

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Fabio Menani Pereira Lima

**Financiamento Público da Rede Estadual Paulista de Ensino
Fundamental no Contexto do FUNDEF
(1996-2006)**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Fabio Menani Pereira Lima

**Financiamento Público da Rede Estadual Paulista de Ensino
Fundamental no Contexto do FUNDEF
(1996-2006)**

MESTRADO EM ECONOMIA POLÍTICA

Dissertação apresentada à Banca Examinadora,
como exigência parcial para a obtenção do título
de MESTRE em Economia Política pela
Pontifícia Universidade Católica, de São Paulo,
sob a orientação da Profa. Doutora Laura
Valladão de Mattos.

SÃO PAULO

2008

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

Este trabalho busca a compreensão de como as alterações na legislação educacional afetaram a estrutura de financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental no período 1996-2006. Para isso, optamos por centralizar a análise na evolução das três principais fontes de financiamento dessa rede: impostos subvinculados, quota estadual do salário-educação e convênios. A intenção é calcular o volume de recursos que o governo do estado de São Paulo deveria, por lei, ter despendido na rede estadual paulista de ensino fundamental a partir das fontes citadas, discutindo o papel do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) na estrutura de financiamento da rede estadual de ensino fundamental e na indução ao processo de municipalização do ensino no estado. A escolha do estado de São Paulo justifica-se pelo fato de ser este o mais populoso e economicamente o mais importante da federação, e também pelo forte avanço do processo de municipalização nele ocorrido. Os dados referentes às fontes de financiamento da rede estadual de ensino fundamental foram extraídos basicamente do Balanço do Governo do Estado de São Paulo. Quando trabalhados em termos reais foram deflacionados pelo IGP-DI, sendo levados a preços de 2006. Através da análise desenvolvida, pôde-se concluir que apesar da tendência de queda apresentada na disponibilidade de recursos para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental houve, de maneira geral, durante o período estudado uma elevação na disponibilidade por aluno, ocasionada principalmente pelo avanço do processo de municipalização e pelo fato do FUNDEF não contemplar todos os recursos estudados.

Palavras-chave: legislação educacional, financiamento público, ensino fundamental, municipalização, FUNDEF,

ABSTRACT

This work aims at the understanding of how altering educational legislation affected the financial structure of the elementary school in the state of São Paulo from 1996 to 2006. In order to do so, we opted for focusing the analysis on the evolution of the three main sources of financial support of this field: sub-bound taxes, educational salary shares and agreements. The intention is to calculate the amount of resources the government of the state of São Paulo should have devoted by law to the elementary state schools based on cited sources, discussing the role of the Funds for Maintenance and Development of Primary School and the Value of Teaching (FUNDEF) in the financial support structure of the elementary state school and in the induction of the process of the state school into municipal school. The choice of the state of São Paulo is justified by the fact that not only is it the biggest in population, the most economically important in the country, but also because there has been great advance in the municipality process. The data referring to the financial support source of the elementary state school was basically extracted from The Government of the State of São Paulo Accountancy. When calculated in real terms, the data suffered a deflation by IGP-DI, reaching the prices found in 2006. Through this analysis, it was possible to conclude that despite the fact that there may be a fall in the availability of resources for the financial support for the elementary state school, in the studied period there was, overall, an increase in the availability per student, mainly due to the advance of the municipality process as well as for the fact that FUNDEF did not contemplate all the studied resources.

Key-words: educational legislation, public financial, elementary school, municipality process, FUNDEF.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 - Distribuição por conteúdo dos trabalhos analisados..... | 36 |
| Tabela 2 - Evolução das matrículas iniciais no ensino fundamental regular por dependência administrativa no Brasil (1996 – 2006) | 42 |
| Tabela 3 - Número de municípios com rede de ensino fundamental própria no Estado de São Paulo (1993-1999) | 45 |
| Tabela 4 - Matrícula inicial do ensino fundamental regular Público no Estado de São Paulo | 46 |
| Tabela 5 – Evolução real da arrecadação de impostos estaduais no estado de São Paulo (1996-2006) | 65 |
| Tabela 6 – Evolução real das receitas advindas de transferências constitucionais da União para o estado de São Paulo – (1996-2006) | 67 |
| Tabela 7 – Transferências constitucionais da União para o estado de São Paulo – 2006..... | 68 |
| Tabela 8 - Transferências constitucionais de impostos do estado de São Paulo para os municípios paulistas -(1996-2006) | 69 |
| Tabela 9 – Evolução real das receitas advindas da Dívida Ativa, de multas e juros de mora - (1996-2006)..... | 71 |
| Tabela 10 – Evolução real dos rendimentos financeiros do FUNDESP – (1996-2006)..... | 75 |
| Tabela 11- Disponibilidade de recursos vinculados à MDE e subvinculados ao ensino fundamental (1996-2006)..... | 78 |
| Tabela 12 – Composição do FUNDEF paulista (1998-2006)..... | 81 |
| Tabela 13 – Participação relativa na formação do FUNDEF (%) | 82 |
| Tabela 14 - FUNDEF paulista: provimento e distribuição de recursos - valores nominais em milhões de reais - (1998-2006) | 83 |
| Tabela 15 – Evolução real dos rendimentos das aplicações financeiras do governo do estado de São Paulo dos recursos do FUNDEF | 84 |
| Tabela 16- Evolução nominal de recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental (1996-2006) | 84 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Gráfico 1 – Evolução das matrículas iniciais de 1º a 4º série no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 47 |
| Gráfico 2 – Evolução das matrículas iniciais de 5º a 8º série no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 48 |
| Gráfico 3 - Investimentos médios do Setor Público Paulista (SPP)..... | 52 |
| Gráfico 4 - Despesa do Setor Público Paulista na área social..... | 55 |
| Gráfico 5 – Evolução da receita total do governo do estado de São Paulo segundo categoria econômica (1996-2006)..... | 58 |
| Gráfico 6 – Participação dos impostos estaduais na receita total de impostos do governo do estado de São Paulo..... | 60 |
| Gráfico 7 – Evolução da receita do ICMS no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 61 |
| Gráfico 8 - Evolução da receita do IPVA no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 63 |
| Gráfico 9 - Evolução da receita do ITCMD no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 64 |
| Gráfico 10 – Evolução real da arrecadação da QESE no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 74 |
| Gráfico 11 – Recursos de convênios e transferências de programas federais de educação para o estado de São Paulo (1996-2006)..... | 76 |
| Gráfico 12 – Evolução real dos recursos subvinculados à MDE fundamental no estado de São Paulo (1996-2006)..... | 79 |
| Gráfico 13 – Evolução real da disponibilidade de recursos para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental (1996-2006)..... | 85 |
| Gráfico 14 – Evolução real do valor aluno/ano da rede estadual paulista de ensino fundamental. (1996-2006)..... | 87 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 - Alíquotas da vinculação de recursos para a educação no Brasil | 17 |
| Quadro 2 – O que se considera e o que não se considera como gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)..... | 26 |
| Quadro 3 – Principais argumentos utilizados no debate acerca da municipalização do ensino. .. | 39 |
| Quadro 4 – Discriminação das receitas orçamentárias segundo categoria econômica | 57 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AIR - Adicional do Imposto de Renda

ALESP - Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

ARENA - Aliança Renovadora Nacional

BANESPA - Banco do Estado de São Paulo

CPI - Comissão Parlamentar de Inquérito

CTN- Código Tributário Nacional

DF - Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

EJA - Educação de Jovens e Adultos

FDE - Fundação para o Desenvolvimento da Educação no Estado de São Paulo

FGV - Fundação Getúlio Vargas

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FPE - Fundo de Participação do Estado

FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

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

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

FUNDESP - Fundo de Desenvolvimento da Educação em São Paulo

ICMS - Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IGP-DI - Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IOF - Ouro - Imposto sobre Operações Financeiras - Ouro

IPI/Exp. - Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte

ITCDM - Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de quaisquer Bens ou Direitos

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

LC - Lei Complementar

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC - Ministério da Educação

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PED - Programa Estadual de Desestatização

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNBE - Programa Nacional Biblioteca na Escola

PNLD - Programa Nacional do Livro Didático

PNTE - Programa Nacional do Transporte Escolar

PROES - Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária

QESE - Quota Estadual do Salário-Educação

QFSE - Quota Federal do Salário-Educação

RJ - Rio de Janeiro

SC - Santa Catarina

SEE-SP - Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

SPP - Setor Público Paulista

TCE- SP -Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 13 |
| Capítulo 1 – FUNDEF: alterações no marco legal do financiamento público da educação básica | 15 |
| 1.1- Breve histórico da legislação educacional no Brasil | 16 |
| 1.1.1- Educação na Constituição Federal de 1988 | 18 |
| 1.1.2 - Aspectos legais do financiamento público da educação fundamental no estado de São Paulo | 21 |
| 1.2 - Reestruturação e reforma legal do ensino fundamental no ano de 1996 | 22 |
| 1.2.1. - Lei nº 9.394/ 96 (nova Lei de Diretrizes e Bases) | 23 |
| 1.2.2 - O FUNDEF e suas regras de distribuição dos recursos entre estado e municípios | 26 |
| 1.3 – O descumprimento das disposições legais | 30 |
| Capítulo 2 – Análise do processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo e seus impactos sobre a rede estadual de ensino. | 33 |
| 2.1 - A Municipalização do ensino no Brasil | 35 |
| 2.2 - Municipalização do ensino no estado de São Paulo | 43 |
| Tabela 3 - Número de municípios com rede de ensino fundamental própria no Estado de São Paulo (1993-1999) | 45 |
| Capítulo 3 – Fontes de financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental. | 50 |
| 3.1 – Arrecadação dos recursos vinculados. | 56 |
| 3.1.1 – Arrecadação dos impostos estaduais | 59 |
| 3.1.2 – Arrecadação líquida de transferências constitucionais. | 66 |
| 3.1.3 – Receitas da Dívida Ativa e Juros de Mora | 70 |
| 3.2 – Quota Estadual do Salário Educação (QESE). | 71 |
| 3.3 – Arrecadação de recursos através de convênios MEC/FNDE – SEE-SP e transferências relativas a programas federais de educação. | 75 |
| 3.4 - Cálculo da receita do estado de São Paulo subvinculada a MDE fundamental. | 77 |

| | |
|--|------------|
| 3.4.1 – FUNDEF paulista | 80 |
| 3.4.2 – Cálculo do volume total de recursos disponível para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental. | 84 |
| Considerações Finais | 89 |
| Referências Bibliográficas | 93 |
| ANEXO 1 – Tabelas (valores nominais). | 98 |
| ANEXO 2 – Emenda Constitucional nº 14 | 99 |
| ANEXO 3 – Lei 9.424 – lei do FUNDEF | 101 |

INTRODUÇÃO

O tema financiamento da educação no Brasil tem sido cada vez mais pesquisado. As alterações na legislação que rege o tema, e a freqüente discussão a respeito da vinculação ou não de recursos ajudam a ascender o debate que começou a se tornar mais explícito e intenso a partir do período de redemocratização do país. Existem diferentes formas de tratar do tema financiamento da educação. Dentre esses estudos uma boa parte trata do financiamento público da educação básica. Porém, eles foram realizados, em sua grande maioria, sob a ótica municipal, através da avaliação dos impactos gerados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em municípios específicos. Este trabalho, diferentemente dos demais consultados até o momento, procurará analisar as mudanças ocorridas no financiamento público da educação básica sob a ótica estadual, no caso focalizando os efeitos do FUNDEF na estrutura de financiamento da rede pública estadual de ensino fundamental do estado de São Paulo.

Este estudo ganha relevância dado que entrou em vigor no ano de 2007 um novo fundo para financiar a educação, com estrutura similar a do FUNDEF, só que alcança agora toda a educação básica: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), modificando novamente a distribuição dos recursos entre estado e municípios. O conhecimento dos efeitos provocados pela implementação do FUNDEF na rede estadual de ensino fundamental pode ajudar na avaliação de quais serão os impactos desta nova modalidade de financiamento. A escolha do estado de São Paulo justifica-se pelo fato de ser este o estado mais populoso e economicamente o mais importante da federação.

Diante disso, e com o interesse de investigar os efeitos das mudanças na forma de financiamento público da rede estadual de educação básica no estado de São Paulo, formulou-se a seguinte questão:

Como as alterações na legislação educacional afetaram a estrutura de financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental no período 1996-2006?

Para responder a esta questão iremos estudar o comportamento das principais fontes de recursos que financiam a rede estadual paulista de ensino fundamental no contexto das modificações legais e do processo de municipalização do ensino. Ou seja, não só a nova distribuição de recursos entre estado e municípios, decorrente da implementação do FUNDEF,

como também o comportamento das outras fontes de financiamento do ensino fundamental durante 1996 e 2006, particularmente o salário-educação e os convênios e transferências relativas a programas federais voltados à educação. A intenção é calcular o volume de recursos que o governo do estado de São Paulo deveria, por lei, ter despendido na rede estadual paulista de ensino fundamental.

O presente trabalho está organizado da seguinte forma: no primeiro capítulo a discussão se centra nas mudanças legais que alteraram o modo de financiar a educação básica no Brasil. Partindo de uma retrospectiva rápida da legislação educacional, este capítulo procura mostrar que as alterações legais vieram a favorecer o ensino fundamental e a induzir a responsabilização pela sua gestão por parte dos municípios. Este capítulo é basilar, pois sustenta todo o estudo posterior, tanto do processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo, como também do volume de recursos disponíveis a cada vez menor rede estadual paulista de ensino fundamental.

No segundo capítulo atenção será dada a descentralização do ensino fundamental. Quando se pretende estudar o financiamento da educação básica no contexto do FUNDEF, não se pode deixar de lado um dos principais movimentos induzidos por esse fundo – o processo de municipalização do ensino fundamental. No estado de São Paulo, os efeitos do FUNDEF sobre o processo de municipalização foram ampliados, uma vez que no momento da implantação desse fundo, o estado tinha sob sua responsabilidade direta, cerca de 80% do atendimento em redes públicas. Essa peculiaridade coloca, em consequência, as discussões sobre descentralização e municipalização do ensino em um contexto mais polêmico que em qualquer outro estado do país.

No terceiro capítulo a preocupação é discutir a evolução das principais fontes de financiamento da rede estadual paulista, explicitando as implicações da introdução do FUNDEF no estado. Essa análise será precedida de uma breve exposição da política de ajuste fiscal instalada no estado durante a segunda metade dos anos 1990. A partir daí, analisaremos a evolução da disponibilidade de recursos que, por lei, deveriam ser destinados exclusivamente ao ensino fundamental, combinando com o exame da quantidade de recursos disponíveis por alunos da rede estadual.

Capítulo 1 – FUNDEF: alterações no marco legal do financiamento público da educação básica

O ano de 1996 ficou marcado pela reestruturação e pela reforma legal do ensino fundamental no Brasil. Essas se deram através de três alterações na legislação vigente: a lei n.º 9.394/96 (nova LDB), a Emenda Constitucional nº14, e a lei n.º 9.424/96 (lei do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). Estudar estas alterações é essencial dado que a preocupação central deste trabalho é justamente analisar os efeitos que essas provocaram na estrutura de financiamento da rede estadual de ensino fundamental no estado de São Paulo durante 1996 a 2006. Temas como: provisão de recursos (sistema de subvinculação), distribuição destes entre estados e municípios, competências de cada esfera subnacional com a educação, definições de gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), etc, foram estabelecidos, ou modificados, pelas duas leis e pela Emenda Constitucional (EC) citadas acima. Desta forma, se faz necessário conhecer essas mudanças legais que alteraram a forma de financiamento da educação básica no Brasil, justificando, por si só, a preocupação em tratar da legislação educacional neste primeiro capítulo.

Na visão de Farenzena (2006), estudar a legislação educacional é importante, pois permite compreender as competências e o regime de colaboração entre as esferas de governo no financiamento da educação articuladas à estrutura de gestão. A autora citada procura analisar essa questão a partir do conteúdo dos textos legais referentes às diretrizes e bases do financiamento da educação básica situados entre os anos de 1987 e 1996. Nesta mesma perspectiva – competências, colaboração, e gestão - este capítulo visa tratar das principais alterações legais referentes à gestão e ao financiamento da educação básica ocorridas em 1996. Em um primeiro momento, serão resgatados alguns preceitos da legislação anterior, dado que este conhecimento será útil para uma boa compreensão dos determinantes que levaram às mudanças na estrutura de financiamento e na gestão do ensino fundamental. Diferentemente de Farenzena (2006), a retrospectiva da questão legal envolvendo a educação como um todo e o ensino fundamental em particular, se iniciará a partir da discussão acerca da vinculação de recursos à educação, do regime militar à vinculação da Emenda Calmon, de 1983. Depois será abordada a questão da educação na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual paulista de 1989, para em seguida tratar efetivamente das mudanças legais de 1996, que sem

afetaram diretamente na distribuição dos recursos dirigidos ao ensino fundamental entre estados e municípios.

1.1- Breve histórico da legislação educacional no Brasil

A vinculação de recursos orçamentários à educação é um tema polêmico. Alguns estudiosos mais ortodoxos defensores da teoria do livre mercado acreditam que a vinculação engessa a gestão do orçamento público e não permite a flexibilidade necessária para os ajustes fiscais. Esses são defensores da implantação de mecanismos de desvinculação de recursos orçamentários, com a justificativa da busca da estabilização. Os economistas mais heterodoxos, de forma geral, defendem uma ampliação do gasto público em educação e acreditam que a vinculação de recursos públicos constitui um mecanismo de garantia de um mínimo, permitindo o planejamento e facilitando a gestão no campo educacional. Assim, criticam severamente a implantação de mecanismos de desvinculação apontando a diminuição de responsabilidades da União com o financiamento da educação básica.

A vinculação de recursos para o financiamento da educação no Brasil não foi novidade da Constituição Federal de 1988. No quadro 1 podemos perceber que ela apareceu pela primeira vez na Constituição Federal de 1934. Na Constituição de 1937 a vinculação foi banida, retornando apenas com a Carta de 1946. A vinculação de recursos à educação foi eliminada pelo governo militar através da Constituição de 1967 e da EC nº 1, de 1969.

Novamente eliminada da legislação outorgada pelos governos militares (1967 e 1969), a não vinculação dos recursos destinados à educação nos orçamentos público (...) fez com que eles declinassem, sensivelmente, no período seguinte: no nível federal, caíram de 8,69%, em 1969, para 7,33%, 6,78%, 5,62%, nos três anos subsequentes, despencando mais ainda em 1974 (4,95%) e em 1975 (4,31%). (ROMÃO, 2006, p. 362).

No final do regime militar, durante o processo de redemocratização, os debates em torno das questões sociais voltaram a ter destaque, e o tema educação mereceu uma atenção especial tanto por parte dos congressistas, como também da sociedade civil. Assim, pode-se dizer que com a esperada abertura política, as questões sociais foram se tornando prioritárias, e a questão da vinculação de recursos à educação estava em pauta.

Assim, o movimento pendular implicou conferir recursos protegidos para a educação nos períodos democráticos, enquanto nos regimes autoritários foi privilegiado o arbítrio dos

governantes na alocação de recursos, com redução das verbas. Mais ainda, ao longo da história constitucional, verifica-se que os percentuais de recursos vinculados tendem a crescer, acompanhando o incremento das matrículas e a complexificação do sistema educacional. (CARNIELLI, 2006, p. 3).

Um dos maiores defensores da vinculação de recursos à educação foi o senador João Calmon. Ele que apresentou o projeto de lei que regulamentou da vinculação de 1983. De acordo com Carnielli (2006), o senador João Calmon iniciou em 1976 a sua primeira tentativa de aprovar uma EC que restabelecesse a vinculação de recursos à educação que constava na Constituição Federal de 1946. Porém, nesta primeira tentativa não obteve êxito, devido a uma manobra dos parlamentares da ARENA que esvaziaram o plenário.

Quadro 1 - Alíquotas da Vinculação de Recursos para a Educação no Brasil

| ANO | Disposição legal | União | Estados e DF | Municípios |
|------|------------------------------|---------|--------------|------------|
| 1934 | Constituição Federal de 1934 | 10% (a) | 20% | 10% |
| 1937 | Constituição Federal de 1937 | - | - | - |
| 1942 | Decreto-Lei 4958 | - | 15 a 20% (b) | 10 a 15% |
| 1946 | Constituição Federal de 1946 | 10% | 20% | 20% |
| 1961 | Lei Federal 4024 | 12% | 20% | 20% |
| 1967 | Constituição Federal de 1967 | 20% | - | - |
| 1969 | Emenda Constitucional I | - | - | - |
| 1971 | Lei Federal 5692 | - | - | 20%(c) |
| 1983 | Emenda Constitucional 14 | 13% | - | 25% |
| 1988 | Constituição Federal de 1988 | 18% | 25%(d) | 25%(d) |

Fonte: Oliveira (2001)

Obs: (a) 20% desse montante deveria ser aplicado na educação rural; (b) estes valores (15% para estados e 10% para os municípios) cresceriam 1% ao ano, a partir de 1942 (por meio do Decreto lei 4958) até atingir, respectivamente 20 a 15% ; (c) na medida de 1969 e na Lei 5.692, menciona-se receita tributária e não de impostos; (d) alterada pela EC14 .

Uma nova tentativa ocorreu em 1983, e, enfim, foi criada a Emenda 24/83, denominada de Emenda Calmon, que determinava os percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados nos gastos com educação pela União, estados e municípios. Segundo essa emenda, os estados e municípios deveriam aplicar nunca menos do que 25% e a União 13% de sua receita de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Segundo Sena (2004), a Emenda Calmon não foi cumprida no governo Figueiredo – o que chegou, inclusive, a gerar um pedido de *impeachment* contra o presidente. O candidato

Tancredo Neves, durante a campanha presidencial, comprometeu-se com o cumprimento da emenda. A regulamentação veio com a “Nova República”, através da Lei nº 7.348/85. Desta forma, a Emenda Calmon foi aprovada em 1983, não executada em 1984, inserida no orçamento de 1985, passando a vigorar efetivamente no ano de 1986.

Com a eleição do Congresso Constituinte, os debates em torno do tema tiveram seus ritmos acelerados. O senador Calmon sugeriu a elevação do patamar fixado para a União, de 13% para 18%, sobre a mesma base de cálculo (receita líquida dos impostos). Para os estados e municípios mantinham-se os 25%, mas sobre um montante de recursos maior, em face das alterações da estrutura tributária - descentralização de recursos fiscais promovida pela Constituição Federal de 1988.

Assim, enfrentando algumas resistências iniciais, o atual artigo 212 da Constituição Federal foi aprovado em 20/05/88, com 433 votos a favor, 3 abstenções e 2 votos contra¹. A partir daí, alguns estados ampliaram nas suas respectivas Constituições Estaduais a alíquota mínima de aplicação na MDE, como foi o caso do estado de São Paulo. Este tema será tratado mais à frente, dando ênfase à Constituição Estadual Paulista de 1989.

1.1.1 - Educação na Constituição Federal de 1988

A oferta de educação básica é, no Brasil, segundo a Constituição Federal de 1988, dever do Estado e direito do cidadão, assim estudos que abordam questões referentes ao financiamento público da educação básica são relevantes, pois contribuem para elucidar o papel que o Estado vem exercendo na oferta pública de ensino de qualidade.

De acordo com Oliveira (1996), o direito à educação já aparece como direito social logo no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, junto com outros direitos como saúde, trabalho, lazer, segurança, etc.

O tratamento das questões legais referentes especificamente à educação se encontra na Seção I do Capítulo III (art. 205 ao art.214) da Constituição Federal de 1988, e também no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Cabe ressaltar que este artigo recebeu várias modificações em 1996, devido à criação do FUNDEF. Na sua redação original ele dispunha que nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público teria que aplicar, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição,

¹ Para um estudo mais aprofundado ver: Calmon (1977), Sena (2004) e Carnielli (2006).

para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Assim, a Constituição foi bastante enfática na prioridade de atendimento ao ensino fundamental.

Os artigos 205 e 208 da Constituição Federal de 1988 tratam do dever do Estado para com a educação. De acordo com a própria letra da lei:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio;
III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
(...)
§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa na responsabilidade da autoridade competente.
(CONSTITUIÇÃO FEDERAL do BRASIL, 1988)

Já o artigo 206 especifica sobre a gratuidade do ensino: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] IV gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais”. Esta questão da gratuidade aparece de forma ampliada na Constituição Federal de 1988, englobando todos os níveis da rede pública, incluindo o ensino médio tratado nas Constituições anteriores como exceção e, o ensino superior que nunca fora contemplado nas Constituições Federais anteriores. (OLIVEIRA, 1998, p. 62).

Em relação ao financiamento da educação, a Constituição Federal de 1988 tratou do tema de modo bastante incisivo. Vinculou receitas para MDE; instituiu a contribuição social do salário-educação² e previu um fundo de natureza contábil voltado para o setor. O artigo 212, já mencionado, define a estrutura do financiamento da educação, na medida em que determina a aplicação de percentuais mínimos de 18% para a União e 25% para os estados e municípios, da receita proveniente de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino; bem como estabelece critérios para efeito de cálculo dos percentuais e de verificação de sua destinação; elege o ensino obrigatório (fundamental) como área prioritária de atendimento;

² O salário-educação é um tributo classificado como contribuição social, cuja arrecadação é exclusiva da União. Este incide atualmente em 2,5% sobre o total da folha de pagamentos das empresas e destina-se exclusivamente ao ensino fundamental. 1/3 dos recursos recolhidos permanecem com a União e o restante, 2/3 são transferidos aos estados.

determina o custeio de atividades de apoio ao ensino ligadas à suplementação alimentar e assistência à saúde com outros recursos e destina ao ensino fundamental público a receita da contribuição social do salário educação (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988).

Apesar da vinculação de receitas das três esferas de governo, a Constituição Federal não definiu claramente as responsabilidades de cada uma delas pela oferta dos diversos níveis de ensino e nem criou um sistema nacional de educação nos moldes do que foi feito com o sistema público de saúde. Assim, como ressaltado por Cury (2002), o financiamento da educação pública ficou pautado pelo princípio da cooperação entre os entes federativos:

[...] a Constituição, ao invés de criar um sistema nacional de educação, [...] como o faz com o sistema único de saúde, opta por pluralizar os sistemas de ensino (art. 211) cuja articulação mútua será organizada por meio de uma engenharia consociativa e articulada com normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. A insistência na cooperação, a divisão de atribuições, a assinalação de objetivos comuns com normas nacionais gerais indicam que, nesta Constituição, a aceção de sistema dá-se como sistema federativo por colaboração [...]. (CURY, 2002, p. 173)

A permanência de competência concorrentes em certas áreas levou à sobreposição de ações, dificultando o planejamento e a gestão educacional. Foi em seu artigo 211 que a Constituição Federal definiu que União, estados e municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Ela indicou que a educação pré-escolar e o ensino fundamental devem ser áreas de atuação prioritárias dos municípios. Para a União, ficou a incumbência de organizar e financiar o sistema federal de ensino e prestar assistência financeira e técnica aos governos subnacionais. Porém, permaneceu em aberto a questão das prioridades de atuação dos estados, especialmente de seu papel com relação ao ensino fundamental (FARENZENA, 2006, p.76).

Um ponto essencial deve ser destacado. A Constituição Federal de 1988 realizou uma descentralização fiscal e tributária em favor das esferas subnacionais. Ou seja, houve, em um primeiro momento, com a Constituição Federal de 1988 uma redistribuição das receitas públicas antes concentradas na esfera federal. Impostos foram criados e remanejados favorecendo estados e municípios, além de ter ocorrido também uma elevação do percentual das transferências automáticas de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM).

Esta reforma tributária em favor dos estados e municípios, embutida na Constituição Federal de 1988, surgiu como justificativa para a descentralização dos encargos e das obrigações

no campo da oferta das políticas sociais. Existem diversos trabalhos³ que apontam para uma etapa posterior de reversão deste processo. As argumentações dos autores residem na constatação de que a União passou, no momento seguinte à promulgação da Constituição Federal, a re-centralizar a receita fiscal e continuou a descentralizar encargos, despesas e obrigações, procurando, assim, compensar suas perdas de receita tributária para as esferas sub-nacionais, produzindo um severo ajuste fiscal, principalmente durante os anos 1990.

Num ambiente econômico recessivo da década de 1990, o governo federal re-centralizou receitas, afastou-se do financiamento das políticas sociais e, sob o argumento de que já houvera descentralização financeira sem a correspondente distribuição de encargos, empenhou-se em transferir responsabilidades a estados e a municípios. (BASSI, 2001, p.35)

Desta forma, segundo ele, a descentralização teria sobrecarregado estados e municípios com o ônus do ajuste do Estado. No segundo capítulo dessa dissertação iremos analisar a política de descentralização do ensino fundamental, particularmente a implementada no estado de São Paulo nos anos 1990. O princípio da descentralização da oferta de ensino foi estabelecido na Constituição Estadual Paulista de 1989, que será estudada no próximo subitem focalizando os aspectos relativos ao financiamento do ensino fundamental.

1.1.2 - Aspectos legais do financiamento público da educação fundamental no estado de São Paulo

O tema educação recebeu um tratamento de bastante destaque durante a elaboração da Constituição Estadual Paulista de 1989. O mais importante desta Constituição para o campo educacional foi a elevação do percentual mínimo de recursos provenientes de impostos e transferências de 25% para 30% que devem ser destinados à MDE. O estado de São Paulo não foi o único a elevar o percentual mínimo, outros estados também fizeram⁴. Na Constituição paulista de 1989, o aumento da vinculação aparece no art. 255, como podemos ver:

³ Entre eles: Bremaeker (2000), Pochmann (2004), Fagnani (2004)

⁴ Segundo Oliveira & Catani (1993), vincularam 30% da receita de impostos e transferências os estados de Goiás (art.158), Mato Grosso do Sul (art.198), Piauí (art.223), e São Paulo (art.255), e 35% Mato Grosso (art.245), Rio Grande do Sul (art.202) e Rio de Janeiro (art. 311)

ART. 255 - O Estado aplicará, anualmente, na manutenção e no desenvolvimento do ensino público, no mínimo, trinta por cento da receita resultante de impostos, incluindo recursos provenientes de transferências.

