

3

ISSN 1414-0640

Série Documental

TEXTOS PARA DISCUSSÃO

O FUNDO DE MANUTENÇÃO
E DESENVOLVIMENTO
DO ENSINO FUNDAMENTAL
E DE VALORIZAÇÃO
DO MAGISTÉRIO

Barjas Negri

MEC

Ministério da Educação e do Desporto

INEP

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Apresentação

Por trás do milagre econômico dos NICs asiáticos e de outras nações emergentes constata-se, invariavelmente, que uma das precondições que viabilizaram o recente surto de desenvolvimento foi o salto alcançado na área da educação nas últimas décadas. Estudos comparativos sobre as experiências educacionais realizadas por esses países apontam como característica comum a prioridade absoluta assegurada à educação básica na alocação dos recursos públicos.

No Brasil, contrariamente, o percentual do gasto público em educação efetivamente aplicado na educação básica é muito baixo, quando comparado com qualquer parâmetro internacional. Com recursos escassos e muitas vezes mal aplicados, a progressiva expansão do ensino fundamental, nos anos 80, deu-se acompanhada da deterioração da escola pública e da desvalorização do professor, submetido a um regime salarial aviltante.

Para acabar com essa iniquidade do sistema educacional, o MEC propôs, em 1995, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Aparentemente simples em sua lógica redistributiva, este mecanismo tem grande impacto tributário, exigindo amplo entendimento entre as três esferas de governo. Do ponto de vista fiscal, a criação do Fundo representa uma reforma de largo alcance, pois mexe com 15% dos impostos partilhados por estados e municípios, estabelecendo uma subvinculação em prol do ensino fundamental e definindo como critério para sua redistribuição, no âmbito de cada unidade da Federação, o número de alunos atendidos pelas respectivas redes de ensino.

Ao pretender assegurar maior equidade na aplicação dos recursos da educação e garantir um gasto mínimo por aluno/ano, a Emenda Constitucional 14/97, que criou o Fundo, cuidou ainda de promover uma correspondente distribuição de responsabilidade entre os três níveis de governo. Os municípios, que com a Constituição de 1988 ganharam status de ente federativo, estão sendo convocados a assumir sua parcela de responsabilidade com a educação, cuidando prioritariamente da educação infantil e do ensino fundamental, em regime de colaboração com os estados. A União, por sua vez, assumiu a obrigação de prover a equalização dos recursos, complementando o Fundo sempre que, no âmbito de cada estado, não for alcançado o valor mínimo por aluno/ano, fixado em R\$ 300,00 para o primeiro ano da sua vigência.

Como membro da equipe que concebeu essa estratégia do Fundo, o economista Barjas Negri, que naquele momento ocupava o cargo de secretário executivo do FNDE, participou de todas as negociações que viabilizaram a sua aprovação, destacando-se como um dos seus principais formuladores. Com este crédito e com a experiência acumulada, aborda o tema com acurado conhecimento técnico e rara sensibilidade para a questão educacional. O presente estudo, produzido no calor do embate para conquistar o apoio político indispensável à aprovação do Fundo, demonstra, de forma quase que didática, as graves distorções existentes entre a participação relativa dos governos estaduais e municipais, na divisão do bolo dos impostos, e o número de alunos matriculados nas suas respectivas redes de ensino fundamental. Depois de apresentar este diagnóstico, o autor analisa o impacto que o Fundo produzirá, simulando a redistribuição de 15% dos impostos disponíveis proporcionalmente ao

contingente de alunos atendidos pelos sistemas estaduais e municipais. Com este trabalho, Barjas Negri forneceu uma importante contribuição para convencer os governos estaduais e municipais e as bancadas no Congresso Nacional de que ninguém teria nada a perder com a criação do Fundo e, o que é mais importante, de que a educação básica teria tudo a ganhar. Sem pretensões acadêmicas, o autor produziu um estudo técnico que ancorou a reforma educacional mais corajosa já feita no Brasil para dar ao ensino fundamental a prioridade que deve merecer.

*Maria Helena Guimarães de Castro
Presidente do INEP*

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Apesar dos avanços verificados no sistema de educação fundamental brasileiro nos últimos anos, que resultaram no aumento da taxa de escolarização e na redução da taxa de analfabetismo, ele ainda continua caracterizado por um padrão caótico e ineficiente. Esses avanços foram insuficientes para eliminar a má qualidade do ensino de 1º grau que tem provocado altas taxas de repetência, superlotando as escolas, desestimulando os alunos e motivando a evasão.

Lamentavelmente, alguns indicadores educacionais são alarmantes: a taxa de repetência e evasão dos alunos de 1ª a 5ª série é de cerca de 43%; para concluir o 1º grau, a média são 11 anos, e apenas 44% dos alunos que ingressam conseguem terminar o 1º grau.

