

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NOS ESTADOS DA BAHIA E SERGIPE: SUBSÍDIOS PARA DISCUSSÃO SOBRE O FEDERALISMO BRASILEIRO E O DESEMPENHO EDUCACIONAL

Sérgio Henrique da Conceição
Universidade do Estado da Bahia (UNEB)
E-mail: shconceicao@uneb.br

Eixo Temático: Gestão, financiamento da educação e qualidade de ensino

1 INTRODUÇÃO

A dinâmica da disponibilidade de recursos para o financiamento da educação tem ocupado espaço relevante no Brasil, seja no debate quanto à fixação das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), ou mesmo no campo da pesquisa acadêmica da administração educacional (CRUZ, 2009).

Nesse contexto, o presente estudo investiga o processo de financiamento da educação básica na Bahia e em Sergipe, respectivamente o maior e o menor estado do Nordeste brasileiro, tanto em termos de riqueza econômica produzida (PIB) quanto em extensão territorial, envolvendo aspectos normativos e empíricos relativos à política de constituição dos fundos educacionais (Funde/Fundeb), a origem desses recursos, considerando o volume das receitas próprias vinculadas, as transferências federais previstas pelos dispositivos constitucionais e os aportes financeiros de natureza voluntária (transferências voluntárias e programas de assistência técnica e financeira do FNDE). Ademais, buscou-se averiguar o exercício da função supletiva da União no contexto do financiamento da educação básica, visando a contribuir para o alcance das metas institucionais fixadas pelo Plano Educacional quanto à universalização da oferta e erradicação do analfabetismo nesses dois estados.

Para tanto, estabeleceu-se como objetivo geral a identificação do grau de responsabilidade financeira dos entes federativos (estados e municípios) para a manutenção da educação básica. Como objetivos específicos, determinou-se a investigação concernente às fontes dos recursos direcionados à educação básica no espaço territorial da Bahia e de Sergipe e a evidenciação do conjunto de fontes complementares disponibilizadas a partir da função supletiva da União através de transferências voluntárias e programas de assistência técnica e financeira oriundas do FNDE.

Como delimitação do estudo, estabeleceu-se o período de 2001 a 2010, isto é, a primeira década do século XXI, e o grau de abrangência de dois fundos constituídos para o financiamento da educação fundamental (Fundef - até 2006) e básica (Fundeb a partir de 2007) para solução do seguinte problema de pesquisa: **Qual o grau de responsabilidade financeira (em termos nominais e relativos) dos entes federativos no financiamento da**

educação básica nos estados da Bahia e Sergipe?

A investigação buscou contribuir, a partir de uma proposta metodológica da pesquisa legal, bibliográfica e exploratória (RAUPP; BEUREN, 2004), na construção de subsídios à discussão do papel supletivo da União no processo de financiamento da educação, bem como no aperfeiçoamento do arranjo federalista brasileiro na condição de mecanismo à superação dos desequilíbrios regionais.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

2.1 Fontes de Financiamento da Educação Básica

O processo de financiamento da educação no Brasil em seu contexto atual encontra-se fundamentado nos seguintes marcos normativos: Constituição Federal (CF) de 1988, Emenda Constitucional nº. 53/2006 - Fundeb, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº. 9.424/96), Constituições Estaduais (CE) e Leis Orgânicas dos Municípios (LOM).

O contexto relativo ao financiamento da educação no Brasil, presente no cerne de suas cartas magnas (Constituição Federal – CF), especialmente no período “pós-República”, tem na Constituição Federal de 1934 seu marco inicial de determinação e vinculação dos recursos destinados ao financiamento educacional. A prática de vinculação das receitas tributárias para este fim somente foi retirada do contexto constitucional em períodos ditatoriais (Constituição de 1937 – Estado Novo e Constituição de 1967 – Ditadura Militar).

A distensão política iniciada na década de 1980 no Brasil, objetivando o encerramento do “ciclo ditatorial” iniciado com o Golpe Militar de 1964, resultou na publicação da Emenda Constitucional nº. 24 de 1983, conhecida como “Emenda Calmon”, responsável pela reinserção da vinculação constitucional de recursos destinados à educação através do seu artigo 176, passando a determinar a responsabilidade da União da ordem de 13% e dos Estados e Municípios em 25%, superando o “hiato constitucional” de 1967.

No contexto de redemocratização do Brasil, a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1996, dentre outros aspectos, fixou o conceito de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ou seja, determinou os gastos elegíveis da educação (artigos 70 e 71).

Concomitante à própria LDB, foi aprovada a Lei nº. 9.424/96, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), definindo a constituição de um fundo contábil de recursos que englobaria as três instâncias federativas (União, Estados e Municípios), determinando as receitas vinculadas à educação, destinadas exclusivamente ao financiamento da educação fundamental.

