UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ

**Pacto federativo e financiamento da educação:
a função supletiva e redistributiva da União -
o FNDE em destaque**

São Paulo
2009

ROSANA EVANGELISTA DA CRUZ

**Pacto federativo e financiamento da educação:
a função supletiva e redistributiva da União -
o FNDE em destaque**

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para a obtenção do título de
Doutor em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo

São Paulo
2009

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

379.32(81)
C957p Cruz, Rosana Evangelista da
Pacto federativo e financiamento da educação : a função
supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque /
Rosana Evangelista da Cruz ; orientação Rubens Barbosa de
Camargo. São Paulo : s.n., 2009.

434 p. il, grafs. tabs.

Tese (Doutorado – Programa de Pós-Graduação em
Educação. Área de Concentração : Estado, Sociedade e
Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São
Paulo.

1. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - Brasil
2. Financiamento da educação - Brasil 3. Política educacional -
Brasil 4. Relações fiscais intergovernamentais - Brasil
5. Federalismo - Brasil I. Camargo, Rubens Barbosa de , orient.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Rosana Evangelista da Cruz

Pacto Federativo e Financiamento da Educação:

a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque

Tese apresentada à Faculdade de Educação da
Universidade de São Paulo para a obtenção do
título de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e
Educação

Orientador: Prof. Dr. Rubens Barbosa de
Camargo

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo

Instituição: Universidade de São Paulo Assinatura: _____

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto

Instituição: Universidade de São Paulo Assinatura: _____

Prof. Dra. Lisete Regina Gomes Arelaro

Instituição: Universidade de São Paulo Assinatura: _____

Prof. Dr. Luís Carlos Sales

Instituição: Universidade Federal do Piauí Assinatura: _____

Prof. Dr. Nicholas Davies

Instituição: Universidade Federal do Fluminense Assinatura: _____

Àqueles que, permanentemente, das diferentes formas possíveis, envidam esforços na construção de uma a escola pública laica e de qualidade.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, que soube, com bastante sabedoria, orientar este trabalho, sempre respeitando e incentivando a autonomia intelectual, sabendo ser um grande amigo nos momentos mais difíceis desta árdua caminhada.

Aos meus pais, irmãs e familiares do Piauí e de São Paulo, que, mesmo não compreendendo o exato sentido de tanto estudo e ausência, estiveram sempre me apoiando e incentivando.

À Universidade Federal do Piauí, que permitiu, por meio do Programa de Incentivo à Capacitação Docente, a realização deste doutorado.

A todas as pessoas e instituições que contribuíram para a realização desta pesquisa, fornecendo-me informações e documentos, em especial ao MEC, ao FNDE e aos entrevistados.

Ao Almir Pereira de Souza, técnico do FNDE, cujo apoio foi determinante na coleta dos dados de execução financeira da autarquia. Sem sua colaboração, com certeza, a pesquisa estaria prejudicada.

Ao Adalberto Domingos da Paz e à Kátia Neves Fontes Fernandes, que, permeados por uma visão crítica sobre o papel das universidades na avaliação das políticas públicas, possibilitaram acesso a vários documentos e informações sobre o FNDE, os quais foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa.

À Hilda Souza Pereira, Renalva Barreto Coelho, Sebastião Jader Leite de Souza, Francisco Stélio Soares, Weber Gomes de Sousa e demais funcionários do FNDE que, de forma direta ou indireta, colaboram para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos professores do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí, que tiveram sua carga de trabalho aumentada para permitir a realização deste doutorado.

À Superintendência de Representação do governo do Estado do Piauí em Brasília que, sempre que precisei, esteve pronta a me apoiar.

Ao Núcleo de Educação da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira Câmara dos Deputados e à Secretaria do Tesouro Nacional, pelas informações fornecidas.

À Assessoria do Partido dos Trabalhadores da Câmara dos Deputados, especialmente a Carlos Baldijão, que, por inúmeras vezes, se dispôs a esclarecer dúvidas sobre a execução dos recursos públicos.

À Campanha Nacional em Defesa da Educação e à Ação Educativa, que, advogando o protagonismo da sociedade civil na defesa da educação pública, possibilitaram importantes momentos de formação.

Aos professores Nalú Farenzena, Nicholas Davies e Romualdo Portela de Oliveira, pelas valiosas críticas e sugestões apresentadas durante o exame de qualificação. Especialmente à Nalú, que, generosamente, foi uma suplente participativa e propositiva.

Aos professores Marta Arretche, Rui Affonso e Sérgio Prado, que me aceitaram como aluna ouvinte em suas disciplinas e propiciaram conversas muito esclarecedoras sobre o federalismo brasileiro.

Ao grande intelectual Vitor Henrique Paro, que tão bem me acolheu em seu Grupo de Estudos e Pesquisas em Administração Escolar (GEPAE), por meio do qual pude compreender o real significado da palavra educação.

Aos amigos do grupo de orientação do Rubens, o famoso GERUB, com os quais pude compartilhar importantes momentos de estudo e reflexão: Kátia, Andréa, Márcia, Cileda, Glaziela, Telu, Dalva, Fabrício, Bruno, Ideliz, Mariana e Bruno.

Aos amigos do GEPAE que participaram da discussão da versão preliminar do relatório de qualificação: Cidinha, Hérika, Peter, Simone, Mary, Silvana, Reinaldo, Hamilton, Flávio e Vitor, assim como aqueles que estiveram presentes em tantas outras discussões importantes deste grupo de estudos: Márcia, Bianca, Teise, Theresa, Newton e Cileda.

Aos amigos e amigas Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação e da Rede de Pesquisadores em Financiamento da Educação, com os quais pude reforçar o entendimento da necessidade de articulação entre produção científica, compromisso político e transformação social.

À Vera Peroni, Theresa Adrião e demais amigas da pesquisa sobre o PDDE (Regina, Teise, Liliene, Williams e Theresinha), com os quais tive a oportunidade de compartilhar o intenso aprendizado da pesquisa científica.

Às queridas amigas Andréa Gouveia, Kátia Santos e Márcia Jacomini, amizades conquistadas desde o mestrado, que estiveram presentes nos melhores e piores momentos desta caminhada, ajudando de todas as formas possíveis, inclusive participando da discussão do relatório de qualificação.

Às equipes da secretaria do Departamento de Administração Escolar e da secretaria da Pós-Graduação da Faculdade de Educação da USP, que sempre foram muito solícitos, em todos os momentos.

Aos amigos Adilson Barbosa, Gilsely Barreto e Sueli Rodrigues que tão bem me acolheram em suas casas e que tornaram momentos áridos em Brasília mais fáceis de serem superados.

Ao querido amigo Roberto, que propiciou excelentes condições de trabalho ao ceder sua casa durante um ano, no decorrer do doutorado.

Aos amigos históricos de todos os momentos: Lilian Cristina Paulo, Maria Aparecida Monção Guedes, Maria Regina Rodrigues, Célia Aparecida de Sousa, Carlos Roberto de Castro e Claudelir Correa Clemente amizades sólidas que distância não pôde apagar.

Às amigas Maria do Socorro Lages de Carvalho e Samara Oliveira Silva que, mesmo a distância, se fizeram presentes durante toda a jornada do doutorado, inclusive colaborando na construção da tabela preliminar de caracterização das condições socioeconômicas dos estados.

