo extremamente complexo, no qual inúmeras variáveis podem influenciar em seus resultados. Por esse motivo, é importante que fique claro que o estudo que se empreendeu aqui analisou apenas alguns fatores que acreditou-se serem relevantes e viáveis de serem averiguados.

Entrando nos resultados encontrados por esse trabalho, é importante frisar que as principais fontes de recursos do Fundo continuam sendo as mesmas. No caso dos estados o ICMS e, para os municípios, a cota-parte do ICMS e o FPM.

Ao se analisar o montante de recursos do Fundo em valores reais inflacionados pelo INPC observou-se que, do último ano do FUNDEF para o ano de 2011 do FUNDEB, esse é quase o dobro daquele. Tal fato indica que houve uma grande expansão de um Fundo para o outro.

No que concerne ao número de matrículas, embora o FUNDEB tenha expandido sua cobertura em relação a seu antecessor, não houve uma alteração significativa no que diz respeito ao aumento do quantitativo de alunos atendidos na educação básica. No entanto, ao analisar os três principais níveis de ensino (Ensino Infantil, Fundamental e Médio), observou-se que há variações no número de matrículas dentro de alguns desses segmentos. No que diz respeito ao nível infantil, o qual possui o ente municipal como responsável pelo seu provimento e possui um sério déficit de cobertura, há um aumento do número de matrículas. No ensino fundamental, por outro lado, o que se observou foi uma queda tanto do ente estadual quanto do municipal, embora essa tenha sido mais branda do que aquela. Por fim, no ensino médio não houve

alterações significativas, tal fato pode estar ligado à mudanças na pirâmide demográfica e à melhoria do fluxo escolar.

No que diz respeito ao efeito da municipalização dos recursos, demonstrou-se que o FUNDEB exerce um efeito de distribuição de receitas retirando do ente estadual e repassando para os municípios. Em outras palavras, nos municípios (de forma agregada) as deduções são menores do que a transferência advinda do Fundo e, para o estado o inverso se constata.

Quanto à municipalização da oferta de ensino, tomada para fins desse trabalho como o aumento do percentual de atendimento dos municípios em relação ao total da oferta de ensino (considerando estados e municípios), verificou-se que há um efeito de municipalização. Esse, no entanto, ocorre (em termos agregados) devido à queda de participação do estado e não pelo aumento da oferta municipal. Quanto ao ensino fundamental, no entanto, há uma queda no número de matrículas de ambos os entes. Porém, a queda estadual é mais abrupta do que a municipal, o que faz elevar o percentual do número de matrículas dos municípios em relação ao estado. É importante ressaltar também que o ensino infantil, o qual é ofertado pelo ente municipal, obteve um crescimento significativo.

Quanto ao Valor Aluno/Ano (VAA) do Fundo em Minas Gerais, observou-se que há um crescimento expressivo e significativo do mesmo. Além disso, foi cumprida a determinação de que o VAA não poderia ser inferior ao valor mínimo do FUNDEF em 2006 inflacionado pelo INPC. O aumento real desse valor possui um papel fundamental no que diz respeito à garantia de valores mínimos para cada ente subnacional alocar na função educação.

Em consonância com o descrito acima, esse trabalho tratou também de analisar o efeito do FUNDEB em relação à despesa em educação dos municípios de Minas Gerais. Primeiramente, verificou-se que o Fundo possui uma participação da ordem de 45% na despesa em educação desses entes. Uma vez feita essa constatação pôde-se afirmar que o Fundo constitui uma parcela significativa da despesa em educação. Tendo isso em mente, calculou-se o Coeficiente de Gini da despesa em educação *per capita* nos municípios de Minas Gerais.

De posse desses dados, observou-se que o FUNDEB de fato contribuiu para a melhora da distribuição da despesa em educação nos municípios mineiros. Tal

Coeficiente apresentou uma queda significativa ao longo do período de vigência do FUNDEB. Além disso, esse trabalho verificou também como era a situação dessa distribuição no ano anterior à implantação do FUNDEF, do FUNDEB, e no ano de 2011 do FUNDEB, tendo ocorrido uma queda do coeficiente durante o período de cada Fundo.