O Fundef foi executado pelo período de dez anos (1997-2006), tendo sido extinto

por força da Lei nº. 11.494/2007, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), cuja previsão de funcionamento vigora até o ano de 2020.

2.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)

A criação do Fundef esteve intrinsecamente relacionada à promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, notadamente o artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual indicava a obrigatoriedade da União e dos entes federativos em direcionar 50% dos recursos vinculados à educação (artigo 212) ao longo de dez anos, a fim de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental; ou seja, a União deveria destinar 9% (dos 18% vinculados), e Estados e Municípios 12,5% (dos 25% vinculados).

Ao longo desse período de dez anos, embora Estados e Municípios tenham cumprido, razoavelmente, tal diretriz, uma vez que esses entes respondem preponderantemente pela oferta desse nível educacional, a União não cumpriu tal dispositivo, o que significou, somente para o ano de 1995, um não investimento federal no ensino fundamental na ordem de R\$ 2 bilhões (PINTO, 2000, p. 100).

Na prática, a aprovação da Emenda Constitucional nº 14/1996 que instituiu o Fundef alterou o percentual relativo ao investimento no ensino fundamental para 60%, mas limitou o montante de recursos destinados ao fundo, o que significou uma desoneração da União em relação a Estados e Municípios, especialmente no que dizia respeito à educação infantil e ao ensino médio.

O Fundef envolveu a vinculação de recursos dos três entes federativos (União, Estados e Municípios), relacionando-se ao financiamento da educação fundamental, excluindo, portanto, a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos (EJA), subvinculando o percentual mínimo de 15% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A composição do Fundef consistiu na subvinculação de 60%, no mínimo, dos recursos destinados ao financiamento da educação fundamental, de acordo com a Constituição Federal (CF-1988), Constituições Estaduais (CE) e Lei Orgânica dos Municípios (LOM), relativo ao percentual mínimo de 18% das receitas com impostos da União (Imposto de Renda - IR, Imposto de Importação - II, Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, Imposto sobre Operações Financeiras - IOF, Imposto Territorial Rural - ITR) e sobre a Contribuição do Salário Educação; 25% das receitas com impostos dos Estados (Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS e Fundo de Participação dos Estados sobre os Impostos Federais - FPE) e 25% das receitas com impostos dos Municípios (Participação dos

Municípios sobre os Impostos Estaduais (ICMS e IPVA) e Fundo de Participação dos Municípios sobre os Impostos Federais – FPM).

Os recursos recebidos a título de transferência do Fundef por Estados e Municípios deveriam ser aplicados nos itens relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) a proporção máxima de 40% e pelo menos 60% no pagamento de remuneração dos profissionais em atividade efetiva na educação básica, conforme evidenciado no artigo 2º da Lei do Fundef (Lei nº. 9.424/1996).

Os recursos repassados a Estados e Municípios seriam complementados pela União (função supletiva) sempre que o valor médio *per capita* não alcançasse o valor mínimo nacional definido anualmente. Essa importância era estabelecida a partir de estudos realizados pelo INEP (Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos em Educação Anísio Teixeira) e que representaria, *a priori*, o montante de investimento necessário por aluno para a manutenção e melhoria da educação fundamental (artigo 6º da Lei do Fundef).

A execução do Fundef, entretanto, revelou distorções operacionais e financeiras, uma vez que acabou por tornar o patamar de investimentos mínimos em educação em máximos, fossem eles em recursos destinados ao magistério ou para a MDE, excluindo, é bom lembrar, a educação infantil, a EJA e o ensino médio.

O desempenho do Fundef, aquém do apregoado, acabou por motivar, já desde seu início, o surgimento de propostas para seu aperfeiçoamento; porém, mesmo com tantos vícios precocemente percebidos, o plano vigorou por dez anos, período para o qual havia sido originalmente planejado (ROSSINHOLI, 2010).

2.3 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)

O Fundeb, semelhante o fundo anteriormente utilizado (Fundef), envolve a vinculação de recursos dos três entes federativos (União, Estados e Municípios), mas amplia sua abrangência para incluir a educação básica (infantil, fundamental, EJA e ensino médio), além de ter sua vinculação de recursos expandida ao patamar de 20% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A composição do Fundeb consiste na subvinculação de 80% dos recursos destinados ao financiamento da educação básica (ensino infantil, fundamental e médio, englobando ensino de jovens e adultos, especial e profissional) de acordo com a Constituição Federal (CF-1988), Constituições Estaduais (CE) e Lei Orgânica dos Municípios (LOM), relativo ao percentual mínimo de 18% das receitas com impostos da União (Imposto de Renda - IR, Imposto de Importação – II, Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, Imposto Territorial Rural – ITR) e sobre a Contribuição do Salário Educação, 25% das receitas com impostos dos Estados (Imposto de Circulação de

Mercadorias e Serviços – ICMS, Imposto de Propriedade sobre Veículos Automotores – IPVA, Imposto de Transmissão de Direitos *causa mortis* – ITD e Fundo de Participação dos Estados sobre os Impostos Federais – FPE) e 25% das receitas com impostos dos Municípios (Participação dos Municípios sobre os Impostos Estaduais – ICMS e IPVA – e Fundo de Participação dos Municípios sobre os Impostos Federais – FPM).