Aos amigos e amigas de Teresina, que souberam compreender meu afastamento temporário dos nossos importantes momentos de ação coletiva, mas que se fizeram presentes durante todo o tempo, em especial a Sueli Rodrigues, Maura Duarte, Bispo, Penha Feitosa, Auriana Cabral e Rommel Brito. Também aos amigos Wirton e Kininha, que se fizeram presentes nesta caminhada.

Aos amigos Maria do Carmo Alves do Bomfim e Luís Carlos Sales, pela amizade e pelo incentivo permanente no processo de realização desta pesquisa.

Aos amigos recentes, que compartilharam momentos importantes de desenvolvimento deste trabalho: Naldo Andrade, Rosilene Nunes e Renata Pellaes.

Àqueles que, sabendo dos desafios a que me propus nesta pesquisa, ofereceram sugestões sobre possíveis caminhos de investigação, sobre referências bibliográficas importantes ou que enviaram materiais relevantes para o desenvolvimento do trabalho: Marcos Bassi, Paulo Sena, Juca Gil, Liliene Luz, Marcelino Pinto, Nicholas Davies, Nalú Farenzena, Luís Araújo, Andréa Gouveia, Salomão Ximenes e Carlos Nunes da Costa.

Uma notícia está chegando lá do Maranhão
Não deu no rádio, no jornal ou na televisão
Veio no vento que soprava lá no litoral
De Fortaleza, de Recife e de Natal
A boa nova foi ouvida em Belém, Manaus,
João Pessoa, Teresina e Aracaju
E lá do norte foi descendo pro Brasil central
Chegou em Minas, já bateu bem lá no Sul

A novidade é que o Brasil não é só litoral
É muito mais, é muito mais que qualquer zona sul
Ficar de frente para o mar, de costas pro Brasil
Não vai fazer desse lugar um bom país

Milton Nascimento e Fernando Brant

RESUMO

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva do União – o FNDE em destaque.** 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

A tese discute as relações entre pacto federativo e financiamento da educação, tendo como eixo a problematização da função supletiva e redistributiva da União, especialmente pelas ações executadas pelo FNDE, no período de 1995 a 2006. Adota-se o pressuposto de que os regimes federados procuram instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos, como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo. No Brasil, esse pressuposto foi reiterado, uma vez que a Constituição Federal explicita que cabe à União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, tendo em vista a diminuição das desigualdades regionais. A pesquisa desenvolvida se configura como uma análise de políticas públicas, tendo como foco o exame dos critérios que fundamentam a distribuição dos recursos federais para a educação pública ofertada pelos estados e municípios, por intermédio do FNDE, procurando a existência de coerência entre os pressupostos que fundamentam a ação dessa autarquia e a distribuição final de seus recursos. A realização da pesquisa envolveu uma rigorosa revisão bibliográfica sobre o conceito de federalismo e sobre o federalismo brasileiro, com base nas obras de autores da Ciência Política e da Economia, como Riker; Lijphart; Stepan; Levi; Hamilton, Madison e Jay; Schultze; Bothe; Théret; Fiori; Affonso, Camargo, A.; Oliveira, F.; Souza, C.; Afonso; Arretche; Abrucio; Casseb; Rezende; Prado, dentre outros. A análise das políticas de financiamento da educação abarcou o estudo da legislação e dos documentos governamentais, assim como das contribuições de pesquisadores da área, como Castro; Davies; Pinto; Oliveira, R.; Gemaque; Santos, K.; Souza Junior e Arelaro. Para a investigação sobre o papel desenvolvido pelo FNDE, além das referências teóricas, como Castro e Parente, dentre outros, foram analisados os documentos e os dados da execução dos recursos geridos pela autarquia, de 1995 a 2006, bem como a legislação que fundamenta os programas implementados. A investigação também contemplou a realização de entrevistas e contatos sistemáticos com vários setores do FNDE, do MEC e da Secretaria do Tesouro Nacional. Para avaliar o padrão de distribuição dos recursos, foi calculado o valor-aluno FNDE, que foi confrontado com os dados referentes às desigualdades sociais e educacionais no Brasil. A pesquisa permitiu concluir que o modelo federativo brasileiro encaminha para um tipo de federalismo caracterizado como executivo, porque, sistematicamente, a União define unilateralmente políticas que confinam a autonomia dos entes federados. Além disso, a questão tributária e as desigualdades regionais se revelaram como limites ao pleno desenvolvimento do modelo federado no país. No campo do financiamento da educação, verificou-se que a União não cumpre a função supletiva e redistributiva prevista constitucionalmente. O FNDE, embora um órgão fundamental de financiamento da educação, ainda cumpre de forma incipiente a tarefa de equalizar oportunidades educacionais, pois, mesmo que se observe importante movimento de definição de critérios equalizadores de distribuição de recursos, os valores geridos pela autarquia e os intervenientes político-partidários, principalmente nas transferências voluntárias, ainda não permitem a diminuição das disparidades nas condições de oferta educacional no país.

Unitermos: federalismo, pacto federativo, política educacional, financiamento da educação, FNDE, função supletiva e redistributiva, equalização de oportunidades educacionais.

Linha de Pesquisa: Estado, Sociedade e Educação

Banca Examinadora: Orientador: Rubens Barbosa de Camargo

Examinadores: José Marcelino de Rezende Pinto,

Lisete Regina Gomes Arelaro, Luís Carlos Sales, Nicholas Davies

Data da Defesa: dia 13 de março de 2009.

Rosana Evangelista da Cruz (1966-) é natural de São Paulo. Formada em Serviço Social e Pedagogia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, fez mestrado em Educação, Universidade de São Paulo (2002), tendo apresentado a dissertação: Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí. Desde 1998 é professora na Universidade Federal do Piauí e membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação e da Rede de Pesquisadores em Financiamento da Educação. E-mail: <roecruz@ufpi.br>.

ABSTRACT

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Federative Pact and Education Funding: supplementary and redistributive function of the Union – FNDE – highlighted 2009.** 434 p. Thesis (Doctorate in Education) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

This thesis discusses the relationship between federative pact and financing of education, whose main point is questioning the supplementary and redistributive function of the Union, especially by the actions implemented by FNDE from 1995 to 2006. It's assumed that the federal administration attempts to establish a minimum standard of equalization under the conditions of access to public services, as one of the core elements for the very survival of the federative pact. In Brazil, this assumption has been reiterated once the Federal Constitution makes clear that it falls to the Union the assignment of supplementary and redistributive function in relation to other federal bodies, aiming to reduce regional inequalities. The research is an analysis of public policies, which focus on the examination of criteria that underpin the distribution of federal resources to the public education offered by states and municipalities, through the FNDE, seeking the existence of consistency between the assumptions underlying the action of that autarchy and the final distribution of its resources. The study comprehended a rigorous bibliographic review on the concept of federalism and on Brazilian federalism, based upon works by authors on economics and political science like Riker; Lijphart; Stepan; Levi; Hamilton; Madison and Jay; Schultze; Bothe; Théret; Fiori; Affonso; Camargo, A.; Oliveira, F.; Souza, C.; Afonso; Arretche; Abrúcio; Casseb; Rezende; Prado among others. Analysis of funding policies for education covered the study of legislation and government documents, as well as the contributions of researchers in the field such as Castro; Davies; Oliveira, R.; Gemaque; Santos, K.; Souza Junior and Arelaro. For research on the role played by FNDE, in addition to theoretical references as Castro and Parente among others, the documents and data used to implement the resources managed by the autarchy from 1995 to 2006 were analyzed, as well as the legislation that gives support to the programs implemented. The investigation also included interviews and systematic contacts with various sectors of FNDE, MEC and the National Treasury. In order to evaluate the resources distribution patterns, the FNDE student-value was calculated and confronted with the data concerning the social and educational inequalities in Brazil. The research made it possible to conclude that the federative Brazilian model moves into a type of federalism characterized as executive because systematically the Union defines unilaterally policies bordering the autonomy of federal bodies. Furthermore, taxation issue and regional inequalities have proved to be the limits to the full development of the federate model in the country. Concerning the funding for education, it was noticed that the Union does not fulfill the redistributive and supplementary function constitutionally provided. Although FNDE is a fundamental body for the financing of education, it still complies incipiently the task of equalizing educational opportunities, and even if it complies with important equalizing movement distribution criteria of resources, the values managed by local autarchy and political interference, especially in voluntary transfers, they still do not allow the reduction of disparities in conditions of educational supply in Brazil.