Parágrafo único - A lei definirá as despesas que se caracterizem como manutenção e desenvolvimento do ensino.

(CONSTITUIÇÃO ESTADUAL de SÃO PAULO, 1989)

A respeito da definição de despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que se utiliza é o critério definido pela LDB/96, e que está exposto no quadro 1 abaixo. Antes da LDB seguia-se a Constituição Federal de 1988. Outro artigo importante da Constituição Estadual Paulista de 1989, é o de nº 238, que define a descentralização do ensino como princípio do sistema educacional paulista.

A Constituição Estadual de São Paulo de 1989 seguiu em linhas gerais aquilo determinado pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito ao tema da educação, só aparecendo como novidade a elevação do percentual mínimo e a definição do princípio de descentralização como orientador da organização das redes de ensino. Duas importantes diferenças que nortearam o desenvolvimento desta pesquisa.

1.2 - Reestruturação e reforma legal do ensino fundamental no ano de 1996

Duas leis e uma emenda constitucional alteraram a legislação educacional no Brasil durante o ano de 1996. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (nova LDB)- lei n.º 9.394/ 96, a lei do FUNDEF- lei n.º 9.424/96 (ANEXO 3), e a Emenda Constitucional n.º14 (ANEXO 2). Estes três novos dispositivos legais mudaram a forma de organizar e de financiar a educação no Brasil. Estudar cada um deles é fundamental na medida que essas intervenções legais alteraram radicalmente a forma de distribuição de recursos destinados à educação fundamental, principalmente através da implementação da lei do FUNDEF e da EC nº 14.

O estudo da LDB de 1996 também é importante, pois reformulou a estrutura de organização político-administrativa do setor educacional, além de ter definido de forma mais clara o que é, e o que não é, considerado como gasto em MDE.

1.2.1. - Lei nº 9.394/ 96 (nova Lei de Diretrizes e Bases)

A LDB é uma lei complementar que regulamenta a Constituição Federal na área de educação. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou-se a sua discussão. Naquele momento era necessário elaborar uma nova LDB que “[...] dispusesse sobre os renovados princípios, fins, deveres, e garantias delineados na Carta e que, ao mesmo tempo, legitimasse propostas [...] de reformulação da organização escolar” (FARENZENA, 2006, p.111).

Segundo Farenzena (2006), a forma como se deu a elaboração da LDB foi similar à da Constituinte, a Câmara dos Deputados recorreu à convocação de representantes de diferentes entidades da sociedade civil, ligadas à área da educação, para, em audiências públicas, apresentar suas posições e reivindicações. Desta forma, a LDB seria fruto de longos debates marcantes pela presença das principais entidades ligadas à defesa da educação pública gratuita e de qualidade. Porém, quando a lei foi para o Senado Federal, o senador Darcy Ribeiro⁵ interferiu no processo não levando isto em consideração e a nova Lei de Diretrizes e Bases foi sancionada em dezembro de 1996, com alguns pontos em desacordo com os consensos estabelecidos durante a sua tramitação na Câmara dos Deputados.

O objetivo desta seção não é discorrer sobre as inflexões que a lei sofreu durante a sua tramitação no Congresso Federal, mas sim explicitar o seu resultado final, embora este seja muito contestado por setores da sociedade civil que alegam que o anteprojeto de Darcy Ribeiro, além de ter cerceado a participação da sociedade civil das decisões sobre o ensino, diminuiu as responsabilidades do Estado com a educação na medida que estabelece, no § 1º do artigo 4º, como obrigatório e gratuito só o ensino fundamental. No §2º, ao ensino médio resta apenas a progressiva universalização, e no §4º, aparece a expressão “atendimento gratuito” a creches e pré-escolas, diferentemente do projeto original da Câmara dos Deputados que constava a expressão “obrigação de oferta gratuita” (GROSSI, 2000).

Os artigos 9, 10 e 11 da LDB/96 especificam quais são as competências da União, dos estados e dos municípios, respectivamente, para com a educação.

⁵ O Senador Darcy Ribeiro apresentou um anteprojeto de lei no Senado Federal. Assim, por meio de uma manobra regimental no Senado, o projeto originário da Câmara e fruto de longa discussão foi substituído por outro, elaborado, de última hora, com o apoio do MEC, mas com a paternidade assumida pelo senador Darcy Ribeiro. Para um estudo mais detalhado do caso ver: Saviani (1998), Farenzena (2006), Demo (1997), Grossi (2000).

À União fica estabelecida a responsabilidade, entre outras, de “[...] prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva” (art.9). Em relação às competências dos estados e do Distrito Federal (DF), devem ser destacados dois incisos (II e VI). O inciso II do artigo 10 é bem claro ao propor que haja uma colaboração efetiva entre estados e municípios na oferta de ensino fundamental, indicando, inclusive, que a divisão de responsabilidades deve ser proporcional, “[...] de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público”. O inciso VI do mesmo artigo, dispõe que os estados devem “[...] assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”. Desta forma, se desfaz a lacuna deixada pela Constituição Federal de 1988 no que se refere à prioridade de atuação dos estados. Em relação às competências dos municípios, atenção deve ser dada ao inciso V do artigo 11. Nele, se “[...] estabelece que ao município cabe oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental”⁶. Os municípios podem atuar em outras áreas, porém, “[...] 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”. A LDB também proporciona aos municípios a opção de se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

Comentados os principais pontos referentes aos deveres e às competências de cada esfera do poder público com relação à educação, faz-se necessário estudar agora o Título VII – Dos Recursos Financeiros – da Lei Darcy Ribeiro. Os dez artigos que compreendem esta Seção podem ser divididos em quatro temas: fontes de recursos (art.68); vinculação de recursos (arts. 69, 70, 71, 72 e 73); padrão de qualidade (arts. 74, 75 e 76); e transferência de recursos públicos para a escola privada (art.77). Muitos destes artigos apenas regulamentam os dispositivos estabelecidos pela Constituição Federal, por isso nem todos serão contemplados na análise. A atenção se dará sobre as novidades que aparecem nesta LDB.

⁶ Em função da redistribuição das verbas da Educação proposta pela EC nº 14, dirigentes municipais usaram na defesa de suas propostas de encampação de escolas estaduais de ensino fundamental o argumento de que a prioridade municipal era o atendimento ao ensino fundamental, como estava escrito na LDB (Brandão, 2003).

As fontes de recursos para o financiamento público da educação não aparecem sistematizadas na Constituição Federal de 1988. A nova LDB trata, em seu artigo 68, esta questão de forma bastante direta:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
IV - receita de incentivos fiscais;
V - outros recursos previstos em lei.
(LEI de DIRETRIZES e BASES da EDUCAÇÃO NACIONAL, 1996)

Saviani (1998) destaca um outro ponto positivo da LDB - a fixação de prazos para o repasse dos valores do caixa da União, dos estados, do DF e dos municípios ao órgão responsável pela educação (art.69, §5). Para ele este dispositivo é de muita importância, pois passa a evitar as distorções que ocorrem com os atrasos no repasse dos recursos.

E, por último, cabe ressaltar outro importante avanço da LDB/96. Este se refere à delimitação do que pode (art.70) e o que não pode ser considerado gasto com manutenção e desenvolvimento do ensino público (art.71) – ver quadro 2. Isto foi muito importante devido ao fato de que depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 e antes da promulgação da LDB de 1996 muitos prefeitos e governadores construíram ginásios de esportes, asfaltaram as ruas do bairro da escola, bancaram equipes esportivas e colocavam os custos na conta da Educação. Na medida que a LDB consagra o conceito “manutenção e desenvolvimento do ensino público” e esclarece onde os recursos financeiros educacionais devem ser investidos, tais práticas se tornam mais difíceis de ocorrer (BRANDÃO, 2003, p.145-6).

Quadro 2 – O que se considera e o que não se considera como gasto em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

| Considera-se MDE | Não se considera MDE |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; 2. a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; 3. o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; 4. os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; 5. a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; 6. a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; 7. a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; 8. a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. | <ol style="list-style-type: none"> 1. a pesquisa quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; 2. a subvenção de instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; 3. a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; 4. os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; 5. as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; (a) 6. o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à |

Fonte:Elaboração própria a partir dos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/ 96 (nova Lei de Diretrizes e Bases).
(a) Exemplo: pavimentação de ruas próximas a escola, construção de ginásios, etc.

1.2.2 - O FUNDEF e suas regras de distribuição dos recursos entre estado e municípios

Em 1996, o governo encaminhou, e foi aprovada pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº 14 (EC-14/96), que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 ADCT. As alterações mais importantes foram as do art.211, do art.212 e do artigo 60 do ADCT. Veremos então estas mudanças.

A alteração do art. 211 veio a corrigir a falta de clareza das obrigações de cada esfera de governo, da mesma forma como ocorrera com a LDB/96. De acordo com a própria emenda ao art. 211 da Constituição Federal temos:

Art. 211 ...

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL do BRASIL, 1988)

Já no artigo 212 da Constituição Federal, a mudança implementada pela EC nº 14 se deu basicamente no §5º que trata do salário-educação. A nova redação deste artigo exclui a possibilidade das empresas de deduzir da arrecadação do salário-educação a aplicação por elas realizadas no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

A EC nº 14/96 reafirmou a necessidade de estados, DF e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição Federal de 1988 relativos à vinculação de recursos a MDE. Esta emenda também obrigou esses entes federados a, a partir de 1998, alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer uma subvinculação de 15% das receitas de impostos a este nível de ensino. Isto se deu através da nova redação do artigo 60 ADCT. Este traça justamente regras relativas à aplicação dos recursos disponibilizados para a educação, estabelecendo a meta de universalização do ensino fundamental.

Apesar do discurso de priorizar o ensino fundamental obrigatório adotado pelo governo federal, a EC nº 14 reduz a participação da União no financiamento deste nível de ensino. Antes da aprovação desta emenda, o texto constitucional obrigava, por lei, a aplicação de 50% dos recursos federais destinados à educação, na erradicação do analfabetismo e no ensino obrigatório. De acordo com o novo texto constitucional, a União deve aplicar “na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental nunca menos de 30% dos 18% de recursos destinados à educação” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1988, § 6º do Art. 60 do ADCT).

A nova legislação determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de contribuir com os recursos necessários para a formação do FUNDEF. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano, principalmente no Nordeste e no Norte, a EC nº14/96 previu que o papel da União seria o de responsabilizar-se pela complementaridade de recursos ao FUNDEF, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Como veremos mais adiante a União descumpriu sistematicamente com o seu papel complementar.

A maior inovação do FUNDEF, como já mencionado anteriormente, consistiu na mudança da estrutura de financiamento do ensino fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau) no país, ao subvincular uma parcela dos recursos a esse nível de ensino específico. Ou seja, entre outras disposições a EC nº 14 obriga estados, DF e municípios a aplicarem por dez anos pelo menos 60% do percentual constitucional mínimo de 25% da receita vinculada de impostos, no ensino fundamental.

As receitas do FUNDEF eram compostas por 15% dos seguintes impostos e transferências:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).
- Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM).
- Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp).
- Ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Este fundo priorizando o ensino fundamental foi regulamentado pela lei nº 9.424 de 24/12/96. A distribuição dos recursos do fundo entre os governos estaduais e municipais seguia, de acordo com artigo 2º dessa lei, a proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas nas respectivas redes estaduais e municipais de ensino fundamental regular. A partir do ano 2000, o critério para cálculo da distribuição dos recursos foi modificado, de modo que o cálculo passou a tomar como referência além das matrículas no ensino fundamental regular (1ª à 4ª e 5ª à 8ª série), também as da educação especial, aplicando um diferencial de 5% entre o valor por aluno/ano a ser considerado para o segmento da 5ª à 8ª série do ensino fundamental regular e da educação especial e o da 1ª à 4ª série do ensino fundamental. Desta forma, os recursos do FUNDEF eram repassados automaticamente aos estados e municípios de

acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente. Estes coeficientes eram calculados pela razão entre as matrículas que cada esfera de governo possuía em sua rede de ensino fundamental regular e especial e as matrículas totais das redes estaduais e municipais de ensino de cada unidade da federação. Assim, eram destinatários dos recursos do fundo os estados e municípios que atendiam alunos do ensino fundamental em suas respectivas redes de ensino público, de acordo com os dados constantes (matrículas) do Censo Escolar do ano anterior. Não eram computadas, para efeito da distribuição dos recursos do fundo, as matrículas na educação infantil (creche e pré-escola), e no ensino médio (antigo 2º grau), nem do ensino supletivo, em qualquer nível.

Desta forma, para cada aluno matriculado neste nível de ensino, era repassado um valor médio do gasto aluno/ano igual dentro de cada estado. Segundo Vazquez (2003), o que se pretendia era reduzir as disparidades na qualidade de ensino oferecido dentro de cada estado, corrigindo as desigualdades intraestaduais existentes entre as redes municipais e a rede estadual. Como o FUNDEF não englobava a arrecadação da totalidade dos impostos e transferências, somente aqueles expostos acima, esta desigualdade dentro de cada estado não foi totalmente eliminada.

Um efeito importante induzido pela implementação do FUNDEF foi sobre o processo de municipalização do ensino fundamental. Este tema merece destaque, que será dado no capítulo 2 desta pesquisa, salientando o ocorrido no estado de São Paulo. Veremos que o processo de municipalização induzido pelo FUNDEF ocorreu mais fortemente no estado de São Paulo, onde a rede estadual respondia por aproximadamente 80% das matrículas do ensino fundamental no primeiro ano de funcionamento do fundo, havendo uma forte transferência de recursos dos municípios paulistas para o governo estadual. Este fato estimulou o processo de municipalização do ensino fundamental paulista, que já vinha ocorrendo em menor escala desde 1995 devido a uma política de descentralização adotada pela Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (SEE-SP).

Segundo seus defensores⁷, o FUNDEF tornou o financiamento do ensino público no Brasil mais transparente, facilitando o controle social do mesmo e permitindo maior autonomia da aplicação de recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente para o ensino fundamental. Desta forma, teria substituído a manipulação política pela racionalidade técnica na

⁷ Ver: Castro (1998), Negri (1997a).

distribuição de recursos entre estados e municípios, ao mesmo tempo em que teria implementado uma política nacional redistributiva, objetivando corrigir desigualdades regionais e sociais.

Entre as principais críticas⁸ que sofre o FUNDEF estão: o descompromisso financeiro da União, remetendo o ônus aos estados e municípios; a exclusão de direitos contida na prioridade ao ensino fundamental ao não atentar para a demanda reprimida na educação infantil, no próprio ensino fundamental supletivo, no ensino médio e modalidades correspondentes; e o não cumprimento da lei pelo próprio governo federal na definição do valor mínimo do gasto-aluno, reduzindo ainda mais a sua participação.

De fato, a implementação do FUNDEF favoreceu a educação fundamental no que se refere a distribuição dos recursos. Isto fez com que os outros níveis de ensino básico (infantil e médio) perdessem importância relativa dado que as matrículas destes níveis não entram no cálculo da distribuição dos recursos arrecadados pelo fundo. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que entrou em vigor já em 2007 foi elaborado com o objetivo de eliminar tais distorções. Os impactos do FUNDEF nos níveis de ensino infantil e médio não serão tratados neste trabalho. Este se concentrará particularmente na análise dos efeitos causados pela implementação deste fundo no nível fundamental regular (1º a 8º série do ensino básico) da rede estadual paulista.

1.3 – O descumprimento das disposições legais

Apesar da letra da lei definir a forma de financiamento público da educação, através de avanços conquistados pela sociedade civil organizada, o descumprimento de tais compromissos legais não é raro. Davies (2004) chama a atenção para:

[...] o avanço legal que representa a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino tem sido minado pelas políticas concretas dos governos, como a Lei Kandir e as emendas constitucionais que criaram o Fundo Social de Emergência (1994-1996), o Fundo de Estabilização Fiscal (1996-1999) e a Desvinculação da Receita da União (200-2007), desvinculando recursos da educação. (DAVIES, 2004, p. 32)

⁸ Ver: Davies (1999); Davies (2001).

Outra irregularidade que deve ser levada em consideração, e que ocorre freqüentemente, é a inclusão equivocada de despesas como sendo de MDE. Segundo Callegari (1997), o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) aceita a inclusão do pagamento dos inativos da educação nas contas do governo estadual de São Paulo, mesmo procedimento adotado pelo de Minas Gerais. Entretanto, alguns Tribunais de Conta (Pará, Maranhão e Paraíba) adotam uma interpretação contrária. Na visão de Callegari e Callegari (1997) esta última é a interpretação mais correta, uma vez que os aposentados não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino, finalidade a que se destina o percentual mínimo. Os gastos com os inativos vêm crescendo de modo acelerado: em alguns estados, representam de 30% a 40% dos gastos com todo o pessoal da educação, o que na prática significa a diminuição de recursos legais para as demais despesas da educação, dificultando, assim, a manutenção e, sobretudo a expansão da educação estatal, pelo menos com base no percentual mínimo.

Outra questão polêmica é o descumprimento da União com relação ao seu papel complementar aos recursos do FUNDEF. Uma das críticas feitas constantemente se refere à fixação do valor mínimo anual do fundo que, embora seja definida por ato do Presidente da República como determina a lei que regulamenta o fundo, a fixação dos valores não obedece à regra estabelecida que determina que o valor mínimo anual não pode ser “[...] inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas [...]” (LEI 9.424/96, artigo 6º, §1º). Assim, tal dispositivo implicaria em um valor superior aos atuais valores arbitrados. O descumprimento deste dispositivo tem implicado na definição de um valor mínimo nacional por aluno muito menor do que deveria ser e, dessa forma, a complementação da União ao fundo tem sido cada vez menor.

Tal complementação em 1998 e em 1999 é bem inferior à devida pelo governo federal se ele cumprisse o parágrafo 1º do artigo 6º da Lei do FUNDEF, [...] O próprio Balanço do MEC sobre o FUNDEF reconhece [...] que o valor mínimo nacional deveria levar em conta a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental. Ora se este parágrafo fosse cumprido, o valor em 1998 teria sido de R\$ 423,45, e não de R\$ 315,00. (DAVIES, 1999, p.8)

O governo dessa forma passou a retirar da educação uma parcela considerável de recursos ano a ano, pois não cumpriu a legislação e determinou o valor mínimo por aluno de acordo com um ato presidencial. Caso o valor anual mínimo fosse estabelecido de acordo com a

fórmula do art. 6º da lei 9.424, o volume de recursos federais destinados à complementação do FUNDEF seria bem superior às verbas efetivamente destinadas pelo governo federal.

Apesar dos avanços legais aqui apresentados é necessário que as três esferas do poder público cumpram as leis que regulamentam a educação no Brasil para que de fato tenhamos um incremento de recursos destinados à educação pública.

Capítulo 2 – Análise do processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo e seus impactos sobre a rede estadual de ensino.

Estudar a questão do financiamento público do ensino fundamental possibilita analisar também como está evoluindo o processo de descentralização do aparelho estatal de proteção social. Segundo Fagnani (1999), durante o regime militar as políticas sociais se consolidaram a partir de uma estratégia conservadora marcada por alguns traços principais: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo. Foi sobre estas bases que o Sistema de Proteção Social foi concebido durante o regime militar. Aqueles que lutavam pela redemocratização lutavam contra este caráter centralizador e excludente que prevalecia nas políticas sociais do governo militar. Como ressalta Farenzena (2006):

No período de transição democrática o pleito pela descentralização inseriu-se na luta maior pela democratização da sociedade, quer dizer, pelo ideário de aumento da participação social, aí incluída a assunção de maior autonomia e poder de decisão pelos Estados e municípios. No terreno das políticas sociais, esse ideário também se manifestou no bojo da crítica ao padrão decisório autoritário dos governos militares e a sua ineficácia na redução das desigualdades sociais. (FARENZENA, 2006, p.65)

A descentralização das políticas sociais constava, portanto, entre as principais reivindicações democráticas nos anos 1970 e 1980. Na visão daqueles que lutavam contra o regime militar a excessiva centralização decisória havia produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório. Para Arreche (2002, p. 26) “[...] no Brasil dos anos de 1980, centralização e autoritarismo eram ambos encarados como filhos da ditadura, ao passo que descentralização, democratização do processo decisório e eficiência na gestão pública andariam automaticamente juntas”.

Com a abertura política, a descentralização das políticas sociais passou a ser vista com prioridade, e o sistema de proteção social no Brasil foi passando por profundas transformações, principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Assim, estados e municípios passaram a assumir, paulatinamente, atribuições antes incumbidas à União, e os municípios passaram a ser responsabilizados por políticas sociais antes oferecidas pelos estados. Com exceção feita ao sistema de previdência social, vários programas de descentralização foram sendo implementados nas áreas de educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento

e habitação popular. Assim, as medidas de descentralização passaram a figurar entre os principais objetivos das esferas administrativas. (FAGNANI, 1999).

No caso do ensino fundamental isto implica basicamente, a criação e/ou expansão das redes municipais, gerando o movimento denominado municipalização do ensino. E é este movimento, particularmente, que será analisado neste capítulo, destacando o ensino fundamental no estado de São Paulo entre os anos de 1996 e 2006. O estudo do processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo é relevante, pois contribui diretamente para a análise da distribuição da gestão dos recursos da educação entre estado e municípios paulistas, no contexto do FUNDEF.

A descentralização do ensino fundamental vem no Brasil, em tempos e intensidades distintas, sendo caracterizada pela passagem de responsabilidades e recursos da esfera estadual para a municipal. Para compreendermos este processo é preciso antes entender o que significa descentralização, que segundo Oliveira (1999):

[...] o binômio centralização/descentralização tem como elemento-chave a expressão 'centro'. Assim, na descentralização estaríamos nos afastando do centro, ou seja as decisões e as definições para a alocação de recursos, em graus variados de autonomia, seriam tomadas em instâncias outras que não as centrais. A centralização pressupõe a tomada de decisão em um nível central, representado no caso educacional tanto pelo Ministério da Educação, nos países unitários, como em nível de Secretaria Estadual, nos federados. O que a caracteriza é o fato de que as decisões são tomadas por um pequeno grupo, que expressa a vontade política do centro, com jurisdição sobre determinado território, com poder sobre recursos humanos, financeiros, definição de linhas, planos e programas e controle sobre a sua execução. (OLIVEIRA, 1999, p.14).

Segundo o próprio autor, a descentralização pode ainda ocorrer expressa em quatro diferentes formas: a) desconcentração, b) delegação, c) devolução, e d) privatização. A primeira acontece quando há delegação de autoridade ou responsabilidade administrativa em níveis inferiores dentro do ministério e agências do governo central. A segunda quando ocorre transferência de responsabilidade administrativa por funções especificadamente definidas. A terceira quando há atribuição de atividades que estão fora do controle direto do governo central, através do fortalecimento financeiro e legal. A última forma de classificar a descentralização para Oliveira (1999) é a privatização, que ocorre quando há transferência de atividades para a responsabilidade de "organizações voluntárias". Muitas vezes o que ocorreu no Brasil foi que a descentralização tomou a forma de desconcentração, pois se resumiu na passagem de poderes

predominantemente executivos para níveis inferiores da administração pública, com a manutenção do controle hierárquico sobre os órgãos desconcentrados, através da centralização do poder de delegar.

Para Hevia (1991) a descentralização pode ser entendida sobre dois aspectos: o primeiro que diz respeito à execução das políticas públicas, a desconcentração, em que o órgão central distribui funções a órgãos regionais que dependem diretamente dos órgãos centrais de decisão. E em outro no qual ocorre a descentralização propriamente dita, que ao contrário não se trata apenas de delegação de tarefas, mas sim, que órgãos regionais e locais têm um grau significativo de autonomia, de poder de decisão “[...] sobre os aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (HEVIA, 1991, p.20).

Nesta mesma perspectiva, Both (1997, p.86) defende que “[...] a descentralização se constitui em forma ampla de distribuição de competências, acompanhada da devida autonomia para exercê-la administrativamente”. Desta forma, ele defende que a autonomia de gestão é necessária para que se dê efetivamente o processo de descentralização.

Lobo (1990) classifica a descentralização em três vertentes: a) de funções de um a outro nível do governo, b) da administração direta para a indireta, e c) do Estado para a sociedade civil. E argumenta que, quando se fala em municipalização do ensino, quase sempre, se refere a primeira vertente de descentralização.

A expressão municipalização do ensino, quando utilizada para o ensino fundamental, pode ser entendida de duas maneiras diferentes, como a iniciativa, no âmbito do poder municipal de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública, e como o processo de transferência de rede de ensino de um nível da administração pública para outro, geralmente do estadual, para o município (OLIVEIRA, 1997). Para a finalidade deste trabalho o que importa é a municipalização como processo de transferência de responsabilidades do estado para o município.

2.1 - A Municipalização do ensino no Brasil

Assim, como vários outros temas ligados ao processo de descentralização em um país organizado de forma federativa, a municipalização do ensino fundamental tem gerado ao longo

dos anos discussões freqüentes. Cunha (2006) realizou um extenso levantamento bibliográfico sobre o tema pesquisando 257 trabalhos acadêmicos⁹ referentes a assuntos como descentralização e gestão da educação, publicados entre os anos de 1996 as 2006. A análise dos conteúdos dos trabalhos permitiu a autora classificá-los em três categorias. Uma primeira, reunindo os trabalhos que discutem questões ligadas à descentralização e gestão da educação em diversos níveis de abrangência, que analisam questões teóricas ligadas aos temas pesquisados. A segunda que reúne os estudos que fazem análise de experiências de gestão de sistemas estaduais, incluindo aí a gestão das unidades escolares de suas redes de ensino. E a terceira categoria que congrega todos os trabalhos que tratam dos temas no âmbito municipal, além de alguns aspectos ligados ao ensino pesquisados em escolas das redes municipais.

Tabela 1 - Distribuição por conteúdo dos trabalhos analisados

| Conteúdos analisados | N ° | % |
|---|-----|------|
| Discussões teóricas sobre descentralização e municipalização do ensino | 40 | 15,5 |
| Avaliação de experiências em gestão de sistemas e escolas estaduais | 39 | 15,2 |
| Subtotal | 79 | 30,7 |
| Descentralização da gestão da educação no âmbito municipal | | |
| Planejamento e gestão de sistemas de ensino municipais | 39 | 15,2 |
| Gestão educacional no nível das escolas | 20 | 7,8 |
| Questões ligadas à atividade ensino, pesquisadas nas escolas municipais | 64 | 24,9 |
| Subtotal | 123 | 69,3 |
| Total geral | 202 | 100 |
| Fonte: Cunha (2006) | | |

É perceptível ao observar a tabela 1 que a maioria, 69,3%, dos trabalhos analisa o processo de municipalização a partir da descentralização da gestão da educação no âmbito municipal, enquanto somente 30,7 % são trabalhos que contemplam discussões teóricas sobre descentralização e municipalização do ensino e avaliação de experiências em gestão de sistemas e escolas estaduais. Esta dissertação irá, de certa forma, fazer companhia aos trabalhos pertencentes ao grupo de avaliação de experiências em gestão de sistemas estaduais, pois o processo de municipalização do ensino no estado de São Paulo será visto como uma diretriz de política educacional assumida pelo governo paulista.

⁹ A distribuição dos trabalhos analisados por Cunha (2006) é: 40 teses de doutoramento, 128 dissertações de mestrado, e 35 artigos publicados.

Além destes, vários outros trabalhos na forma de livros e documentos analisam historicamente o debate acerca da municipalização do ensino. Dentre eles, se destaca o livro de Both (1997) que divide a evolução do pensamento municipalista no Brasil em três períodos distintos, de 1946 a 1971, de 1971 a 1988 e de 1988 a 1991.

O primeiro período é considerado por Both (1997) como o início efetivo da defesa do pensamento de municipalização do ensino, já existindo programas isolados principalmente por parte de alguns municípios como, por exemplo, Lajes/SC e Volta Redonda/RJ. Durante a década de 1950 um novo impulso à questão da municipalização se deu a partir da contribuição intelectual do professor Anísio Teixeira, considerado um notório defensor do movimento municipalista. Em um artigo famoso de 1957¹⁰, o educador Anísio Teixeira explicitou suas idéias acerca da defesa de um ensino primário municipalizado. Estas podem ser resumidas em:

a-) a municipalização apenas do antigo ensino primário¹¹, onde o município teria as atribuições de organização, administração e execução. Ao estado caberia apenas a supervisão;

b-) o desempenho das atribuições municipais de educação ficaria a cargo de um Conselho Municipal de Educação, que seguiria no ordenamento do ensino fundamental as normas estabelecidas por um Conselho Estadual de Educação de acordo com as diretrizes e bases da educação nacional, interpretadas por um Conselho Federal de Educação.

c-) existência de fundos para a educação, que serviriam para administrar os recursos advindos de uma cota estadual e uma cota federal para auxiliar os municípios que não atingissem o valor custo-aluno determinado pelo Conselho Municipal de Educação;

d-) a municipalização do ensino primário ofereceria vantagens de ordem administrativa, social e pedagógica.

Em relação a este último item (d) tais vantagens citadas seriam aquelas decorrentes de uma maior proximidade do atendimento à sociedade civil, maior autonomia dos entes federativos, maior participação social, os currículos refletindo a cultura local, e os professores serem membros pertencentes à comunidade, atuando como agentes locais. Idéias que caminham no sentido de uma maior democratização do ensino, através de uma maior autonomia municipal.

¹⁰ Teixeira, A. "A municipalização do ensino primário" in *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. XXVII, abr-jun, nº66, 1957.

¹¹ Segundo Teixeira (1957), estudos técnicos na época avaliavam que não era possível financeiramente municipalizar todo o ensino fundamental.