O sistema público, de responsabilidade dos governos estaduais e municipais, atende à imensa maioria das crianças: em 1995, havia 28,6 milhões de alunos matriculados, indicando uma taxa bruta de escolarização da ordem de 92%. No entanto, cerca de 3 milhões de crianças de 7 a 14 anos estão fora das escolas (a maioria já esteve na escola), 3 milhões freqüentam escolas em turno reduzido e 3 outros milhões que vão às escolas já poderiam ter concluído o 1º grau.

Trabalham no 1º grau 1,2 milhão de professores, que representam quase 2% da população economicamente ativa do Brasil. Desse total, 400 mil possuem magistério de 2º grau, 450 mil têm licenciatura de 3º grau e 250 mil são considerados leigos. A maioria recebe salário baixo, principalmente no Norte e Nordeste, onde é comum os professores municipais receberem menos de R\$ 50 por mês para uma jornada de 20 horas/aula por semana.

Não se sabe ao certo quanto o setor público - estadual e municipal - investe no 1º grau. As cifras variam de R\$ 200 a R\$ 250 por aluno/ano, o que significa dizer que se investe anualmente algo entre R\$ 5,6 bilhões e R\$ 7 bilhões. A verdade é que a Constituição Federal determina que estados e municípios apliquem 25% de suas receitas de impostos e transferências (de impostos) com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, o que equivale a R\$ 18,844 bilhões anuais. Aplica-se, no máximo, 37% desses recursos no ensino fundamental, destinando-se os demais recursos para os ensinos pré-escolar,

médio e superior, sendo uma parte computada erroneamente como despesa com a educação.

Foi pensando em mudar essa realidade que o governo FHC, através do Ministério da Educação, elaborou e propôs a Emenda Constitucional - PEC 233, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Vejamos, portanto, suas premissas e seus objetivos:

O financiamento da educação pública

A Constituição Federal determina que a União deve aplicar pelo menos 18% de sua receita de impostos, excluídas as transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino e que para os estados, Distrito Federal e municípios esse índice deve ser de pelo menos 25% de suas receitas de impostos, incluídas as transferências¹. A Constituição determina também que o ensino fundamental público terá como fonte adicional a contribuição social do Salário-Educação.

O sistema tributário nacional estabelece uma política que centraliza a arrecadação de impostos junto aos governos federal e estadual, ao mesmo tempo que estabelece uma sistemática de transferência de impostos, de uma esfera de governo para outra, mediante duas modalidades de repartição - distribuição e partilha - previamente definidas.

Apresentamos nos Quadros I e II (ane-xos) as competências dos impostos por nível de governo e como se definem as suas transferências. Em função dessa política de transferência de recursos de impostos, de um nível para outro, pode ocorrer alguma controvérsia em torno de quanto representam esses impostos por nível de governo, razão pela qual procuraremos mensurar os recursos efetivamente arrecadados e quanto fica realmente disponível por esfera de governo.

Trabalharemos com as receitas de 1995, pois é um ano de significativa estabilidade econômica depois de muito tempo de inflação alta e de várias tentativas de reduzi-la mediante planos de estabilização. Neste ano as estatísticas econômicas são mais consistentes, reduzindo as distorções tanto de informação como de análises de variáveis agregadas.

Em 1995, o PIB brasileiro a preços correntes foi calculado em R\$ 631,662 bilhões, e a receita total de impostos, em R\$ 105,536 bilhões², equivalentes a 16,71% do PIB.

A Tabela 1 mostra a distribuição da arrecadação dos impostos, por nível de governo, valendo destacar:

Tabela 1 - Impostos arrecadados no Brasil, por nível de governo – 1995

Nível de Governo	R\$ bilhões	(%)	(%)
FEDERAL	47,277	44,8	100
Impostos de Renda - IR	26,455	25,0	56
Impostos sobre Produtos Industrializados - IPI	13,408	12,7	28,4
Outros Impostos	7,414	7,1	15,6
ESTADUAL	50,943	48,3	100
Imposto sobre Circ. De Merc. E Serv. - ICMS	47,200	44,7	92,7
Imposto sobre Prop. De Veíc. Automot. - IPVA	2,454	2,3	4,8
Outros Impostos	1,289	1,2	2,5
MUNICIPAL	7,316	6,9	100
Impostos sobre serviços - ISS	4,500	4,3	61,5
Impostos sobre Prop. Territorial Urbana - IPTU	1,900	1,8	26
Outros Impostos	0,916	0,8	12,5
Total	105,536	100,0	-

Fontes: 1 - Ministério da Fazenda/STN - impostos federais
 2 - Ministério da Fazenda/CONFAZ - impostos estaduais
 3 - Para impostos municipais, estimativa feita pelo economista José Roberto Rodrigues Afonso a partir de informações do IBGE de contas do governo/94

- a) o governo federal arrecada R\$ 47,277 bilhões, e seus dois mais importantes impostos - IPI e IR - respondem por 84% de sua arrecadação total;
- b) os governos estaduais e do Distrito Federal arrecadam R\$ 50,943 bilhões, e o seu principal imposto - ICMS - responde por 93% de sua arrecadação total;

os governos municipais arrecadam apenas R\$ 7,316 bilhões, e seus dois principais impostos - ISS e IPTU - respondem por 87% de sua arrecadação total.