No que diz respeito aos insumos escolares, tomados como escolaridade dos professores e o índice de infraestrutura das escolas, criado nesse trabalho, observou-se que há uma melhora em ambos. Quanto à formação dos professores, embora não haja grande variação do número de professores com curso superior ou mais, o que observou-se foi que o percentual de docentes com pós-graduação elevou-se. Concomitantemente, o percentual daqueles que lecionam apenas com nível médio ou ensino fundamental ou menos caiu. Tal fato foi verificado para as principais etapas de ensino regular (infantil, fundamental e médio), exceto na proporção de docentes com ensino fundamental ou menos lecionando no nível médio a qual apresentou um crescimento absoluto de 0,03%.

Quanto à infraestrutura das escolas, conforme foi dito acima, foi construído um índice que engloba a presença ou não dos seguintes espaços de ensino: laboratório de informática, laboratório de ciências, biblioteca e quadra de esportes. De posse desse dado, observou-se que há uma melhora significativa tanto no agregado (das redes públicas estaduais e municipais) tanto para as municipais. Além disso, observou-se que a melhora é maior para as escolas municipais do que as estaduais, as quais já apresentam uma infraestrutura melhor do que a rede municipal.

Por fim, observou-se o efeito redistributivo das receitas orçamentárias dentro dos municípios mineiros. Em outras palavras, no âmbito das unidades federativas municipais, quais são aquelas que possuem um saldo positivo no Fundo (retiram mais recursos do que deixam) e quais possuem um saldo negativo (deixam no Fundo mais recursos do que retiram). Em termos de localização geográfica, observou-se que – grosso modo – os que ganham recursos estão situados no norte do estado e os localizados no triângulo e na região central perdem.

Na linha de raciocínio do supradescrito, verificou-se se a chance de um município pobre possuir um saldo positivo em comparação com um rico. Para todos os anos, observou-se que há uma associação significativa entre ser pobre ou rico e ganhar ou perder recursos, no sentido de que o pobre ganha e o rico perde.

Por fim, observou-se a correlação de outras variáveis em relação ao saldo de cada município mineiro no FUNDEB no ano de 2011. Os resultados encontrados indicam que quanto menor a receita orçamentária *per capita*, pior a infraestrutura e mais baixa a formação dos docentes maior é a razão entre a transferência advinda do FUNDEB e a dedução para sua formação do município. No entanto, o número de matrículas possui uma relação diferente, ou seja, quanto maior seu número maior é a razão descrita anteriormente. Além disso, o município pobre tem aquela razão maior do que o que não é pobre nem rico o qual, por sua vez, a tem maior do que os ricos.

Os resultados encontrados por esse trabalho são condizentes com outros estudos que analisam o FUNDEF/FUNDEB de modo semelhante. No entanto, duas diferenças foram encontradas que destoam um pouco de trabalhos anteriores, essas dizem respeito ao aumento da escolaridade dos docentes e do número de matrículas da educação infantil. Em relação à escolaridade dos professores, ao se analisar essa variável considerando a pós-graduação e não somente se o docente possui ou não curso superior, tal como realizou Costa (2005) analisando os efeitos do FUNDEF em Minas Gerais, observou-se que no FUNDEB há uma variação positiva da escolaridade. No que concerne ao aumento do número de matrículas da educação infantil em Minas Gerais, verificou-se que esse estado apresenta uma tendência que diverge da nacional, uma vez que Vazquez (2011) observou que essa não se alterou em termos de Brasil (COSTA, 2005; VAZQUEZ, 2011).

É importante notar que os Fundos deram um passo importante no que concerne à promoção de uma oferta de ensino mais equânime. Isso é extremamente importante do ponto de vista federativo, uma vez que auxilia a cidadãos de municípios carentes a terem igualdades de oportunidades. No entanto, há de se refletir que, conforme se demonstrou, os municípios que são premiados pelo FUNDEB – ou seja, ganham recursos – são os que possuem um grande número de matrículas, mas sem qualidade de infraestrutura e baixa qualificação dos docentes.