Anísio Teixeira tinha sobre o tema da municipalização do ensino um conjunto coerente de idéias. A municipalização do ensino era, para ele, a resposta à uma situação política a ser modificada, cuja finalidade era que o ensino primário reunisse condições de melhoria de padrão que, de modo centralizado não parecia possível. Inspirado na educação norte-americana, de tradições fortemente locais, pareceu a Anísio Teixeira que uma reordenação das responsabilidades municipal, estadual e federal seria suficiente para que a instituição escolar de nível primário se fortalecesse e se consolidasse (AZANHA, 1991).

O segundo período (1971 a 1988) é caracterizado por Both (1997) como o período de afirmação do pensamento de municipalização do ensino. Nos anos de 1970 a idéia de municipalização ressurgiu como uma das formas de descentralização política, associadas, como vimos, com a luta pela redemocratização. Surgem várias referências ao tema da municipalização do ensino, tanto em termos de alterações legais como também em relação ao debate acadêmico. Na lei nº 5.692/71¹², de Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus aparece a tônica descentralizadora que esta pretendia assegurar. A descentralização, porém, passou a ser entendida neste período a partir das alterações constitucionais de 1967 e 1969, que adotam como princípio a centralização das decisões e a descentralização da execução como forma de atingir maior racionalização e eficiência da máquina administrativa, expresso claramente no Decreto-Lei nº 200/67, que fundamentou a Reforma Administrativa no país (BARRETO e ARELARO, 1986).

O modelo de municipalização do regime militar se caracterizou pela instalação de tarefas administrativas burocratizadas, controladas pelo poder central, apoiado no discurso da racionalidade administrativa e da eficiência. Na visão de Barreto e Arelaro (1986) esse modelo sobrecarregou os municípios. Para elas, se verifica durante o regime militar uma:

[...] crescente concentração de recursos na esfera federal, como resultado de política econômica que privilegia grandes empreendimentos estatais voltados para obras de infraestrutura em detrimento das áreas sociais. Estados e municípios vêm-se paulatinamente e crescentemente esvaziados das respectivas verbas. (BARRETO e ARELARO, 1986, p.01).

No meio acadêmico as discussões se sustentavam na defesa da municipalização, como forma de democratizar o ensino, a partir do resgate das idéias de Anísio Teixeira. De forma

¹² A lei 5.692/71 determinou em seu art. 58 a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que, pela sua natureza, possam ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações locais”.

geral, os defensores do processo de municipalização eram contra a forma como este vinha sendo implementado pelo governo militar. Com isso, as discussões passaram a se dar mais intensamente sobre a forma como deveria ser implementado tal processo, havendo praticamente um consenso a respeito dos possíveis ganhos advindos da municipalização do ensino. Estas discussões contribuíram bastante para a defesa da educação durante a Assembléia Nacional Constituinte. Os principais argumentos que apareceram durante o debate acerca da municipalização do ensino neste período se encontram de forma resumida no quadro 3 abaixo, onde estão incluídos também os argumentos contrários a municipalização, apesar deles aparecerem raramente no debate da época.

Quadro 3 – Principais argumentos utilizados no debate acerca da municipalização do ensino.

- | |
|---|
| <p>a) Argumentos mais utilizados em favor da municipalização do ensino:</p> <ul style="list-style-type: none">• municipalização, como aplicação do princípio da descentralização, portanto, como condição de fortalecimento dos princípios democráticos;• maior participação da comunidade (“o cidadão reside no município”, “o estado e a união são abstrações”);• o município conhece melhor seus problemas;• combate ao burocratismo do modelo centralista marcado pela morosidade administrativa;• melhoria administrativa e da qualidade dos serviços; <p>b) Argumentos mais utilizados contra a municipalização do ensino:</p> <ul style="list-style-type: none">• no município a educação fica mais sujeita ao clientelismo político;• a escassez de recursos municipais pode inviabilizar ou tornar o município mais vulnerável em relação ao governo central;• a experiência mostra que os repasses de verbas pelo estado ao município ocorre sempre com atraso e com valores defasados;• as entidades de classe do magistério ficariam enfraquecidas devido a fragmentação da categoria gerando uma desmobilização política;• os professores teriam suas garantias estatutárias comprometidas;• incapacidade administrativa do município (falta de quadros);• diferenças salariais entre as redes de ensino;• comprometimento quantitativo da educação infantil a cargo dos municípios. <p>c) Por fim, argumentos apresentados como condições consideradas indispensáveis para implementação da municipalização do ensino:</p> <ul style="list-style-type: none">• reforma tributária;• melhoria dos quadros técnico-administrativos e docentes municipais;• respeito às diferenças e especificidades municipais;• implementação plena dos instrumentos de participação da sociedade (Conselho ou Comissões Municipais de Educação)• valorização do magistério (estatuto, plano de carreira...). |
|---|

Fonte: elaboração própria a partir de: Cunha (1991), Both (1997), Teixeira (1957) e Barreto e Arelaro (1986).

O terceiro e último período analisado por Both (1997) se inicia a partir da Constituição Federal de 1988 e vai até o ano de 1991, destacando este como o possível ponto de arranque para

as decisões fundamentais em torno da municipalização. A Constituição ao conceder ao município autonomia, dota-o da responsabilidade em oferecer prioritariamente o ensino fundamental e pré-escolar, como vimos no capítulo anterior. Sob a égide do princípio da descentralização, esse preceito legal vai introduzir alterações significativas no quadro da distribuição de poderes, atribuições e recursos entre as esferas de governo, delimitando para cada uma delas, no caso da educação, os níveis de ensino sob sua responsabilidade e o percentual de recursos provenientes de impostos que devem ser aplicados à educação (artigos 211 e 212), destacando os municípios em todas essas determinações.

O processo de municipalização de ensino ocorrido após a Constituição Federal de 1988, segundo Bassi (2001), ocorreu de forma desorganizada. A luta contra o autoritarismo confundiu-se com a luta contra o governo central, e a descentralização ocorreu de forma caótica e descoordenada, assim, “[...] o crescimento da participação dos governos sub-nacionais na oferta de serviços sociais ocorreu no afastamento ou ausência do governo federal em oferecê-los ou organizar sua transferência” (BASSI, 2001, p.27).

Como já mencionado anteriormente, o processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil, durante os anos 1990, se deu no bojo de uma política de descentralização do Sistema de Proteção Social. Após uma descentralização fiscal e financeira em favor dos estados e, principalmente, dos municípios ocorrida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a descentralização de competências foi sendo realizada paulatinamente, durante os anos 1990, em um contexto caracterizado por uma política rigorosa de ajuste fiscal. Segundo Faria e Souza (2004) houve uma mudança substancial no sentido que se deu ao processo de descentralização das políticas sociais a partir dos anos 1990:

Assim, enquanto que as políticas governamentais características da segunda metade da década de 80 se organizam em torno da regulação de uma “racionalidade democrática” (tendo provocado dispersão de recursos e facilitado práticas clientelistas), nos anos 90 o caminho adotado passa a ser o da racionalidade financeira, implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado [...]” (FARIA e SOUZA, 2004, p.928)

Pochmann (2005), neste mesmo sentido, defende a tese de que após encerradas as discussões sobre a reforma tributária e promulgada a nova Constituição Federal, a União procurou compensar suas perdas de receita tributária para as esferas subnacionais de três formas distintas: reduzindo os gastos, por meio da diminuição de transferências não constitucionais para

estados e municípios; estabelecendo restrições creditícias para as esferas subnacionais; e desonerando-se de alguns encargos financeiros, criando tributos e elevando alíquotas de impostos não sujeitos à partilha com as demais esferas governamentais.

Ele destacou que a descentralização das obrigações na oferta de serviços públicos durante os anos 1990 foi uma das formas de se buscar o ajuste fiscal do Estado brasileiro, na tentativa de sustentar o financiamento da dívida pública. Assim, o aperto fiscal realizado foi, segundo Pochmann (2005), o principal fator responsável pela perda de qualidade dos serviços públicos ofertados:

Transferir parte das despesas da União para estados e municípios, sem a conseqüente descentralização da receita fiscal disponível, mostra ser mais uma medida do padrão de ajuste fiscal das finanças públicas. Diante da ampliação da responsabilidade dos governos subnacionais, sem contrapartida da receita fiscal disponível, a descentralização da área social terminou por ocorrer acompanhada, muitas vezes, da degradação da oferta de bens e serviços públicos. (POCHMANN, 2005, p.29)

A descentralização, assim, faz parte desta estratégia de reorientação do papel das políticas sociais frente à crise de financiamento do Estado, com o objetivo de reduzir o Estado centralizador, buscando novas formas de organização das políticas sociais, com redução de gastos.

Bremaeker (2000), em um estudo sobre a evolução das finanças públicas entre 1989 e 1998, mostra que o efeito da política fiscal restritiva aplicada pelo governo federal a partir de 1992 gerou impactos negativos sobre o montante de impostos arrecadados, neutralizando os ganhos de recursos obtidos pelos municípios na Constituição Federal de 1988.

Nos anos 1990, principalmente na sua segunda metade, as políticas educacionais experimentaram mudanças expressivas. Com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, as alterações legais no que se refere ao financiamento da educação básica foram fortemente condicionadas pelos pressupostos da descentralização e da municipalização do ensino. Como estudado no capítulo 1 deste trabalho, a EC nº 14/96 redirecionou os recursos para o ensino através da criação do FUNDEF, reordenando a alocação de recursos para o ensino fundamental entre estados e municípios.

Através do novo critério de redistribuição dos recursos destinados ao ensino fundamental, introduziu-se um novo debate ao financiamento da educação, relativo a “perdas e ganhos” de recursos nas esferas de governo, depois de aprovada a legislação de 1996. As esferas de governo

perdiam recursos quando a contribuição ao fundo, referente aos 15% dos impostos e transferências vinculados ao FUNDEF, era maior que o valor repassado pelo fundo, proporcional ao número das matrículas na rede pública de ensino fundamental.

Com a implementação do FUNDEF, um montante significativo de recursos dos estados e municípios foi destinado à composição do fundo, porém só recebem os recursos do fundo os municípios que possuem alunos matriculados nas redes próprias de ensino fundamental regular. Dessa forma, os que não possuem matrículas no ensino fundamental são obrigados, por lei, a contribuir com 15% dos impostos que compõem o FUNDEF, mas não recebem recursos do fundo, pois não possuem rede municipal de ensino fundamental.

Tabela 2 - Evolução das matrículas iniciais no ensino fundamental regular por dependência administrativa no Brasil (1996 – 2006)

| Ano | Total | Federal | % | Estadual | % | Municipal | % | Particular | % |
|------|------------|---------|------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| 1996 | 33.131.270 | 33.564 | 0,10 | 18.468.772 | 55,74 | 10.921.037 | 32,96 | 3.707.897 | 11,19 |
| 1997 | 34.229.388 | 30.569 | 0,09 | 18.098.544 | 52,87 | 12.436.528 | 36,30 | 3.663.747 | 10,70 |
| 1998 | 35.792.554 | 29.181 | 0,08 | 17.266.355 | 48,24 | 15.113.669 | 42,23 | 3.383.349 | 9,45 |
| 1999 | 36.059.742 | 28.571 | 0,08 | 16.589.455 | 46,01 | 16.164.369 | 44,50 | 3.377.347 | 9,37 |
| 2000 | 35.717.948 | 27.810 | 0,08 | 15.806.726 | 44,25 | 16.694.171 | 46,74 | 3.189.241 | 8,93 |
| 2001 | 35.298.089 | 27.416 | 0,08 | 14.917.534 | 42,26 | 17.144.853 | 48,57 | 3.208.286 | 9,09 |
| 2002 | 35.150.362 | 26.422 | 0,08 | 14.236.020 | 40,50 | 17.653.143 | 50,22 | 3.234.777 | 9,20 |
| 2003 | 34.438.749 | 25.997 | 0,08 | 13.272.739 | 38,54 | 17.863.888 | 51,87 | 3.276.125 | 9,51 |
| 2004 | 34.012.434 | 24.633 | 0,07 | 12.695.895 | 37,33 | 17.960.426 | 52,81 | 3.331.480 | 9,79 |
| 2005 | 33.534.561 | 25.728 | 0,08 | 12.145.494 | 36,22 | 17.986.570 | 53,64 | 3.376.769 | 10,07 |
| 2006 | 33.282.663 | 25.031 | 0,08 | 11.825.112 | 35,53 | 17.964.543 | 53,98 | 3.467.977 | 10,42 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Censo Escolar (MEC/INEP)

A municipalização induzida pelo FUNDEF é perceptível quando se analisa o número crescente de matrículas da rede municipal de ensino entre os anos de 1996 e 2006, saltando de uma participação de 32,96% em 1996 para 53,98% do total de matrículas neste nível de ensino, no ano de 2006 em contraposição a uma queda expressiva do número de matrículas na rede estadual de ensino, que caiu de 55,74% da participação total no ano de 1996 para 35,53% em 2006, como pode ser visto na tabela 2 acima.

2.2 - Municipalização do ensino no estado de São Paulo

Como pudemos constatar, o que se viu foi que nos anos subseqüentes ao fim do governo militar houve um revigoramento da defesa da descentralização administrativa, como parte da consolidação do regime democrático. Nesse sentido, a municipalização foi entendida como uma das formas indispensáveis de aplicação do princípio democrático da descentralização. Entretanto nos governos Montoro (1983-1986), Quéricia (1988-1990) e Fleury (1991-1994) muito se falou em municipalização, mas pouco se fez, ficando a questão restrita à merenda escolar, a extinção das turmas de pré-escola na rede estadual e a algumas tentativas de descentralizar a contratação de empreiteiras para a construção e reformas de prédios escolares. No governo Franco Montoro o estado de São Paulo descentralizou, por meio de convênios, a aquisição de material de consumo e a merenda escolar, sendo a descentralização da merenda a que obteve mais sucesso. Nos dois governos seguintes – Quéricia e Fleury – as tentativas de descentralização, com foco na municipalização da rede de ensino fundamental, não obtiveram sucesso. Há que se ressaltar que nesse período a proposta de municipalização do ensino se resumiu apenas à delegação, pelo estado, de atribuições executivas e repasses de verbas específicas àqueles fins. Nunca se viabilizou plenamente um programa de descentralização do sistema público de ensino, no máximo é possível dizer que houve algumas iniciativas isoladas muito mais desconcentradoras do que descentralizadoras (BIOTO, 2000).

Já no primeiro governo Covas (1995-1998), a questão da municipalização ganha um diferencial na medida em que deixa de ser tratada apenas como retórica ligada a democratização do ensino e passa a ser vista como meio efetivo de racionalizar a utilização dos recursos e como forma de pressionar os municípios a arcar com os custos no ensino fundamental. De forma quase que explícita, a municipalização do ensino transforma-se numa questão financeira em total consonância com a reforma do Estado proposta e promovida pelo governo federal naquele período. Na visão de Bueno (2004), a política de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo foi articulada de cima para baixo. Assim, o autor argumenta:

O panorama desenhado [...] estava menos voltado para a incorporação da capacidade comunitária nas decisões e mais concentrado no repasse de serviços obrigatórios com redução de custos para o Estado. A mesma racionalidade empresarial da desconcentração de responsabilidades adotada pelo sistema estadual foi passada aos municípios, no intuito de modernizar a sua ação, sob o argumento de que alguns dos eficazes instrumentos de

gestão típicos do setor privado podem e devem ser incorporados pelo gestor público. (BUENO, 2004, p.187).

A primeira medida nesse sentido foi a criação do Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual de São Paulo¹³. Instituído pelo Decreto 40.473, de 21/11/95, o programa estabeleceu que a partir de 1996 o ensino na rede passaria a ser oferecido em escolas separadas em quatro tipos:

- a) escolas exclusivas para alunos de 1ª a 4ª séries do ensino fundamental;
- b) escolas exclusivas para alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- c) escolas para alunos de 5ª a 8ª séries do ensino fundamental e do ensino médio;
- d) escolas para alunos do ensino médio.

Assim, as escolas de ensino fundamental foram reorganizadas de tal forma que foram criadas milhares de unidades especializadas no ensino 1º a 4º séries, separadas dos estabelecimentos que passaram a oferecer apenas o ensino de 5º a 8º séries, eventualmente junto com o de nível médio. Com menor complexidade e mais próximas à estrutura funcional das chamadas pré-escolas mantidas pelas prefeituras, as escolas estaduais de 1º a 4º séries logo se tornaram o alvo prioritário do processo de municipalização.

Em 1996 foi instituído o Programa de Ação de Parceria Estado-Município para Atendimento do Ensino Fundamental. A sua implantação, segundo informações da SEE-SP, foi precedida pelo estudo da situação sócio-educacional e financeira dos municípios paulistas, de modo a avaliar as reais condições dos governos municipais em assumirem novos encargos em educação. No primeiro ano do Programa de Parceria Estado-Município o governo estadual firmou 42 convênios com os municípios, que começaram a se responsabilizar pelo ensino de 1ª à 4ª série. Desta forma, a primeira gestão do governo Mário Covas (1994-1998) se empenhou em municipalizar o ensino fundamental no estado, antes mesmo da implantação do FUNDEF, em 1998 (LACZYNSKI, 2004). Entretanto, o processo de municipalização do ensino fundamental ganhou maior velocidade com o advento do FUNDEF que foi criado a partir da EC nº 14, de 1996, e que passou a funcionar em 1998. Segundo Callegari e Callegari (1997), as mudanças na legislação sobre o financiamento do ensino fundamental, promovidas pela EC nº 14 e pela Lei Federal 9.424/96, representaram “[...] um forte estímulo à descentralização da educação pública de primeiro grau no Estado de São Paulo.” (CALLEGARI e CALLEGARI, 1997, p.11).

¹³ O Programa pressupunha também que várias escolas deixariam de funcionar à noite (BIOTO, 2000).

Como mencionado no primeiro capítulo deste trabalho de pesquisa, no estado de São Paulo¹⁴, onde a rede estadual respondia por aproximadamente 80% das matrículas do ensino fundamental em 1998, houve uma forte transferência de recursos dos municípios paulistas para o governo estadual. Isto realmente ocorreu até o ano de 2001, a partir do ano de 2002, o processo de municipalização gerou ganhos financeiros para o conjunto dos municípios paulistas.

A tabela 3 mostra o avanço do processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo entre os anos de 1993 e 1999. Ao analisá-la percebemos que o processo se iniciou em 1995 de forma lenta com a implementação do Programa de Parceria Educacional Estado-Município, e ganhou fôlego a partir do ano de 1996 quando entrou em discussão e foi aprovada no Congresso Nacional a elaboração do FUNDEF, que foi instituído no ano de 1998 dando um novo impulso ao processo.

Tabela 3 - Número de municípios com rede de ensino fundamental própria no Estado de São Paulo (1993-1999)

| Ano | nº de municípios com rede municipal | nº total de municípios |
|------|-------------------------------------|------------------------|
| 1993 | 64 | 625 |
| 1994 | 64 | 625 |
| 1995 | 72 | 625 |
| 1996 | 121 | 625 |
| 1997 | 410 | 645 |
| 1998 | 442 | 645 |
| 1999 | 498 | 645 |

Fonte: Bassi (2001)

O FUNDEF, desta forma, estimulou o processo de municipalização do ensino fundamental paulista, que já vinha ocorrendo em menor escala desde 1995 devido a política de descentralização adotada pela SEE-SP, desde aquele ano. Laczynski (2004) credita a grande evolução do número de municípios que aderiram ao processo de municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo no ano de 1996, à implementação do Programa de Parceria Educacional Estado-Município sem ressaltar a implicação da tramitação no Congresso Nacional

¹⁴ São Paulo é um dos cinco estados brasileiros onde a maioria das matrículas do ensino fundamental, em 1998, estava concentrada nas redes estaduais. Os outros são: Roraima, Goiás, Espírito Santo e Minas Gerais.

da PEC 233/96 que resultou na implementação do FUNDEF em 1998. Para Callegari (1999), no que concordamos, a municipalização do ensino fundamental ocorrida no estado de São Paulo em 1996, se deu mais devido as discussões em andamento a respeito do FUNDEF, já considerado uma realidade, no Congresso Federal, do que efetivamente as vantagens oferecidas pelo Programa de Parceria.

A municipalização induzida pelo FUNDEF ocorreu, portanto, no nosso entender, devido à ânsia dos prefeitos em manter ou ampliar seus recursos para a educação, no princípio “apropriadas” pelo fundo. Ao analisarmos a evolução das matrículas percebemos que a municipalização ocorreu com maior intensidade no ciclo inicial (1º a 4º série), do que no final (5º a 8º). A tabela 4 mostra a evolução do número de matrículas iniciais do ensino fundamental regular para o estado de São Paulo de 1996 a 2006. Nela podemos observar que o total de matrículas no ensino fundamental (estado e municípios) diminuiu constantemente entre 1996 e 2003, crescendo somente nos anos de 2004, 2005 e 2006.

Tabela 4 Matrícula Inicial do Ensino Fundamental Regular Público no Estado de São Paulo (1996-2006)

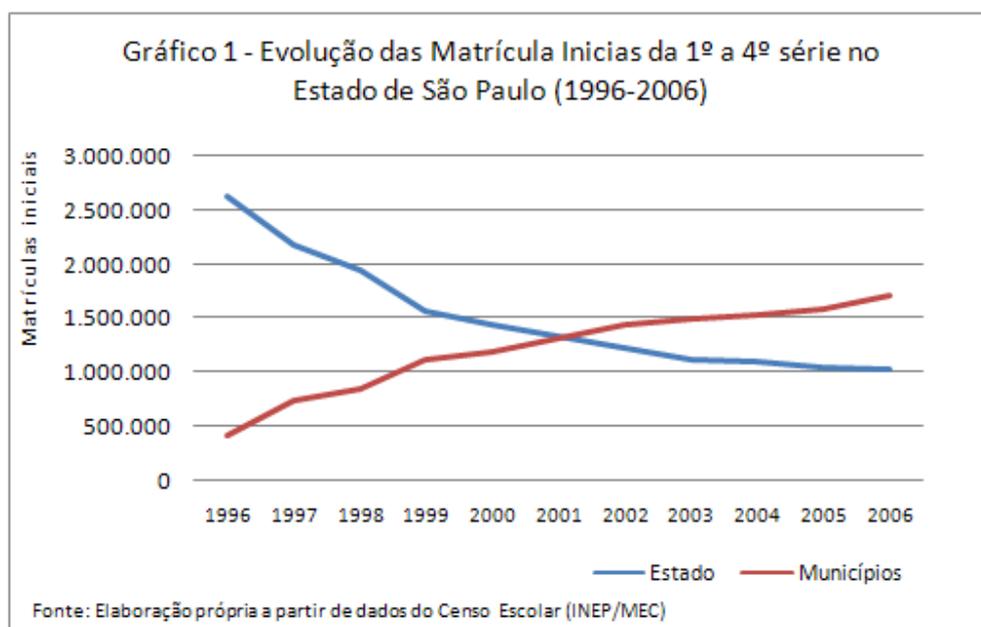
| Ano | 1º a 4º | | | 5º a 8º | | | TOTAL |
|------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|
| | Estado | Municípios | Total | Estado | Municípios | Total | |
| 1996 | 2.627.948 | 421.917 | 3.049.865 | 2.450.591 | 304.787 | 2.755.378 | 5.805.243 |
| 1997 | 2.180.098 | 749.941 | 2.930.039 | 2.454.462 | 325.909 | 2.780.371 | 5.710.410 |
| 1998 | 1.946.850 | 858.087 | 2.804.937 | 2.489.557 | 336.732 | 2.826.289 | 5.631.226 |
| 1999 | 1.570.059 | 1.109.225 | 2.679.284 | 2.482.913 | 401.959 | 2.884.872 | 5.564.156 |
| 2000 | 1.430.797 | 1.184.431 | 2.615.228 | 2.434.523 | 411.450 | 2.845.973 | 5.461.201 |
| 2001 | 1.330.036 | 1.314.169 | 2.644.205 | 2.220.757 | 457.598 | 2.678.355 | 5.322.560 |
| 2002 | 1.229.390 | 1.437.119 | 2.666.509 | 2.056.028 | 497.982 | 2.554.010 | 5.220.519 |
| 2003 | 1.116.431 | 1.485.700 | 2.602.131 | 1.940.381 | 526.043 | 2.466.424 | 5.068.555 |
| 2004 | 1.104.762 | 1.533.098 | 2.637.860 | 1.896.751 | 542.771 | 2.439.522 | 5.077.382 |
| 2005 | 1.045.904 | 1.577.196 | 2.623.100 | 1.908.522 | 550.798 | 2.459.320 | 5.082.420 |
| 2006 | 1.023.731 | 1.704.090 | 2.727.821 | 1.943.260 | 567.759 | 2.511.019 | 5.238.840 |

Fonte: Censo escolar INEP/MEC

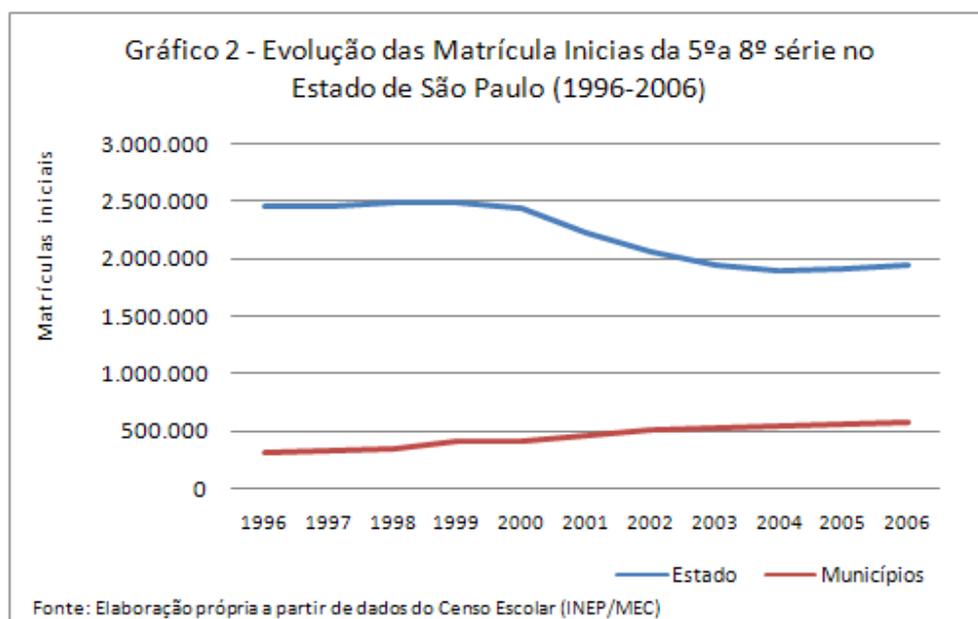
Entre 1996 e 2003 ocorre uma diminuição significativa de 736.688 matrículas no ensino fundamental regular no estado de São Paulo, representado uma queda de 12,7%. A partir de 2004

os números de matrículas voltam a se expandir, porém não recuperam os níveis de 1996. De 2003 a 2006 o número de vagas cresceu apenas 3,3%.

A queda no número total de matrículas do ensino fundamental regular paulista parece ser um fato contraditório dado a prioridade que foi estabelecida a este nível de ensino a partir da implementação do FUNDEF. A queda da participação da rede estadual tem como consequência além do processo de municipalização, a “[...] diminuição da população escolar na faixa etária correspondente”. (GUIMARÃES, 2004, p.200) Assim, apesar da elevação no número de vagas no ensino fundamental privado, e das vagas públicas da rede municipal, o resultado final é uma queda significativa como consequência da enorme redução da rede estadual de ensino fundamental. Ou seja, como constatado por Guimarães (2004), houve uma queda na demanda por ensino fundamental no estado de São Paulo, devido principalmente a fatores demográficos como, por exemplo, o reflexo da queda da taxa de fecundidade no estado em anos anteriores.



Entre 1996 e 2003 o número de vagas na rede municipal deste nível de ensino cresceu aproximadamente 177%, enquanto que na rede estadual o número de vagas retraiu em aproximadamente 40% neste mesmo período. O gráfico 1 mostra claramente o processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo entre 1996 e 2006. A partir de 2002 os municípios passaram a oferecer mais vagas do que o estado no ciclo inicial (1ª a 4ª).



O ciclo final (5º a 8º série) também passou por um processo de municipalização, porém em menor grau do que o ocorrido nas séries iniciais. Neste ciclo o governo do estado de São Paulo é responsável pela grande maioria das escolas, apesar de uma queda substancial de aproximadamente 500 mil matrículas entre 2000 e 2006. (ver Gráfico 2)

O Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública Estadual de São Paulo facilitou o processo de municipalização do ensino fundamental, pois isolou o “alvo” da SEE-SP – o ensino fundamental de 1º a 4º série. Segundo Arelaro (1999), a justificativa apresentada pela SEE-SP era a de que o governo do estado queria garantir um trabalho pedagógico considerando as diferenças existentes entre infância e adolescência e produzisse um melhor aprendizado escolar. Quando na verdade o objetivo maior era preparar o campo para o avanço da municipalização.