As informações disponíveis confirmam a centralização da arrecadação dos impostos nas esferas estadual e federal, com reduzida participação dos governos municipais.

O sistema de transferência e da partilha de impostos favorece em muito os municípios. A Tabela 2 mostra o que efetivamente se arrecada em cada nível de governo e o que realmente fica disponível após as transferências e partilhas. A participação relativa do governo federal se reduz de 44,8% para 28,5%, com transferência líquida de R\$ 17,146 bilhões; a dos governos estaduais se reduz de 48,3% para 44,2%, com transferência líquida de R\$ 4,305 bilhões; a dos governos municipais se amplia de 6,9% para 27,3% com ganhos de R\$ 21,451 bilhões. Enquanto o governo federal transfere 36% de todos os impostos que recebe, os municípios ficam com quatro vezes mais do que arrecadam. Em outras palavras, os municípios arrecadam apenas 15% do total arrecadado pela União e ficam com uma quota equivalente a 95% do disponível junto ao governo federal.

Tabela 2 - Impostos arrecadados e disponíveis no Brasil, por nível de governo -1995

Nível de Governo	Arrecadado		Disponível	
	R\$ Bilhões	%	R\$ Bilhões	%
Federal	47,277	44,8	30,131	28,5
Estadual	50,943	28,3	46,638	44,2
Municipal	7,316	6,9	28,767	27,3
Total	105,536	100	105,536	100

Fontes:

- 1 - Ministério da Fazenda/STN - impostos federais.
- 2 - Ministério da Fazenda/CONFAZ - impostos estaduais.
- 3 - Para impostos municipais, estimativa feita pelo econo-mista José Roberto Rodrigues Afonso, a partir de informações do IBGE de contas do governo/94.

Impostos disponíveis para a educação

O cumprimento das vinculações cons-titucionais coloca à disposição da educação pública brasileira pelo menos R\$ 24,274 bilhões provenientes de impostos, o equivalente a 3,84% do PIB. A Tabela 3 mostra que quase metade desses recursos é de responsabilidade dos governos estaduais, cabendo aos municípios a responsabilidade de cerca de 30%, número superior aos recursos federais disponíveis para a educação.

Tabela 3 - Impostos disponíveis para a manutenção e o desenvolvimento do ensino público no Brasil, por nível de governo, 1995

Nível de Governo	Vinculação Constitucional	R\$ Bilhões	%
Federal	18%	5,423	22,3
Estadual	25%	11,659	48,1
Municipal	25%	7,192	29,6
Total	23%	24,274	100

Fontes: Tabelas 1 e 2.

Além desses impostos, deve-se acrescentar outros R\$ 2,376 bilhões provenientes da contribuição do Salário-Educação, resultado do recolhimento de 2,5% da folha salarial das empresas, destinados exclusivamente ao ensino fundamental. Desse valor, dois terços são transferidos aos governos estaduais, na proporção da arrecadação em cada unidade Federada, e um terço de responsabilidade do governo federal. Com isso, os gastos obrigatórios com a educação pública elevam-se a **R\$ 26,650 bilhões, equivalentes a 4,22% do PIB.**

A rede pública de ensino

Os três níveis de governo possuem 38 milhões de alunos na rede pública de ensino: 28,6 milhões no ensino fundamental obrigatório (1ª a 8ª série), equivalentes a 75,3% do total; 4,6 milhões no ensino pré-escolar, equivalentes a 12% do total; 4,1 milhões no ensino médio, equivalentes a 10,9% do total; no ensino superior estão matriculados apenas 699 mil alunos, equivalentes a 1,8% do total (ver Tabela 4).

Do ponto de vista da dependência administrativa, vale ser destacado que os municípios são responsáveis por 74% dos alunos do pré-escolar e por 36% dos alunos do ensino fundamental; os estados são responsáveis por 91% dos alunos matriculados no ensino médio e por 64% dos alunos do ensino fundamental; o governo federal é responsável por 53% dos alunos do ensino superior público.

Tabela 4 - Estimativa da matrícula inicial pública, segundo o nível escolar, por dependência administrativa

Nível Escolar	Números de alunos matriculados por dependência administrativas			Total de Alunos	(%)
	Federal	Estadual	Municipal		
Pré-escolar	6.589	1.186.085	3.358.789	4.551.463	12
Fundamental	41.429	18.327.363	10.260.801	28.629.593	75,3
Médio	114.558	3.740.533	273.946	4.129.037	10,9
Superior	369.196	233.427	96.642	699.265	1,8
Total	531.772	23.487.408	13.990.178	38.009.358	100
%	1,4	61,8	36,8	100	-

Fontes: MEC/SEEC

Funcionamento do Fundo

Emenda Constitucional recentemente aprovada pela Câmara Federal e pelo Senado Federal, a vigorar a partir de 1997, determina que, nos próximos dez anos, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão pelo menos 15% dos impostos e transferências de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental.