Keywords: federalism, federative pact, educational policy, the funding of education, FNDE, redistributive and supplementary function, equalization of educational opportunities.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Índices de correção do INPC de dezembro de cada ano a dezembro de 2007	37
Quadro 2 -	Critérios de descentralização das ações executadas diretamente pelo FNDE e pelos organismos internacionais, de 2001 a 2006, por código de projeto/atividade	43
Quadro 3 -	Algumas competências dos entes federados definidas na CF/88 – artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30	88
Quadro 4 -	Modelo de apropriação e partilha dos impostos	98
Quadro 5 -	Coeficiente de Participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE	125
Quadro 6 -	Reuniões realizadas pelo CD/FNDE de 1995 a 2006	203
Quadro 7 -	Valores e critérios para a distribuição dos recursos do PNAE (1995-2006)	220
Quadro 8 -	Ações e critérios de financiamento de PTAs para o ensino fundamental ...	245
Quadro 9 -	Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação infantil	249
Quadro 10 -	Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação de jovens e adultos	250
Quadro 11 -	Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação escolar indígena	251
Quadro 12 -	Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação especial	252
Quadro 13 -	Descrição das fontes operadas pelo FNDE entre 1995 e 2006	291
Quadro 14 -	Classificação das unidades da federação em níveis de desenvolvimento humano, conforme IDH-M, Índice de Exclusão e taxa de analfabetismo e escolarização, em 2000	342

LISTA DE TABELAS

Tabela I.1 –	Valores descentralizados da quota federal do salário-educação, executado nas modalidades 90 (federal) e 72 ou 80 (organismos internacionais), no Distrito Federal, de 2002 a 2006, em valores nominais e percentuais, por projeto/atividade	44
Tabela I.2 –	Valores descentralizados da totalidade dos recursos do FNDE, exceto quota estadual do salário-educação, em valores nominais e percentuais, por projeto/atividade, de 2001 a 2006	45
Tabela 2.1 –	Caracterização dos estados e regiões por área geográfica, população residente, IDH-M e Índice de Exclusão – 2000	117
Tabela 2.2 –	Receita <i>per capita</i> absoluta (R\$/habitante) e receita <i>per capita</i> relativa (<i>per capita</i> nacional 100) dos governos estaduais, por região, em 2000	126
Tabela 2.3 –	Receita <i>per capita</i> absoluta (R\$/habitante) e receita <i>per capita</i> relativa (<i>per capita</i> nacional 100) dos governos estaduais, por UF, em 2000.....	127
Tabela 2.4 –	Composição da carga tributária bruta da União, de 2001 a 2006	131

Tabela 2.5 –	Divisão percentual da Receita Tributária, por esfera de governo, de 1990 a 2005	132
Tabela 2.6 –	População e representação na Câmara e no Senado, por região	137
Tabela 2.7 –	População e representação na Câmara e no Senado, por região – em 2006 ...	139
Tabela 3.1 –	Ensino brasileiro – distribuição percentual das matrículas por dependência administrativa, em 2006	152
Tabela 3.2 –	Gasto em educação por esfera de governo, em valor constante – 1995-2005	160
Tabela 3.3 –	Síntese do CAQi por etapa da educação e localização da escola – em 2005..	163
Tabela 3.4 -	Valor-aluno/ano FUNDEF, por ato presidencial, de 1997-2006 – em valores nominais	167
Tabela 3.5 –	Valor-aluno/ano FUNDEF, por ato presidencial e pela Lei 9.424/96, e débito da União com a complementação do Fundo (1998-2004)	169
Tabela 3.6 –	Distribuição percentual das matrículas no ensino fundamental, em 1997 e 2006, por Unidade da Federação	173
Tabela 3.7 –	Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais – 2000	193
Tabela 3.8 –	Taxa de escolarização líquida e bruta nos ensinos fundamental e médio - 2000	195
Tabela 3.9 –	Gasto público médio com educação por aluno, níveis de ensino, dependência administrativa e região - 1999 (em R\$ 1,00 corrente)	197
Tabela 3.10 -	Gasto público médio com educação por aluno, níveis de ensino, dependência administrativa e Unidade da Federação – 1999	199
Tabela 4.1 -	Forma de cálculo dos valores do PDDE para as escolas públicas de ensino fundamental, em 2006	225
Tabela 4.2 -	Forma de cálculo dos valores do PDDE para as escolas privadas de educação especial, em 2006	226
Tabela 4.3 -	Faixa IFEJA / Coeficiente de diferenciação para estados e Distrito Federal..	231
Tabela 4.4 –	Faixa IFEJA / Coeficiente de diferenciação para municípios	231
Tabela 4.5 -	PNATE – Distribuição dos estados e do DF por faixa do FNR-M	235
Tabela 4.6 -	PNATE – Valores <i>per capita</i> dos municípios por faixa, em cada estado e no DF	236
Tabela 4.7 –	Participação do FNDE nos programas sob a responsabilidade do MEC, em valores nominais, em 2006	287
Tabela 4.8 –	Transferências voluntárias do governo federal e transferências automáticas e voluntárias do FNDE para as esferas municipal, estadual e Distrital, em valores nominais e percentuais (2001-2006)	290
Tabela 5.1 –	Totalidade dos recursos da execução orçamentária da despesa do FNDE – empenho liquidado, de 1995 a 2006, inclusive a QESE, em valores nominais, reais e percentuais, convertido pelo INPC dez/2007	294
Tabela 5.2 -	Recursos geridos pelo FNDE por gestão, em valores reais, INPC dez/2007, exceto a QESE	296