Embora o supracitado seja importante para que os municípios de condições mais precárias possam reverter o quadro de baixa qualidade de sua rede de ensino, duas externalidades negativas podem ocorrer. A primeira delas seria a expansão desmedida da oferta de ensino para a desvinculação de receitas para outras áreas que não a educação. Vale ressaltar que não se trata aqui do *trade off* entre universalização e qualidade do ensino. O problema colocado refere-se à utilização dos recursos do Fundo

como fonte exclusiva, ou quase exclusiva, para fins do cumprimento do mínimo constitucional que deve ser gasto em educação.

Para clarear melhor essa ideia, veja-se a situação de um município hipotético que possua uma receita proveniente de impostos e transferências de R$ 1.000.000,00. Nesse sentido, ele é obrigado, por força do art. 212 da CF/88, a aplicar 25% desse valor (R$250.000,00) em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Suponha-se ainda que a verba que ele receba proveniente do FUNDEB seja de R$100.000,00 e o VAA de seu estado seja de R$2.000,00. Coloque-se que o custo por aluno de uma rede de ensino de alta qualidade seja de R$3.000,00 e a de baixa qualidade de R$2.000,00. Além disso, faltam 100 alunos para que o atendimento da demanda seja pleno, ou seja, existem 100 alunos foi da escola. Tendo esses valores em mente, coloca-se o seguinte: se forem atendidos todos os alunos, com alta qualidade de ensino, o custo será de R$450.000,00, ou seja, R$150.000,00 a mais do que o novo valor que o ente deveria gastar obrigatoriamente. No entanto, se o município optar por atender os alunos com baixa qualidade ele gastará R$300.000,00, o que corresponde ao exato montante que é obrigado a aplicar na educação por força da CF/88. Nesse caso hipotético, a expansão da rede de ensino com baixa qualidade permite uma desvinculação de R$150.000,00 (montante que era obrigado a complementar com o dinheiro proveniente de impostos e transferências que não à do FUNDEB). Em resumo, o que pode ocorrer é que o FUNDEB induza o ente subnacional à expansão da rede de ensino, porém a qualidade dessa ficará a cargo da discricionariedade de cada ente.

A segunda externalidade refere-se ao aumento da ineficiência da despesa na função educação. Tal fato pode ocorrer devido à falta de incentivos fiscais para a melhoria da qualidade de ensino. Para citar um exemplo, suponha-se um município que atendesse plenamente sua demanda de educação antes da instituição do Fundo. Coloque-se, ainda, que após a instituição do FUNDEF/FUNDEB esse passe a receber mais recursos do que deduz para a formação do Fundo. Nesse caso, independentemente da política educacional adotada pelo município esse não irá receber maiores recursos provenientes do Fundo. Nesse sentido, pode ocorrer que o montante de dinheiro extra seja despendido em ações ineficientes no que concerne à melhoria da qualidade do ensino.

Nessa linha de raciocínio, o cômputo – para fins das transferências do fundo – de indicadores de qualidade (como é o caso do IDEB, o qual sintetiza os

indicadores de aprovação e média dos desempenhos dos alunos em português e matemática em uma escala de 0 a 10) poderia ser importante como forma de incentivo para políticas educacionais mais eficientes.

Embora os dois efeitos supracitados possam ocorrer em um mundo hipotético, seriam necessários mais estudos para comprovar seus efeitos empiricamente. Porém, tais críticas são importantes para se pensar o desenho institucional do FUNDEB.

Conforme afirma Arretche (2003, p. 2) "o processo de construção do desenho institucional de uma política nunca acaba". Essa frase ilustra bem a transformação do FUNDEF para o FUNDEB, o qual incorporou algumas críticas lançadas a seu antecessor e aponta que no futuro esse último ainda poderá sofrer alterações. No entanto, conforme defende Santos (1987) *apud* Costa (2005) as políticas sociais encontram-se dentro do campo das escolhas trágicas. O máximo que se pode esperar com a implementação das políticas públicas é que os problemas atuais sejam trocados por problemas melhores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

_____; Marcia M. Soares. **Redes federativas no Brasil:** cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Cedec/ Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 2001.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

_____. **Estado Federativo e políticas sociais:** determinantes dadescentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Financiamento federal e gestão local de políticas sociais:** o difícil equilíbrio ente regulação, responsabilidade e autonomia. São Paulo, Revista de Ciência e Saúde Coletiva, 2003.