A atual vinculação de 25% dos impostos e sua transferência nos estados e municípios para aplicação em educação assegura um volume de recursos da ordem de R\$ 18,851 bilhões. A partir de 1997 está assegurada uma subvinculação de pelo menos 60% desses recursos para aplicação no ensino fundamental, totalizando recursos da ordem de R\$ 11,310 bilhões, sendo R\$ 6,995 bilhões dos estados e R\$ 4,315 bilhões dos municípios. Com isso garante-se um gasto, por aluno/ano, da ordem de R\$ 395. Para os demais níveis de ensino ficam disponíveis 40% dos impostos, o equivalente a R\$ 7,540 bilhões, sendo R\$ 4,664 bilhões dos estados e R\$ 2,876 bilhões dos municípios. Esses recursos são suficientes para um gasto, por aluno/ano, da ordem de R\$ 848 para os alunos dos demais níveis de ensino.

Conforme vimos anteriormente, as dimensões das redes estaduais e municipais do ensino fundamental em cada unidade da Federação variam muito, causando distorções na capacidade do gasto por aluno/ano. Em outras palavras, encontramos enorme diferença no atendimento do aluno dentro do mesmo município, simplesmente porque a escola pode ser estadual ou municipal e a disponibilidade de recurso em cada esfera de governo tem uma acentuada diferença.

Visando corrigir essa distorção, a Emenda aprovada prevê que a distribuição de responsabilidade e de parte dos recursos entre o governo estadual e os governos municipais seja concretizada mediante a criação, no âmbito de cada unidade da Federação, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, constituído por, pelos menos, 15% dos seguintes impostos e transferências: ICMS, Fundo de Participação do Estado - FPE, Fundo de Participação dos Municípios - FPM e do Fundo de Exportação - FX.

A Tabela 5 mostra que os recursos destinados aos **Fundos** de cada uma das 27 unidades federadas totalizam R\$ 9,650 bilhões, o que garante um gasto médio por aluno/ano da ordem de R\$ 337.³³ É importante destacar que a totalidade desses recursos passará a ser redistribuída, em cada unidade da Federação, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, nas respectivas redes municipais e estaduais.

Na verdade, aprovou-se uma “minirreforma” tributária, introduzindo nos critérios de partilha e de transferência de parte dos recursos de impostos uma variável educacional - o número de alunos -, equalizando o valor a ser aplicado por aluno no âmbito da unidade da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar do município ser estadual ou municipal. Dentro da unidade da Federação, ela e municípios terão a sua disposição o mesmo valor por aluno/ano.

Visando melhorar as condições salariais dos professores em efetivo exercício do magistério, a Emenda determina que pelo menos 60% dos recursos alocados no FUNDO sejam utilizados para o pagamento dos professores. Com isso, garante-se pelo menos R\$ 5,790 bilhões anuais destinados ao pagamento de cerca de 1,210 milhão de professores, o que equivale a um rendimento médio anual de R\$ 4.785 ou R\$ 360 por mês, incluindo-se o 13º salário, para uma jornada de 20 horas/aula. Esse valor mensal vai representar aumento substancial nas regiões mais carentes do País, que hoje pagam salários irrisórios - abaixo de R\$ 50 por mês.

É importante destacar que a valorização dos professores da educação básica é elemento central para a efetivação dos objetivos e metas do Plano Decenal de Educação para Todos. Assim, “a qualidade do ensino ministrado pela educação básica e seu sucesso na tarefa de formar cidadãos capazes de participar plenamente da vida política, social, cultural e econômica do País relaciona-se estreitamente à formação, à atualização, às condições de trabalho e à remuneração dos docentes”⁴⁴.

Tabela 5 - Recursos do fundo de valorização do ensino fundamental e de seu magistério - Brasil – 1995

Impostos	Recursos fundo - R\$ Bilhões			
	Estadual	Municipal	Total	%
ICMS	5,333	1,746	7,079	73
F. Participação	1,162	1,209	2,371	25
F. Exportação	0,150	0,050	0,200	2
Total	6,645	3,005	9,650	100
Porcentagem	69	32	100	-

Recursos adicionais para o ensino fundamental

Além dos R\$ 9,650 bilhões garantidos pela criação do FUNDO, o ensino fundamental contará ainda com R\$ 3,244 bilhões de recursos públicos, sendo:

- a) 15% dos demais impostos estaduais e municipais, que totalizam R\$ 1,660 bilhão sendo R\$ 0,350 bilhão de impostos estaduais e R\$ 1,310 bilhão de impostos municipais;
- b) 100% da quota estadual do Salário-Educação, o que equivale a R\$ 1,584 bilhão.