Tabela 5.3 -	Execução orçamentária da despesa do FNDE – empenho liquidado, por região, com e sem QESE, em valores nominais e percentuais, de 2001 a 2006	298
Tabela 5.4 -	Execução orçamentária da despesa do FNDE – empenho liquidado, por Unidade da Federação, em valores nominais e percentuais, com e sem a QESE, de 2001 a 2006	299
Tabela 5.5 -	Valores totais e percentuais dos recursos administrados pelo FNDE, com e sem a QESE, por modalidade de aplicação – 2001 a 2006 – em valores nominais	301
Tabela 5.6 -	Execução percentual da totalidade dos recursos geridos pelo FNDE, inclusive QESE, de 2001 a 2006, por modalidade de aplicação e Unidade da Federação	302
Tabela 5.7 -	Execução orçamentária da despesa do salário-educação, de 1995 a 2006, por região, em valores nominais, incluindo o produto da aplicação da quota federal	305
Tabela 5.8 -	Execução percentual do salário-educação, de 1995 a 2006, por Unidade da Federação, incluindo o produto da aplicação da quota federal	306
Tabela 5.9 -	Média de distribuição percentual das quotas estadual e municipais do salário-educação (QEMSE) entre as redes de ensino, por Unidade da Federação, de 2004 a 2006	308
Tabela 5.10 -	Execução percentual da QFSE por Unidade da Federação e gestão presidencial	310
Tabela 5.11 -	Valores totais e percentuais da QFSE administrados por modalidade de aplicação – 1995 a 2006 – em valores nominais	311
Tabela 5.12 -	Recursos geridos pelo FNDE, inclusive a QESE, em valores nominais e reais, convertidos pelo INPC dez/07, matrículas no ensino fundamental (EF) das redes estaduais e municipais e valor-aluno/ano FNDE	313
Tabela 5.13 -	Valor-aluno salário-educação, total e quotas estadual (QESE) e federal (QFSE), por região, de 1995 a 2006, em valores reais, conforme INPC dez/2007, tendo como referência as matrículas do ensino fundamental regular estadual e municipal	315
Tabela 5.14 -	Valor-aluno QESE/matrículas da rede estadual, por região e gestão presidencial, em valores reais, conforme INPC dez/2007	317
Tabela 5.15 -	Valor-aluno QESE/matrículas da rede estadual, por Unidade da Federação e gestão presidencial, em valores reais, conforme INPC dez/2007	318
Tabela 5.16 -	Valor-aluno quota municipal (QMSE) e estadual (QESE) do salário-educação, por Unidade da Federação, de 2004 a 2006, em valores reais, conforme INPC dez/2007	320
Tabela 5.17 -	Valor-aluno QFSE, por Unidade da Federação e gestão presidencial, de 1995 a 2006, em valores reais, conforme INPC dez/2007	322
Tabela 5.18 -	Distribuição total da quota federal do salário-educação, de 2002 a 2006, em valores reais e percentuais, convertidos pelo INPC de dez/2007, e valor-aluno QFSE, por UF, com e sem descentralização dos recursos	325

Tabela 5.19 -	Distribuição dos recursos do FNDE, sem a QESE, de 2001 a 2006, em valores reais e percentuais, convertidos pelo INPC de dez/2007, o valor-aluno, por Unidade da Federação, com e sem descentralização dos recursos	327
Tabela 5.20 -	Valor-aluno FNDE, após descentralização, sem a QESE, por região, por biênios, de 2001 a 2006, em valores reais, convertidos pelo INPC de dez/07	329
Tabela 5.21 -	Valor-aluno FNDE, após descentralização, sem a QESE, por Unidade da Federação, de 2001 a 2006, por biênio, em valores reais convertidos pelo INPC de dez/07	330
Tabela 5.22 -	Execução orçamentária da despesa do FNDE, empenho liquidado, por tipo de aplicação, em valores nominais, de 1995 a 2006	333
Tabela 5.23 -	Valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, nas modalidades 30 e 40 de aplicação (estados, DF e municípios), em valores reais, conforme INPC dez/2007, por Unidade da Federação, em biênios, de 2001 a 2006	337
Tabela 5.24 -	Valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, na modalidade 30 de aplicação (estados e Distrito Federal), em valores reais, conforme INPC de dez/2007, por Unidade da Federação, em biênios, de 2001 a 2006	339
Tabela 5.25 -	Correlação entre a classificação das unidades da federação a partir do Índice de Desenvolvimento Composto (IDC); valor-aluno FNDE sem a QEMSE, de 2001 a 2006; valor-aluno QFSE, de 2002 a 2006; e valor-aluno transferências voluntárias para estados e municípios, de 2001 a 2006	344
Tabela 5.26 -	Relação entre a classificação do Índice de Desenvolvimento Composto (IDC) e o valor-aluno FNDE, por biênio (2001/2002 e 2005/2006)	346
Tabela 5.27 -	Relação entre Índice de Desenvolvimento Composto (IDC) e valor-aluno transferências voluntárias para estados, municípios e Distrito Federal, por biênio (2001/2002 e 2005/2006), em valores reais	348

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 -	Índice de Exclusão 2000 - por região	122
Gráfico 2 -	<i>Per capita</i> das unidades da federação, em 2003, sem a complementação federal do FUNDEF, quando o valor mínimo nacional aluno/ano era de R\$ 446,00 e R\$ 468,30	176
Gráfico 3 -	Arrecadação bruta do salário-educação – 1995 a 2006	190
Gráfico 4 -	Distribuição percentual dos recursos do FNDE, de 1995 a 2006, exceto QESE	295
Gráfico 5 -	Evolução percentual da execução orçamentária da despesa do FNDE, empenho liquidado, por tipo de aplicação (automáticas, diretas, voluntárias e atividades meio) de 1995 a 2006	334

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AIR	Adicional do Imposto de Renda
AL	Alagoas
AM	Amazonas
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
AP	Amapá
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APM	Associação de Pais e Mestres
BA	Bahia
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade inicial
CD/FNDE	Conselho Deliberativo do FNDE
CE	Ceará
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria Geral da União
CIDE	Contribuição de Intervenção e Domínio Econômico
CLSS	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COAPE	Coordenação de Orientação e Análise de Projetos Educacionais
COFF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONORF	Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
DEMEC	Delegacia Regional do MEC
DESOC	Departamento de Programas Sociais
DF	Distrito Federal
DF	Distrito Federal
DGP	Direção Geral do Projeto
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EE	Educação Especial
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ES	Espírito Santo
EUA	Estados Unidos
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FCO	Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo de Desenvolvimento do Nordeste
FNO	Fundo de Desenvolvimento do Norte
FNR-M	Fator de Necessidade de Recursos dos Municípios
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Desenvolvimento da Escola
GO	Goiás
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDC	Índice de Desenvolvimento Composto
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-E	Índice de Desenvolvimento Humano – Educação
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IE	Imposto Exportação
IFEJA	Índice de Fragilidade Educacional de Jovens e Adultos
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
II	Imposto sobre Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS	Instituto Nacional da Seguridade Social
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IOF-ouro	Imposto sobre Operações Financeiras sobre a extração do minério ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp.	Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação
IPRS	Índice Paulista da Responsabilidade Social
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBD	Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos “ <i>Causas Mortis</i> ”
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - <i>inter vivos</i>
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA-F	Imposto sobre o Valor Adicionado - Federal
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MA	Maranhão

MARE	Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
MPOG	Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão
MS	Mato Grosso do Sul
MT	Mato Grosso
NUPPEGE	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas e Gestão da Educação
ONG	Organização Não-Governamental
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PA	Pará
PAED	Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PB	Paraíba
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE	Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNBE	Programa Nacional de Biblioteca na Escola
PNE	Plano Nacional de Educação
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNLEM	Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio
PNLi	Programas Nacionais do Livro
PNSE	Programa Nacional de Saúde do Escolar
PNTE	Programa Nacional de Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROINESP	Programa de Informatização na Educação Especial
PROINFO	Programa Nacional de Informática na Educação
PROINSPE	Programa Integrado de Inspeção em Empresas e Escolas
PROMED	Programa de Melhoria de Expansão do Ensino Médio
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrata
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PT	Partido dos Trabalhadores
PTA	Plano de Trabalho Anual
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PV	Partido Verde
QEMSE	Quota Estadual e Municipal do Salário-Educação
QESE	Quota Estadual do Salário-Educação
QFSE	Quota Federal do Salário-Educação
QMSE	Quota Municipal do Salário-Educação
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte
RO	Rondônia
RP	Restos a pagar
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SE	Sergipe
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SEESP	Secretaria de Educação Especial
SEF	Secretaria de Ensino Fundamental
SEIF	Secretaria de Educação Infantil e Fundamental
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIAFI	Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal
SME	Sistema de Manutenção de Ensino Fundamental
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TO	Tocantins
UEx	Unidade Executora
UF	Unidade da Federação
UNDIME	União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZAP	Zona de Atendimento Prioritário