Os recursos recebidos a título de transferência do Fundeb por Estados e Municípios deverão ser aplicados nos itens relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) a proporção máxima de 40% e de 60% no pagamento de remuneração dos profissionais em atividade efetiva na educação básica, conforme evidenciado no artigo 22 da Lei do Fundeb (Lei nº. 11.494/2007).

Os recursos repassados a Estados e Municípios são complementados pela União (função supletiva) sempre que o valor médio *per capita* não alcançar o valor mínimo nacional definido anualmente. Essa quantia é estabelecida a partir de estudos realizados pelo INEP, representando, *a priori*, o montante de investimento necessário por aluno para a manutenção e melhoria da educação básica (artigo 4º da Lei do Fundeb).

3 CONTEXTO EDUCACIONAL NO ESTADO DE SERGIPE

O estado de Sergipe é formado por 75 municípios e possui uma extensão territorial de 21.910 km². Sua população é de 2 milhões de habitantes, tendo apresentado em 2009 uma taxa de analfabetismo de 4,1% para crianças de até 14 anos, superior à média nacional, mas inferior à média regional (Brasil, 2,5% e Nordeste, 4,7%), e de 16,3% para crianças de 15 anos ou mais, taxa superior à média nacional, contudo, inferior à regional (Brasil, 9,7% e Nordeste, 18,7%) (PNAD/IBGE, 2009).

O PIB sergipano, em 2007, foi de R\$ 16,9 bilhões, impulsionado principalmente pela indústria, pecuária e pesca, sendo que o setor de serviços é o maior responsável pela ocupação da mão de obra (IBGE 2010). Outros setores que movimentam a economia sergipana são o extrativismo, agricultura, pecuária e mineração. Na agricultura, destacam-se a cultura de laranja, cana de açúcar, coco, mandioca, fumo, algodão, maracujá e milho (PARENTE; CONCEIÇÃO, 2011).

No que diz respeito ao processo de acesso à educação básica, o estado de Sergipe alcançou 92,3% das crianças de 4 a 17 anos matriculadas em instituições escolares, sendo compatível com a média nacional e regional (Brasil, 91,9% e Nordeste, 92,3%) (PNAD/IBGE, 2009).

Em relação ao percentual dos jovens que concluem o ensino fundamental, Sergipe apresentou um desempenho de 53,3%, inferior à média nacional, mas superior à média regional (Brasil, 63,4% e Nordeste, 49,1%) (PNAD/IBGE, 2009).

No que concerne aos jovens que concluem o ensino médio, Sergipe apresentou um

desempenho de 32,4%, inferior à média nacional e regional (Brasil, 50,2% e Nordeste, 37,1%) (PNAD/IBGE, 2009).

O desempenho do estado de Sergipe em relação ao IDEB (Índice do Desempenho da Educação Básica), que avalia o desempenho dos estudantes da educação básica através de exames padronizados, tem apresentado alguma evolução nas suas edições no período de 2005-2009, a exceção do ensino médio, que apresentou desempenho inferior em 2007 e 2009 em relação a 2005 (Tabela 1).

Tabela 1: Desempenho IDEB de Sergipe (2005-2009)

U.F	4 séries iniciais E.F			4 séries finais E.F.			Ensino Médio		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Brasil	3,8	4,2	4,6	3,5	3,8	4,0	3,4	3,5	3,6
Nordeste	2,9	3,5	3,8	2,9	3,1	3,4	3,0	3,1	3,3
Sergipe	3,0	3,4	3,8	3,0	3,1	3,2	3,3	2,9	3,2
Posição ranking	19°	21°	23°	19°	22°	24°	12°	21°	20°

Fonte: SEC, MEC/INEP (2009).

Em termos federativos, o desempenho IDEB de Sergipe (semelhantemente aos demais estados nordestinos) tem sido adverso, colocando o estado em apresentações geralmente superiores a 20ª posição do *ranking* nacional (Tabela 1).

Quanto às séries iniciais do ensino fundamental, o estado de Sergipe apresentou em 2009 uma taxa de reprovação de 17,6%, desempenho muito aquém à média nacional e regional (Brasil, 8,3% e Nordeste, 11,1%). Para as séries finais do ensino fundamental, o estado expôs uma taxa de reprovação de 24,5%, desempenho bastante inferior à média nacional e regional (Brasil, 12,6% e Nordeste, 15%). Da mesma forma, para o ensino médio, apresentou uma taxa de 14,1%, igualmente inferior à média nacional e regional (Brasil, 12,5% e Nordeste, 9,5%) (PNAD/IBGE, 2009).