Com isso, o setor público estará obrigado a investir R\$ 12,894 bilhões no ensino fundamental, elevando o gasto médio por aluno/ano para R\$ 450.

Recursos complementares do governo federal

Em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano, principalmente no Nordeste e no Norte, a Emenda Constitucional prevê que o governo federal complementará os recursos do Fundo sempre que, em cada unidade da Federação, seu valor por aluno/ano não alcance um mínimo definido nacionalmente.

Estimativas iniciais demonstram que, para garantir um investimento mínimo de R\$ 300 por aluno/ano, haverá necessidade de complementar os recursos do Fundo nas dez unidades mais carentes da Federação, envolvendo cerca de R\$ 695 milhões anuais.

De modo geral, o governo federal deve aplicar pelo menos R\$ 1,309 bilhão anuais no ensino fundamental, sendo R\$ 792 milhões da quota federal do Salário-Educação e os demais R\$ 517 milhões de outras fontes tributárias. Desse total, cerca de R\$ 695 milhões devem ser utilizados nas regiões mais carentes do País, objetivando garantir um gasto mínimo de R\$ 300 por aluno/ano.

Total de recursos para o ensino fundamental

Com a implantação, no País, do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, estarão virtualmente assegurados para o ensino fundamental recursos da ordem de R\$ 14,203 bilhões anuais, equivalentes a 2,25% do PIB, suficientes para assegurar

um gasto médio de R\$ 495 por aluno/ano e que, em nenhuma unidade da Federação, se gaste menos de R\$ 300 por aluno/ano.

Tabela 6 - Recursos disponíveis para o ensino fundamental no Brasil - 1995

Fontes dos Recursos	R\$ Bilhões	%
1. Recursos do Fundo	9,650	67,9
1.1 Impostos Estaduais	6,645	
1.2 Impostos Municipais	3,005	
2. Recursos Adicionais	1,660	11,7
2.1 Impostos Estaduais	0,350	
2.2 Impostos Estaduais	1,310	
3. Salário-Educação	2,376	16,8
3.1 Quota Estadual	1,584	
3.2 Quota Federal	0,792	
4. Rec. Fed. Complementares	0,517	3,6
Total	14,203	100

Efeitos do Fundo

Com base nas receitas efetivadas em 1995 e nas informações do censo escolar desse mesmo ano, foi possível simular os efeitos do Fundo em termos de redistribuição de recursos, do gasto por aluno e da complementação de recursos do governo federal para o Fundo, caso a Emenda estivesse aprovada e em vigor.

Os Impostos

As receitas dos quatro tributos que compõem o Fundo - ICMS, FPE, FPM e FX - totalizaram R\$ 9,650 bilhões, sendo R\$ 6,645 bilhões dos estados e R\$ 3,005 bilhões dos municípios. A distribuição por dependência administrativa, em cada região, evidencia muitas distorções no sistema tributário brasileiro.

Em nível nacional, os governos estaduais concentram 69% dos recursos e os governos municipais, 31%. As distorções ocorrem em quase todas as regiões: no Norte, com exceção do governo estadual do Pará, todos os demais possuem participação acima da média nacional; no Nordeste, ao contrário, apenas o governo estadual de Sergipe tem participação superior à média nacional; no Centro-Oeste e no Sul, todos os governos estaduais têm participação inferior à média nacional e, no Sudeste, apenas o governo estadual de Minas Gerais está abaixo da média nacional. Ao cruzarmos as informações dos recursos por unidades da Federação com as das matrículas, as distorções ficam mais explícitas.

Os alunos

O Sistema Estatístico da Educação - SEEC, do MEC, estima que as matrículas iniciais no ensino fundamental público em 1995 totalizaram 28,588 mi-

lhões de alunos, sendo 18,327 milhões de responsabilidade dos estados e 10,261 milhões dos municípios.

Na distribuição porcentual dos alunos, por região e dependência administrativa, se evidenciam diversas disparidades nas respectivas redes de ensino.

Na média nacional, os estados concentram 63% das matrículas do ensino fundamental, contra 37% dos municípios. No entanto, quando se analisam as regiões brasileiras, notam-se grandes disparidades: a) forte estadualização nas mais ricas, como o Sudeste, Sul e Centro-Oeste, e também no Norte, considerado pobre; b) forte municipalização na região Nordeste, a mais pobre do País.

Em diversas unidades da Federação, a estadualização ultrapassa 70%, como são os casos de Santa Catarina, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Roraima e Amazonas. Enquanto isso, a municipalização do ensino fundamental no Nordeste ultrapassa mais de 50% em seis estados - Alagoas, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí -, bem como o Rio de Janeiro, no Sudeste.

Os casos extremos são: a) estadualização de 97% em Roraima, de 89% em São Paulo, de 84% no Amapá e de 76% em Minas Gerais; b) municipalização de 66% em Alagoas e Maranhão e de 60% no Ceará.