SUMÁRIO

Introdução	22
1 – O federalismo em debate	48
1.1 Os determinantes da adoção e manutenção da organização federal	56
1.2 O federalismo e a questão da centralização e da descentralização	64
1.3 Federalismo, questão fiscal e transferências intergovernamentais	69
2 – O federalismo brasileiro	78
2.1 Notas históricas	78
2.2 A Constituição Federal de 1988 – um novo pacto federativo	86
2.2.1 As competências e a autonomia dos entes federados	88
2.2.2 Disponibilidade de recursos financeiros	95
2.3 O contexto 1995 a 2006	100
2.3.1 A questão da descentralização e da (re)centralização	106
2.4 Desigualdades regionais no Brasil, a questão tributária e representação política	111
2.4.1 A questão tributária	112
2.4.2 A questão fiscal e as políticas redistributivas	115
2.4.3 A representatividade política dos estados e na vontade nacional	136
3 – Relações federativas e o financiamento da educação pública no Brasil	144
3.1 A questão do direito à educação	144
3.2 As responsabilidades dos entes federados	146
3.3 A matriz de financiamento da educação pública	155
3.3.1 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)	164
3.3.2 O salário-educação	184
3.4 Desigualdades educacionais	192
4 – O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	201
4.1 Critérios de distribuição de recursos	215
4.1.1 A assistência financeira automática	217
4.1.1.1 O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)	218

4.1.1.2 O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	223
4.1.1.3 Transferências automáticas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA)	229
4.1.1.4 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	233
4.1.1.5 O Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED)	237
4.1.2 A assistência financeira direta	238
4.1.2.1 Os Programas Nacionais do Livro (PNLi)	239
4.1.3 A assistência financeira voluntária	243
4.1.3.1 A sistemática de apresentação e aprovação dos PTAs	255
4.2 A construção dos critérios para o atendimento do FNDE	262
4.3 A representatividade dos recursos do FNDE	286
5 – O FNDE e o financiamento da educação	291
5.1 O salário-educação	304
5.2 O valor-aluno FNDE	313
5.2.1 O valor-aluno salário-educação	315
5.2.2 O Valor-aluno FNDE após a descentralização	326
5.3 A natureza das transferências do FNDE – entre o automático/universal e o voluntário	332
5.4 O FNDE e as desigualdades socioeconômicas e educacionais	341
Considerações Finais	350
Referências	370
Anexos	407

Introdução

A República Federativa do Brasil é organizada de tal forma que abarca a existência de três esferas governamentais: a União, os estados e os municípios, quais respondem por políticas públicas para a mesma base territorial, o que remete à necessidade de divisão de responsabilidades, de forma a evitar justaposições que impeçam o adequado desenvolvimento de políticas que visem ao bem-estar público. Entretanto, nem sempre o aparato legal e institucional e as relações estabelecidas garantem organicidade às políticas e ações desenvolvidas.

A Constituição Federal de 1988 foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro, uma vez que explicitou os mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios e ampliou a capacidade de intervenção dos municípios ao reconhecê-los como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. O novo sistema envolveu, também, a definição de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.

Na década de 1990, as reformas políticas no Brasil encaminharam-se para um processo de estímulo à descentralização de ações e políticas, suscitando a discussão sobre o financiamento das mesmas. Embora a União, como maior arrecadadora de recursos públicos no país, execute transferências governamentais, no âmbito político e acadêmico o debate apresentou como questão fundamental o federalismo no Brasil, no que diz respeito a uma maior concentração de recursos na esfera federal e à centralização na definição das políticas, impedindo o efetivo compartilhamento do poder e a autonomia dos entes federados.

No campo educacional, ocorreu o mesmo questionamento, uma vez que a Constituição Federal também definiu compartilhamento de responsabilidades, encaminhando a oferta da educação básica para as esferas estadual e municipal, assim como reforçando a vinculação de recursos públicos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, o cerne da questão é o processo crescente de centralização da definição das políticas educacionais pelo governo federal, embora existam mecanismos de descentralização das responsabilidades de execução de tais políticas.

O Ministério da Educação é o órgão responsável por colocar em curso as políticas educacionais do governo federal, porque compete à União a coordenação da política nacional

de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, conforme previsto na legislação. Entretanto, a maior parte dos recursos federais para a educação é direcionada para a sua própria rede de atendimento, sobremaneira o atendimento ao ensino superior.

No que diz respeito à educação básica, a participação do governo federal é irrisória. Segundo dados do Censo Escolar de 2006, a oferta federal para a educação infantil (0,04%) e ensino fundamental (0,08%) e médio (0,76%) não chega sequer a um 1% do total de matrículas das diferentes redes de ensino do país. Na educação básica, apenas as matrículas na educação profissional são mais significativas, alcançando 10,73%, em 2006. Esses dados revelam que os estados, o Distrito Federal e os municípios são os maiores responsáveis pela educação básica no país, cabendo à União prestar assistência aos entes federados, com o intuito de efetivar sua função supletiva e redistributiva, prevista na Constituição Federal.

Para exercer tal função, o governo federal conta com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), que atua no financiamento das ações suplementares voltadas, principalmente, para o ensino fundamental público ofertado por estados e municípios. Essa autarquia tem importante papel nas políticas federais para a educação, uma vez que tem por objetivo viabilizar aquilo que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino.

A necessidade desse tipo de intervenção equalizadora revela o que muitos autores consideram como um problema central do federalismo brasileiro, as desigualdades sociais e regionais, que resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso a serviços públicos nas diferentes regiões e redes de ensino do país, denunciando o que Sérgio Prado define como disparidades sociais, ou seja, a “possibilidade de que cidadãos iguais, em jurisdições diferentes, venham a receber serviços públicos em qualidade e quantidade desiguais.” (2003a, p. 16). Nesse sentido, percebendo a complexidade da questão federativa, a presente pesquisa se propõe a investigar as relações existentes entre pacto federativo e financiamento da educação básica, centrando a análise na função supletiva e redistributiva da União, realizada, principalmente, pelas ações desenvolvidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A motivação para desenvolver esta investigação surgiu durante o desenvolvimento da dissertação de mestrado em Educação.¹ Ao analisar o processo de implementação do Projeto Nordeste para a Educação Básica, financiado pelo Banco Mundial e pelo governo brasileiro, evidenciou-se que esse projeto se justificava pela necessidade de combater as desigualdades regionais, sendo suas ações intermediadas pelo FNDE, que, além da operacionalização dos projetos de cooperação internacional, desenvolvia uma variedade de programas junto a estados e municípios. A referida pesquisa indicou a existência de vários condicionantes nas relações estabelecidas entre o Banco Mundial e a União, e entre a União, os estados e os municípios, assim como entre os estados e seus respectivos municípios.