Em síntese, pudemos ver nesse capítulo que somente na década de 1990, em razão do aprofundamento da “crise do Estado”, é que a municipalização do ensino fundamental foi adotada como uma das principais soluções para o problema do financiamento daquele nível de ensino. Assim, um conjunto de normas legais aprovado naquele período transformou a municipalização do ensino fundamental num processo compulsório, irreversível e totalmente despojado da relação com democratização e qualidade de ensino, para tornar-se uma questão

eminentemente econômica. Segundo Arelaro (1999), a descentralização da política educacional no Brasil é historicamente determinada por iniciativas do governo central, com os objetivos de reestruturação do Estado, ajuste das contas públicas e racionalização dos gastos sociais, e não como resposta às reivindicações da sociedade civil interessada em participar de forma mais ativa nas escolas e nos projetos pedagógicos que ali se desenvolvem. Essa observação se faz necessária uma vez que é comum relacionar-se providências administrativas de descentralização e municipalização do ensino com democratização da sociedade e participação popular

A municipalização como questão eminentemente econômica, sem dúvida nenhuma, provocou distorções no sistema de ensino fundamental brasileiro. Uma das críticas feitas por Arelaro (1999), é que há uma grande diferenciação entre os municípios no que diz respeito à capacidade de atendimento do ensino fundamental, e o processo de municipalização não levou isto em conta. Os municípios foram “empurrados” a fazer parte do processo, sem participação na sua elaboração e muito menos na sua concepção. Vários municípios que ofereciam um ensino pré-escolar de qualidade tiveram que rever a sua estratégia de atuação, devido ao FUNDEF não incorporar as matrículas deste nível de ensino no cálculo da distribuição dos recursos do fundo, ocasionando assim uma perda de recursos destinada a educação de 0 a 6 anos, de acordo com a especificidade de cada município. Outra crítica comumente feita a municipalização via FUNDEF, é que os municípios superlotaram salas de aula, com intuito de elevar as matrículas e conseqüentemente os recursos recebidos, sem novos investimentos físicos (sem novas escolas). Porém, é inegável reconhecer que a intenção do FUNDEF em reduzir as distorções existentes entre as redes estaduais e municipais dentro de cada estado, de certa forma, foi alcançada em decorrência óbvia do critério de redistribuição dos recursos do fundo.

Cabe-nos agora analisar o comportamento das principais fontes de financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental, durante os anos de 1996 e 2006. O objetivo é estudar as mudanças geradas pela implementação do FUNDEF e pela conseqüente aceleração do processo de municipalização na rede estadual paulista de ensino fundamental, durante o período de 1996 a 2006. Estudo este que será objeto do próximo capítulo.

Capítulo 3 – Fontes de financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental.

Este capítulo tem por finalidade analisar as principais fontes de financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental, durante o período 1996-2006, sob à luz das mudanças legais e do processo de municipalização ocorrido no estado de São Paulo.

A análise seguirá ordem decrescente de importância de cada fonte na composição dos recursos vinculados a educação paulista. Assim, em primeiro lugar, avaliaremos a evolução da arrecadação dos impostos próprios do estado. Em seguida, examinaremos o comportamento das transferências líquidas do estado de São Paulo (transferências recebidas da União – transferências concedidas aos municípios paulistas). Posteriormente, analisaremos os recursos advindos de receitas da dívida ativa, das multas e dos juros de mora. Com esses dados em mãos torna-se possível o estudo do comportamento do montante de recursos sobre o qual o percentual mínimo destinado a MDE no estado de São Paulo deve ser calculado.

De acordo com o estudado no primeiro capítulo desse trabalho sabe-se que a o artigo 5º da EC nº 14 de 1996 determinou que 60 % dos recursos vinculados a MDE pela Constituição Federal de 1988 fossem despendidos exclusivamente no ensino fundamental. Desta forma, estudar a base de incidência da vinculação de recursos à MDE nos permite avaliar para cada ano o montante de recursos disponível ao financiamento público estadual do ensino fundamental paulista.

É importante ressaltarmos que há outras fontes adicionais¹⁵ aos recursos vinculados de financiamento da educação pública no estado – a Quota Estadual do Salário-Educação (QESE) e os convênios MEC/FNDE - SEE-SP. A evolução destas fontes de recursos também será estudada neste capítulo, completando o conjunto de recursos públicos disponíveis para o financiamento da rede de ensino fundamental gerida pelo SEE-SP.

Um trabalho relacionado a finanças públicas estaduais que abrange a segunda metade dos anos 1990 não pode deixar de tratar, mesmo que rapidamente, da questão do ajuste fiscal. Entender as condições em que se encontravam as finanças do estado de São Paulo é de fundamental importância para a compreensão do comportamento da arrecadação de impostos e

¹⁵ Segundo Callegari (2002), podem existir ainda outros recursos adicionais para o ensino fundamental, porém, mais com caráter de exceção, sem continuidade. Exemplos: subvenções especiais; contratos de financiamentos específicos.

transferências, bem como das limitações impostas aos investimentos em infra-estrutura e na área social. Desta forma, antes de partirmos para a análise da evolução das receitas de impostos e transferência será apresentado um breve quadro do ajuste fiscal realizado no estado, enfatizando, em especial, os seus efeitos sobre os investimentos e os gastos na área social na qual se inclui educação.

A partir de 1995 o governo do estado de São Paulo adota uma severa política de ajuste fiscal, através da busca constante de resultados primários e orçamentários positivos. A intenção era obter um equilíbrio fiscal e financeiro capaz de manter a capacidade de pagamento dos juros e dos encargos da dívida estadual. Essa política só foi possível devido a implementação de um programa de renegociação da dívida. A partir de 1997, esses superávits passaram a ser necessários para o cumprimento do acordo estabelecido no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados assinado entre o governo do estado de São Paulo e o governo federal. Este programa condicionava a linha de crédito federal aos estados a uma mudança no padrão de financiamento estadual, que incluía além dos ajustes fiscal e financeiro também um forte ajuste patrimonial, realizado através da privatização de empresas públicas e do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA)¹⁶, no âmbito do Programa Estadual de Desestatização (PED)¹⁷ de 1996, e do Programa Federal de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (PROES)¹⁸.

Segundo Lopreato (2002), o governo federal passou a usar os programas de renegociação da dívida e de apoio financeiro aos estados como forma de promover uma reforma patrimonial e de impor metas em consonância com a estratégia macroeconômica federal. Neste mesmo sentido, defende Pinto (2002):

Na concepção da União, o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados tinha por objetivo adequar as esferas subnacionais de poder a uma determinada estratégia de desenvolvimento econômico por meio da ‘eliminação dos focos de

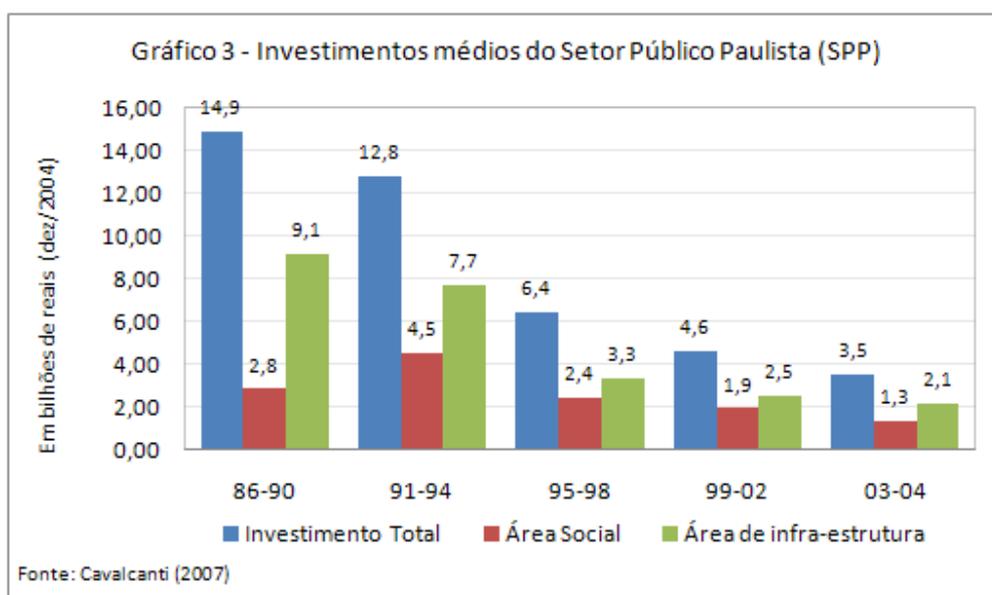
¹⁶ Para um estudo mais aprofundado acerca do papel dos bancos estaduais no processo de crescente endividamento público ver: LOPREATO (2002)

¹⁷ O Programa Estadual de Desestatização (PED) foi instituído pela Lei n. 9.361, de 5 de julho de 1996. O objetivo principal do PED é reordenar a atuação do estado, transferindo para a iniciativa privada atividades econômicas e a prestação de serviços público. Os recursos arrecadados com a venda do patrimônio do estado de São Paulo foram canalizados para o pagamento da dívida pública.

¹⁸ O PROES é um programa do governo federal instituído através da medida provisória 1560-8/97 e convertido na Lei 9496/97, para o refinanciamento das dívidas dos estados. Para São Paulo, o PROES resultou no refinanciamento da dívida de R\$ 50.388,7 milhões a ser paga em 30 anos, com juros de 6% ao ano mais correção mensal pelo IGP-DI/FGV.

expansão fiscal' e de 'descontrole' das contas públicas estaduais, 'esvaziando' sua capacidade fiscal e 'engessando' as possibilidades dos governadores e prefeitos de realizarem qualquer tipo de política fiscal diferente da estratégia da política macroeconômica do Governo Federal. (PINTO, 2002, p. 28-29)

Entre todas as metas¹⁹ impostas pelo governo federal ao estado de São Paulo através do PROES, as mais relevantes para esse estudo são aquelas referentes a limitações aos investimentos públicos, e a elevação da arrecadação tributária.



Pelo lado dos investimentos, dados extraídos de Cavalcanti (2007) mostram uma acentuada queda a partir do início do processo de ajuste fiscal. O volume de investimentos realizados pelo governo do estado de São Paulo saiu da média anual de R\$ 14,9 bilhões entre os anos de 1986-1990 para uma média de R\$ 12,8 bilhões entre 1991- 1994, ver Gráfico 3. Porém, uma redução abrupta do volume médio de investimentos ocorreu, de fato, a partir do subperíodo 1995-1998, quando caiu pela metade, representando uma contração de R\$ 6,4 bilhões. A partir daí observa-se um contínuo movimento de queda do volume médio anual de investimentos, caindo

¹⁹ De acordo com Cavalcanti (2007, p.430-31), as metas impostas pelo governo federal ao estado de São Paulo através do PROES foram: a) aumento da arrecadação de no mínimo 3% ao ano, mediante modernização e melhoria dos sistemas de arrecadação, por meio de convênio com o BNDES; b) redução das despesas com pessoal para o máximo de 60% da receita corrente líquida; c) investimentos totais do estado com recursos fiscais limitados ao máximo de 5% de sua receita corrente líquida anual; d) proibição de lançar novos títulos no mercado até 2008, quando a dívida deve se reduzir ao equivalente a uma receita líquida anual.

para R\$ 4,6 bilhões entre 1999-2002 e para R\$ 3,5 bilhões entre 2003-2004. Essa redução acentuada no volume de investimento do governo do estado de São Paulo é uma expressão das restrições impostas pelo ajuste fiscal realizado.

Entre 1986 e 1994 observa-se um grande volume de investimentos na área de infraestrutura²⁰, realizados principalmente em programas de “[...] transporte rodoviário e metroviário e saneamento básico [...]” representados “[...] pela construção, modernização e extensão das estradas, pela ampliação da malha do metrô e pelas intervenções para a coleta e tratamento de água e esgoto”. (CAVALCANTI, 2007, p.432-433). Em relação aos investimentos na área social²¹, o que se verifica é um incremento de recursos da ordem de R\$ 1,7 bilhões do subperíodo 1986-1990 para 1991-1994. Segundo Cavalcanti (2007), eles se concentraram mais na área de segurança pública e habitação. A partir daí percebe-se uma queda contínua nos investimentos médios na área social, até atingir no subperíodo 2003-2004 o menor patamar, R\$ 1,3 bilhão.

Para Cavalcanti (2007), a retração dos investimentos médios totais do governo do estado de São Paulo a partir de 1995, ocorreu devido aos seguintes motivos:

- a) os constrangimentos financeiros e institucionais que tornaram a rubrica investimento a principal variável de ajuste das contas públicas;
- b) a descentralização do gasto para os municípios, sobretudo na área de educação e saúde;
- c) a diminuição do Setor Público Paulista (SPP)²², através do Programa Estadual de Desestatização que privatizou, entre outras coisas, uma parcela do setor elétrico, e concedeu a exploração econômica de grandes trechos de estradas.

O item b acima aponta a municipalização do ensino como um fator responsável pela queda nos investimentos do governo do estado de São Paulo, pois, durante o período em análise o governo do estado de São Paulo foi passando aos municípios, entre tantas outras obrigações, aquelas referentes as despesas de capital (por exemplo, construção de escolas) na rede de ensino fundamental. Como vimos no capítulo anterior, as responsabilidades do estado de São Paulo com a oferta de ensino fundamental diminuíram rapidamente entre 1996 e 2006.

²⁰ De acordo com Cavalcanti (2007) são considerados investimentos em infra-estrutura aqueles ligados a Energia, Transporte, Transporte Urbano, Saneamento e Meio Ambiente.

²¹ De acordo com Cavalcanti (2007), os investimentos ligados a área social são aqueles realizados em Educação e Cultura, Saúde, Segurança, Habitação, Assistência Social e Trabalho.

²² Conjunto de órgãos que compõem as instâncias de governo Administração Direta (poderes Legislativo, Judiciário e Executivo) e Indireta (Autarquias e Fundações, Empresas Estaduais).

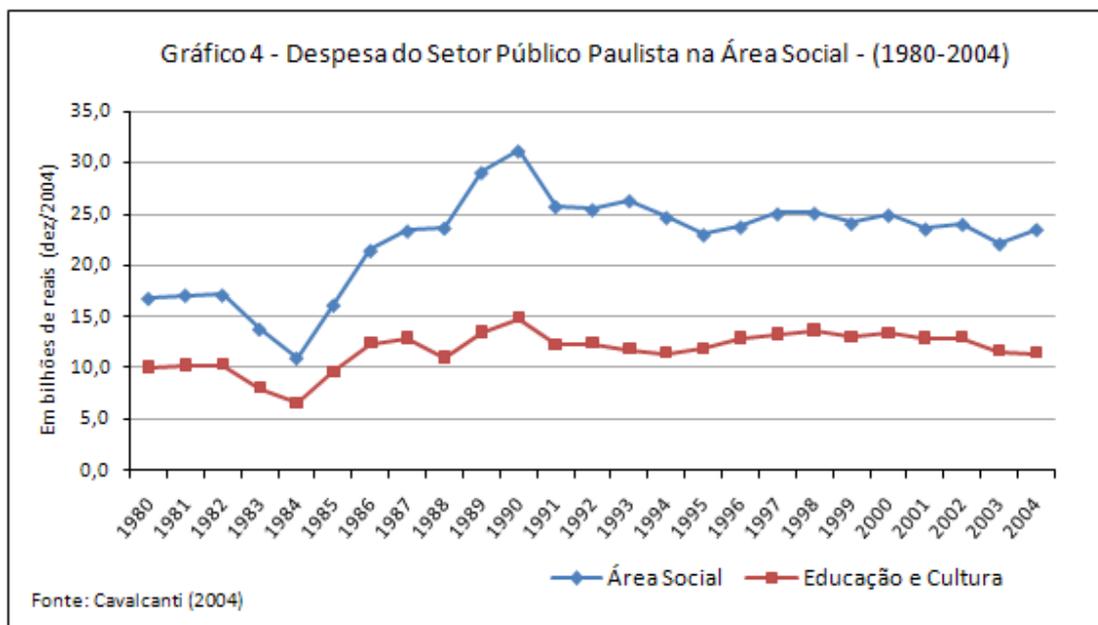
O ajuste fiscal paulista impôs também limitações no crescimento dos gastos na área social, seria razoável supor que com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual Paulista de 1989 ocorresse um período de constante crescimento no volume destinado à área social paulista. No entanto, não foi isso que ocorreu. O comportamento dos gastos do governo estadual na área social nos mostra que estes nunca atingiram nos anos subseqüentes valores da magnitude do apresentado no ano de 1990, permanecendo oscilando em torno de R\$ 25,0 bilhões durante o restante do período analisado. É certo que este patamar de gastos na área social é muito maior do que o do início dos anos 1980, mas é muito pequeno frente às evidentes necessidades da população do estado de São Paulo. Assim, pode-se afirmar que a manutenção dos gastos sociais em um patamar menor do que o observado nos anos seguintes a aprovação da Constituição Federal de 1988, e da Constituição Estadual de 1989, é também expressão do ajuste fiscal.

De acordo com Pinto (2006):

Quanto mais o governo paulista seguia a estratégia de usar suas receitas fiscais para o financiamento dos gastos financeiros com o pagamento de juros, maiores eram as restrições em relação aos demais gastos correntes e aos investimentos, nas áreas de serviços em geral, na ampliação da oferta de equipamentos sociais e de infra-estrutura voltados principalmente a um segmento de consumidores de baixa renda, como, por exemplo, os serviços de saúde, proteção ao menor, educação, segurança pública etc. A estratégia de procurar digerir o elevado estoque de dívida com as receitas fiscais – estava condicionada a uma alta taxa de crescimento da economia e, portanto, à expansão acelerada das receitas tributárias. Todavia, as reduzidas taxas de crescimento da economia brasileira e paulista durante o período condicionaram os baixos graus de liberdade das políticas fiscais durante os dois mandatos do governador Mario Covas e os três anos do mandato do governador Geraldo Alckmin. (PINTO, 2006, p.39)

É nesse contexto de restrição ao crescimento dos gastos na área social que deve estar inserida a análise do financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental. No caso específico dos gastos na função Educação e Cultura era de se esperar um crescimento constante nos recursos em virtude não só da elevação da pressão popular como também, segundo Fracalanza (1999), da precária condição que se encontrava o sistema de ensino depois de anos de expansão das matrículas num contexto de estagnação econômica. Além disso, como vimos anteriormente, a Constituição Estadual de 1989 elevou a vinculação de recursos à MDE de 25% para 30% da arrecadação de impostos e transferências líquidas referentes a impostos. É possível observar no gráfico 4, no entanto, o que ocorreu, de maneira geral, foi a manutenção no volume de recursos em um patamar abaixo do observado no ano de 1990 quando atingiu o maior valor da

série, R\$ 14,827 bilhões, contrariando as expectativas abertas pela Constituição Estadual de 1989.



Um exame mais detalhado sobre o volume de recursos despendidos na função Educação e Cultura pelo governo do estado de São Paulo nos revela que após uma queda registrada entre os anos de 1991 e 1994, os gastos na função Educação e Cultura passam a crescer entre 1995 e 1998. Depois disso, voltam a oscilar para baixo, caindo principalmente nos anos de 2003 e 2004.

Uma explicação plausível para parte da elevação no volume de recursos despendidos na função educação e cultura, no início do período de ajuste fiscal, pode-se dar através da constatação de que entre 1994 e 1997 a receita total do governo do estado de São Paulo cresceu aproximadamente R\$ 26,0 bilhões. Isto significou uma variação positiva de 40,2% em apenas três anos (de R\$ 64.470 em 1994 para R\$ 90.428 em 1997, a preços de dezembro de 2004). Este crescimento esteve apoiado na elevação da arrecadação tributária decorrente da retomada relativa do crescimento econômico e de uma melhora na estrutura de arrecadação tributária, feita no âmbito do PROES (CAVALCANTI, 2007). Os impostos estaduais que são recursos vinculados à MDE, como o ICMS e o IPVA contribuíram diretamente para esta elevação. Esse é um exemplo claro da importância do estudo acerca do ajuste fiscal. Dado a vinculação de recursos à educação, o volume de arrecadação da receita de impostos estaduais contribui diretamente na

disponibilidade de recursos públicos para a realização dos gastos em educação, particularmente em MDE.

3.1 – Arrecadação dos recursos vinculados.

Como vimos no primeiro capítulo desta dissertação a principal fonte de recursos que financia a educação no Brasil é a receita obtida através da arrecadação de impostos e transferências. A vinculação de recursos ao ensino público foi uma das mais importantes conquistas nesta área, possibilitando em muitos estados da federação uma ampliação da oferta de serviços educacionais, e não permitindo que os gastos em educação fossem reduzidos de forma a comprometer o financiamento da extensa rede de ensino espalhada por todo o país.

A vinculação constitucional no caso dos estados é calculada sobre a receita proveniente de impostos estaduais e transferências de parte dos impostos da União, descontadas a parcela das transferências realizadas pelo estado em favor dos municípios. Desta forma, a vinculação não deve ser calculada “[...] sobre toda a receita tributária (que é o conjunto de impostos, taxas e contribuições de melhoria), e muito menos sobre a receita geral (que é o conjunto das receitas tributárias, industrial, patrimonial, etc)” (MELCHIOR, 1991, p. 275). É importante ressaltar que devem ser acrescentadas ao percentual mínimo de impostos e transferências tanto as parcelas da dívida ativa estadual, bem como as multas e os juros de mora que sejam resultantes de impostos.

Cabe lembrar que a Constituição Estadual paulista de 1989 elevou para 30% o percentual da receita líquida de impostos, transferências, receitas da dívida ativa, multas e juros de mora que deve ser destinado a MDE pelo governo do estado de São Paulo. Assim, quando analisarmos o volume de recursos despendidos em MDE, o percentual mínimo que deve ser observado é o definido pela Constituição Estadual de 1989 e não os 25% definidos pela Constituição Federal de 1988. Porém, um problema aparece quando queremos calcular o volume de recursos que devem ser aplicados especificamente na MDE fundamental. Relembrando novamente algumas considerações apresentadas no capítulo inicial desta dissertação, temos que uma das principais alterações instituídas através da EC nº 14 se deu em seu art. 5º que modificou o art. 60 do ADCT. Nele ficou estabelecida uma subvinculação por dez anos de “[...] sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental.” (Grifo nosso). Como vimos, a Constituição Federal de 1988 definiu que

os estados, juntamente com o DF e com os municípios, deveriam despende no mínimo vinte e cinco por cento cada, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Como a EC nº 14 se refere diretamente ao artigo 212 da Constituição Federal de 1988, o percentual mínimo de recursos vinculados que deve ser destinado a MDE fundamental pelo estado de São Paulo é objetivamente 60% de 25%, e não 60% dos 30% definido pela Constituição do Estado de São Paulo de 1989.

A EC nº 14 foi publicada, como vimos, em 1996, determinando que a partir do ano seguinte tais alterações passassem a valer. Assim, só o ano de 1996, no período analisado nesse estudo, se situa fora dessa subvinculação de 60% a MDE fundamental – ficando para ele o cumprimento do artigo 60 do ADCT na sua forma original estabelecida pela Constituição de 1988 que, como vimos no capítulo 1, determinava a subvinculação de 50% dos recursos vinculados a MDE exclusivamente ao ensino fundamental.

Quadro 4 – Discriminação das receitas orçamentárias segundo categoria econômica

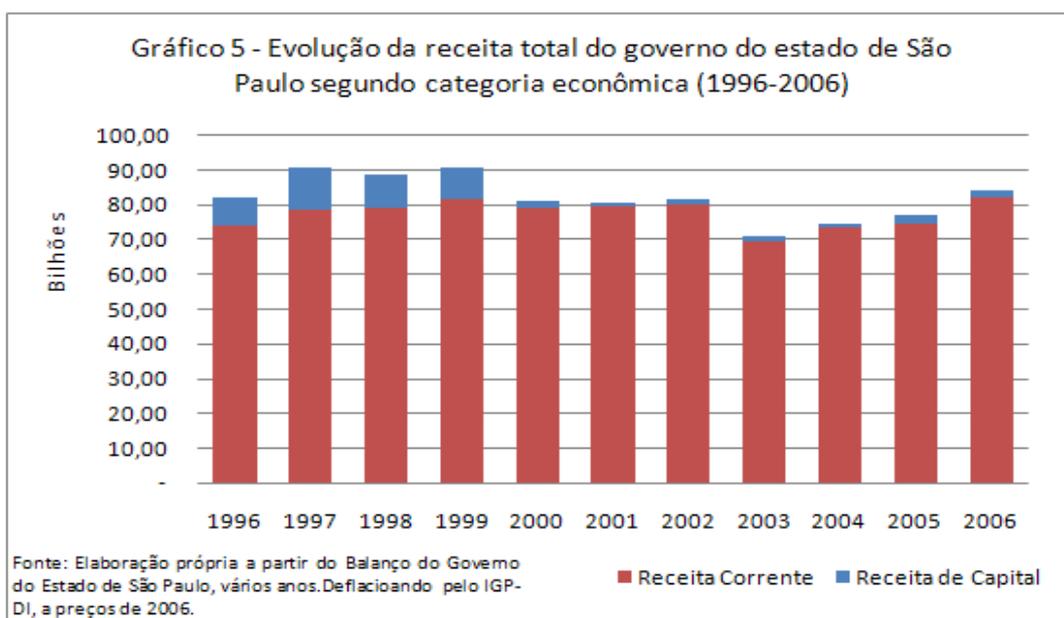
| Categoria Econômica | Subcategorias | Detalhamento | | |
|--|----------------------------|--------------------------------|--|---|
| Receitas Correntes | Receita Tributária | <u>Impostos</u> | X | |
| | | Taxas | | |
| | | Contribuição de Melhoria | | |
| | Receita de Contribuições | | | |
| | Receita Patrimonial | | | |
| | Receita Agropecuária | | | |
| | Receita de Serviços | | | |
| | Transferências Correntes | | <u>Transferências Intergovernamentais</u> | X |
| | | | <u>Transferências de Instituições Privadas</u> | |
| | | | Transferências do Exterior | |
| Transferências de Pessoas | | | | |
| Transferências de Convênios | | | | |
| Outras Receitas Correntes | | <u>Multas e Juros de Mora</u> | X | |
| | | Indenizações e Restituições | | |
| | | <u>Receita da Dívida Ativa</u> | X | |
| Receitas de Capital | Operações de Crédito | | | |
| | Alienação de Bens | | | |
| | Amortização de Empréstimos | | | |
| | Transferências de Capital | | | |
| | Outras Despesas de Capital | | | |
| Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Manual Técnico do Orçamento, 2007. | | | | |
| Obs: X = Recursos vinculados à MDE | | | | |

O quadro 4 nos permite verificar como se dá a classificação das receitas segundo as categorias econômicas (corrente e de capital²³). Como podemos perceber, as receitas advindas da

²³ Segundo consta no Manual Técnico de Orçamento de 2008, as receitas de capital “[...] são representadas por mutações patrimoniais que nada acrescentam ao patrimônio público, só ocorrendo uma troca de elementos

arrecadação de impostos, juntamente com as das taxas e das contribuições de melhoria formam a receita tributária. Esta, por sua vez, é parte integrante das receitas correntes²⁴, juntamente com as subcategorias: transferências correntes e outras receitas correntes.

Como é possível observar, todos os itens em destaque (X) no quadro 4 acima fazem parte da composição das receitas correntes. Assim, para calcularmos o percentual mínimo de recursos que deve ser gasto em MDE fundamental por parte do governo do estado de São Paulo, o ideal é centralizarmos a análise no comportamento dos componentes das receitas correntes do estado, particularmente nos itens: impostos; transferências intergovernamentais (líquida); receita da dívida ativa, multas e juros de mora.



A receita de capital representa uma pequena parcela da receita total, e nenhum de seus itens entra na composição do valor sobre o qual deve ser calculado o percentual mínimo de recursos destinados a MDE. O gráfico 5 mostra a pequena participação das receitas de capital frente as receitas correntes no total das receitas do governo do estado (administração direta e indireta), durante os anos de 1996 a 2006.

patrimoniais, isto é, um aumento no sistema financeiro (entrada de recursos financeiros) e uma baixa no sistema patrimonial (saída do patrimônio em troca de recursos financeiros)” p.18

²⁴ Segundo consta no Manual Técnico de Orçamento de 2008, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, “[...] são classificadas como receitas correntes aquelas receitas oriundas do poder impositivo do Estado.” p.18

Dentre os recursos vinculados à MDE, primeiramente será analisada a evolução da receita de impostos, para em seguida apresentarmos a evolução dos dados referentes às transferências líquidas do estado de São Paulo. Por último, iremos agregar à análise desses dois itens de receita os recursos referentes à dívida ativa, de multas e juros de mora dos impostos vinculados. A partir daí teremos todos os dados que nos permitirão calcular o percentual mínimo que deveria, por lei, ser aplicado na MDE fundamental a cada ano, no período 1996-2006.

3.1.1 – Arrecadação dos impostos estaduais

A arrecadação de impostos é a principal fonte de recursos correntes que financia as ações e os projetos do governo estadual. Assim, para poder garantir a prestação de serviços públicos (oferta de bens públicos), como: saúde, educação, saneamento básico, previdência, etc., o governo paulista retira de forma coercitiva, uma parcela da riqueza produzida pela sociedade. Não cabe ao indivíduo a decisão de pagar os impostos. O indivíduo é obrigado a pagar o imposto se estiver inserido no fato gerador do respectivo imposto, definido pelo Código Tributário Nacional de 1965 (CTN). Se não pagar em dia passa a incidir sobre estas dívidas multas e juros de mora.

A definição de imposto contida no art. 16 do CTN é a seguinte: “Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.” Ou seja, o contribuinte não tem obrigatoriamente nenhuma recompensa ligada ao fato gerador do imposto. Por exemplo, no caso do IPVA²⁵, o proprietário de veículo automotor não tem obrigatoriamente que receber nenhuma recompensa diretamente ligada ao seu veículo pelo fato de ter pago o imposto, na forma de melhorias de estradas ou de políticas fiscais expansivas relativas à indústria de auto-peças, por exemplo. Dos recursos arrecadados através desse imposto no estado de São Paulo, 30% devem ser utilizados para o financiamento das despesas com MDE. O contribuinte é beneficiado, mas não necessariamente através de políticas relativas ao fato gerador.

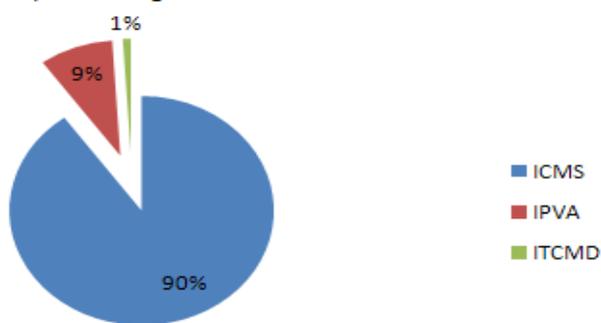
O IPVA, citado no exemplo acima, é um imposto cuja responsabilidade de arrecadação é da esfera estadual. São impostos estaduais:

²⁵ Segundo o Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil (2006), o fato gerador do IPVA é exclusivamente a propriedade de veículo automotor.

- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS)²⁶
- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
- Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* ou Doação de Bens e Direitos (ITCMD)²⁷

O ICMS é o mais importante deles no que se refere ao volume de arrecadação de recursos. O Gráfico 6 mostra a participação de cada imposto estadual no total das receitas de impostos para o ano de 2006.

Gráfico 6 - Participação dos impostos estaduais na receita total de impostos do governo do estado de São Paulo



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo de 2006.

O ICMS como podemos observar representou naquele ano aproximadamente 90% da arrecadação de impostos por parte do governo do estado de São Paulo, enquanto o IPVA,

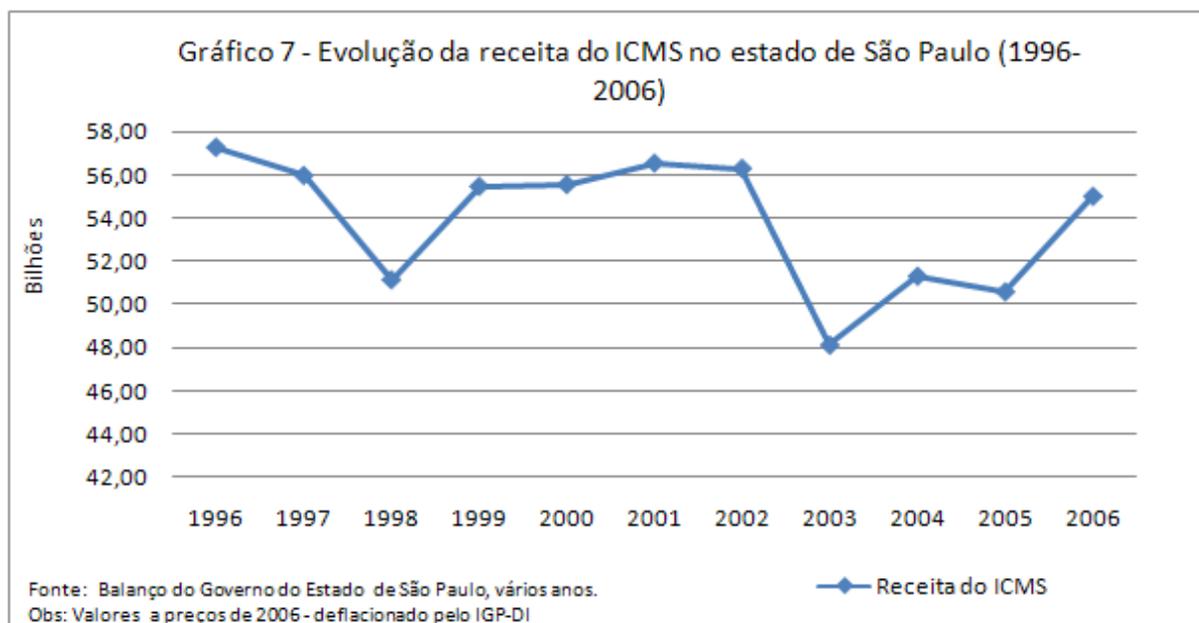
²⁶ Segundo o Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil (2004) o ICMS tem como fato gerador:

- a) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicações, ainda que as operações e as prestações de serviços se iniciem no exterior;
- b) a entrada de mercadoria importada do exterior, ainda quando se tratar de bem destinado a consumo ou ativo fixo do estabelecimento, assim como serviço prestado no exterior;
- c) fornecimento de mercadorias com prestação de serviços: c.1) não compreendidos na competência tributária dos municípios; c.2) compreendidos na competência tributária dos municípios e com indicação expressa, em lei complementar, de incidência deste imposto; e
- d) fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias por qualquer estabelecimento, inclusive de serviços prestados.

Segundo o Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil o ITCMD tem como fato gerador: a transmissão da propriedade de bens imóveis, inclusive dos direitos a eles relativos, bens móveis, direitos, títulos e créditos, em consequência de:

- a) sucessão *causa mortis*, inclusive instituição e substituição de fideicomisso (disposição testamentária pela qual se institui os herdeiros);
- b) partilha decorrente de ato de última vontade;
- c) instituição de usufruto testamentário sobre bens imóveis e sua extinção, por falecimento do usufrutuário;
- d) doação;
- e) cessão, renúncia ou desistência de direitos relativos às transmissões de que tratam os itens anteriores, em favor de pessoa determinada; e
- f) transmissão *causa mortis* do domínio útil do bem.

aproximadamente 9%, e o ITCMD 1%. A arrecadação do ICMS tem grande importância no conjunto das receitas orçamentárias do estado de São Paulo, uma vez que a receita advinda de impostos, em 2006, representou aproximadamente 74% do total da receita corrente. Segundo consta no Balanço Orçamentário do Governo do Estado de São Paulo, o ICMS respondeu pelo ingresso de R\$ 55.025.502.122,35, equivalendo a 86,76% das receitas tributárias e 67,04% das receitas correntes do estado de São Paulo. Essa importância faz do ICMS a maior fonte de recursos destinados a MDE no estado de São Paulo. Mais adiante iremos analisar a importância desse imposto na composição do FUNDEF paulista. No momento, a questão relevante é a sua contribuição como fonte de recursos no montante que deve ser destinado a MDE do ensino fundamental.



No Gráfico 7 observar-se a evolução real da arrecadação do ICMS de 1996 a 2006. Em 1996 o governo do estado arrecadou o maior montante de recursos através do ICMS. Em nenhum outro ano analisado a arrecadação ficou tão próxima a R\$ 58,00 bilhões, como naquele ano. A partir de 1997, o ICMS apresentou movimento de queda na arrecadação. Segundo Cavalcanti (2004) esta queda na arrecadação do ICMS se “[...] deu por conta do menor dinamismo da economia e também devido às perdas de arrecadação em decorrência da LC 87/96 ou Lei Kandir (desoneração tributária das exportações e dos bens de capital)”. O mesmo autor identifica a “[...]”

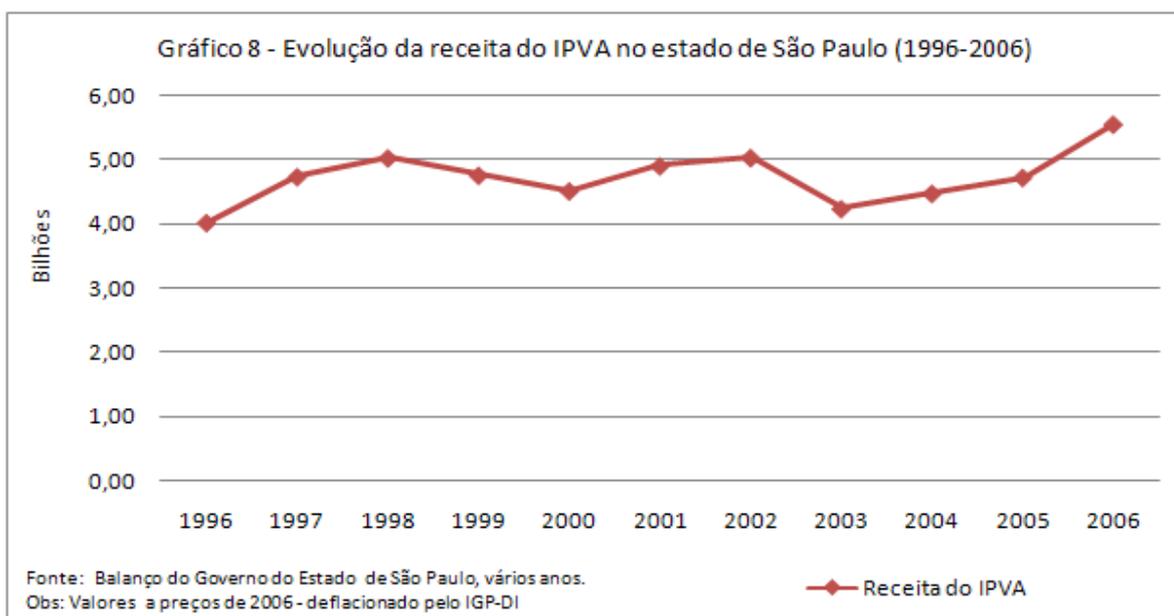
recuperação do nível de atividade econômica e os aumentos reais dos preços e das tarifas administradas pelo setor público (energia, telecomunicações e combustíveis)” como determinantes da elevação da arrecadação do ICMS durante os anos 1999, 2000, e 2001. (CAVALCANTI, 2004, p.5)

A partir de 2002 a arrecadação do ICMS volta a cair. Entretanto, a queda mais brusca ocorre em 2003, quando a arrecadação do ICMS atingiu o menor valor observado na série pesquisada. Cavalcanti (2004), a partir de informações levantadas junto a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, atribui a forte retração do ICMS em 2003 aos seguintes fatores: i) a arrecadação com as operações de importações, que representava cerca de 20% do ICMS total, apresentou variação real negativa ante 2002 devido à valorização do real e à retração da demanda interna, que ocasionaram queda do nível de importação; ii) o setor de combustíveis, responsável por 16,6% da arrecadação total do ICMS, apresentou queda real de arrecadação de 0,9% devido à queda das vendas físicas de gasolina, álcool hidratado e óleo diesel, basicamente em razão da queda da atividade econômica e da renda disponível; iii) a indústria, responsável por 39,1% da arrecadação total do ICMS, apresentou queda real de 16,3%, refletindo a queda da demanda interna, bem como o aumento das exportações; iv) os setores de comércio e serviços (exclusive combustíveis, energia elétrica e comunicações), que representavam 21,0% da arrecadação, apresentaram queda real de 4,0%, também devido à queda da demanda interna.

Observa-se uma recuperação, de fato, na arrecadação do ICMS em 2006. Segundo informações colhidas junto a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo essa elevação foi decorrente da intensificação do combate a sonegação, e da melhora relativa do desempenho econômico, principalmente dos setores de combustíveis, de comunicação, indústria alimentícia, eletroeletrônicos e informática.

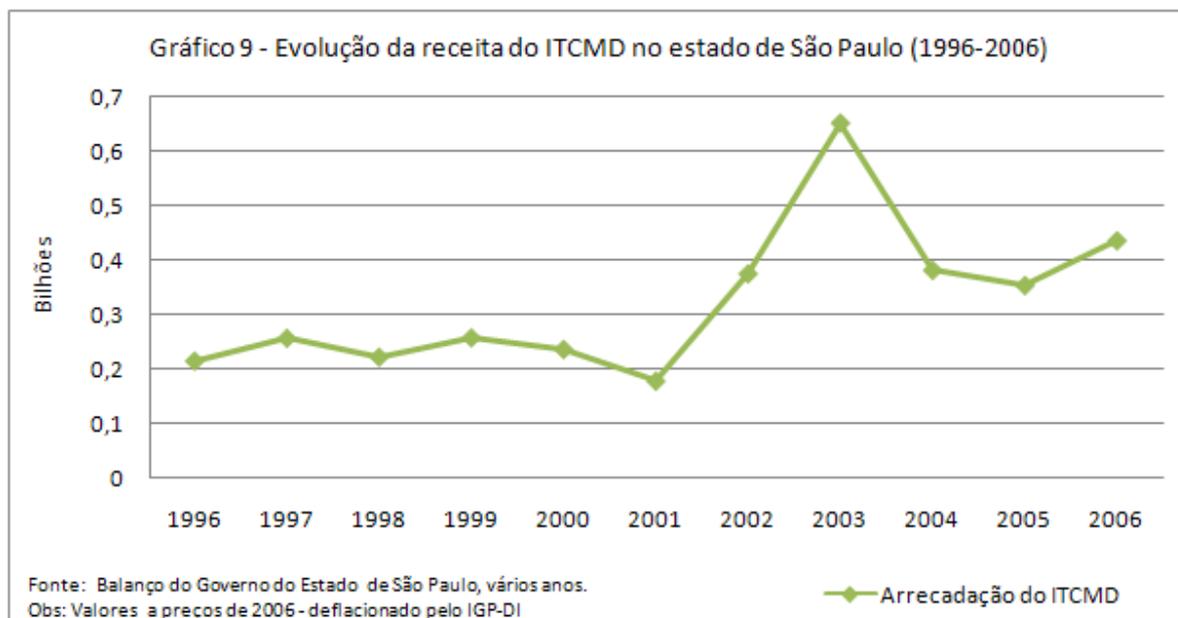
O segundo imposto - seguindo escala decrescente de geração de receitas - é o IPVA. A arrecadação desse imposto no estado de São Paulo sofreu influência direta da instalação do Programa de Governo Eletrônico iniciado em 1995. A partir desse programa vários mecanismos foram sendo implementados no sentido de modernizar o sistema de arrecadação. Isso afetou positivamente a arrecadação do IPVA até 1998. Ao observarmos o gráfico 8 percebemos que a partir desse ano ocorre queda na arrecadação desse imposto. A publicação da lei estadual nº 10.355, de 26 de agosto de 1999 explica, em parte, essa queda no volume arrecadado de IPVA. Esta lei isentou os veículos movidos a álcool do pagamento do IPVA para os exercícios desses

dois anos. Em 2001, esses veículos voltaram a pagar IPVA, porém com uma tarifa menor do que a dos carros movidos a gasolina. A partir daí volta a ocorrer crescimento na arrecadação real do IPVA até 2002. No ano seguinte, 2003, ocorre uma queda significativa na arrecadação desse imposto. Segundo informações obtidas junto a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo esta queda na arrecadação do IPVA em 2003 ocorreu devido à retração das vendas dos automóveis novos e também em decorrência da não correção inflacionária da tabela de valores venais dos veículos usados. Diferentemente de 2003, os anos seguintes foram melhores em relação à arrecadação do IPVA. Destaque deve ser dado ao ano de 2006, quando arrecadação desse imposto atingiu R\$ 5.558.687.517,40, maior valor durante o período observado. Segundo os relatórios do secretário anexados ao Balanço Orçamentários do Estado de São Paulo de 2004, 2005, e 2006, a elevação da arrecadação do IPVA ocorrida a partir de 2004 foi consequência principalmente dos seguintes fatores: aumento da frota de veículos; elevação das transferências de domicílio de outros estados para São Paulo de veículos, que já rodavam no estado; e a elevação de preços e das vendas de veículos novos.



Resta analisar o ITCMD que como vimos é um imposto de menor expressão na estrutura tributária do estado de São Paulo. As variações deste imposto impactam de forma muito

reduzida o conjunto total da receita dos impostos estaduais. Sua participação é pequena frente ao IPVA e principalmente frente ao ICMS.



Podemos perceber que a elevação da arrecadação do ITCMD a partir de 2002, principalmente em 2003, mas ele em quase nada impactou o volume de impostos estaduais. Segundo informações da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo obtidas por Cavalcanti (2004), esta elevação na arrecadação do ITCMD foi decorrente dos seguintes fatores: “[...] à promulgação da Lei n. 10.992, de 21/12/2001 e do Regulamento do Imposto, bem como à melhoria do sistema de fiscalização com a captação de informações da Receita Federal e dos cartórios paulistas.” (CAVALCANTI, 2004, P.6).

Além destes três impostos mencionados aparece com um valor muito baixo na composição dos impostos estaduais um Adicional do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (AIR). A tabela 5 nos mostra a evolução real da arrecadação de todos os impostos próprios do estado de São Paulo, durante 1996-2006. Nela é possível perceber que com o passar de cada ano o valor arrecadado desse imposto foi diminuindo até 2003, quando zerou. Na realidade, o que acontece é que ele foi extinto em 1993²⁸, e a sua eliminação do orçamento foi se dando progressivamente.

²⁸ Emenda Constitucional nº 3

Na tabela 5 agregamos os valores dos diferentes impostos estaduais, chegando a evolução real da arrecadação total do governo paulista entre os anos de 1996-2006. Nela percebemos que de maneira geral o comportamento da arrecadação total de impostos se assemelha ao comportamento da arrecadação do ICMS. Somente em dois anos houve divergência: em 2000, quando a evolução real da arrecadação do ICMS foi negativa frente a 1999, e a dos impostos totais foi positiva; e em 2002, quando houve uma diminuição real da arrecadação do ICMS em contrariedade com a elevação real da do total de impostos em relação ao ano anterior. Essas exceções são explicadas principalmente pelo comportamento da arrecadação do IPVA, que em vários anos se comportou de forma oposta a do ICMS.

Tabela 5 – Evolução real da arrecadação de impostos estaduais no estado de São Paulo (1996-2006)

| Ano | ICMS | IPVA | ITCDM | AIR | Total |
|------|-------------------|------------------|----------------|--------------|-------------------|
| 1996 | 57.290.989.835,36 | 4.024.897.250,56 | 215.195.727,71 | 2.346.028,59 | 61.533.428.842,21 |
| 1997 | 55.990.519.123,00 | 4.740.939.215,16 | 257.020.527,17 | 826.667,86 | 60.989.305.533,18 |
| 1998 | 51.162.830.248,28 | 5.032.992.404,36 | 222.538.739,70 | 263.017,60 | 56.418.624.409,93 |
| 1999 | 55.485.733.964,75 | 4.764.377.822,97 | 258.051.922,93 | 417.067,52 | 60.508.580.778,16 |
| 2000 | 55.573.881.603,42 | 4.518.681.713,56 | 236.563.420,60 | 289.549,03 | 60.329.416.286,61 |
| 2001 | 56.562.425.017,67 | 4.910.413.358,68 | 178.660.918,50 | 133.582,27 | 61.651.632.877,12 |
| 2002 | 56.312.399.674,72 | 5.038.107.068,04 | 375.118.239,81 | 65.161,23 | 61.725.690.143,80 |
| 2003 | 48.141.905.571,70 | 4.242.826.400,02 | 650.934.917,87 | 0,00 | 53.035.666.889,59 |
| 2004 | 51.332.354.448,23 | 4.480.548.828,86 | 381.545.117,72 | 0,00 | 56.194.448.394,82 |
| 2005 | 50.603.481.685,04 | 4.729.513.522,12 | 353.663.928,61 | 0,00 | 55.686.659.135,77 |
| 2006 | 55.025.502.122,35 | 5.558.687.517,40 | 435.539.250,35 | 0,00 | 61.019.728.890,10 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo

Obs: Valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2006.

Para a análise completa dos recursos vinculados a MDE, falta ainda estudarmos tanto a evolução da arrecadação líquida de transferências constitucionais relativas a impostos, como também o comportamento das receitas da dívida ativa, das multas e juros de mora dos impostos estaduais.

3.1.2 – Arrecadação líquida de transferências constitucionais.

Neste subitem o objetivo é expor de forma breve a evolução da arrecadação líquida de transferências constitucionais relativas ao estado de São Paulo, durante o período 1996 e 2006. As transferências importantes para nosso estudo são as intergovernamentais, aquelas realizadas entre a União, estados, DF e municípios. Na realidade, para ser mais específico, a preocupação aqui é levantar os dados referentes às transferências de impostos federais recebidas do governo estadual, e as transferências relativas a impostos realizadas pelo estado de São Paulo em favor dos municípios. Em seguida, subtraindo dos dados da primeira os valores encontrados na segunda obteremos a arrecadação líquida de transferências constitucionais do estado de São Paulo, ano a ano, de 1996 a 2006. Estes valores, somados as receitas dos impostos estaduais (item anterior), e as receitas provenientes da dívida ativa e das multas e juros de mora referentes aos impostos (próximo item), permitirão sabermos qual o volume mínimo de recursos vinculados que deveria, por lei, ser despendido em MDE por parte do governo do estado de São Paulo, e conseqüentemente no ensino fundamental – objeto central da pesquisa.

Parte das receitas federais arrecadadas pela União é repassada aos estados. Esses repasses são efetuados pelo Tesouro Nacional, nos prazos estabelecidos por lei específica. Segundo Mac Dowell e Gremaud (2005), as transferências intergovernamentais têm papel importante na política de diminuição das desigualdades regionais.

O sistema de transferências fiscais intergovernamentais adquire, [...], uma importância maior ainda na medida em que pode se tornar um instrumento tanto de coordenação federativa permitindo o planejamento de uma política nacional de desenvolvimento quanto de redução das desigualdades por meio da redistribuição de recursos entre entes da mesma esfera de governo. (MAC DOWELL e GREMAUD, 2005, p.1)

O estado de São Paulo é beneficiário de parte das receitas da União, assim como os outros estados da federação em diferentes montantes. Veremos, portanto, quais são as transferências que envolvem recursos vinculados à MDE. Como vimos no primeiro capítulo, uma parte dessas transferências envolve recursos que formam o FUNDEF. O estudo referente aos valores que compõem o FUNDEF e a forma como são distribuídos será realizado no último item desse capítulo.

As principais transferências constitucionais realizadas pela União em favor dos estados são:

- Fundo de Participação do Estado – FPE.
- Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro (IOF-Ouro).
- Imposto sobre Produtos Industrializado (IPI-Exp).
- Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores estaduais (IRRF).

Não iremos tratar os dados da evolução de cada transferência intergovernamental separadamente, como foi feito com os impostos de arrecadação própria dos estados. Serão apresentados apenas alguns aspectos básicos acerca dessas transferências. Não iremos, portanto, entrar em detalhes sobre legislação específica, cujos pilares são o CTN de 1964 e a Constituição Federal de 1988. A tabela 6 nos mostra a evolução real das transferências constitucionais relativas a impostos da União para o estado de São Paulo, durante o período 1996-2006.

Há várias razões para as oscilações reais no volume de transferências federais relativas a impostos apresentadas na tabela 6, entre elas pode-se destacar: variações nas perdas relativas a isenção do ICMS não ressarcidas pela Lei Kandir; variações do nível geral de preços; e alterações no nível de atividade econômica que influenciam diretamente no volume recolhido de impostos federais e conseqüentemente na parte desses que cabe aos estados.

Tabela 6 – Evolução real das receitas advindas de transferências constitucionais da União para o estado de São Paulo – (1996-2006)

| Ano | Transferências Constitucionais da União para o estado de São Paulo |
|------|--|
| 1996 | 2.951.191.998,12 |
| 1997 | 2.588.379.907,83 |
| 1998 | 4.576.594.978,24 |
| 1999 | 5.506.581.674,41 |
| 2000 | 4.731.489.236,76 |
| 2001 | 4.699.684.492,97 |
| 2002 | 4.583.341.813,04 |
| 2003 | 3.976.763.991,70 |
| 2004 | 3.664.753.772,97 |
| 2005 | 3.674.978.680,80 |
| 2006 | 3.662.102.082,00 |

Fonte: Elaboração própria a partir do Balanço Orçamentário do Governo do Estado de São Paulo, vários anos

Uma parte dessas transferências, como vimos, vem na forma de um Fundo de Participação dos Estados (FPE). Esse é constituído de 21,5% da arrecadação líquida (arrecadação bruta deduzida de restituições e incentivos fiscais) do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza – IR e do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Dos recursos desse fundo 15% ajudavam a formar o FUNDEF.

Outros recursos que entram no cálculo da vinculação à MDE são aqueles recebidos na forma de transferências relativas ao IPI-Exportação. Segundo o Manual de Finanças Públicas do Banco Central do Brasil (2004), desse imposto 21,5% vai para o FPE, como vimos; 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); 3% para fundos específicos as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 10% para o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX). Os 43% restantes constituem recursos ordinários da União. Todos os recursos das transferências do IPI-Exportação para o estado devem sofrer uma dedução de 15%, para a composição do FUNDEF. Na tabela 02 essa porcentagem está inclusa nos valores, pois ainda não trabalhamos a questão da distribuição dos recursos via sub-vinculação do FUNDEF, o que faremos mais adiante.

A arrecadação do IOF – Ouro também tem uma parte destinada aos estados. Do total arrecadado pela União 30 % são transferidos aos estados. Porém, a maior contribuição para o total das transferências intergovernamentais constitucionais da União em favor dos estados é a totalidade do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) dos servidores estaduais. Na tabela 7 podemos observar a importância de cada transferência federal para os recursos que foram vinculados à MDE, em 2006.

Tabela 7 – Transferências Constitucionais da União para o estado de São Paulo – 2006.

| | |
|---|-------------------------|
| IRRF | 2.462.209.031,34 |
| IOF - Ouro | 5.507,62 |
| FPE | 281.809.105,08 |
| FPE - parte do FUNDEF | 49.731.018,37 |
| IPI-Exp | 350.963.805,18 |
| IPI-Exp - parte do FUNDEF | 61.934.789,27 |
| ICMS - Desoneração LC nº 87 | 387.131.501,27 |
| ICMS - Desoneração LC nº 87 - parte do FUNDEF | 68.317.323,73 |
| Total | 3.662.102.081,86 |

Fonte: Balanço Orçamentário do Governo do Estado de São Paulo, 2006.

Para calcularmos as transferências líquidas do estado de São Paulo é necessário descontar aquelas realizadas pelo estado em favor dos municípios paulistas, ou seja:

- 50% do IPVA
- 25% do ICMS

O conjunto dos municípios paulistas recebe na forma de transferências constitucionais uma parcela significativa do valor arrecadado do ICMS e do IPVA. (ver tabela 8). Como estamos tratando das transferências constitucionais líquidas, as partes transferidas aos municípios referentes a estes impostos e as receitas da dívida ativa e das multas e juros de mora destes impostos serão debitadas do cálculo do volume total de recursos para não ocorrer o erro da dupla contagem. Ou seja, os municípios é que utilizarão estes recursos se quiserem calcular o percentual mínimo destinado a MDE. No próximo subitem iremos explicar melhor o que significam as receitas advindas da dívida ativa, das multas e dos juros de mora. O importante neste momento é sabermos que parte desses recursos é transferida aos municípios paulistas.

Tabela 8 - Transferências constitucionais de impostos do estado de São Paulo para os municípios paulistas - (1996-2006)

| Ano | ICMS | IPVA | Receita da Dívida Ativa, de multas e juros de mora* | Total |
|---|-------------------|------------------|---|-------------------|
| 1996 | 14.322.747.458,84 | 2.012.448.625,28 | 687.994.199,88 | 17.023.190.284,00 |
| 1997 | 13.997.629.780,75 | 2.370.469.607,58 | 477.344.339,91 | 16.845.443.728,23 |
| 1998 | 12.790.707.562,07 | 2.516.496.202,18 | 493.641.742,89 | 15.800.845.507,14 |
| 1999 | 13.871.433.491,19 | 2.382.188.911,48 | 284.276.566,73 | 16.537.898.969,40 |
| 2000 | 13.893.470.400,86 | 2.259.340.856,78 | 410.877.067,65 | 16.563.688.325,29 |
| 2001 | 14.140.606.254,42 | 2.455.206.679,34 | 199.203.237,59 | 16.795.016.171,35 |
| 2002 | 14.078.099.918,68 | 2.519.053.534,02 | 366.883.879,77 | 16.964.037.332,46 |
| 2003 | 12.035.476.392,93 | 2.121.413.200,01 | 221.843.205,92 | 14.378.732.798,86 |
| 2004 | 12.833.088.612,06 | 2.240.274.414,43 | 192.590.505,06 | 15.265.953.531,55 |
| 2005 | 12.650.870.421,26 | 2.364.756.761,06 | 254.782.175,48 | 15.270.409.357,80 |
| 2006 | 13.756.375.530,59 | 2.779.343.758,70 | 671.027.980,15 | 17.206.747.269,44 |
| * Relativos ao ICMS e ao IPVA. | | | | |
| Fonte: Elaboração própria a partir do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, vários anos. | | | | |

Observando a tabela 8 podemos acompanhar a evolução real das transferências constitucionais do estado de São Paulo aos municípios paulistas no período 1996-2006. O ICMS, pela sua vultosa contribuição às receitas, aparece como o principal componente das transferências constitucionais aos municípios. Assim, esse imposto não tem importância apenas na formação das receitas do governo do estado de São Paulo, contribuindo também para o financiamento das redes municipais de ensino.

No próximo subitem iremos expor a evolução real da arrecadação da parcela da dívida ativa, das multas e dos juros de mora relativos ao ICMS, ao IPVA e ao ITCMD do estado de São Paulo, que deve ser somada ao volume de recursos vinculados à MDE. Ou seja, a análise da evolução da arrecadação desses recursos completa o levantamento dos dados necessários para o cálculo do percentual mínimo que, se respeitada a legislação, deveria ser destinado ao ensino fundamental.

3.1.3 – Receitas da Dívida Ativa e Juros de Mora

As receitas da dívida ativa são constituídas pelos créditos do Estado, devido ao não pagamento pelos contribuintes, dos tributos, dentro dos exercícios em que foram lançados²⁹. Segundo o Manual da Dívida Ativa do Ministério da Fazenda, de 2004, os valores referentes a dívida ativa são realizados através de:

[...] inscrição de créditos em Dívida Ativa, [o que] representa contabilmente um fato permutativo resultante da transferência de um valor não recebido no prazo estabelecido, dentro do próprio Ativo, contendo, inclusive, juros e atualização monetária ou quaisquer outros encargos aplicados sobre o valor inscrito em Dívida Ativa. (MANUAL DA DÍVIDA ATIVA, 2004, p.12)

As multas referentes nessa seção são aquelas impostas na forma de uma pena pecuniária ao contribuinte faltoso para com a obrigação dos impostos estaduais: ICMS, do IPVA e do ITCMD. Os juros de mora constituem a indenização pelo retardamento no pagamento da dívida referente aos impostos em questão, e também estão incluídos nos valores da tabela 05 abaixo. Ela nos mostra a evolução real do volume total de recursos arrecadados na forma de receita da

²⁹ Só os tributos diretos, sujeitos a lançamento prévio, constituem dívida ativa.

dívida ativa, de multa e juros de mora relativos ao ICMS, ao IPVA e ao ITCMD, por parte do governo do estado de São Paulo, de 1996 a 2006.