Alunos x Impostos

Quando se analisam as unidades da Federação, percebe-se maior profundidade nas distorções entre a participação relativa dos respectivos governos estaduais e municipais, em relação ao total de impostos disponíveis e ao número de alunos matriculados no ensino fundamental (ver Tabela 7).

De modo geral, percebe-se uma acentuada municipalização do ensino fundamental no Nordeste, com média de 54% das matrículas e com disponibilidade de apenas 33% dos recursos dos quatro mais importantes tributos.

Nas unidades da Federação, os exemplos mais evidentes de distorções são: a) o conjunto dos municípios do Maranhão e de Alagoas, responsável por dois terços das matrículas e recebe apenas um terço dos recursos; b) o conjunto dos municípios mineiros responde por apenas 24% das matrículas e recebe 37% dos recursos; c) o governo estadual do Rio de Janeiro concentra 72% dos recursos e responde por 38% das matrículas; d) o conjunto dos municípios de São Paulo, responsável por apenas 11% das matrículas, percebe 29% dos recursos.

Essas acentuadas diferenças na participação porcentual de recursos e de alunos, em cada unidade da Federação, por dependência administrativa, influenciam de forma significativa a qualidade do ensino, os salários dos professores e o gasto por aluno/ano. Uma redistribuição mais eqüitativa dos recursos disponíveis, que leve em conta o número de alunos efetivamente matriculados, pode reduzir, em muito, as distorções hoje existentes nos indicadores regionais de educação.

Tabela 7 - Distribuição dos recursos do " Fundo " e das matrículas do ensino fundamental público estadual e municipal, por região, em nível de governo - 1995

Regiões	Total		Recursos			Alunos		
			Dependência Administrativa			Dependência Administrativa		
	Recursos	Alunos	Estaduais	Municipais	Total	Estaduais	Municipais	Total
Norte	7,3	9,3	74	26	100	67	33	100
Nordeste	20,2	29,8	66	34	100	46	54	100
C. Oeste	6,5	7,1	72	28	100	71	29	100
Sudeste	50,4	40,1	70	30	100	74	26	100
Sul	15,6	13,7	66	33	100	60	40	100
Total	100	100	69	31	100	63	37	100

Fonte dos dados básicos: 1 - MINFAZ - STN - os recursos
2 - MEC - SEDIAE - para as matrículas

A subvinculação de 15% e o gasto por aluno/ano

Para melhor compreender os efeitos da aplicação do FUNDO, apresentamos na Tabela 8 os resultados de duas importantes simulações: a) quanto os governos estaduais e municipais precisariam subvincular de suas receitas de ICMS, FPM, FPE e FX para garantir um gasto mínimo de R\$ 300 por aluno/ano no ensino fundamental, por unidade da Federação; b) quanto os governos estaduais e municipais gastariam por aluno/ano, caso subvinculassem 15% de suas receitas de ICMS, FPE, FPM e FX no ensino fundamental⁵⁵.

Pela ótica da subvinculação de impostos necessários para garantir a aplicação de R\$ 300 por aluno/ano, as principais evidências são: no Nordeste, o conjunto de seus municípios seria obrigado a aplicar mais de 25% desses impostos no ensino fundamental para permitir gastar R\$ 300 por aluno/ano, e no Maranhão seria necessário aplicar 56%; no Norte, o conjunto dos municípios do Acre, Pará, Rondônia e Tocantins teria de aplicar mais de 20%, e o governo do Pará teria que aplicar pelo menos 24%. Nas demais unidades da Federação, os municípios que teriam que aplicar mais de 15% seriam os dos Estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Rio de Janeiro e Paraná. Os únicos governos estaduais que seriam obrigados a aplicar mais de 15% de seus impostos seriam Pará, Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais.

Caso fossem somados os recursos do governo estadual e do conjunto dos municípios de cada unidade da Federação, o quadro se alteraria significativamente: no Norte, apenas o Pará, Rondônia e Tocantins teriam que aplicar mais de 15% desses recursos para garantir R\$ 300 por aluno/ano; no Nordeste, Sergipe teria de aplicar 15%, enquanto as demais unidades da Federação teriam que aplicar muito mais que isso, e o Maranhão teria de aplicar 29%, o Piauí, 21%, Pernambuco, 20% e a Bahia, 19%; nas demais regiões, apenas Mato Grosso e Minas Gerais teriam que aplicar pouco mais de 15%; em algumas unidades da Federação seria possível gastar R\$ 300 por aluno/ano com menos de 10% dos recursos: Amapá, Roraima, Rio de Janeiro e São Paulo.

Quando calculamos o resultado da subvinculação de 15% dos impostos em cada unidade da Federação, vamos encontrar resultados bastante diferenciados por dependência administrativa. Na média dos governos estaduais, te-

remos R\$ 362 por aluno/ano e dos governos municipais, R\$ 292; quando ocorre redistribuição dos recursos de acordo com o número de alunos, encontramos R\$ 337.