O montante de recursos destinados à educação básica em Sergipe, considerando Estados e Municípios, está prioritariamente vinculado à capacidade de arrecadação dos entes federativos locais, sendo os recursos de origem local responsáveis por 85,8% daqueles destinados ao financiamento da educação básica e à participação da União, respondendo por 14,2% dos demais recursos, através de transferências voluntárias, complemento do Fundeb e transferência das cotas do salário educação, respondendo por 18% desses valores (Tabela 2).

Tabela 2: Receitas direcionadas à Educação em Sergipe (2001-2010) – Em milhões (R\$)

ANO	RECEITAS PRÓPRIAS			TRANSF. DA UNIÃO				TOTAL RECURSOS	% SERGIPE	% UNIÃO
	Fundef / Fundeb	Receitas Financeiras	TOTAL	Complemento Fundeb	Transf. Voluntárias	Cota SE	TOTAL			
2001	112		112	0		9	9	121	92,2%	7,8%
2002	126		126	0		11	11	137	91,7%	8,3%
2003	126		126	0		13	13	138	90,9%	9,1%
2004	135		135	0		11	11	147	92,2%	7,8%
2005	159		159	0		16	16	175	90,6%	9,4%
2006	167		167	0		21	21	188	88,8%	11,2%
2007	219		219	0	15	21	36	255	85,8%	14,2%
2008	313		313	0	43	27	70	383	81,6%	18,4%
2009	259		259	0	19	31	50	309	83,8%	16,2%
2010	400		400	0	58	38	96	496	80,7%	19,3%
TOTAL	2.015	0	2.015	0	135	200	334	2.350	85,8%	14,2%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

Ressalta-se a inexistência ao longo da série histórica (2001-2010) de complemento da União para o Fundef/Fundeb nessa conjuntura. Ao tomar Sergipe como signo do contexto de desobrigação da União em relação à educação básica, percebe-se o quanto foi irrisório o valor fixado anualmente em relação ao gasto-aluno que, ao invés de constituir-se como uma possibilidade de complemento dos recursos destinados à educação aos demais entes federativos (estados e municípios), tem se efetivado como um “gargalo”, ou apenas como mais um instrumento de rigidez orçamentária da União.

Vale enfatizar, por oportuno, que os dados relativos às transferências voluntárias da União para a série histórica não foram obtidos em tempo hábil junto à Coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O cenário de baixa participação financeira da União na educação básica no Estado de Sergipe ratifica um panorama nacional de desresponsabilização da União para com esse nível de ensino e sua limitação enquanto instância eminentemente normatizadora, o que coloca em suspenso a efetiva condição do regime de cooperação técnica e financeira entre os entes federativos, preconizada pela CF e pela LDB (MONLEVADE, 2007; PINTO, 2000).

4 CONTEXTO EDUCACIONAL NO ESTADO DA BAHIA

O estado da Bahia, situado na Região Nordeste do Brasil, juntamente com outros oito estados, possui uma extensão territorial de 561.026 Km², apresentando pouco mais de 415 municípios em sua constituição geográfica (VERHINE, 2003).

O montante de recursos destinados à educação básica na Bahia, considerando Estados e Municípios, vincula-se prioritariamente à capacidade de arrecadação dos entes federativos locais, sendo os recursos de origem local representando 58,1% e a participação da União, através de transferências voluntárias, complemento do Fundeb e transferência das cotas do salário educação respondendo por 41,9% dos valores disponibilizados (Tabela 3).

Tabela 3: Receitas direcionadas à Educação na Bahia (2001-2010) – Em milhões (R\$)

ANO	RECEITAS PRÓPRIAS			TRANSF. DA UNIÃO				TOTAL RECURSOS	% BAHIA	% UNIÃO
	Fundef/ Fundeb	Receitas Financeiras	TOTAL	Complemento Fundeb	Transf. Voluntárias	Cota SE	TOTAL			
2001	478		478	194		55	243	727	65,7%	34,3%
2002	534		534	174		74	248	782	68,3%	31,7%
2003	528		528	101		77	178	706	74,8%	25,2%
2004	433		433	34		70	104	537	80,6%	19,4%
2005	416		416	0		111	111	527	78,9%	21,1%
2006	445		445	0		139	139	584	76,2%	23,8%
2007	729		729	395		136	531	1.260	57,9%	42,1%
2008	1.081		1.081	728		170	898	1.979	54,6%	45,4%
2009	1.280		1.280	1.109		196	1.305	2.585	49,5%	50,5%
2010	1.471	23	1.494	1.360		237	1.597	3.091	48,3%	51,7%
TOTAL	7.395	23	7.418	4.095	0	1.265	5.360	12.778	58,1%	41,9%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

Trata-se de uma situação de baixa participação financeira da União na educação básica no Estado da Bahia, o que, a exemplo de Sergipe, também confirma um cenário nacional de desresponsabilização da União para com esse nível de ensino e sua circunscrição enquanto instância prioritariamente normatizadora. Assim, a efetiva condição do regime de cooperação técnica e financeira entre os entes federativos, conforme determinação da CF e da LDB, fica em suspenso diante dessa realidade (MONLEVADE, 2007; PINTO, 2000).