Tabela 9 – Evolução real das receitas advindas da Dívida Ativa, de multas e juros de mora - (1996-2006)

| Ano | Receita da Dívida Ativa, de multas e juros de mora |
|------|--|
| 1996 | 2.526.657.180,97 |
| 1997 | 1.856.584.409,03 |
| 1998 | 2.038.583.654,08 |
| 1999 | 1.187.930.765,91 |
| 2000 | 1.677.702.677,26 |
| 2001 | 819.161.337,50 |
| 2002 | 1.315.244.855,72 |
| 2003 | 886.989.165,93 |
| 2004 | 769.773.677,46 |
| 2005 | 1.033.093.186,62 |
| 2006 | 2.683.067.163,57 |

Fonte: Elaboração própria, a partir do Balanço Orçamentário do Governo do Estado de São Paulo

Agora temos todos os dados necessários para a apuração do volume mínimo de recursos que, por lei, deveria ser destinado a MDE, de 1996 a 2006. O cálculo detalhado do volume dos recursos subvinculados à MDE fundamental disponível para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental será realizado no último item desse capítulo.

No entanto, antes se faz necessário realizarmos o levantamento da contribuição de mais duas fontes de recursos que financiam o ensino fundamental estadual paulista – a Quota Estadual do Salário Educação (QESE) e os convênios firmados entre o MEC/FNDE e a SEE-SP.

3.2 – Quota Estadual do Salário Educação (QESE).

Outra fonte de recursos que financia o ensino fundamental paulista é o salário educação. Como o salário-educação não é um imposto e sim uma contribuição-social, não incide sobre ele a vinculação constitucional de recursos para o ensino. Desta forma, a contribuição social do salário-educação é um recurso adicional ao percentual mínimo da receita líquida de impostos e

transferências. Neste segundo item, a preocupação se centra na análise da evolução da arrecadação do salário-educação, mais precisamente, a parte desta que cabe ao estado de São Paulo (QESE).

Esta contribuição social aparece claramente expressa na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 212, § 5º, como vimos no primeiro capítulo desta dissertação. O salário-educação foi criado de fato em 1964³⁰ com o objetivo de ajudar a financiar o projeto de erradicação do analfabetismo no Brasil. Desde sua criação, a legislação referente ao salário-educação sofreu várias modificações, “[...] ora alterando a base de cálculos e percentuais, ora reformulando as isenções e o sistema de bolsas.” (CORTES, 1989, p.415).

A lei nº 9.424/96, em seu artigo 15, estabelece que a contribuição social do salário-educação é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. O montante de sua arrecadação, após a dedução de 1% em favor do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS – é distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE – em duas quotas, a quota federal correspondendo a um terço, e a quota estadual equivalente a dois terços.

Segundo o § 1º do artigo 15 da lei nº 9.424/96, a quota federal é gerenciada pelo FNDE “[...] e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental”; a quota estadual é “[...] creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.” No estado de São Paulo a QESE é transferida para um fundo especial (FUNDESP) administrado por uma autarquia do governo do estado – Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE).

De acordo com Fracalanza (1999, p.98), os recursos destinados ao FUNDESP “[...] têm importância estratégica para o planejamento e a gestão das políticas educacionais formuladas pela SEE-SP, pois, ao contrário dos recursos oriundos do Tesouro do Estado, são administrados pela própria Secretaria”. Como a QESE é a principal fonte de recursos do FDE, e não pode ser utilizada para financiar despesas com pessoal, o seu destino se dá basicamente a partir das diretrizes estabelecidas pela SEE-SP. Ou seja, o objetivo maior do FDE é aplicar as políticas educativas do ensino fundamental estabelecidas pela secretaria. Entre as principais atividades realizadas pelo FDE com os recursos do salário-educação estão: construir escolas; reformar,

³⁰ Lei 4440, de 27 de outubro de 1964.

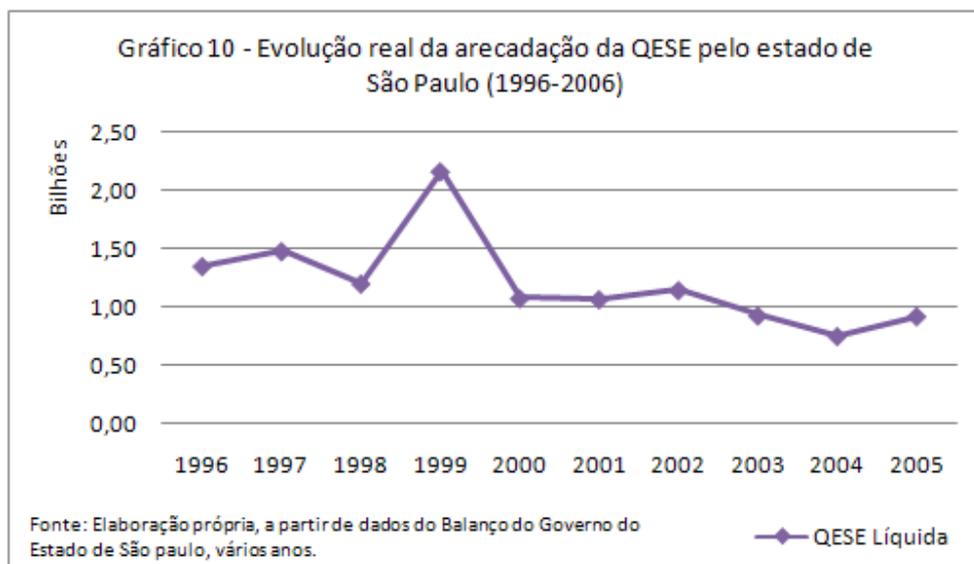
adequar e manter os prédios, salas de aula e outras instalações; oferecer materiais e equipamentos necessários à educação; gerenciar os sistemas de avaliação de rendimento escolar; e viabilizar meios e estruturas para a capacitação de dirigentes, professores e outros agentes educacionais e administrativos.

Na realidade, a QESE representa grande parte do total dos recursos provenientes de transferências do FNDE para o governo do estado de São Paulo, o restante se divide em diversos programas financiados principalmente com recursos da quota federal do salário-educação³¹. Alguns destes programas são realizados em parceria com o estado de São Paulo, e uma grande parte deles (aqueles financiados com a QFSE) é dirigida ao ensino fundamental paulista. No próximo item serão discutidos alguns aspectos sobre os convênios firmados entre o FNDE/MEC e a SEE-SP, utilizando os dados contidos no Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, especificamente na discriminação das receitas estaduais.

A forma de distribuição da QESE entre estado e municípios dependia até 2003 de lei estadual. Porém, muitos estados da federação não sancionaram leis neste sentido, deixando os municípios sem a certeza do recebimento de recursos advindos do salário-educação. Foi a lei nº 10.832 de 2003 que alterou a forma de distribuição dos recursos entre estados e municípios, além de estipular que as quotas seriam referentes a 90% da arrecadação líquida do salário-educação, ficando 10% reservados a programas de transporte escolar de alunos da rede municipal e estadual³². Desta forma, a quota estadual e municipal dessa contribuição social passou a ser distribuída automaticamente entre o estado e seus municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo MEC. É importante destacar que o coeficiente de proporcionalidade é referente as matrículas do ensino fundamental como um todo, incluindo a de jovens e adultos (EJA) e a educação especial. No estado de São Paulo o critério de proporcionalidades relativo ao número de matrículas já fora estabelecido em 1998, pela Lei n.º 10.013, mas a distribuição era relativa ao número de matrículas do ensino fundamental regular e supletivo.

³¹ Programa Nacional de Alimentação Escolar, o Programa Nacional do Livro Didático, o Programa Dinheiro Direto na Escola, o Programa Nacional de Saúde do Escolar, os programas de transporte escolar, o Fundescola, e o Escola Aberta. Outra parte dos recursos destinada aos estados é direcionada à diversos projetos e ações educacionais, como o Brasil Alfabetizado, a educação de jovens e adultos, a educação especial, o ensino em áreas remanescentes de quilombos e a educação escolar indígena.

³² Passes escolares; aquisição, reforma e locação de ônibus, peças; consertos; combustível, etc.



A evolução real das receitas da QESE pode ser vista no gráfico 10. Para a sua elaboração descontamos, entre os anos de 1998 e 2003, da QESE a parcela do salário-educação repassada pelo estado de São Paulo para os municípios paulistas. Antes de 1998 a totalidade do salário-educação permanecia com o estado, e a partir de 2004 a União passou a transferir diretamente aos municípios a parte que lhes cabe do salário-educação. As alterações legais mencionadas acima explicam essa mudança no patamar de receitas da QESE. Como podemos observar foi no ano de 1999³³ que a QESE mais contribuiu para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental, quando atingiu aproximadamente R\$ 2,15 bilhões, a preços de 2006.

Outros recursos que devem ser aplicados no ensino fundamental são aqueles provenientes dos rendimentos financeiros da aplicação da QESE através do FUNDESP. A tabela 10 mostra a evolução real desses rendimentos, ano a ano, de 1996 a 2006.

³³ A grande discrepância da receita da QESE de 1999 frente aos outros anos da série chamou atenção. Na busca de respostas para esse fato descobrimos que nesse ano foram computados aproximadamente R\$ 0,5 bilhão de reais de “restos a pagar” dos exercícios de 1995, 1996, 1997 e 1998. Porém, como estamos utilizando os dados do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo optamos por deixá-lo na forma encontrada na referida fonte, cabendo apenas essa consideração em nota de rodapé.

Tabela 10 – Evolução real dos rendimentos financeiros do FUNDESP – (1996-2006)

| Ano | Rendimentos financeiros |
|------|-------------------------|
| 1996 | 269.543.697,83 |
| 1997 | 131.863.760,39 |
| 1998 | 113.890.898,81 |
| 1999 | 56.327.540,24 |
| 2000 | 71.263.020,15 |
| 2001 | 89.496.261,09 |
| 2002 | 107.188.917,25 |
| 2003 | 91.778.812,19 |
| 2004 | 459,76 |
| 2005 | 20.001.795,13 |
| 2006 | 3.329.565,97 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Balanço Orçamentário do estado de São Paulo

3.3 – Arrecadação de recursos através de convênios MEC/FNDE – SEE-SP e transferências relativas a programas federais de educação.

Como vimos no item anterior, o FNDE repassa, para estados, DF e municípios recursos destinados à execução de projetos e programas federais de assistência educacional. De acordo com Callegari (2002), os valores dos repasses via convênios são estabelecidos, na sua grande maioria, em função do número de alunos a serem atendidos.

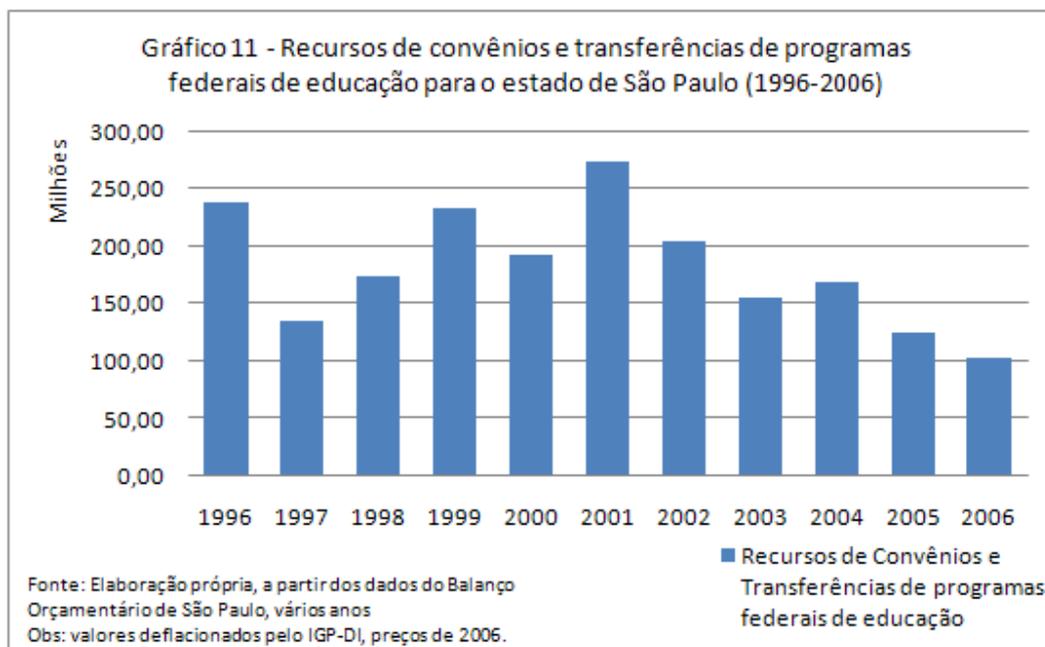
Durante o levantamento dos convênios firmados entre o FNDE/MEC e SEE-SP encontrou-se dificuldades, tanto no que se refere a descontinuidade dos convênios e a mudanças na forma de expressá-los no Balanço Orçamentário, bem como no isolamento do ensino fundamental dos demais níveis de ensino. Além disso, uma parcela dos recursos é transferida via programas federais específicos que não necessitam de convênios, e que apresentam as mesmas dificuldades. O estudo detalhado de cada convênio e de cada programa daria, por si só, uma outra dissertação de mestrado. Faremos, portanto, apenas algumas considerações, antes da exposição dos dados dessa terceira fonte.

Segundo o FNDE os principais programas que repassam recursos financeiros para atender a rede estadual paulista de ensino fundamental são: PDDE, PNAE, Brasil Alfabetizado (EJA), Programa Nacional Transporte Escolar (PNTE). Existem ainda outros programas que

repassam, ao invés de verbas, insumos diretamente na forma de livros (Programa Nacional Biblioteca na Escola- PNBE, Programa Nacional do Livro Didático - PNLD, Livros em Braile), esses não serão contemplados nessa análise, pois estamos focando apenas nos recursos financeiros que passam pelo orçamento público do estado de São Paulo.

Nos Balanços Orçamentários do estado de São Paulo não aparece a diferenciação das transferências de recursos via programas federais à educação. Na realidade, pudemos constatar que de 1996 a 1998 os programas aparecem de forma genérica nas rubricas transferências FNDE-SEESP, e convênios entre MEC-SEE-SP. A partir de 1999 aparecem de forma separada apenas os programas: PNAE, e PDDE, permitindo uma análise mais detalhada da evolução desses recursos, os outros programas continuam a aparecer de forma agregada, dificultando a separação dos dados relevantes.

O gráfico 11 abaixo nos mostra a evolução nominal da quantidade de recursos recebidos pelo estado de São Paulo exclusivamente através dos programas federais e dos convênios mencionados. São esses valores que, no próximo item, irão ser somados às receitas da QESE e dos recursos vinculados.



Existem diversos estudos acerca das mudanças ocorridas na gestão dos recursos do FNDE. Entre eles destaca-se o trabalho de Parente (2006). O autor chama a atenção para a

descordenação e para a falta de fiscalização da aplicação dos recursos transferidos através dos convênios.

Ao fragmentar as ações educacionais e distribuir recursos financeiros sem um adequado conjunto de propostas a serem viabilizadas para a correção das desigualdades na educação pública, a sistemática de convênios confirma a inexistência de um sistema de fiscalização da aplicação dos recursos educacionais, ao mesmo tempo em que as esferas governamentais, de um modo geral, não desenvolvem políticas de educação em conjunto, uma vez que suas ações, muitas vezes, ao invés de se complementarem, divergem e concorrem entre si. (PARENTE, 2006, p. 23-24).

Um outro problema apresentado pelo autor se refere à elevada flexibilidade na elaboração dos convênios. Para ele, esses são frutos de negociações políticas, que na maioria das vezes favorecem os aliados da base governista. Ou seja, em sua visão há elevada influência política nas decisões acerca da liberação dos recursos da FNDE via convênios.

3.4 - Cálculo da receita do estado de São Paulo subvinculada a MDE fundamental.

Neste item iremos demonstrar o cálculo dos valores referentes a subvinculação de recursos ao ensino fundamental por parte do governo do estado de São Paulo. A preocupação neste momento é averiguar a partir da análise das receitas o montante de recursos que, por lei, deveriam ser destinados ao ensino fundamental.

Já foi discutido que quando o cálculo da vinculação é em relação ao ensino fundamental o percentual usado deve ser os 25% estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, e não os 30% da Constituição Estadual paulista de 1989. Como vimos no decorrer desse trabalho, uma parte dos recursos (60%) foi subvinculada exclusivamente a MDE fundamental pela EC nº14 de 1996. Isso se deu no contexto da criação do FUNDEF no âmbito de cada estado da federação. Esse fundo reuniu uma parcela dos recursos subvinculados, não sua totalidade. Ou seja, 15% dos impostos, das multas e juros de mora que não entravam na composição do fundo também deveriam ser destinados exclusivamente ao ensino fundamental (15% de 25% = 60%).

Para sabermos quanto o estado de São Paulo teria que obrigatoriamente despender na MDE devemos fazer, ano a ano, o seguinte cálculo:

Receita dos Impostos Estaduais

+ Receita da Dívida Ativa, das Multas e dos Juros de Mora

+ Transferências Relativas a Impostos Recebidas da União

– Transferências de Receitas de Impostos, Dívida Ativa, Multas e Juros de Mora para os Municípios.

A tabela 11 nos mostra os resultados dessa soma, ano a ano, sobre os quais deveríamos tirar 30% se quiséssemos saber a disponibilidade de recursos a MDE no estado de São Paulo. Porém, como queremos saber exclusivamente a parcela ao ensino fundamental devemos, como já discutido anteriormente, multiplicar os resultados de cada ano por 0,15. A coluna referente ao total mostra exatamente a base de incidência da vinculação sobre a qual devem ser calculados os percentuais mínimos obrigatórios. Como vimos anteriormente, somente no ano de 1996, entre todos da série estudada, quando a EC nº14 ainda não valia, é que a subvinculação foi calculada sobre 50% dos 25% apontados. Assim, para esse ano o cálculo dos recursos disponíveis exclusivamente ao ensino fundamental foi realizado levando em conta apenas 12,5% da arrecadação líquida de impostos, transferências, multas e juros de mora.

Tabela 11- Disponibilidade de recursos vinculados à MDE e subvinculados ao ensino fundamental (1996-2006)

| Ano | Impostos | Transferências Constitucionais líquida | Receita da Dívida Ativa, Multas e Juros de Mora | TOTAL | 15% vinculado a MDE fundamental |
|------|-------------------|--|---|-------------------|---------------------------------|
| 1996 | 22.913.800.271,17 | -5.240.126.614,20 | 940.875.863,54 | 18.614.549.520,51 | 2.326.818.690,06 |
| 1997 | 24.830.132.866,79 | -5.804.374.813,85 | 755.857.722,13 | 19.781.615.775,07 | 2.967.242.366,26 |
| 1998 | 24.687.408.656,79 | -4.911.457.210,65 | 892.034.293,21 | 20.667.985.739,35 | 3.100.197.860,90 |
| 1999 | 26.929.831.378,29 | -4.909.576.638,78 | 528.698.158,24 | 22.548.952.897,75 | 3.382.342.934,66 |
| 2000 | 32.217.426.324,13 | -6.318.692.038,65 | 895.935.444,52 | 26.794.669.730,00 | 4.019.200.459,50 |
| 2001 | 36.150.028.532,32 | -7.092.214.186,00 | 480.323.137,30 | 29.538.137.483,62 | 4.430.720.622,54 |
| 2002 | 39.957.571.806,94 | -8.014.532.184,00 | 851.411.959,00 | 32.794.451.581,94 | 4.919.167.737,29 |
| 2003 | 43.399.287.509,72 | -8.511.970.555,00 | 725.826.601,00 | 35.613.143.555,72 | 5.341.971.533,36 |
| 2004 | 49.506.514.793,41 | -10.220.493.018,00 | 678.159.730,00 | 39.964.181.505,41 | 5.994.627.225,81 |
| 2005 | 55.010.035.696,70 | -11.454.539.837,00 | 1.020.540.538,00 | 44.576.036.397,70 | 6.686.405.459,66 |
| 2006 | 61.019.728.890,10 | -13.544.645.187,44 | 2.683.067.163,57 | 50.158.150.866,23 | 7.523.722.629,93 |

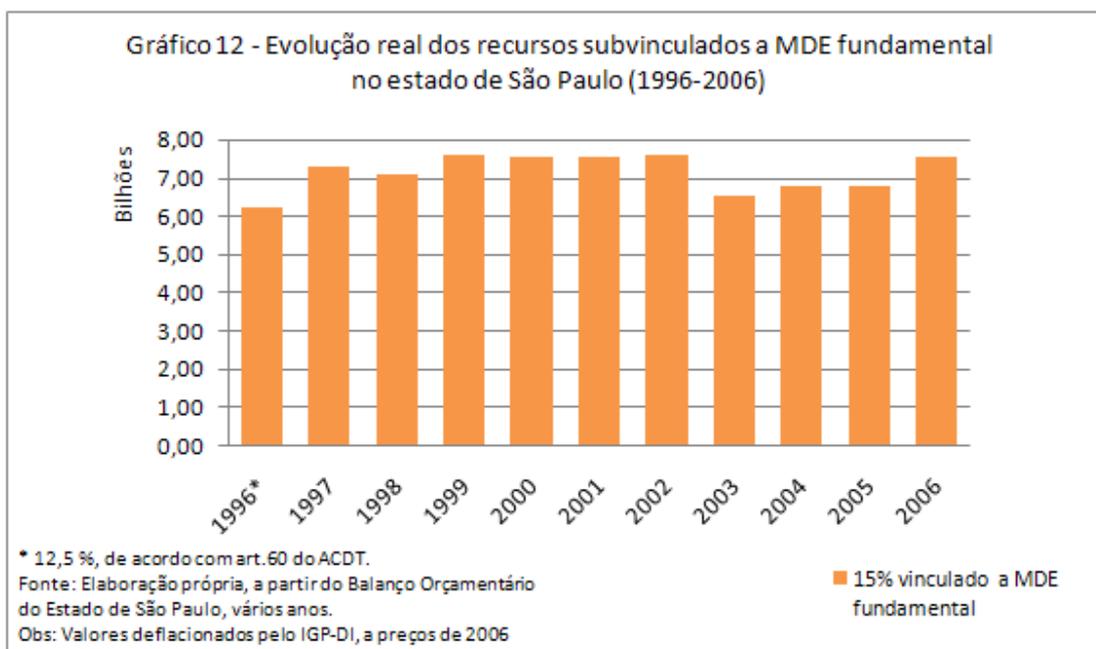
* 12,5 %, de acordo com art.60 do ACDT.

Fonte: Elaboração própria, a partir do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, vários anos.

A evolução real dos recursos do governo do estado de São Paulo subvinculados ao ensino fundamental pode ser melhor apresentada na forma de um gráfico.

No gráfico 12 abaixo podemos perceber que a elevação de 50% para 60% do percentual mínimo de subvinculação de recursos a MDE fundamental significou um acréscimo significativo

real de verbas a partir de 1997. Apesar de 1996 ter sido o ano de maior arrecadação relativa de receita do ICMS, a menor subvinculação fez com que naquele ano o volume de recursos dessa fonte fosse menor do que todos os outros anos analisados. Como discorreremos neste capítulo, a evolução dos recursos subvinculados a MDE fundamental por parte do governo do estado de São Paulo depende de vários fatores, em diferentes graus, entre eles: fiscalização da arrecadação de impostos, modernização do sistema tributário, mudanças na legislação, desempenho da economia, etc.



Uma parcela desses recursos foi canalizada, a partir de 1998, via FUNDEF, exclusivamente ao ensino fundamental. Outra, por fora desse fundo foi aplicada de forma direta nesse mesmo nível de ensino. A introdução do FUNDEF no contexto da vinculação trouxe a aparição de novas receitas ao ensino fundamental. Essas surgiram em decorrência dos rendimentos financeiros dos depósitos bancários dos recursos do fundo e dos possíveis “ganhos” e “perdas” referentes a formação e a forma de distribuição dos recursos do fundo. Ou seja, para que a análise do total disponível a MDE fundamental pelo governo do estado de São Paulo fique completa é preciso adicionar, ano a ano, a partir de 1998, os recursos referidos acima. Antes, porém, iremos discutir a composição do FUNDEF paulista detalhando a contribuição de cada item de receita para sua formação, tanto por parte do governo do estado como por parte dos

municípios paulistas. Depois, retomaremos a discussão da disponibilidade de recursos relativos ao financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental, a partir das fontes estudadas – recursos vinculados, QESE e convênios FNDE/MEC-SEE-SP.

3.4.1 – FUNDEF paulista

No primeiro capítulo vimos que o FUNDEF é composto no âmbito de cada estado da federação por 15% dos seguintes recursos: ICMS, FPE, FPM, IPI/Exp. e compensação financeira da Lei Complementar 87 (Lei Kandir). A tabela 12 nos mostra a evolução nominal de cada um desses recursos na composição do FUNDEF paulista. Essa tabela nos permite verificar também a participação do estado de São Paulo na formação do FUNDEF. Isso será extremamente útil na medida que possibilitará a análise da relação entre a quantidade de recursos estaduais destinados ao fundo e a parcela dos recursos do fundo destinada ao financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental.

A introdução do FUNDEF modificou radicalmente a estrutura de financiamento da educação básica, priorizando o ensino fundamental e servindo de estímulo a municipalização da matrícula. Lembremos que o estado São Paulo é um caso particular, pois diferente da maioria dos estados brasileiros no início do FUNDEF a grande maioria das matrículas do ensino fundamental era da rede estadual. Isso associado a uma clara política de municipalização levou a uma alteração severa das responsabilidades quanto a oferta de ensino fundamental no estado, como vimos no capítulo anterior.