A maioria dos governos estaduais teria condições de gastar pelo menos R\$ 300 por aluno/ano; as exceções seriam apenas o Pará, Goiás e Minas Gerais. Devido a sua reduzida rede de ensino fundamental, o governo estadual do Rio de Janeiro poderia gastar R\$ 928 por aluno/ano, o maior resultado do País. Por outro lado, o governo do Pará, com grande rede de alunos e baixa receita tributária, estaria em situação crítica, com capacidade de gastar apenas R\$ 191 por aluno/ano.

Tabela 8 - Simulação da subvinculação de 15% dos principais impostos e do gasto de R\$ 300 por aluno/ano, no ensino fundamental, por dependência administrativa - 1995

Regiões UF	Subvinculação de impostos necessária para garantir um gasto de R\$ 300 por aluno/ano (porcentagem)			Gastos por alunos/ano com subvinculação de impostos de 15% no ensino fundamental (R\$)		
	Estaduais	Municipais	Total	Estaduais	Municipais	Total
NORTE	15	23	17	305	199	268
AC	8	21	10	563	213	451
AP	8	11	8	538	293	514
AM	11	13	12	393	341	378
PA	24	33	26	191	137	170
RO	15	24	17	305	190	266
RR	8	2	7	594	2770	659
TO	15	20	16	309	255	281
NORDESTE	13	31	19	338	144	233
AL	9	35	17	531	128	264
BA	15	27	19	300	164	234
CE	10	30	17	435	151	266
MA	15	56	29	307	80	158
PB	13	24	17	348	191	270
PE	15	30	20	309	152	230
PI	14	35	21	318	128	212
RN	14	25	18	320	183	257
SE	11	26	15	415	174	306
C. OESTE	15	16	15	306	288	300
DF	13	-	13	358	-	358
GO	16	15	15	290	306	295
MS	14	17	15	322	259	298
MT	17	16	16	270	281	273
SUDESTE	12	8	11	382	574	425
ES	12	9	11	363	480	292
MG	20	11	16	230	414	275
RJ	5	20	9	928	227	497
SP	11	4	9	395	1276	494
SUL	11	14	12	404	322	371
PR	12	19	14	382	241	317
RS	10	12	11	458	363	321
SC	13	9	12	315	476	386
TOTAL	12	15	13	362	292	337

Fonte dos dados básicos: 1 - MINFAZ - STN - os recursos
2 - MEC - SEDIAE - SEEC - para as matrículas

Do ponto de vista do conjunto dos governos municipais de cada unidade da Federação, a situação é bastante distinta: o conjunto dos municípios dos estados do Nordeste, onde a municipalização do ensino é expressiva, teria condições de gastar apenas R\$ 144 por aluno/ano, menos da metade da média nacional, destacando-se a situação mais delicada no Maranhão, com capacidade de gastar apenas R\$ 80 por aluno/ano, dado o reduzido número de alunos das redes municipais; o conjunto dos municípios de Roraima e de São

Paulo ficaria com valores muito elevados; no Paraná e Rio de Janeiro, onde a municipalização está acima da média nacional, a capacidade de gasto por aluno/ano seria baixa, apesar de estas unidades serem consideradas ricas.

Com a aplicação da redistribuição de 15% dos impostos na proporção dos alunos matriculados, o quadro se altera bastante: no Nordeste, com exceção de Sergipe, as demais unidades da Federação não teriam condições de gastar R\$ 300 por aluno/ano; no Norte, apenas o Pará, Rondônia e Tocantins não conseguiriam gastar R\$ 300 por aluno/ano; no Centro-Oeste, somente o Distrito Federal alcançaria o gasto de R\$ 300 por aluno/ano; no Sudeste, Minas Gerais teria capacidade de gastar apenas R\$ 275 por aluno/ano.

Vale mencionar que as simulações aqui apresentadas levaram em conta apenas os recursos do ICMS, FPE, FPM e FX. Ao se acrescentarem outros impostos importantes, como o IPVA, o ISS, o IPTU, o ITBI e toda a quota estadual do Salário-Educação, diversas unidades da Federação passam a ter capacidade de gastar pelo menos R\$ 300 por aluno/ano. Apenas oito estados do Nordeste e os estados do Pará e Rondônia, no Norte, não conseguiriam gastar pelo menos R\$ 300 por aluno/ano, necessitando de recursos complementares do governo federal.

Apesar de o Censo Educacional de 1995 não ter sido concluído, cálculos preliminares apontam que, ao se levar em conta apenas 15% das receitas de ICMS, FPE, FPM e FX, que seriam redistribuídos dentro de cada unidade da Federação de acordo com o número de alunos, a complementação de recursos federais necessários para garantir um gasto de R\$ 300 por aluno/ano seria de R\$ 695 milhões, 74% dos quais destinados à região Nordeste.