A experiência de pesquisa vivenciada durante o mestrado, as atividades docentes realizadas na Universidade Federal do Piauí, na Área de Fundamentos Político-Administrativos da Educação, assim como a participação em pesquisas sobre políticas educacionais², têm reforçado a necessidade de aprofundar os estudos sobre os mecanismos e estratégias executadas pelo governo federal ao ofertar condições financeiras para estados e municípios garantirem o atendimento educacional, principalmente da etapa obrigatória da educação básica, o ensino fundamental.

A necessidade de realização de uma pesquisa nesta perspectiva de análise sobre o papel do governo federal também está ancorada na constatação de que, embora exista um sistema de arrecadação e de transferência de recursos advindos dos tributos, com o objetivo de prover condições para o exercício de responsabilidades com a promoção de políticas sociais básicas para cada ente federado, o pacto federativo brasileiro convive com intensas desigualdades sociais e regionais, as quais afetam claramente a capacidade arrecadadora de alguns entes federados, demandando da União o exercício de sua função supletiva e redistributiva, o que ocorre por inúmeras estratégias.

No âmbito educacional, dentre tais estratégias, se inserem as políticas desenvolvidas pelo FNDE, que, em 2006, executou 93% do total de recursos operados pelo MEC, excluindo-se as atividades administrativas e o ensino superior e tecnológico, conforme dados de

¹ A dissertação de mestrado, intitulada “Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí”, foi defendida em 2002, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (CRUZ, 2002).

² 1) O processo de implantação e o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério no Piauí: 1998-2000 (Fundação Ford e ANPAE); 2) Custo e as condições para um ensino de qualidade: o caso do Piauí – INEP (OLIVEIRA, A., et al., 2005); 3) Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa custo-aluno-ano em escolas de educação básica - INEP (CAMARGO, R., et al., 2006); e 4) O Programa Dinheiro Direto na Escola: uma redefinição do papel do Estado na Educação? – CNPq (PERONI; ADRIÃO, 2006).

execução por programas apresentados no Sistema de Acompanhamento Financeiro do governo federal, sendo, portanto, inegável a relevância do papel que desempenha no âmbito das políticas educacionais voltadas aos estados e municípios.

As ações do governo federal realizadas por intermédio do FNDE ocorrem por meio de assistência financeira direta, automática e voluntária. As duas primeiras formas de assistência baseiam-se em critérios claramente definidos e mensuráveis, em geral no número de alunos apurados pelo Censo Escolar realizado nacionalmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em alguns casos com diferenciais conforme regiões ou características dos alunos atendidos por tais políticas. A modalidade de assistência financeira voluntária ocorre, principalmente, mediante a celebração de convênios, dependendo de inúmeros fatores técnicos e políticos para a sua operacionalização, como alertou Jacques Velloso ao analisar o comportamento da distribuição dos recursos do FNDE na década de 1980, momento em que havia a predominância de “critérios clientelísticos ou outros que não atendem a um fim redistributivo ou, ainda, para o consumo pelo próprio Ministério.” (1988, p. 31).

Considerando a riqueza e a complexidade das ações desenvolvidas pelo FNDE e a constatação do pequeno número de estudos acadêmicos globais sobre as ações dessa autarquia e suas políticas, articulados com a questão federativa, observa-se a necessidade de trabalhos com esse foco. Dentre os estudos realizados sobre o FNDE ou sobre suas políticas, destacam-se as produções de Jorge Abrahão de Castro (1996, 1997, 2000); Sonia Draibe (1999); Jorge Abrahão de Castro, Angela Barreto e Paulo Corbucci (2000); e Claudia Parente (2001), que tratam das políticas desenvolvidas pelo órgão no contexto de redefinição das políticas educacionais nos anos de 80 ou 90 do século passado, aprofundando a análise dos programas que consideram de maior impacto para a reforma educacional. Aspectos centrais das ações de financiamento da educação pelo FNDE, em diferentes períodos históricos, também podem ser encontrados em Jacques Velloso (1988); José Melchior (1987); e Maria de Fátima Lo Bello (1999).

Castro (1997) analisa o conflituoso processo (latente ou manifesto) de tomadas de decisões a respeito dos gastos do MEC na década de 1980, incluindo aquelas realizadas pela Fundação de Assistência ao Educando (FAE) e pelo FNDE. O autor também aborda, especificamente, o processo de fusão da FAE ao FNDE, em 1997, discutindo o impacto dessa mudança no processo de gasto e nos aspectos políticos e institucionais da interação MEC/FNDE (CASTRO, 2000). As duas referências históricas foram muito importantes para a análise desenvolvida no capítulo 4 desta tese.

Entre os esforços para analisar as ações do governo federal no âmbito das políticas sociais ou educacionais, debatendo, articuladamente, as temáticas referentes ao federalismo, à descentralização e ao financiamento perpassando, de forma mais complexa, as três categorias no debate da política educacional nos anos de 1990, destacam-se os trabalhos de Jorge Abrahão de Castro (1997); Marisa Duarte e Vanessa Teixeira (1999); Marta Arretche (2000); e Janete Azevedo (2002). Para além das políticas dos anos de 1990, Gilda Araújo (2005) desenvolve tese sobre municípios, federação e educação, partindo de uma abordagem conceitual no campo da história das instituições e idéias políticas no Brasil.

Dessa forma, a presente pesquisa inclui-se entre os estudos que pretendem abordar as políticas de financiamento da educação, aprofundando a discussão sobre a execução do papel redistributivo e supletivo da União em relação aos demais entes federados, executados, primordialmente, por meio das ações da autarquia FNDE, dada a sua grande singularidade na representação das políticas educacionais que atingem diretamente estados e municípios.

Permeado pelas preocupações e interesses até aqui expostos, este trabalho adota como eixo central a seguinte questão de pesquisa: compreendendo que os regimes federados são mais coerentes quando adotam como uma de suas preocupações centrais a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos por parte da população sob a sua responsabilidade, sobretudo quando previsto no pacto federativo, em que medida a União, no campo educacional, tem adotado uma política de financiamento da educação básica condizente com a função supletiva e redistributiva prevista na Constituição Federal de 1988, especificamente por meio das ações desenvolvidas pelo FNDE? Dito de outra forma, considerando as imensas desigualdades sociais e econômicas existentes entre os entes federados das diferentes regiões, estados e municípios do país, em que medida a União, como esfera central da organização política federativa brasileira, tem cumprido sua função supletiva e redistributiva no financiamento da educação, por intermédio das ações desenvolvidas pelo FNDE, com o objetivo de diminuir as desigualdades educacionais regionais?

Partindo dessas inquietações, a presente pesquisa tem por objetivo geral investigar as relações existentes entre pacto federativo e financiamento da educação básica, concentrando a análise na execução dos recursos geridos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) voltados às ações suplementares da União à educação pública ofertada por estados e municípios, no período de 1995 a 2006.

A opção por um período de 12 anos, contemplando três gestões governamentais, Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002) e Luís Inácio Lula da Silva (2003-

2006), está amparada na compreensão de que, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, as gestões pós-1995 representaram marcos na reformulação das ações da autarquia, permeadas pelas políticas de reforma do Estado, no contexto das crises recentes do capitalismo mundial e da adoção de inúmeras estratégias para a sua superação. Tal contexto influenciou e influencia as ações do FNDE, condicionando suas políticas.