Pode-se perceber o efeito positivo do Fundeb a partir de 2007, pois este, ao vincular maiores percentuais e contemplar a educação básica em relação à limitação ao ensino fundamental do Fundef, proporcionou uma significativa ampliação de recursos próprios, bem como a possibilidade de recebimento de recursos complementares da União, fenômeno que não ocorria no Fundef.

Salienta-se que os dados relativos às transferências voluntárias da União para a série histórica não foram obtidos em tempo hábil junto a Coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Tabela 4: Desempenho IDEB da Bahia (2005-2009)

U.F	4 séries iniciais E.F			4 séries finais E.F.			Ensino Médio		
	2005	2007	2009	2005	2007	2009	2005	2007	2009
Brasil	3,8	4,2	4,6	3,5	3,8	4,0	3,4	3,5	3,6
Nordeste	2,9	3,5	3,8	2,9	3,1	3,4	3,0	3,1	3,3
Bahia	2,7	3,4	3,8	2,8	3,0	3,1	2,9	3,0	3,3
Posição ranking	25°	25°	24°	23°	24°	26°	23°	19°	17°

Fonte: SEC, MEC/INEP, 2009.

No que diz respeito ao desempenho em educação básica, o IDEB, utilizado como indicador de referência neste estudo, aponta que o estado da Bahia apresentou desempenho sofrível em relação às demais unidades da federação, ocupando as últimas posições no *ranking* e obtendo, mesmo em relação aos demais estados do Nordeste, desempenho insatisfatório (Tabela 4).

5 FEDERALISMO: ALGUMAS NOTAS SOBRE A PRÁTICA BRASILEIRA

Apesar de uma razoável estruturação legal quanto às fontes de financiamento e a determinação de percentuais mínimos dedicados à manutenção e desenvolvimento do ensino, o desenho tributário e os diferentes níveis de capacidade tributária, os entes federativos parecem não equacionar adequadamente o volume de recursos canalizados para a educação às demandas por oferta de ensino e qualidade na educação pública.

Os dados sinalizam que os resultados no desempenho da educação básica estão, de alguma forma, ancorados na capacidade de arrecadação tributária dos entes federados, ou seja, as desigualdades econômicas permanecerão manifestando-se até que uma reforma tributária ofereça melhores condições ao exercício da competência tributária dos entes federativos ou um novo pacto federativo construa cenário distinto.

Para compreensão deste fenômeno, é necessário remontar historicamente o processo de construção do modelo tributário do país. Como assinalado por Pinto (2000, p. 53):

[...] a Proclamação da República com sua Constituição liberal, atribuindo mais à família que ao Estado os compromissos da educação, isto em um país que havia sido de quatro séculos de escravidão, reforçou a política oficial de alheamento frente aos assuntos da educação, em especial, por parte do governo central.

A partir da Constituição de 1946, ocorre a progressiva institucionalização de um sistema de transferência de impostos entre os diferentes níveis federativos, especialmente dos níveis centrais para os locais, o que buscou corrigir o processo histórico de centralização de recursos no plano federal, mas que também resultou na criação de novos municípios, de 1.669 em 1945 para 3.924 em 1966 (PINTO, 2000, p. 19).

O golpe 1964 trouxe considerável mudança no arranjo do sistema tributário, basicamente, com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN – Lei nº. 5.172/1966), em vigor até os dias atuais. Essas alterações contemplaram, dentre outras, a reforma do Imposto de Renda, ampliando sua incidência e arrecadação, a criação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), de competência estadual, substituindo o imposto sobre o consumo, vigente à época (PINTO, 2000, p. 20).

Outra mudança, desenhada a partir de 1964, foi a introdução progressiva de

contribuições sociais (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL, Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF) com o duplo sentido de fugir da repartição federativa (transferência para Estados e Municípios) e das vinculações constitucionais, dentre elas a educação, uma vez que esses tributos não englobam o cálculo desses expedientes constitucionais.

A Constituição de 1988, apesar de avançar sob o aspecto dos direitos sociais e políticos, pouco progrediu no arranjo tributário, mesmo computando o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM), ou seja, a transferência para Estados e Municípios dos impostos arrecadados pela União, tomando por base o número de habitantes. Assim, permanece não equacionada a questão da centralização dos recursos na União, em detrimento dos Estados e Municípios, contrastando com a responsabilização destes últimos pela oferta e manutenção da educação básica.