Considerações Finais

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério é um passo importante para a implementação de uma política redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais. Com isso, assegura-se um investimento anual de R\$ 14,203 bilhões no ensino fundamental, equivalentes a 2,25% do PIB, formados por impostos e transferências de impostos dos três níveis de governo e recursos do Salário-Educação, quotas estadual e federal. Esses recursos garantem um gasto médio de R\$ 495 por aluno/ano. Vale lembrar que em nenhuma unidade da Federação se pode gastar menos de R\$ 300 por aluno/ano. A aplicação de 60% dos impostos no ensino fundamental também vai contribuir para a valorização do magistério, uma vez que fica garantida a alocação de recursos para o pagamento de professores. A médio prazo, surgirão os primeiros resultados da criação desse Fundo de Manutenção, com reflexos positivos sobre a qualificação profissional dos professores e a qualidade do ensino.

Além do Fundo, vale mencionar que o MEC, com o apoio e a parceria do CONSED e das UNDIMEs, vem desenvolvendo outros importantes programas voltados para a melhoria da qualidade do ensino fundamental: a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais, objeto de amplo debate nacional, sob a coordenação da SEF; a reestruturação e agilização dos resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, sob a coordenação da SEDIAE; o Programa de Controle de Qualidade do Livro Didático e sua aplicação na distribuição do livro didático para os alunos de 5ª a 8ª série, sob a coordenação da FAE e da SEF; a implantação da TV Escola, para promover a atualização dos

professores e apoiá-los em sala de aula, sob a coordenação da SEED; a Descentralização de Recursos do Salário-Educação Diretamente às Escolas, sob a coordenação do FNDE - entre outros.

O conjunto dessas ações evidencia que o ensino fundamental, que concentra 28,6 milhões de alunos, equivalentes a 75% de todos os alunos da rede pública, passe de fato a ser prioridade nacional. O envolvimento de toda a sociedade no processo de melhoria de sua qualidade será importante para que, nos próximos anos, uma parcela significativa da dívida social para com nossas crianças e professores tenha sido resgatada.

Referências bibliográficas

AFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal & reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v.4, n.1, nov. 1994.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Plano Decenal para Todos, 1993 - 2003. Brasília, 1994. BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Relatório anual de atividades. Brasília, 1996.

CASTRO, J.H. A capacidade de gasto da União, estados e municípios: ano de 1995. Brasília: [s.n.], 1995. mimeo.

CASTRO, M.H.G. A política do governo federal para a educação básica. In: REUNIÃO ANUAL DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA, 48, 1996, São Paulo. Anais... São Paulo: SPBC, 1996.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1994, Brasília. Anais [do] Plano Decenal para Todos, 1993 - 2003. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, Secretaria de Ensino Fundamental, 1994.

IBGE. Anuário estatístico do Brasil. Rio de Janeiro, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS (Brasil). Estimativas das matrículas iniciais, por nível de ensino e dependência administrativa. Brasília, 1995.

NEGRI, Barjas. O financiamento da educação no Brasil. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1996. (Série Documental. Textos para discussão, 1).

PIANCASTELLI, M., PEREIRA, F. Gasto público federal: análise da despesas não-financeira. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para discussão, 431).

UNESCO. Statistical yearbook. Paris: Unesco Publishing & Bernan Press, 1995.

ANEXOS

Quadro I - Competências de impostos por nível de governo Situação vigente – Constituição da República de 1988

Governo	Modalidade de tributo (Impostos sobre:)
União	importações (II) exportações (IE) renda e proventos de qualquer natureza (IR) produtos industrializados (IPI) operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos/valores mobiliários (IOF) propriedade territorial rural (ITR) grandes fortunas (IGF) extraordinários, em caso de guerra externa não previstos na Constituição (residual=
Estados	operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte e de comunicação (ICMS) propriedade de veículos automotores (IPVA) transmissão <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD)
Municípios	prestação de serviços de qualquer natureza (ISS) propriedade predial e territorial (PTU) transmissão <i>inter vivos</i> de bens e direitos

Fonte: AFONSO, J.R.R. (1994)

Quadro II - Transferências de impostos por nível de governo Situação vigente - Constituição da República de 1988

Sentido	Modalidade de repartição
Da União para os Estados	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Distrito Federal, redistribuído através de fórmula (fixada em lei), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico - 10% da arrecadação líquida do IPI, proporcional ao valor das exportações de bens industrializados <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública estadual - 30% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme a origem - 20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual) - rateio determinado por lei federal
Da União para os municípios	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), redistribuído através de fórmula (fixada em lei), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal - 70% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme a origem - 50% da arrecadação do ITR, conforme sítio dos imóveis
Dos estados para os municípios	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 25% da arrecadação líquida do ICMS, através de fórmula, sendo, pelo menos, três quartos proporcionais ao valor adicionado gerado em cada localidade e até um quarto, segundo critérios de lei estadual - 25% da participação do Estado na repartição de 10% do IPI estadual, pela mesma fórmula de rateio do ICMS <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% do IPVA, conforme veículos licenciados na localidade

Fonte: AFONSO, J.R.R. (1994)