No contexto de crise se destacam as estratégias adotadas pelo governo federal, como parte de um programa de reforma do Estado visando a sua minimização, de focalização dos gastos e de um extensivo processo de descentralização de políticas sociais, com transferência de funções de gestão, diga-se responsabilidade de execução, para estados e municípios, embora mantendo a definição das políticas em âmbito central. Dessa forma, percebe-se uma significativa alteração na distribuição das competências entre os entes federados no que se refere à implementação de políticas sociais, de forma que o governo federal conseguiu reverter o processo de descentralização de recursos consagrado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) por meio de estratégias de recentralização como, por exemplo, a criação ou ampliação de alíquotas de contribuições sociais.

Colaborando com esta linha de análise sobre recentralização federal, Sulamis Dain, ao investigar os desembolsos dos programas sociais, destaca uma “contaminação da política social e das relações intergovernamentais pela política de estabilização”, uma vez que, com o objetivo de alcançar os “*superávits*” negociados, o governo criou mecanismos de retenção de repasses a programas sociais, em especial dos “gastos universais e de conteúdo redistributivo da saúde e da assistência social” (1995, p. 360), opondo-se claramente à ampliação dos direitos de cidadania, previstos na CF/88, para responder às diretrizes de ajuste fiscal.

Assim, partindo do objetivo mais amplo de investigar as relações existentes entre pacto federativo e financiamento da educação básica, pretende-se: 1) discutir os principais elementos que permitem a caracterização de um regime como federativo, explicitando os aspectos centrais dessa forma de organização do Estado; 2) analisar a configuração do federalismo brasileiro, evidenciando suas principais características, tendo como marco a Constituição Federal de 1988; 3) problematizar as relações federativas no Brasil, tendo como foco as relações que a União estabelece com estados e municípios no que concerne ao financiamento da educação básica; 4) analisar o formato de financiamento da educação adotado pelo FNDE, verificando se ele permite à União executar o papel supletivo e redistributivo em relação aos demais entes federados, com vistas a minimizar as desigualdades nas condições de oferta educacional; 5) sistematizar as fontes e montantes de recursos operados pelo FNDE no período de 1995 a 2006; 6) analisar os critérios adotados

para a partilha dos recursos entre as redes estaduais e municipais de educação nesse mesmo período; e 7) problematizar a distribuição dos recursos operados pelo FNDE entre estados e municípios a partir do cálculo do valor-aluno por gestão governamental, verificando se o padrão adotado permite a minimização das desigualdades educacionais.

Com tais objetivos, o presente estudo se situa entre aqueles desenvolvidos no âmbito de análise de políticas públicas, com foco no exame dos critérios que fundamentam a distribuição dos recursos federais para a educação ofertada por estados e municípios, por intermédio do FNDE, problematizando os resultados desses critérios na distribuição final. Portanto, não se pretende avaliar a efetividade, eficácia ou eficiência de nenhum programa específico operado pela autarquia, tipo de estudo que se aproximaria da avaliação de políticas públicas (ARRETCHE, 1999), mas procurar a existência de coerência entre os pressupostos que fundamentam a ação do FNDE, direcionados à função supletiva e redistributiva, e a distribuição final de seus recursos.

Por estar no campo da avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento de políticas públicas, conforme Eduardo Fagnani (1999), esta pesquisa tem que ponderar que não é qualquer fonte de financiamento que tem efeitos redistributivos. Por isso, o autor alerta para a necessidade de considerar três indicadores de gasto e financiamento que podem revelar os limites e o caráter redistributivo de determinada política: a direção do gasto social, a magnitude do gasto social e a natureza das fontes de financiamento.

Ao considerar-se a direção do gasto social, segundo Fagnani, deve-se verificar onde foram aplicados os recursos, se estes se direcionaram para os segmentos prioritários atendidos, se houve articulação da política pública avaliada com os setores privados, assim como os possíveis desvios da atuação estatal, “como a utilização dos programas sociais para *fins eleitoreiros, clientelistas ou fisiológicos*.” (1999, p. 122 - grifos do autor).

Quanto à magnitude do gasto social, o autor indica a necessidade de verificar se ela é compatível “com a dimensão das carências sociais” que a política implementada pretende atingir. Neste sentido, considera que a avaliação ganha com a adoção de uma perspectiva histórica na análise dos gastos, assim como com a adoção de séries históricas de longo prazo que demonstrem a evolução dos gastos, especialmente por critérios correlacionados, como o gasto *per capita* (FAGNANI, 1999, p. 122-123).

Por fim, considerando o indicador natureza das fontes de financiamento, Fagnani pondera que cada fonte pode revelar o tipo de compromisso do gestor com o financiamento da política. Por conseguinte, diferencia três tipos de fontes: recursos fiscais, recursos auto-sustentados e contribuições sociais. Os fiscais são caracterizados como provenientes de

receitas de impostos e taxas aplicadas sem a preocupação de retorno financeiro, portanto tendo maior potencial redistributivo. Os recursos auto-sustentados têm sua valorização por meio de aplicações financeiras, o que inclui os empréstimos e financiamentos nacionais e internacionais, sendo, assim, uma fonte insuficiente para atender os segmentos mais pobres da sociedade. Os recursos provenientes de contribuições sociais são caracterizados como parafiscais, porque, sendo custeados por trabalhadores e/ou empresas, não atendem plenamente “ao objetivo da equidade perseguido nas estratégias de desenvolvimento social.” (FAGNANI, 1999, p. 123).

A abordagem de Fagnani parece bastante adequada ao objeto da presente investigação, porque é uma pesquisa sobre financiamento da educação que pretende considerar, nas ações do FNDE, os três indicadores apontados pelo autor: a direção, a magnitude e a natureza do gasto social dessa instituição, com vistas a verificar o exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados.

Dessa forma, serão analisados os dados da execução orçamentária da despesa de todos os recursos geridos pelo FNDE, de 1995 a 2006, extraídos diretamente do Sistema de Acompanhamento Financeiro do Governo Federal (SIAFI)³, relacionados, sempre que possível, à sua distribuição por Unidade da Federação e por rede de ensino atendida. A execução financeira voltada ao atendimento das escolas privadas sem fins lucrativos, embora seja abordada na distribuição global dos recursos, não será foco de discussão no presente trabalho porque não está diretamente ligada às questões eleitas como prioritárias para esta investigação, remetendo a outro tipo de estudo — as relações entre o público e o privado na educação, como nas pesquisas desenvolvidas por Nicholas Davies (1999); Theresa Adrião e Vera Peroni (2005); Vera Peroni, Vera Bazzo e Ludimar Pegoraro (2006), entre outros.

Além dos dados do SIAFI, a pesquisa adotou como fontes para a investigação os relatórios anuais de atividades, as leis que fundamentam os programas da autarquia, as resoluções e as atas de reuniões do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE), assim como a bibliografia produzida sobre a temática. A ênfase nos documentos oficiais, como fontes primárias, está vinculada à compreensão da importância desse material para a análise das políticas públicas.

³ O SIAFI, segundo informações prestadas no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional, foi criado em 1987, a partir da identificação da necessidade de informações que permitissem aos gestores agilizar o processo decisório. Dessa forma, o SIAFI é um sistema informatizado que integra os dados de programação financeira, de execução orçamentária e de controle interno do Poder Executivo, fornecendo informações gerenciais, “confiáveis e precisas” para todos os níveis da Administração, sendo, portanto, um instrumento importante de controle e acompanhamento dos gastos públicos.