Apresenta-se, atualmente, um cenário em que Estados e Municípios contam, prioritariamente, com o produto de suas arrecadações para o financiamento da educação básica, uma vez que os fundos educacionais (Fundef e Fundeb) tomam como parâmetros a questão do número de estudantes e o gasto-aluno, e tem no tributo ICMS sua principal fonte de financiamento.

Neste contexto, não se permite direcionar mais recursos para entes federativos com desempenho insatisfatório ou de menor poder de arrecadação, ratificando assim uma condição de desigualdade nos planos regionais e não alterando a condição da União como centralizadora de recursos.

A condição desfavorável no volume de investimentos no Brasil, considerando os investimentos nas redes públicas e a média nacional, ainda se encontra, para a educação básica, em um patamar muito aquém do volume canalizados por outras nações mais desenvolvidas do globo e mesmo quando comparado com países latino-americanos.

Segundo dados da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) para o ano de 2008, o país realizava ainda investimento *per capita* em educação básica inferior a países como Argentina, Chile e México (Figura 1).

A demanda por vinculação do patamar dos investimentos educacionais ao Produto Interno Bruto (PIB), originário do segmento de professores e pesquisadores da temática educacional, busca promover o resgate histórico das políticas educacionais, sempre subalternizadas ou relegadas na ordem das prioridades da nação: “o fato de termos um Plano Nacional de Educação em vigor que não estabelece percentuais de investimentos em relação ao PIB a serem aplicados durante sua vigência enfraquece qualquer projeto educacional e diminui o peso da educação nos gastos nacionais” (CONAE, 2010, p. 180).

Chart B1.3. Expenditure per student by educational institutions at various levels of education for all services relative to primary education (2008)
Primary education = 100

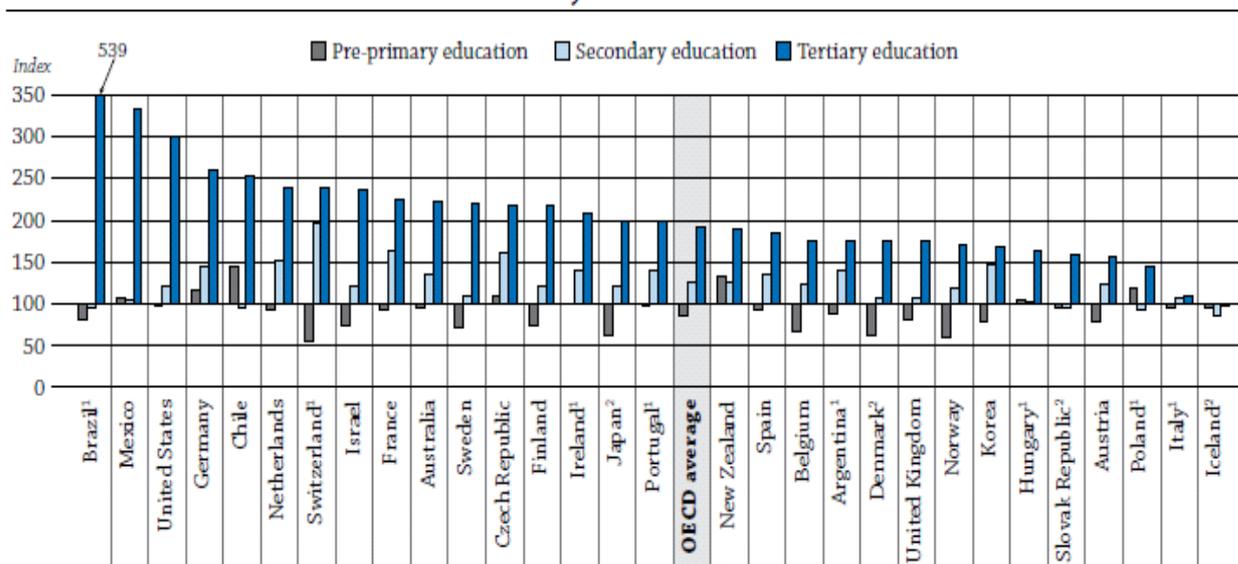


Figura 1: Gastos públicos *per capita* em educação para países OCDE (2008).
 Fonte: *Education at a Glance 2011* (OCDE).

Existe a demanda por vinculação de recursos para investimentos em educação a percentual relativo ao PIB, pretende desvencilhar o país de um atraso histórico de reconhecimento das políticas sociais enquanto fator relevante para o desenvolvimento e distribuição de riquezas, embora concorra, em menor ênfase, propostas relativas ao padrão mínimo de qualidade e o custo aluno qualidade (CONAE, 2010).