_____. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil:** problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em Perspectiva, 18(2): 17-26, 2004.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **Apostila de Despesa Pública.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

BIONDINI, Isabella Virgínia Freire. **Apostila de Receita Pública.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012.

BIRDSALL, Nancy; BRUNS, Barbara; SABOT, Richard H. **education in brazil:** playing a bad hand badly. In BIRDSAL, Nancy e SABOT, Richard H. (orgs). **Oportunity foregone:** education in Brasil. Washington, D.C. Library of Congress, 1996.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negocios do Imperio do Brazil, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 3 set. 2012.

_____. **Constituição da República Dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Assembleia Nacional Constituinte, 1934. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 5 set. 2012.

_____. **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 5 set. 2012.

_____. **Constituição Dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 6 set. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Diário Oficial da União, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 14 ago. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 ago. 2012.

_____. Diário Oficial da União de 30 de julho de 2012. Brasília. 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 14.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 set. 1996. Seção I.

_____. **Emenda Constitucional nº 53.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF,

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1966.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, n. 248, 23 dez. 1996.

COSTA, Bruno L. Diniz. **A Que Induzem os Mecanismos de Indução**. Belo Horizonte. 2005

_____. **As Políticas Sociais, os Conflitos Federativos e a Equidade em Educação:** o caso do FUNDEB e os Primeiros Efeitos em Minas Gerais. Belo Horizonte. 2011.

_____. **Relações Intergovernamentais e Desigualdade Educacional no Ensino Fundamental: O Caso do Fundef em Minas Gerais.** Escola de Governo da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 2005

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder:** formação do patronato político brasileiro. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

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

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2000. 279p.

MATOS, Orlando Carneiro de. **Econometria Básica:** Teoria e Aplicações. Rio de Janeiro: Atlas, 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Manual de Orientação do FUNDEF**. Brasília: INEP/MEC, 2004.

_____. **Manual de Orientação do FUNDEB**. Brasília: INEP/MEC, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

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

OLIVEIRA, F. A. (2003). **Fundef e saúde**: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A (orgs.). **Descentralização e**

federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung.

PIERSON, Paul. **Dismantling the Welfare State?** Cambridge, Cambridge University Press. 1995.

_____ **Fragmented Welfare States:** federal institutions and the development of social policy. In **Governance**, vol. 8, n. 4, October. 1995.

PLANK, David N. **Política educacional no Brasil:** caminhos para a salvação pública. São Paulo: Artmed, 2001.

PRADO, Sérgio. **Partilha de recursos e desigualdade nas federações:** um enfoque metodológico. In REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto (orgs). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PROUD´HOMME, Remy e SHAH, Anwar. *Centralização versus Descentralização: o diabo está nos detalhes*. In REZENDE, Fernando e OLIVEIRA, Fabrício Augusto (orgs). **Federalismo e Integração Regional: desafios para o Mercosul.** Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Rafaella Y. **Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

RIANI, J., RIOS-NETO, E. **Background familiar versus perfil escolar do município:** qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros?. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, São Paulo, v.25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 32. Ed. 2007.

ROSA, Guilherme Silveira Guimarães. **A influência dos insumos escolares no desempenho dos alunos das escolas estaduais de Minas Gerais**. Belo Horizonte. Fundação João Pinheiro, 2009.

SHAH, Anwar. **Local governance in developing countries.** Washington: The World Bank, 2006.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão de literatura. Porto Alegre: Sociologias, 2006. P. 20-45

TRIOLA, Mario F.. **Introdução à estatística**. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Fundos Multigovernamentais e seus Efeitos Redistributivos no Financiamento da Educação:** um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb. In: BRASIL - Secretaria do Tesouro Nacional. (Org.). Finanças Públicas - Coletânea de Monografias do XVI Prêmio Tesouro Nacional. 1ed.Brasilia: Ministério da Fazenda, 2011, v. 1, p. 1-50.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social:** notas introdutórias. Rio de Janeiro. 2002.

WIESNER, E. (1997). **La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local**. In: AGHON, G.; EDLING, H. **Descentralizacion fiscal en America Latina:** nuevos desafios y agenda de trabajo. Santiago: P. imprenta.