Tabela 12 – Composição do FUNDEF paulista (1998-2006)

| ICMS | | | | | | |
|---------------------------------------|--|-------------------|-------------------|---|------------------|------------------|
| Exercício | Arrecadação | Repartição | | Parcela transferida para o FUNDEF | | |
| | | Estado | Municípios | Estado | Municípios | Soma |
| 1998 | 23.263.511.806,22 | 17.452.589.355,22 | 5.810.922.451,00 | 2.617.888.403,28 | 871.638.367,65 | 3.489.526.770,93 |
| 1999 | 25.211.204.298,13 | 18.911.724.620,33 | 6.299.479.677,80 | 2.836.758.693,05 | 944.921.951,67 | 3.781.680.644,72 |
| 2000 | 30.569.999.509,43 | 22.931.514.689,98 | 7.638.484.819,45 | 3.439.727.203,50 | 1.145.772.722,92 | 4.585.499.926,41 |
| 2001 | 33.642.735.202,73 | 25.234.870.327,45 | 8.407.864.875,28 | 3.785.230.549,12 | 1.261.179.731,29 | 5.046.410.280,41 |
| 2002 | 37.167.549.255,02 | 27.816.949.159,54 | 9.350.600.095,48 | 4.172.542.373,93 | 1.402.590.014,32 | 5.575.132.388,25 |
| 2003 | 40.119.577.285,53 | 30.089.681.617,15 | 10.029.895.668,38 | 4.513.452.242,57 | 1.504.484.350,26 | 6.017.936.592,83 |
| 2004 | 45.900.602.483,96 | 34.425.451.862,97 | 11.475.150.620,99 | 5.163.817.779,45 | 1.721.272.593,15 | 6.885.090.372,59 |
| 2005 | 50.990.638.915,87 | 38.242.979.186,81 | 12.747.659.729,06 | 5.736.446.878,02 | 1.912.148.959,36 | 7.648.595.837,38 |
| 2006 | 57.707.036.816,04 | 43.280.277.612,18 | 14.426.759.203,86 | 6.492.041.641,83 | 2.164.013.880,58 | 8.656.055.522,41 |
| FPE/FPM | | | | | | |
| Exercício | Transferência da União | | | Parcela transferida para o FUNDEF | | |
| | Soma | Estado | Municípios | Estado | Municípios | Soma |
| 1998 | 1.719.178.263,42 | 92.822.991,24 | 1.626.355.272,18 | 13.923.448,69 | 243953290,8 | 257.876.739,51 |
| 1999 | 1.947.810.386,38 | 133.707.834,26 | 1.814.102.552,12 | 20.056.175,14 | 272115382,8 | 292.171.557,96 |
| 2000 | 2.136.094.612,18 | 140.095.740,60 | 1.995.998.871,58 | 21.014.361,09 | 299399830,7 | 320.414.191,83 |
| 2001 | 2.512.578.499,67 | 170.739.600,03 | 2.341.838.899,64 | 25.610.940,00 | 351275834,9 | 376.886.774,95 |
| 2002 | 3.112.332.638,68 | 207.103.565,72 | 2.905.229.072,96 | 31.065.534,86 | 435784360,9 | 466.849.895,80 |
| 2003 | 3.241.342.324,33 | 218.449.412,86 | 3.022.892.911,47 | 32.767.411,93 | 453433936,7 | 486.201.348,65 |
| 2004 | 3.604.380.407,99 | 244.464.644,94 | 3.359.915.763,05 | 36.669.696,74 | 503987364,5 | 540.657.061,20 |
| 2005 | 4.505.080.116,75 | 299.570.610,68 | 4.205.509.506,07 | 44.935.591,60 | 630826425,9 | 675.762.017,51 |
| 2006 | 4.987.911.239,86 | 331.540.123,45 | 4.656.371.116,41 | 49.731.018,52 | 698455667,5 | 748.186.685,98 |
| IPI/Exportação | | | | | | |
| Exercício | Transferência da União | | | Parcela transferida para o FUNDEF | | |
| | Soma | Estado | Municípios | Estado | Municípios | Soma |
| 1998 | 317.318.814,03 | 237.989.110,54 | 79.329.703,49 | 35.698.366,58 | 11.899.455,52 | 47.597.822,10 |
| 1999 | 319.838.382,67 | 239.878.786,99 | 79.959.595,68 | 35.981.818,05 | 11.993.939,35 | 47.975.757,40 |
| 2000 | 350.016.753,76 | 261.808.780,00 | 88.207.973,76 | 39.271.317,00 | 13.231.196,06 | 52.502.513,06 |
| 2001 | 382.418.249,66 | 287.517.472,47 | 94.900.777,19 | 43.127.620,87 | 14.235.116,58 | 57.362.737,45 |
| 2002 | 375.624.044,46 | 281.718.033,30 | 93.906.011,16 | 42.257.705,00 | 14.085.901,67 | 56.343.606,67 |
| 2003 | 354.224.793,89 | 264.049.359,26 | 90.175.434,63 | 39.607.403,89 | 13.526.315,19 | 53.133.719,08 |
| 2004 | 437.187.417,54 | 329.509.799,22 | 107.677.618,32 | 49.426.469,88 | 16.151.642,75 | 65.578.112,63 |
| 2005 | 488.827.331,33 | 366.620.498,46 | 122.206.832,87 | 54.993.074,77 | 18.331.024,93 | 73.324.099,70 |
| 2006 | 550.531.459,03 | 412.898.594,25 | 137.632.864,78 | 61.934.789,14 | 20.644.929,72 | 82.579.718,85 |
| Compensação Financeira da LC nº 87/96 | | | | | | |
| Exercício | Transferência da União | | | Parcela transferida para o FUNDEF | | |
| | Soma | Estado | Municípios | Estado | Municípios | Soma |
| 1998 | 884.797.777,90 | 663.397.777,90 | 221.400.000,00 | 99.509.666,69 | 33.210.000,00 | 132.719.666,69 |
| 1999 | 1.260.311.472,99 | 979.511.472,99 | 280.800.000,00 | 146.926.720,95 | 42.120.000,00 | 189.046.720,95 |
| 2000 | 1.193.604.100,31 | 887.884.268,72 | 305.719.831,59 | 133.182.640,31 | 45.857.974,74 | 179.040.615,05 |
| 2001 | 1.116.328.191,80 | 836.926.402,31 | 279.401.789,49 | 125.538.960,35 | 41.910.268,42 | 167.449.228,77 |
| 2002 | 1.231.828.277,58 | 923.189.688,04 | 308.638.589,54 | 138.478.453,21 | 46.295.788,43 | 184.774.241,64 |
| 2003 | 1.326.428.229,80 | 994.034.924,09 | 332.393.305,71 | 149.105.238,61 | 49.858.995,86 | 198.964.234,47 |
| 2004 | 1.059.587.494,06 | 794.115.900,00 | 265.471.594,06 | 119.117.385,00 | 39.820.739,11 | 158.938.124,11 |
| 2005 | 1.059.557.070,07 | 794.115.900,00 | 265.441.170,07 | 119.117.385,00 | 39.816.175,51 | 158.933.560,51 |
| 2006 | 607.685.813,25 | 455.448.825,00 | 152.236.988,25 | 68.317.323,75 | 22.835.548,24 | 91.152.871,99 |
| Totalização | | | | | | |
| Exercício | Base de Cálculo (ICMS + FPE/FPM + IPI/Exp. +LCn 87/96) | | | Transferido para o FUNDEF (Base de Cálculo X 15%) | | |
| | Soma | Estado | Municípios | Estado | Municípios | Soma |
| 1998 | 26.184.806.661,57 | 18.446.799.234,90 | 7.738.007.426,67 | 2.767.019.885,24 | 1.160.701.114,00 | 3.927.720.999,23 |
| 1999 | 28.739.164.540,17 | 20.264.822.714,57 | 8.474.341.825,60 | 3.039.723.407,19 | 1.271.151.273,84 | 4.310.874.681,03 |
| 2000 | 34.249.714.975,67 | 24.221.303.479,30 | 10.028.411.496,37 | 3.633.195.521,90 | 1.504.261.724,46 | 5.137.457.246,35 |
| 2001 | 37.654.060.143,86 | 26.530.053.802,26 | 11.124.006.341,60 | 3.979.508.070,34 | 1.668.600.951,24 | 5.648.109.021,58 |
| 2002 | 41.887.334.215,75 | 29.228.960.446,60 | 12.658.373.769,15 | 4.384.344.066,99 | 1.898.756.065,37 | 6.283.100.132,36 |
| 2003 | 45.041.572.633,55 | 31.566.215.313,36 | 13.475.357.320,19 | 4.734.932.297,00 | 2.021.303.598,03 | 6.756.235.895,03 |
| 2004 | 51.001.757.803,55 | 35.793.542.207,13 | 15.208.215.596,42 | 5.369.031.331,07 | 2.281.232.339,46 | 7.650.263.670,53 |
| 2005 | 57.044.103.434,02 | 39.703.286.195,95 | 17.340.817.238,07 | 5.955.492.929,39 | 2.601.122.585,71 | 8.556.615.515,10 |
| 2006 | 63.853.165.328,18 | 44.480.165.154,88 | 19.373.000.173,30 | 6.672.024.773,23 | 2.905.950.025,99 | 9.577.974.799,23 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, vários anos; e da Secretaria do Tesouro Nacional

Os valores contidos na tabela 13 mostram claramente que o estado de São Paulo contribuiu mais do que o conjunto dos municípios paulistas para a composição do FUNDEF. Isso decorre do fato de a maior parte da arrecadação do ICMS, do IPI-Exp. e dos recursos da compensação financeira da LC nº 87/96 (Lei Kandir) pertencer ao estado. Os municípios contribuíram bastante através da sua parcela do ICMS e também através das receitas das transferências do FPM, que são bem maiores do que o FPE.

Tabela 13 – Participação relativa na formação do FUNDEF (%)

| Exercício | ICMS | FPE | FPM | IPI/Exp | LC nº 87/96 | Provimento | |
|-----------|-------|------|------|---------|-------------|------------|------------|
| | | | | | | Estado | Municípios |
| 1998 | 88,84 | 0,35 | 6,21 | 1,21 | 3,38 | 70,45 | 29,55 |
| 1999 | 87,72 | 0,47 | 6,31 | 1,11 | 4,39 | 70,51 | 29,49 |
| 2000 | 89,26 | 0,41 | 5,83 | 1,02 | 3,49 | 70,72 | 29,28 |
| 2001 | 89,35 | 0,45 | 6,22 | 1,02 | 2,96 | 70,46 | 29,54 |
| 2002 | 88,73 | 0,49 | 6,94 | 0,90 | 2,94 | 69,78 | 30,22 |
| 2003 | 89,07 | 0,48 | 6,71 | 0,79 | 2,94 | 70,08 | 29,92 |
| 2004 | 90,00 | 0,48 | 6,59 | 0,86 | 2,08 | 70,18 | 29,82 |
| 2005 | 89,39 | 0,53 | 7,37 | 0,86 | 1,86 | 69,60 | 30,40 |
| 2006 | 90,37 | 0,52 | 7,29 | 0,86 | 0,95 | 69,66 | 30,34 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, vários anos; e da Secretaria do Tesouro Nacional

Podemos observar que a contribuição do estado para a formação do fundo é praticamente estável durante o período que vigorou o FUNDEF, cerca de 70% dos recursos que formavam o fundo vinham do estado. Callegari (2002), a partir desta constatação, sustenta que “[...] na distribuição de recursos do Fundo, entre Estado e os Municípios, as decorrentes perdas ou ganhos, entre o que cada um recebe e o que cada um entrega, guardam relação tão somente com as variações dos alunados respectivos” (CALLEGARI, 2002, p.91).

O processo de municipalização do ensino, estudado no capítulo anterior, fez com que o estado de São Paulo fosse perdendo a cada ano a gestão de uma parcela de recursos da educação via FUNDEF. O mecanismo de distribuição dos recursos do FUNDEF, atribuindo ao número de matrículas do ensino fundamental regular em cada rede como parâmetro, fez com que a partir de 2002 o estado de São Paulo passasse a ter “perda” com o fundo. É importante sabermos qual o volume de recursos canalizados pelo governo paulista para a formação do FUNDEF e quanto ele

retirou do fundo. Os recursos vinculados que, de fato, estão disponíveis para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental são aqueles recebidos do fundo. A tabela 14 mostra a movimentação dos recursos do FUNDEF, entre estado e municípios.

Tabela 14 - FUNDEF paulista: Provimento e Distribuição de Recursos - valores nominais em milhões de reais - (1998-2006)

| Ano | Distribuição (1) | | Provimento (2) | | Diferença (1-2): (+) "ganho; (-) "perda" | |
|------|------------------|------------|----------------|------------|---|------------|
| | Estado | Municípios | Estado | Municípios | Estado | Municípios |
| 1998 | 3187,7 | 740,0 | 2767,0 | 1160,7 | (+) 420,7 | (-) 420,7 |
| 1999 | 3396,6 | 914,3 | 3039,7 | 1271,2 | (+) 356,9 | (-) 356,9 |
| 2000 | 3742,1 | 1395,4 | 3633,2 | 1504,3 | (+) 108,9 | (-) 108,9 |
| 2001 | 4014,3 | 1633,7 | 3979,5 | 1668,5 | (+) 34,8 | (-) 34,8 |
| 2002 | 4227,7 | 2075,6 | 4408,3 | 1895,0 | (-) 180,6 | (+) 180,6 |
| 2003 | 4131,8 | 2394,4 | 4604,0 | 1922,2 | (-) 472,2 | (+) 472,2 |
| 2004 | 5369,0 | 2281,2 | 4671,9 | 2978,3 | (-) 697,1 | (+) 697,1 |
| 2005 | 5766,9 | 2474,4 | 4900,4 | 3340,9 | (-) 866,5 | (+) 866,5 |
| 2006 | 5601,4 | 3976,6 | 6672,0 | 2906,0 | (-)1070,7 | (+)1070,7 |

Fonte: Callegari (2007)

Entre 1998 e 2001 o governo do estado de São Paulo “ganhou” recursos extras do fundo. Ou seja, durante esse período, o FUNDEF possibilitou um acréscimo na disponibilidade de recursos para a MDE fundamental. O estado de São Paulo passou, a partir da criação do FUNDEF a receber recursos do conjunto dos municípios paulistas. Com o passar dos anos, e como o avanço do processo de municipalização do ensino, este acréscimo de recursos foi se reduzindo, até ocorrer a inversão a partir de 2002, quando o conjunto dos municípios paulistas passou a ganhar recursos através do fundo. Portanto, para descobrirmos o montante de recursos que estavam disponíveis, ano a ano, para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental, devemos incluir a partir de 1998 os “ganhos” obtidos com o fundo, e descontar as “perdas” a partir de 2002.

Os recursos do FUNDEF eram depositados em uma conta específica no Banco do Brasil. Os rendimentos financeiros das aplicações desses recursos também deviam ser destinados ao financiamento do ensino fundamental. A tabela 14 mostra os valores nominais dos recursos advindos dessa fonte. Esses também deveriam ser destinados ao ensino fundamental paulista, e, portanto, devem ser adicionados em nossa análise.

Tabela 15 – Evolução real dos rendimentos das aplicações financeiras do governo do estado de São Paulo dos recursos do FUNDEF.

| Ano | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|------|------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Remuneração | - | - | 28.837.592,47 | 59.774.574,02 | 62.994.292,25 | 59.371.689,67 | 42.255.901,52 | 47.839.445,49 | 43.669.946,00 |
| Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Balanço Orçamentário do estado de São Paulo | | | | | | | | | |
| Obs: Valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2006 | | | | | | | | | |

3.4.2 – Cálculo do volume total de recursos disponível para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental.

Com base no estudo das principais fontes de financiamento da rede estadual de ensino fundamental, iremos verificar os montantes de recursos que estiveram, ano a ano, disponíveis para o governo do estado atender a rede estadual paulista. A tabela 16 abaixo nos mostra a evolução nominal desses recursos exclusivos ao nível fundamental de ensino.

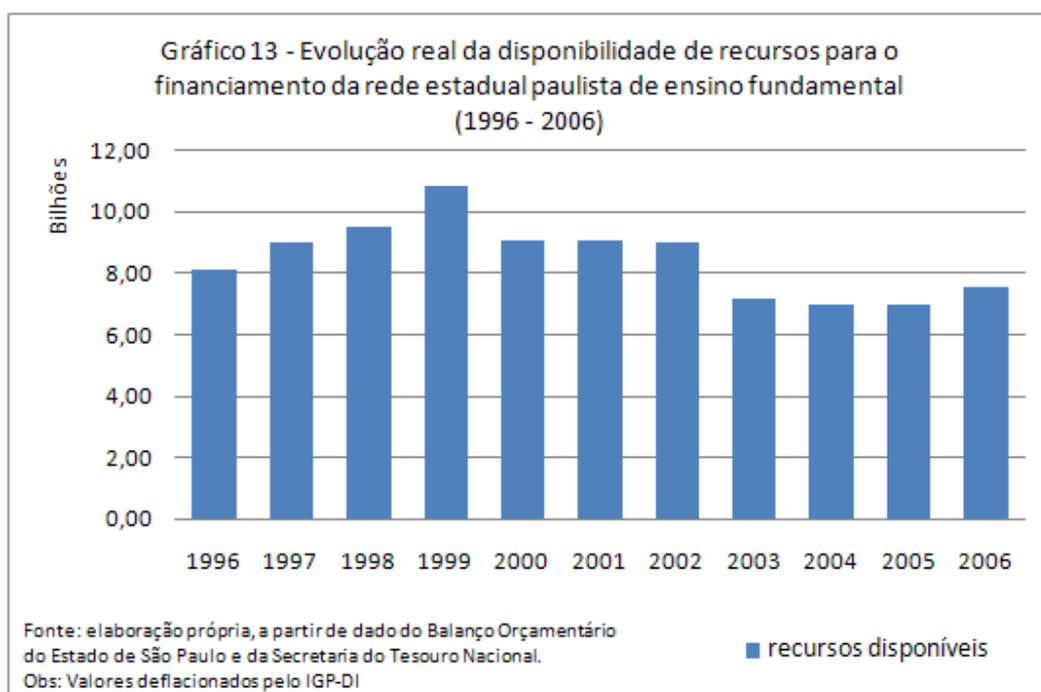
Tabela 16- Evolução nominal de recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental (1996-2006)

| Ano | Recursos Subvinculados a MDE fundamental | | | QESE - Convênios entre Estado e Municípios Paulistas (c) | Convênios e Transferências de Programas Federais | TOTAL |
|--|--|------------------|------------------|--|--|------------------|
| | FUNDEF (a) | fora do FUNDEF | Subtotal (b) | | | |
| 1996 | - | 2.326.818.690,06 | 2.326.818.690,06 | 502.462.486,22 | 89.229.003,41 | 2.918.510.179,69 |
| 1997 | - | 2.967.242.366,26 | 2.967.242.366,26 | 601.958.157,67 | 55.083.397,38 | 3.624.283.921,31 |
| 1998 | 3.187.719.885,24 | 333.177.975,67 | 3.520.897.860,90 | 524.477.135,14 | 76.666.124,49 | 4.122.041.120,53 |
| 1999 | 3.396.623.407,19 | 342.619.527,48 | 3.739.242.934,66 | 963.614.065,87 | 103.906.490,26 | 4.806.763.490,79 |
| 2000 | 3.757.495.521,90 | 386.004.937,61 | 4.143.500.459,50 | 572.467.606,62 | 103.019.240,76 | 4.818.987.306,88 |
| 2001 | 4.049.357.467,34 | 451.212.552,20 | 4.500.570.019,54 | 623.539.794,01 | 161.171.999,59 | 5.285.281.813,14 |
| 2002 | 4.344.522.856,99 | 534.823.670,30 | 4.879.346.527,29 | 738.930.849,45 | 132.558.954,12 | 5.750.836.330,86 |
| 2003 | 4.311.316.376,00 | 607.039.236,35 | 4.918.355.612,36 | 754.992.874,83 | 128.211.279,34 | 5.801.559.766,53 |
| 2004 | 4.709.158.183,07 | 625.595.894,74 | 5.334.754.077,81 | 657.204.190,01 | 148.724.800,06 | 6.140.683.067,88 |
| 2005 | 5.136.251.099,39 | 730.912.530,26 | 5.867.163.629,66 | 906.324.195,89 | 124.304.024,61 | 6.897.791.850,16 |
| 2006 | 5.644.994.719,23 | 851.697.856,70 | 6.496.692.575,93 | 946.948.066,65 | 103.577.274,15 | 7.547.217.916,73 |
| Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, e da Secretaria do Tesouro Nacional. | | | | | | |
| Obs: (a) Inclui os valores referentes aos rendimentos financeiros do FUNDESP. | | | | | | |
| (b) Inclui os valores referentes aos rendimentos financeiros do FUNDEF. | | | | | | |
| (c) Estão descontados os valores repassados aos municípios na forma exclusivamente do Programa de Ação e Parceria Estado Municípios. | | | | | | |

Nela podemos perceber que a entrada em vigor do FUNDEF em 1998 modificou a forma de financiamento público da educação no estado. Uma boa parte dos recursos disponíveis foi canalizada via esse fundo que, no início, gerou recursos extras para o estado. Para uma análise

mais detalhada da evolução dos recursos provenientes das três fontes estudadas é interessante deflacionarmos a série apresentada na coluna do total acima, e colocá-la na forma de um gráfico. (ver gráfico 13)

Entre 1996 e 1999 os recursos advindos das fontes estudadas neste trabalho cresceram constantemente. A elevação da vinculação de recursos ao ensino fundamental a partir de 1997 permitiu uma elevação das verbas que deveriam ser destinadas a este nível de ensino. Em 1999 essas verbas apresentaram uma significativa elevação decorrente principalmente da elevação da arrecadação da QESE.

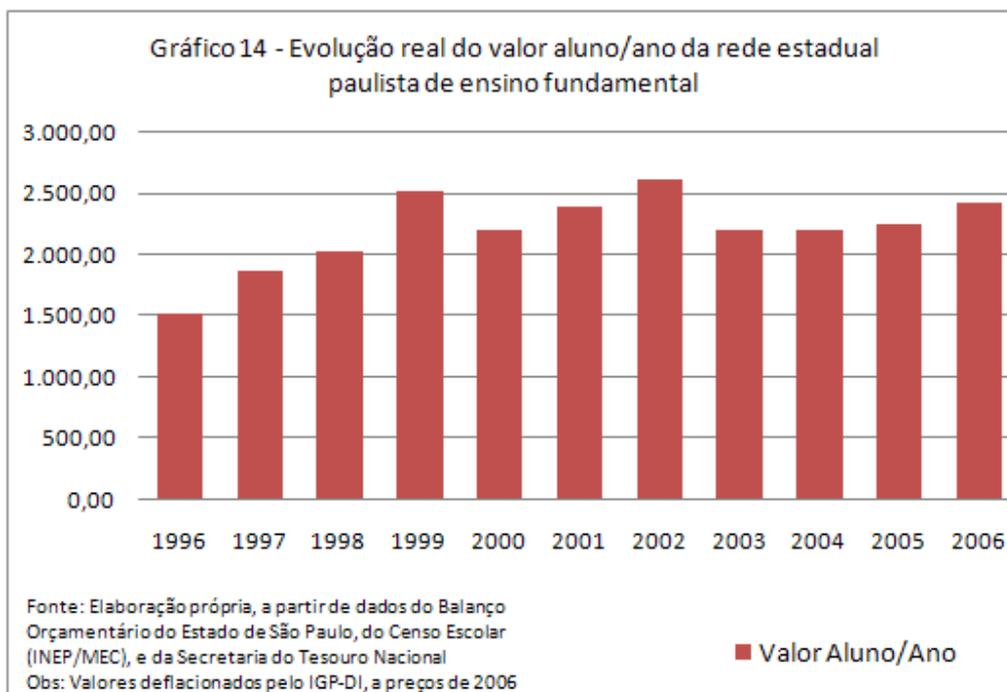


Entre 2000 e 2002 ocorre uma estabilização em torno de R\$ 9,0 bilhões, a preços de 2006, justificada pelo equilíbrio da arrecadação de impostos e transferências. Os recursos recebidos do FUNDEF foram diminuindo ano a ano, devido ao processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental, principalmente do ciclo básico (1º a 4º). Vimos que no ano de 2002 os “ganhos” iniciais do FUNDEF se transformaram em “perdas” para o estado de São Paulo. Esse movimento foi abrandado pela elevação da arrecadação da QESE em 2002, e em menor grau da elevação dos recursos recebidos via convênios e transferências relativas a programas federais de educação.

Em 2003 a disponibilidade total de recursos das principais fontes de financiamento público da rede estadual paulista de ensino fundamental caiu abruptamente. Isto ocorreu devido a combinação da queda real do volume de receitas das três fontes, destacando o forte efeito negativo da arrecadação de impostos no resultado do ano. O baixo patamar apresentado em 2004 e 2005 também é decorrente da baixa arrecadação de impostos, e do avanço do processo de municipalização que foi tirando recursos via FUNDEF da rede estadual de ensino. Em 2006 houve uma ligeira recuperação das receitas do conjunto de recursos relativos as fontes de financiamento estudadas. Esta recuperação se deu principalmente em virtude da melhora do nível de atividade da economia paulista refletindo em uma maior arrecadação de impostos. Isto, fez com que o volume de recursos disponível para o financiamento do ensino fundamental aumentasse, apesar da queda das receitas de convênios e da elevação das “perdas” relativas ao FUNDEF.

Podemos observar também, a evolução da disponibilidade de recursos para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental sobre outro ângulo, favorecendo a análise conjunta do processo de municipalização do ensino. Através do gráfico 14 abaixo apresentamos a evolução real do valor aluno/ano. Os dados utilizados para a elaboração desse gráfico correspondem simplesmente ao resultado da divisão dos recursos disponíveis (a preços de 2006), pelo número de alunos atendidos pela rede estadual paulista. Como as regras de despesas relativas às fontes de financiamento estudadas não diferenciam em quais modalidades (regular, educação especial, EJA) esses recursos devem ser despendidos, exceto os convênios e as transferências relativas a programas federais específicos de educação, utilizamos para a análise o total de matrículas do ensino fundamental, incluindo as da educação especial e a de jovens e adultos, a partir de dados do Censo Escolar.

Quando analisada a evolução real da disponibilidade de recursos por aluno da rede estadual paulista de ensino fundamental, percebe-se uma tendência de incremento no período de 1996 e 2006. Isso ocorreu devido a elevação da subvinculação a partir de 1997 associada a forte redução no número de matrículas da rede estadual. A partir de 1998 o estado de São Paulo passa a receber recursos relativos à instalação do FUNDEF, e o número de matrículas continuou a decrescer rapidamente.



Em 1999, como comentado anteriormente, destaque deve ser dado à arrecadação da QESE que adicionada à melhora relativa do volume recolhido de impostos possibilitou uma elevação do valor por aluno naquele ano. O “ganho” do estado com o fundo contribuiu menos do que no ano anterior, pois com o avanço do processo de municipalização, parte da receita extra foi sendo retirada da gestão do governo do estado. Neste caso, como as matrículas são fator de receita no FUNDEF, quando avança o processo de municipalização ocorre na mesma medida uma descentralização dos recursos, neutralizando os efeitos desses “ganhos” quando analisados por alunos. Como nem todos os recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual paulista fazem parte do fundo, as distorções existentes entre a rede estadual e as redes municipais não foram completamente eliminadas. A evolução desses recursos, associada ao processo de municipalização do ensino é que basicamente determinam a relação valor/aluno. Em 2000, há a primeira queda observada na disponibilidade de recursos por aluno do ensino fundamental devido aos seguintes fatores: queda na arrecadação da QESE, diminuição no volume de recursos recebidos via convênios e transferências de programas de educação, e avanço do processo de municipalização. O ano de 2001 marca o reinício de uma recuperação que atinge o seu auge no ano seguinte. O crescimento desses dois anos em relação a 2000 é explicado principalmente pela diminuição do número de matrículas, pois não houve muita diferença na evolução real do total de

recursos disponíveis. Em 2003 ocorre uma queda significativa da disponibilidade de recursos por aluno da rede estadual de ensino fundamental. O principal fator que contribuiu para essa diminuição foi o baixo desempenho da economia associado a uma diminuição no ritmo da municipalização do ensino no estado. Em 2004 e 2005 como comentado anteriormente há também o efeito da baixa arrecadação de impostos. É possível observar nesses anos uma estabilização em torno de R\$ 2.200,00 por aluno, voltando a ficar próximo de R\$ 2.400,00 no ano seguinte, último ano analisado. De 1996 à 2006 a elevação do valor aluno/ano foi de aproximadamente 60%, como resultado das oscilações do período, decorrentes das várias combinações dos diferentes fatores discutidos.

Desta forma, podemos concluir que a elevação do valor aluno/ano se deu em detrimento de uma diminuição na quantidade de recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental. Assim, apesar da existência do mecanismo de distribuição dos recursos através do FUNDEF, a municipalização do alunado fez com que o estado de São Paulo fosse ganhando recursos por aluno, pois nem todos os recursos destinados a esta finalidade compõem o esse fundo.

Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa foi analisar as mudanças ocorridas na forma de financiar o ensino fundamental no estado de São Paulo a partir da segunda metade dos anos 1990, verificando a evolução das principais fontes de financiamento da rede estadual paulista, entre 1996-2006. As fontes pesquisadas foram: recursos vinculados de impostos, QESE, convênios e transferências de programas federais de educação.

Para a realização do trabalho foram extraídos basicamente dados contidos no Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo. Vários problemas foram encontrados no decorrer da pesquisa. Dentre eles, cabe destacar: a linguagem estritamente técnica do Balanço, a incompatibilidade entre os valores por ele apresentados e os dados da Secretaria do Tesouro Nacional referente aos repasses da QESE, a descontinuidade de programas e projetos ligados ao ensino fundamental e alterações na estrutura e em códigos do orçamento.

Durante o estudo acerca da legislação educacional, vimos que a Constituição Federal de 1988 determinou aos estados, DF e municípios a aplicação de 25% das receitas provenientes de impostos e transferências, inclusive receitas da dívida ativa, de multas e juros de mora relativos a impostos em MDE. Em relação ao ensino fundamental, a Constituição Federal estabeleceu uma subvinculação de 50% a este nível de ensino. Tal subvinculação sobe para 60% a partir de 1997, com a promulgação da EC nº14. Ou seja, os recursos destinados exclusivamente à MDE fundamental foram de 12,5% a 15% do total das receitas vinculadas.

Em 1998 foi instalado no estado de São Paulo um fundo educacional de natureza contábil, que entre outras coisas permitiu uma realocação dos recursos do ensino fundamental entre estado e municípios. A utilização do número de matrículas nas redes públicas municipais e estaduais, como critério de redistribuição de recursos do FUNDEF entre as esferas de governo, fez com que as desigualdades dentro de cada estado fossem amenizadas, corrigindo as grandes distorções financeiras que existiam entre as redes municipais e a rede estadual na oferta de ensino fundamental. No entanto, nem todos os recursos destinados ao ensino fundamental entrarem na composição do FUNDEF, as disparidades existentes entre as redes municipais e a estaduais não foram completamente solucionadas.

Um importante aspecto da criação desse fundo foi a indução causada por ele no processo de descentralização do ensino fundamental no estado de São Paulo. Os municípios buscaram ampliar a oferta do ensino fundamental nas redes próprias a fim de retirar recursos do FUNDEF.

O governo do estado aproveitou para diminuir a rede estadual de ensino fundamental, principalmente de 1ª a 4ª série. Como observado, na opinião de alguns autores, o processo de municipalização ganhou força a partir da implementação de uma política de contenção de “custos”, no contexto do ajuste fiscal realizado no estado. Ou seja, passar para os municípios uma grande parte do alunado estadual seguiu uma estratégia predominantemente financeira. A implementação do FUNDEF gerou “ganhos” para o estado entre 1998 e 2001, devido aos motivos explicitados. Porém, com o avançar do processo de municipalização isso se inverteu impactando negativamente no volume de recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental. A partir de 2002, os números apresentados revelam tal inversão, com o governo do estado de São Paulo contribuindo mais do que recebendo recursos do fundo. É certo que o estado passou a ter crescentes “perdas” financeiras para os municípios com o FUNDEF, mas essas foram compensadas, de certa forma, pela diminuição das responsabilidades do estado frente a sua própria rede de ensino fundamental, como observado nos dados referentes às matrículas.

Estudos demonstram que em boa parte dos municípios o processo de descentralização do ensino fundamental provocou restrições financeiras, tanto em relação ao financiamento dos outros níveis de ensino, principalmente o infantil, como os impactos causados nas próprias redes de ensino fundamental. Esta pesquisa procurou observar esse processo de outro ângulo, a partir da evolução das principais fontes de financiamento público da rede estadual paulista. Não para compará-las as do ensino médio, ou superior, por exemplo, mas com o intuito de verificar a evolução dos recursos disponíveis para a própria rede estadual de ensino fundamental. Através do estudo das três fontes de financiamento (recursos vinculados; QESE; e convênios e transferências relativas aos programas federais específicos) foi possível verificar que a elevação da subvinculação de recursos ao ensino fundamental, através da EC nº14 em 1996, permitiu a partir de 1997 a disponibilização de mais verbas para a rede estadual, pois o aumento se deu sobre uma base de incidência substancial composta por: impostos, transferências líquidas de impostos, e receitas da dívida ativa, multas e juros de mora.

Verificamos, a partir de dados expressos no Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, que o ICMS tem um papel de destaque na geração de receitas que o estado deve direcionar a MDE fundamental. Os pesquisadores de finanças públicas devem, portanto, ficar atentos as possíveis alterações na legislação de impostos, principalmente as relativas ao ICMS.

As indefinições acerca da reforma tributária no Brasil também refletem no financiamento público da educação como um todo, e em particular no ensino fundamental. A discussão sobre dos mecanismos de desvinculação de receitas orçamentárias também merece um maior acompanhamento na medida em que retira da educação efetivamente um volume significativo de verbas, como vimos no primeiro capítulo desse trabalho.