A criação dos fundos contábeis – Fundef e Fundeb (todos fundos estaduais) – não consegue superar o problema das desigualdades regionais, onde estados que possuem maior capacidade de arrecadação poderão disponibilizar maior montante de recursos e, *a priori*, obter melhores resultados de oferta, inclusão e desempenho educacional, o mesmo não ocorrendo com os estados de menor condição de arrecadação tributária.

Para a década de 2001-2010, a União respondeu pela parcela de 21,7% frente aos 78,3% dos Estados e Municípios considerando, inclusive, o repasse das cotas estaduais do Salário Educação (Tabela 5).

Tabela 5: Receitas direcionadas à Educação no Brasil (2001-2010) – Em milhões (R\$)

ANO	RECEITAS PRÓPRIAS UF			TRANSF. DA UNIÃO				TOTAL RECURSOS	% UF	% UNIÃO
	Fundef / Fundeb	Receitas Financeiras	TOTAL	Complemento Fundeb	Transf. Voluntárias	Cota SE	TOTAL			
2001	10.660		10.660	452		2.046	2.498	13.158	81,0%	19,0%
2002	11.748		11.748	422		2.405	2.827	14.575	80,6%	19,4%
2003	12.394		12.394	336		2.656	2.992	15.386	80,6%	19,4%
2004	13.492		13.492	485	1	2.427	2.913	16.405	82,2%	17,8%
2005	15.027		15.027	395	1	3.525	3.921	18.948	79,3%	20,7%
2006	15.984		15.984	314	3	4.156	4.473	20.457	78,1%	21,9%
2007	21.825		21.825	2.012	4	4.254	6.270	28.095	77,7%	22,3%
2008	30.345		30.345	3.174	5	5.266	8.445	38.790	78,2%	21,8%
2009	35.200		35.200	5.070		5.753	10.823	46.023	76,5%	23,5%
2010	39.595		39.595	5.353		6.629	11.982	51.577	76,8%	23,2%
TOTAL	206.270	0	206.270	18.013	14	39.117	57.144	263.414	78,3%	21,7%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2010.

Os dados relativos às transferências voluntárias da União aos demais entes federativos (estados e municípios) para a série histórica não foram obtidos em tempo hábil junto à Coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

O atual arranjo do pacto federativo que envolve a transferência dos tributos arrecadados pelos entes federativos está normatizado no texto da CF-1988 e regulamentado pelo Código Tributário Nacional (CTN), que o recepcionou. Apesar de o CTN tratar-se de uma lei publicada durante o período da ditadura militar (Lei nº. 5.172/1966), a Assembleia Constituinte de 1988 optou por sua manutenção, compreendendo o “jogo de forças” estabelecido naquele fórum contemplava as demandas por maior descentralização de recursos por Estados e Municípios tencionavam-se com o interesse da União pela centralização da arrecadação.

Segundo Cruz (2009, p. 115), a partilha de recursos tributários é caracterizada por quatro tipos de repasses: 1) participação em parcelas legais dos recursos arrecadados (ITR, ICMS e IPVA); 2) fluxo de participação por parcelas constitucionalmente estabelecidas (FPM, FPE); 3) Fluxos definidos legalmente (repasses do Sistema Único de Saúde – SUS e complementação do Fundeb); e 4) fluxos voluntários (convênios e outras transferências discricionárias).

Compreendendo essa dinâmica, a União utilizou-se ao longo da década de 1990 de estratégias para recomposição de sua capacidade de arrecadação e (re)centralização de recursos. Para tanto, ampliou a participação das contribuições na composição do total da arrecadação. Segundo Cruz (2009, p. 131), para o período de 2001-2005, “65% do total arrecadado pela União não decorre dos impostos ou taxas federais”, o que fortalece o sentido de desobrigação da União em relação a Estados e Municípios no tocante à educação.

Dimensão	União	Estados	Municípios
Impostos Próprios (Arrecadação própria)	IR (53%) IPI (53%) IOF II IE IGF	ICMS (75%) IPVA (50%) ITDB IRRF servidores estaduais	ISSQN IPTU ITBI IRRF servidores municipais
Transferências Federativas (Recebidas)		IOF – Ouro (70%) Adicional IR FPE (IR 21,5% +IPI 21,5%) IPI – Exp 7,5%	IOF – Ouro (30%) ICMS (25%) IPVA (50%) FPM (IR 22,5% +IPI 22,5%) IPI – Exp 7,5%
Transferências demandadas (Projetos Específicos e FNDE)	Fundos Regionais (IR 3% + IPI 3%)		

Quadro 1: Modelo de partilha dos impostos.
Fonte: Monlevade (2007), com adaptações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo, realizado a partir de uma investigação empírica dos dados relativos a composição dos fundos de financiamento da educação da primeira década de 2000, Fundef e Fundeb, para os estados da Bahia e Sergipe, foi possível contemplar o grau de responsabilidade financeira (em termos nominais e relativos) desses entes federativos no financiamento da educação básica do seus sistemas públicos, assim como identificou o grau de responsabilidade financeira da União, no que tange à manutenção da educação básica.