Foi verificado no presente trabalho, que os recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual paulista de ensino fundamental oscilaram positivamente entre 1996 e 1999 e negativamente de 1999 a 2005, aumentando de forma pouco significativa em 2006. Essas variações, como constatado, foram decorrentes de diversos fatores, entre eles: os “ganhos” e “perdas” relativos a implementação do FUNDEF, o desempenho da economia brasileira e paulista que refletiram no volume de arrecadação de impostos e transferências, a modernização do sistema arrecadatório estadual, as alterações na legislação do salário-educação, e em menor monta a elaboração de projetos financiados por convênios com o governo federal.

Ao analisar os valores disponíveis por aluno verificamos uma tendência de elevação durante o período estudado. Destaque deve ser dado aos anos de 1999, 2002, e 2006, quando o governo estadual teve aproximadamente R\$ 2.500,00, a preços de 2006, disponível por aluno da sua rede estadual de ensino fundamental. É importante ressaltarmos que boa parte desses recursos foi direcionada ao pagamento de inativos ligados a educação. Esses não contribuem mais diretamente com a MDE, e esses gastos previdenciários em praticamente nada afetam a qualidade do ensino.

Esta pesquisa seguiu as determinações expressas pela Constituição Federal de 1988, pela Constituição Estadual Paulista de 1989, e por legislações infraconstitucionais, relativas às receitas da educação. Assim, procuramos ver a partir das regras legais a disponibilidade de verbas que o governo do estado teria que despender na rede estadual paulista de ensino fundamental. Para sabermos se efetivamente as despendeu de acordo com a legislação vigente teríamos que verificar o detalhamento das despesas do governo paulista no ensino fundamental entre 1996 e 2006, o que extrapolaria os limites e os objetivos iniciais desta dissertação de mestrado. Porém, há estudos que mostram o não cumprimento por parte do governo estadual da aplicação de recursos na educação como um todo e no ensino fundamental, em particular. Esses estudos, em sua grande maioria, foram apoiados em documentos e relatórios da Comissão

Parlamentar de Inquérito (CPI) da educação instalada na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) em 1999.

Fazem-se necessárias também futuras pesquisas que demonstrem os impactos de tais recursos aluno/ano na efetiva qualidade do ensino. Alguns trabalhos já concluídos que tentaram verificar esse impacto, o medem pelo desempenho dos alunos da rede em avaliações do tipo SAEB (Sistema de Avaliação de Educação Básica). Embora seja um critério de grande relevância, é preciso considerá-lo como apenas um dos fatores cujo qual possa estar revelando o índice de qualidade do ensino. Outros também precisam ser analisados para que se conclua o impacto dos recursos investidos, tais quais, formação de professores, estrutura física das escolas, material escolar, número de funcionários, segurança, salários, localização, número de alunos por sala, entre outros.

Por fim, vale a pena destacar a criação em 2006 e posterior aprovação em junho de 2007 de um novo fundo para educação que novamente alterou a forma de financiar a educação básica no Brasil. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que entrou em vigor em 1º de janeiro de 2008 é constituído por 20% de uma cesta de impostos e transferências constitucionais de estados e municípios (além dos recursos que formavam o FUNDEF, este novo fundo abrange o IPVA, o ITCMD, e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural- ITR). Os coeficientes de distribuição levam em conta as matrículas de alunos da educação básica (infantil, fundamental, média, de jovens e adultos e especial), aplicando fatores de ponderação diferenciados para cada etapa, modalidade de ensino. Assim como o FUNDEF, pelo menos 60% dos recursos desse fundo devem ser usados no pagamento dos salários dos professores. Outra importante alteração ocorreu com a legislação do salário-educação. A partir de 2007, os recursos arrecadados através dessa contribuição social não mais se destinam exclusivamente ao ensino fundamental, contemplado a partir daquele ano todos os níveis e modalidades de ensino da educação básica. As conseqüências da implementação do FUNDEB paulista ainda não podem ser observadas na prática, possibilitando para os próximos anos um tema a ser bastante explorado.

Referências Bibliográficas

ARELARO, Lisete R.G. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. *Municipalização do ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARRETCHE, Marta. Federal states and social policies. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, 2002.

AZANHA, José Mário Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: Azanha, J.M.P. (org.) *Educação: temas polêmicos*. São Paulo: Martins Fontes, 1991.

BARRETO, Elba S.S. & ARELARO, Lisete R.G. – A municipalização do ensino de 1º Grau: tese controvertida: *Em aberto-INEP*, Brasília, ano 5, n. 29, jan/mar 1986.

BASSI, Marcos Edgar. *Gestão e Financiamento da Educação Básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. Tese de Doutorado, PUC –SP, São Paulo, 2001.

BIOTO, Aparecida Patrícia. *Aspectos Econômicos e Políticos da Municipalização do Ensino: o caso do Estado de São Paulo anos 80 e 90*. Dissertação de Mestrado, UFSCAR, São Carlos, 2000.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental*. Campinas,SP: Papyrus,1997.

BRANDÃO, C. F. *LDB: passo a passo*. São Paulo: Avercamp, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 22 nov. 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 14, DF: Senado Federal. 1996, Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>>. Acesso em 13 jan. 2008.

BRASIL. Lei n.º 9.424/96: Brasília/DF: Congresso Nacional, 1997. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L9424.htm>>. Acesso em 25 dez. 2007.

BRASIL. Lei LDB : de diretrizes e bases da educação: lei n. 9.394/96. Apresentação Esther Grossi. 3. ed. Brasília: DP&A, 2000.

BREMAEKER, François E. J. de. Evolução das finanças municipais no período 1989/1998. Rio de Janeiro: IBAM, *Série Estudos Especiais* n. 18, jan. 2000.

BUENO, Maria Sylvia Simões. Descentralização e municipalização do ensino em São Paulo: conceitos e preconceitos. In: MARTINS, Â. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (org.) *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.

CALLEGARI, César; CALLEGARI, Newton. *Ensino Fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.

CALLEGARI, César. *CPI da educação: uma ampla exposição de motivos*. Documento da Assembléia Legislativa. São Paulo: nov. 1999.

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

CALMON, João, *História de uma Proposta de Emenda à Constituição*, Brasília, Senado Federal, 1977

CARNIELLI, Betrice L.; LEAL, Helder B.; JESUS, Wellington F. Vincular ou não vincular: esta é a questão?. In: 29ª Reunião Anual da Anped, 2006, Caxambu. *Anais da 29ª Reunião Anual da Anped*, 2006. p. 1-12.

CASTRO, Jorge A. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental. IPEA: *Texto para Discussão nº 604*, 1998.

CORTES, Bianca Antunes. Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes. *Cad. Saúde Pública.*, vol. 5, nº. 4, 1989.

CURY, Carlos Roberto. A Educação Básica no Brasil. *Revista Educação e Sociedade*. v.23, n.80 Campinas. 2002.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo G.; QUADROS, Waldemir Luiz de. Ajuste fiscal e queda dos investimentos do governo paulista. *Indicadores Diesp*, São Paulo: Fundap, n. 97, p. 22- 30, nov./dez. 2003.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo, et all, Execução Orçamentária do Governo do Estado de São Paulo. *Indicadores Diesp*, São Paulo: Fundap, n.98, p.1-61, jan/fev. 2004.

CAVALCANTI, Carlos Eduardo. Finanças Públicas Estaduais – 1980 a 2004. In: Cano, W.; Brandão, C.A.; Macedo, F.C.; Maciel, C.S.. (Org.). *Economia Paulista Dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas: Alínea, 2007.

CUNHA, Maria Couto. A produção acadêmica recente sobre a descentralização da gestão e a municipalização do ensino no Brasil. In: *18º Encontro de Pesquisa Educacional do Norte e Nordeste*, Maceió, AL, 2007.

DAVIES, Nicholas, *Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios*. São Paulo, SP: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas, *O FUNDEF e as Verbas da Educação*. São Paulo, SP: Xamã, 2001.

DAVIES, Nicholas, *O FUNDEF e o Orçamento da Educação: desvendando a caixa preta*. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

DEMO, Pedro. *A nova LDB: ranços e avanços*. Campinas, SP: Papirus, 1997.

DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo – reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista da USP*, São Paulo, n. 17, 1993.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste Fiscal, Desajuste Social. *Carta Social e do Trabalho*. CESIT-UNICAMP, n.2, jan./dez 2005.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste econômico da política social brasileira: notas sobre o período 1993/98, *Revista Economia e Sociedade*. v.13, 155-178, Campinas, dez.1999.

FARENZENA, Nalú, A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre, RS: Editora da UFRGS, 2006.

FARIA, Lia C. M. e SOUZA, Donald B., Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A Gestão Política dos Sistemas Públicos de Ensino Pós-LDB 9.394/96. *Ensaio: avaliação política pública*. Educ., Rio de Janeiro, v.12, n.45, p. 925-944, out./dez. 2004.

FRACALANZA, Paulo Sérgio. A gestão do Ensino Fundamental pelo governo do estado de São Paulo: uma análise do financiamento e dos indicadores sociais de educação (1980-1993). *Educ. Soc*, vol.20, nº.69, p.92-118, dec. 1999.

GREMAUD, Amaury Patrick e MACDOWELL, Maria Cristina. Transferências Intergovernamentais como elemento de coordenação federativa: o Fundef e o financiamento da educação fundamental no Brasil. In: *Anais do X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Publica*, p. 1-17, 2005.

GUIMARÃES, José Luiz. Alguns impactos do Fundef: apontamentos e incertezas após a sua implantação. In: MARTINS, Â. M.; OLIVEIRA, C. de; BUENO, M. S. S. (org.) *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro, DP&A, 2004.

HEVIA, Ricardo Rivas. *La política de descentralización de los sistemas de educación básica y média en América Latina- estado del arte*. Santiago: P.I.I.E./UNESCO, 1991.

LACZYNSKI, Patrícia. A influência do FUNDEF no processo de municipalização do ensino fundamental no estado de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. FGV vol 9, n. 38, maio, 2004.

LOBO, Thereza. Descentralização uma alternativa de mudança. *Revista de Administração Pública*. FGV, 32(5), set./out.,1998.

LOPREATO, Francisco Luiz C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp e Campinas: IE/Unicamp, 2002.

MANUAL DA DÍVIDA ATIVA. Secretaria da Receita Federal, 2004. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Manual_Divida_Ativa.pdf>. Acesso em 30 dez. 2008

MANUAL DE FINANÇAS PÚBLICAS. Banco Central do Brasil, 2006. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?MANFINPUB>> Acesso em 27 mar. e 2008.

MANUAL TÉCNICO DO ORÇAMENTO. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2008. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/manual/index_manua1.htm> Acesso em 12 fev. 2008.

MEC-INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica – Censo Escolar, Vários Anos.

MELCHIOR, José Carlos de. Financiamento da educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 72, no 172, p. 262-290, set./dez.. 1991.

NEGRI, Barjas. O financiamento da educação no Brasil. *Série Documental. Textos para Discussão*. Brasília, SEDIAE/INEP, v.1, n.1, jan, 25 p., 1997.

OLIVEIRA, Cleiton de Aparecido. A municipalização do ensino brasileiro. IN: Oliveira, C. de et al, *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O direito à educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de justiça. *Revista Brasileira de Educação*, ANPEd, mai-ago, p. 61-74. São Paulo, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. A Municipalização do Ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D.A.. (Org.). *Gestão Democrática da Educação*., v. 1, p. 174-198, 1 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de, e CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições estaduais brasileiras e educação*. São Paulo, SP: Cortez, 1993.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Assistência financeira do FNDE/MEC a programas e projetos educacionais: formato e implicações. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*., vol. 87, n. 215, p. 19-28, jan./abr. Brasília 2006.

PINTO, Márcio Percival Alves; CINTRA, Marco Antônio Macedo; CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. Crise e 'ajuste' das finanças de São Paulo (1980 - 2005). *Texto para Discussão*. Instituto de Economia - Unicamp, Campinas: SP, 2006.

PINTO, Marcio Percival Alves. *São Paulo e os anos 90: mudanças das relações intergovernamentais, ajuste fiscal e o declínio do poder público*. Tese (Doutoramento)– Unicamp. Instituto de Economia, Campinas: SP, 2002.

POCHMANN, Márcio. Ajuste Fiscal, Desajuste Social. *Carta Social e do Trabalho*. CESIT-UNICAMP, n.2, jan./dez 2005.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da Educação no Brasil: marchas e contramarchas. *Revista EccoS*, jul./dez, vol0, n. 2. São Paulo, Brasil

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas*. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1998.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, nº 203/204/205. Brasília, 2004.

TEIXEIRA, Anísio. A municipalização do ensino primário in *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, vol. XXVII, abril-junho, 1957, nº 66.

VAZQUEZ, Daniel Dias. *Educação, Descentralização e Desequilíbrios Regionais: os Impactos do Fundef*. Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Campinas, 2003.

ANEXO 1

Tabelas: Recursos vinculados e disponibilidade de recursos para o financiamento público do ensino fundamental (valores nominais).

| Tabela 16 - Recursos do estado de São Paulo vinculados à MDE (valores nominais) | | | | | | | | | |
|---|------------------|----------------|------------|--------------------|--|-------------------------------|---|---|--|
| Impostos Estaduais | | | | | Transferências Constitucionais Líquidas | | | Receita da Dívida Ativa, multas e juros de mora | Total = Base de Incidência do percentual de vinculação à MDE |
| ICMS | IPVA | ITCMD | AIR | Impostos Estaduais | Transferências Constitucionais da União para o estado de São Paulo | Transferências municípios (-) | Transferências Constitucionais Líquidas | | |
| 21.334.002.072,13 | 1.498.790.063,33 | 80.134.522,27 | 873.613,44 | 22.913.800.271,17 | 1.098.964.014,83 | 6.339.090.629,03 | -5.240.126.614,20 | 940.875.863,54 | 18.614.549.520,51 |
| 22.795.013.272,42 | 1.930.144.139,15 | 104.638.899,94 | 336.555,28 | 24.830.132.866,79 | 1.053.788.306,97 | 6.858.163.120,82 | -5.804.374.813,85 | 755.857.722,13 | 19.781.615.775,07 |
| 22.387.601.817,44 | 2.202.314.245,56 | 97.377.503,73 | 115.090,06 | 24.687.408.656,79 | 2.002.605.906,58 | 6.914.063.117,23 | -4.911.457.210,65 | 892.034.293,21 | 20.667.985.739,35 |
| 24.694.372.936,12 | 2.120.424.735,55 | 114.848.087,36 | 185.619,26 | 26.929.831.378,29 | 2.450.748.539,39 | 7.360.325.178,18 | -4.909.576.638,79 | 528.698.158,24 | 22.548.952.897,75 |
| 29.677.851.143,10 | 2.413.089.735,48 | 126.330.819,08 | 154.626,47 | 32.217.426.324,13 | 2.526.734.307,60 | 8.845.426.346,26 | -6.318.692.038,66 | 895.935.444,52 | 26.794.669.730,00 |
| 33.165.922.503,97 | 2.879.268.151,35 | 104.759.549,75 | 78.327,25 | 36.150.028.532,32 | 2.755.705.252,00 | 9.847.919.438,00 | -7.092.214.186,00 | 480.323.137,30 | 29.538.137.483,62 |
| 36.453.326.781,47 | 3.261.373.416,37 | 242.829.427,56 | 42.181,54 | 39.957.571.806,94 | 2.966.985.208,00 | 10.981.517.392,00 | -8.014.532.184,00 | 851.411.959,00 | 32.794.451.581,94 |
| 39.394.704.049,29 | 3.471.920.946,55 | 532.662.513,88 | 0,00 | 43.399.287.509,72 | 3.254.201.068,00 | 11.766.171.623,00 | -8.511.970.555,00 | 725.826.601,00 | 35.613.143.555,72 |
| 45.223.078.746,45 | 3.947.300.190,94 | 336.135.856,02 | 0,00 | 49.506.514.793,41 | 3.228.596.277,00 | 13.449.089.295,00 | -10.220.493.018,00 | 678.159.730,00 | 39.964.181.505,41 |
| 49.988.621.638,88 | 4.672.047.339,84 | 349.366.717,98 | 0,00 | 55.010.035.696,70 | 3.630.325.675,00 | 15.084.865.512,00 | -11.454.539.837,00 | 1.020.540.538,00 | 44.576.036.397,70 |
| 55.025.502.122,35 | 5.558.687.517,40 | 435.539.250,35 | 0,00 | 61.019.728.890,10 | 3.662.102.082,00 | 17.206.747.269,44 | -13.544.645.187,44 | 2.683.067.163,57 | 50.158.150.866,23 |

Fonte: Elaboração própria, a partir do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo.

| Tabela 17 - Recursos disponíveis para o financiamento da rede estadual de ensino fundamental (valores nominais) | | | |
|---|--|--|--|
| MDE fundamental (15% dos recursos vinculados à MDE) | QESE líq (-) Convênios entre Estado e Municípios Paulistas | Convênios e Transferências de Programas Federais | Total de recursos disponíveis para o financiamento público do ensino fundamental |
| 2.792.182.428,08 | 602.835.089,74 | 89.229.003,41 | 3.484.246.521,23 |
| 2.967.242.366,26 | 655.642.892,43 | 55.083.397,38 | 3.677.968.656,07 |
| 3.100.197.860,90 | 574.313.003,89 | 76.666.124,49 | 3.751.176.989,28 |
| 3.382.342.934,66 | 988.683.091,47 | 103.906.490,26 | 4.474.932.516,39 |
| 4.019.200.459,50 | 610.523.852,52 | 103.019.240,76 | 4.748.143.552,78 |
| 4.430.720.622,54 | 676.016.788,39 | 161.171.999,59 | 5.302.958.807,52 |
| 4.919.167.737,29 | 808.318.633,50 | 132.558.954,12 | 5.900.824.114,91 |
| 5.341.971.533,36 | 830.095.825,19 | 128.211.279,34 | 6.348.862.716,89 |
| 5.994.627.225,81 | 657.204.595,05 | 148.724.800,06 | 6.837.783.472,92 |
| 6.686.405.459,66 | 926.082.958,24 | 124.304.024,61 | 7.784.050.612,51 |
| 7.523.722.629,93 | 950.277.632,62 | 103.577.274,15 | 8.621.247.482,70 |

Fonte: Elaboração própria, a partir do Balanço Orçamentário do Estado de São Paulo, e da Secretaria do Tesouro Nacional..

ANEXO 2

Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996

Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

Art. 1º - É acrescentada no inciso VII do art. 34, da Constituição Federal, a alínea "e": e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferência, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 2º - É dada nova redação aos incisos I e II do art. 208 da Constituição Federal:

I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

Art. 3º - É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

Art.211.....

§ 1º A união organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Art. 4º É dada nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal:

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei.

Art. 5º É alterado o art. 60 do ADCT e nele são inseridos novos parágrafos, passando o artigo a ter a seguinte redação:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os arts. 155, inciso II; 158, inciso IV; e 159, inciso I, alíneas "a" e "b"; e inciso II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

Art. 6º Esta emenda entra em vigor a primeiro de janeiro do ano subsequente ao de sua promulgação.

Brasília, 12 de setembro de 1996.

A MESA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS: Luís Eduardo, Presidente -Ronaldo Perim, 1o Vice-Presidente - Beto Mansur, 2o Vice-Presidente - Wilson Campos, 1o Secretário - Leopoldo Bessone, 2o Secretário - Benedito Domingos, 3o Secretário - João Henrique, 4o Secretário.

A MESA DO SENADO FEDERAL: José Sarney, Presidente - Teotonio Vilela Filho, 1o Vice-Presidente - Júlio Campos, 2o Vice-Presidente - Odacir Soares, 1o Secretário - Renan Calheiros, 2o Secretário - Ernandes Amorim, 4o Secretário - Eduardo Suplicy, Suplente de Secretário.

DO 13-9-96

Relator da Proposta de Emenda Constitucional no Senado
Senador Lúcio Alcântara

ANEXO 3

Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996

Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA,

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º É instituído, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o qual terá natureza contábil e será implantado, automaticamente, a partir de 12 de janeiro de 1998:

§ 1º O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I - da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e Intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II - do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE, e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, Inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei no 5.172. de 25 de outubro de 1966; e

III - da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, Inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar no 61. de 26 de dezembro de 1989.

§ 2º Inclui-se na base de cálculo do valor a que se refere o inciso I do parágrafo anterior o montante de recursos financeiros transferidos, em moeda, pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração das exportações. nos termos da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, bem como de outras compensações da mesma natureza que vierem a ser Instituídas.

§ 3º Integra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º.

§ 4º A implantação do Fundo poderá ser antecipada em relação à data prevista neste artigo, mediante Lei no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal.

§ 5º No exercício de 1997, a União dará prioridade, para concessão de assistência financeira, na forma prevista no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios nos quais a Implantação do Fundo for antecipada na forma prevista no parágrafo anterior.

Art. 2º Os recursos do Fundo serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização de seu magistério.

§ 1º A distribuição dos recursos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o Governo Estadual e os Governos Municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim:

- I - as matrículas da 1ª a 8ª séries do ensino fundamental;
- II - (VETADO.)

§ 2º A distribuição a que se refere o parágrafo anterior, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes:

- I - 1ª a 4ª séries;
- II - 5ª a 8ª séries;
- III - estabelecimentos de ensino especial;
- IV - escolas rurais.

§ 3º Para efeitos dos cálculos mencionados no § 1º, serão computadas exclusivamente as matrículas do ensino presencial.

§ 4º O Ministério da Educação e do Desporto - MEC, realizará anualmente, censo educacional, cujos dados serão publicados no Diário Oficial da União e constituirão a base para fixar a proporção prevista no § 1º.

§ 5º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, no prazo de trinta dias da publicação referida no parágrafo anterior, apresentar recurso para retificação dos dados publicados.

§ 6º É vedada a utilização dos recursos do Fundo como garantia de operações de crédito internas e externas, contraídas pelos Governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, admitida somente sua utilização como contrapartida em operações que se destinem, exclusivamente, ao financiamento de projetos e programas do ensino fundamental.

Art. 3º Os recursos do Fundo previstos no art. 1º serão repassados, automaticamente, para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira de que trata o art. 93 da Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1966.

§ 1º Os repasses ao Fundo, provenientes das participações a que se refere o art. 159, inciso I, alíneas a e b, e inciso II, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal, e serão creditados pela União em favor dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, nas contas específicas a que se refere este artigo, respeitados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos,

procedimentos e forma de delegação adotados para o repasse do restante destas transferências constitucionais em favor desses governos.

§ 2º Os repasses ao Fundo provenientes do Imposto previsto no art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, Inciso IV, da Constituição Federal, constarão dos orçamentos dos Governos Estaduais e do Distrito Federal e serão depositados pelo estabelecimento oficial de crédito, previsto no art. 4º da Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990, no momento em que a arrecadação estiver sendo realizada nas contas do Fundo abertas na instituição financeira de que trata este artigo.

§ 3º A instituição financeira, no que se refere aos recursos do imposto mencionado no § 2º, creditará imediatamente as parcelas devidas ao Governo Estadual, ao Distrito Federal e aos Municípios nas contas específicas referidas neste artigo, observados os critérios e as finalidades estabelecidas no art. 2º procedendo à divulgação dos valores creditados de forma similar e com a mesma periodicidade utilizada pelos Estados em relação ao restante da transferência do referido imposto.

§ 4º Os recursos do Fundo provenientes da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados, de que trata o art. 1º, inciso III, serão creditados pela União, em favor dos Governos Estaduais e do Distrito Federal, nas contas específicas, segundo o critério e respeitadas as finalidades estabelecidas no art. 2º, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação previstos na Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989.

§ 5º Do montante dos recursos do IPI, de que trata o art. 1º, Inciso III, a parcela devida aos Municípios, na forma do disposto no art. 5º da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989, será repassada pelo respectivo Governo Estadual ao Fundo, e os recursos serão creditados na conta específica a que se refere este artigo, observados os mesmos prazos, procedimentos e forma de divulgação do restante desta transferência aos Municípios.

§ 6º As receitas financeiras provenientes das aplicações eventuais dos saldos das contas a que se refere este artigo em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, junto à instituição financeira depositária dos recursos, deverão ser repassadas em favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios nas mesmas condições estabelecidas no art. 2º.

§ 7º Os recursos do Fundo, devidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, constarão de programação específica nos respectivos orçamentos.

§ 8º Os Estados e os Municípios recém-criados terão assegurados os recursos do Fundo previstos no art. 1º, a partir das respectivas instalações, em conformidade com os critérios estabelecidos no art. 2º.

§ 9º Os Estados e os respectivos Municípios poderão, nos termos do art. 211, § 4º da Constituição Federal, celebrar convênios para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir.

Art. 4º O acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos a serem instituídos em cada esfera no prazo de cento e oitenta dias a contar da vigência desta lei.

§ 1º Os conselhos serão constituídos, de acordo com norma de cada esfera editada para

esse fim:

I - em nível federal, por no mínimo seis membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Federal;
- b) o Conselho Nacional de Educação;
- c) o Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;
- d) a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- e) a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental; e

II - nos Estados, por no mínimo sete membros, representando respectivamente:

- a) o Poder Executivo Estadual;
- b) os Poderes Executivos Municipais;
- c) o Conselho Estadual de Educação;
- d) os pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental;
- e) a seccional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME;
- f) a seccional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE;
- g) a delegacia regional do Ministério da Educação e do Desporto - MEC;

III - no Distrito Federal, por no mínimo cinco membros, sendo as representações as previstas no inciso II, salvo as indicadas nas alíneas 'b', 'e', e 'g'.

IV - nos Municípios, por no mínimo quatro membros, representando, respectivamente:

- a) a Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente;
- b) os professores e os diretores das escolas públicas do ensino fundamental;
- c) os pais de alunos;
- d) os servidores das escolas públicas do ensino fundamental.

§ 2º Aos conselhos incumbe ainda a supervisão do censo escolar anual.

§ 3º Integrarão ainda os conselhos municipais, onde houver, representantes do respectivo Conselho Municipal de Educação.

§ 4º Os conselhos Instituídos, seja no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, não terão estrutura administrativa própria e seus membros não perceberão qualquer espécie de remuneração pela participação no colegiado, seja em reunião ordinária ou extraordinária.

Art. 5º Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo.

Art. 6º A União complementarará os recursos do Fundo a que se refere o art. 1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 1º O valor mínimo anual por aluno, ressalvado o disposto no § 4º, será fixado por ato do Presidente da República e nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas, observado o disposto no art. 2º, § 1º, incisos I e II.

§ 2º As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, inclusive as estimativas de matrículas, terão como base o censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente, e publicado no Diário Oficial da União.

§ 3º As transferências dos recursos complementares a que se refere este artigo serão realizadas mensal e diretamente às contas específicas a que se refere o art. 3º.

§ 4º No primeiro ano de vigência desta lei, o valor mínimo anual por aluno, a que se refere este artigo, será de R\$ 300,00 (trezentos reais).

§ 5º (VETADO)

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelos menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público.

Parágrafo único. Nos primeiros cinco anos, a contar da publicação desta lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos, na forma prevista no art. 9º, § 1º.

Art. 8º A instituição do Fundo previsto nesta lei e a aplicação de seus recursos não isentam os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da obrigatoriedade de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no art. 212 da Constituição Federal:

I - pelo menos 10% (dez por cento) do montante de recursos originários do ICMS, do FPE, do FPM, da parcela do IPI, devida nos termos da Lei Complementar n.º 61, de 26 de dezembro de 1989, e das transferências da União, em moeda, a título de desoneração das exportações, nos termos da Lei Complementar n.º 87, de 13 de setembro de 1996, de modo que os recursos previstos no art. 1º § 1º, somados aos referidos neste inciso, garantam a aplicação do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) destes impostos e transferências em favor da manutenção e desenvolvimento do ensino.

II - pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos demais Impostos e transferências.

Parágrafo único. Dos recursos a que se refere o Inciso II, 60% (sessenta por cento) serão aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, conforme disposto no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração.

Art. 10. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão comprovar:

I - efetivo cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal;

II - apresentação de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo referido do artigo anterior;

III - fornecimento das informações solicitadas por ocasião do censo escolar, ou para fins de elaboração de indicadores educacionais.

Parágrafo único. O não-cumprimento das condições estabelecidas neste artigo, ou o fornecimento de informações falsas, acarretará sanções administrativas, sem prejuízo das civis ou penais ao agente executivo que lhe der causa.

Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea "e", e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

Art. 12. O Ministério da Educação e do Desporto realizará avaliações periódicas dos resultados da aplicação desta lei, com vistas à adoção de medidas operacionais e de natureza político-educacional corretivas, devendo a primeira realizar-se dois anos após sua promulgação.

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão

de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

- I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;
- II - capacitação permanente dos profissionais de educação;
- III- jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;
- IV - complexidade de funcionamento;
- V - localização e atendimento da clientela;
- VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Art. 14. A União desenvolverá política de estímulo às iniciativas de melhoria de qualidade do ensino, acesso e permanência na escola promovidos pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco social.

Art. 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12. inciso I, da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991.

§ 1º A partir de 1º de janeiro de 1997, o montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma:

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental.

§ 2º (VETADO.)

§ 3º Os alunos regularmente atendidos, na data da edição desta lei, como beneficiários da aplicação realizada pelas empresas contribuintes, no ensino fundamental dos seus empregados e dependentes, à conta de deduções da contribuição social do Salário-Educação, na forma da legislação em vigor, terão, a partir de 12 de janeiro de 1997, o benefício assegurado, respeitadas as condições em que foi concedido, e vedados novos ingressos nos termos do art. 212, § 5º, da Constituição Federal.

Art. 16. Esta lei entra em vigor em 10 de janeiro de 1997.

Art. 17. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de dezembro de 1996, 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo Renato Souza

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)