Os dados obtidos junto ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN) ratificam o fenômeno já indicado na literatura quanto ao processo de desresponsabilização da União no financiamento da educação básica.

A revisão de literatura aqui apresentada possibilitou identificar a necessidade de pautar o processo de discussão do financiamento da educação básica transitando sobre os eixos da repactuação federativa, reforma tributária, aprovação de planos nacionais de educação referenciado em percentual de produção nacional de riqueza e pela efetivação do conceito do custo aluno-qualidade como esforços necessários ao alcance de condições apropriadas para o desenvolvimento do ensino em todo o território nacional.

A revisão teórica evidenciou, ainda, que a temática federativa e seus desdobramentos, bem como a necessidade de reforma tributária, caracterizam-se como discussão transversal que alcança aspectos sociais, históricos e econômicos no Brasil, mas que a educação, face sua primazia constitucional sobre os demais direitos sociais, deve ser priorizada.

Nesse cenário, os estados nordestinos, tomados a Bahia e Sergipe como símbolos no presente trabalho, em razão das suas restritas capacidades econômicas e tributárias, em

diferentes escalas, sofrem pela omissão da participação da União na (co)responsabilidade pela oferta e financiamento da educação básica. No estado da Bahia, a participação da União representa 41,9% do total dos recursos investidos em educação básica, e em Sergipe essa participação recua a 14,2%.

Esses resultados indicam uma proporcionalidade inversa na participação da União à capacidade econômica dos estados, relativa a formação dos fundos de financiamento da educação, ensejando a necessidade de ações capazes de reverter o cenário de desempenho educacional adverso nesses e em outros entes federativos.

A demanda por ajustes na configuração do sistema federativo do financiamento da educação básica passa necessariamente na readequação metodológica da fixação do gasto-aluno anual, tornando-o instrumento de complementação de recursos da União aos demais entes federativos e o deslocamento do pacto federativo a uma dimensão capaz de superar as desigualdades regionais que se constituem como empecilhos à promoção da qualidade da educação nos entes federativos com reduzida capacidade econômica, constatado a condição brasileira de déficit em investimento *per capita* em educação básica, conforme assinalado pelos dados da OCDE.

Salienta-se que os dados relativos às transferências voluntárias da União para os demais entes federativos (estados e municípios) e para os estados da Bahia e Sergipe, objetos do presente estudos, para a série histórica selecionada (2001-2010) não foram obtidos em tempo hábil junto à Coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o que representou limitação no escopo do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

BAHIA (Estado). Fundeb: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. *Transparência Bahia*. Portal Institucional de Acesso: Gestão Financeira e Orçamentária do Estado da Bahia. 2011. Disponível em: <http://www.sefaz.ba.gov.br/administracao/transparencia_bahia/index_fundef.htm>. Acesso em: 19 mar. 2011.

BRASIL (Constituição). *Constituição de República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em 06 set. 2010.

_____. Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb. *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 25 maio 2010.

_____. Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). *Diário Oficial da União*, Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE. *Anais da Conferência Nacional*

de Educação - Conae 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Brasília: MEC, 2011. 1-2 v.

CRUZ, R. E. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque.* 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, USP, São Paulo.

MONLEVADE, J. A. *Para entender o Fundeb.* Ceilândia-DF: Idea, 2007.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OCDE. *Education at a Glance 2011: OECD Indicators.* Paris: OCDE, Sept. 20011.

PARENTE, J.M.; CONCEÇÃO, S.H. Um estudo multivariado do perfil do diretor das escolas públicas de Itabaiana (SE). In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE NORDESTE, 20. *Anais...* Belém: UFAM, 2011. p. 1-13.

PINTO, J. M. R. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* Brasília-DF: Plano, 2000.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da Pesquisa Aplicada a Ciências Sociais. In: *Como elaborar trabalhos monográficos.* BEUREN, I. M. (Org.). 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

ROSSINHOLI, M. *Política de financiamento da educação básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb.* Brasília: Liber Livro, 2010.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.* Disponível em <https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefEstadual.do?acao=atualizar&pag=result&ano=2005&periodo=-1&cod_uf=29>. Acesso em 07 jan. 2012.

TESOURO NACIONAL. *Transferências Constitucionais.* Estados e Municípios. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em 07 jan. 2012.

VERHINE, R. E. *Financiamento da Educação Básica: um estudo de receitas e gastos das redes de ensino da Bahia – Foco no Fundef.* Relatório de Pesquisa. Salvador: UFBA, ISP, 2003.