A investigação foi desenvolvida em quatro etapas, sem uma divisão rígida quanto à sequência de realização de cada uma, movimento determinado no próprio processo de seu desenvolvimento, garantindo um permanente diálogo entre o trabalho de investigação, as referências empíricas e a reflexão teórica.

A primeira etapa envolveu a revisão bibliográfica sobre federalismo, federalismo no Brasil e financiamento da educação, perpassando por livros, teses, artigos e legislação nacional, etapa que foi fundamental para a compreensão do formato e das consequências da adoção do regime federativo no Brasil. A segunda, adotando um corte longitudinal, abarcou a investigação das políticas educacionais propagadas ou desenvolvidas pelo FNDE no período de 1995 a 2006, por meio da análise documental e da sistematização dos dados de execução financeira da autarquia, inicialmente com base nos relatórios anuais.

A análise documental, por estar baseada em documentos produzidos pelos órgãos públicos e balanços de execução financeira do governo federal, buscou identificar informações factuais a partir de questões ou hipóteses de interesses, conforme Lüdke e André (1986, p. 38). Quando verificado que os relatórios adotam metodologias diferenciadas no decorrer dos anos para sistematização dos dados financeiros, impedindo sua comparação, foi necessária a realização de trabalho de campo, parte da terceira etapa da pesquisa, executada durante cinco meses, entre os anos de 2006 e 2008, na sede da autarquia, em Brasília, com a colaboração de técnicos da área de Planejamento e Orçamento do FNDE.

Nessa terceira etapa, também foram realizadas visitas a vários departamentos do FNDE e outros órgãos públicos com o objetivo de complementar informações ou obter esclarecimentos. Dentre as visitas, destacam-se: Secretaria do Tesouro Nacional; Ministério da Educação (todas as Secretarias-Fins da Educação Básica); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (INEP); Núcleo de Educação da Consultoria de Orçamento da Câmara de Deputados; Assessoria Jurídica do Partido dos Trabalhadores na Câmara dos Deputados; União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e Superintendência de Representação do Piauí em Brasília.

Ainda como trabalho de campo, após a qualificação, foram realizadas entrevistas com o objetivo de preencher as lacunas nas informações sistematizadas pelos documentos da autarquia, com o intuito de responder, de maneira mais aprofundada, aos objetivos da pesquisa. Partindo da sugestão da banca de qualificação foram entrevistados representantes da UNDIME, do CONSED e técnicos do MEC e do FNDE. Embora tenham sido sugeridas

entrevistas com presidentes do FNDE, isto não foi possível, dada a indisponibilidade do atual e do penúltimo presidente, contatados durante o último período de trabalho de campo.

A escolha dos técnicos do FNDE e do MEC entrevistados ocorreu a partir dos seguintes critérios: 1) profissionais de carreira; 2) técnicos de setores diretamente ligados à gestão financeira dos programas que compõem o rol de políticas executadas pelo FNDE; 3) tempo de atuação profissional no órgão, priorizando aqueles que atuam desde 1995; 4) disponibilidade em conceder a entrevista. No caso dos representantes da UNDIME e do CONSED, dada a indisponibilidade das atuais presidentes das duas instituições, contatadas por intermédio de suas assessorias diretas durante trabalho de campo em Brasília, optou-se por entrevistar ex-dirigentes ou ex-assessores que vivenciaram diferentes períodos à frente das entidades.

Em síntese, foram realizadas entrevistas com os seguintes sujeitos: dois técnicos vinculados à Coordenação Geral de Planejamento e Orçamento do FNDE; dois técnicos vinculados à Diretoria de Programas de Projetos Educacionais do FNDE; um técnico vinculado à Coordenação de Acompanhamento de Programas do FNDE; um técnico vinculado à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento do MEC; dois ex-dirigentes da UNDIME (1996/2000), tendo sido um deles também assessor da entidade (2004/2006); um ex-assessor do CONSED (1995/2007).

Neste trabalho, os entrevistados serão identificados pela instituição, seguido pelo número que expressa a ordem de execução das entrevistas por instituição, como exposto a seguir: Técnico do FNDE 1; Técnico do FNDE 2; Técnico do FNDE 3; Técnico do FNDE 4; Técnico do FNDE 5; Ex-Dirigente da UNDIME 1; Ex-Dirigente da UNDIME 2; Ex-Assessor do CONSED 1 e Técnico do MEC 1.

Pode-se verificar que, ao todo, foram realizadas nove entrevistas. O foco da abordagem perpassou pelas seguintes temáticas: relações federativas e financiamento da educação; papel do FNDE nas políticas educacionais; processo de definição dos critérios de distribuição dos recursos geridos pelo FNDE; atores presentes na definição dos critérios de distribuição dos recursos; elementos de tensionamento na relação CONSED/UNDIME-MEC e FNDE-MEC;

Por fim, na quarta etapa de desenvolvimento da pesquisa a tese foi redigida, mas, durante todo processo, foram necessárias inúmeras ligações telefônicas para diferentes setores do MEC e do FNDE no sentido de complementar informações que se tornaram indispensáveis para a organização e análise dos dados financeiros, aspectos expostos nas notas metodológicas da pesquisa, apresentadas a seguir.

Notas sobre o tratamento metodológico dos dados financeiros do FNDE

A primeira consideração que se deve fazer sobre os dados financeiros do FNDE se refere à opção por trabalhar com as informações referentes à execução orçamentária da despesa – empenho liquidado. Esta decisão foi precedida de conversas com técnicos do FNDE e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), momentos em que foram ponderados dois aspectos determinantes para a pesquisa sobre financiamento da educação: 1) segundo os técnicos, a diferença entre execução orçamentária da despesa e o efetivamente realizado é bem pequena; 2) a execução orçamentária da despesa compõe os balanços, servindo de base para a composição das séries históricas solicitadas e elaboradas pela STN. Embora a primeira consideração possa ser questionada, a partir do confronto dos dados de execução (orçamentário x financeiro), a possibilidade de complementar os dados do SIAFI com as informações apresentadas dos relatórios anuais de atividades do FNDE foi determinante para a escolha realizada.⁴

A segunda ponderação importante diz respeito à decisão de trabalhar com os dados da Unidade Gestora FNDE⁵, que compõem, além dos recursos da Unidade Orçamentária FNDE,⁶ os demais recursos que a autarquia recebe de outros órgãos federais, na forma de “destaques”.⁷ Essa opção está embasada na compreensão de que a autarquia tem uma função ampla no processo de implantação das políticas do governo federal, para além dos seus próprios recursos, em especial pela participação de outros ministérios em políticas com papel supletivo e redistributivo em relação à educação de estados e municípios. Para ilustrar esse fato, no ano 2006, por exemplo, o FNDE recebeu destaques para a execução de todas as ações

⁴ Alguns relatórios do FNDE explicitam, na execução orçamentária, a relação entre a dotação utilizada e os valores pagos, mas isto não é observado todos os anos. Em 2006, por exemplo, foram pagos 79,33% dos recursos da execução orçamentária (FNDE, 2007b, p. 95). Em 2005, 80,62% (FNDE, 2006b, p. 276). Dessa forma, nesses dois anos, cerca de 20% foram inscritos em restos a pagar (RPs). Ao solicitar do FNDE informações sobre a questão, foi obtida a informação de que existem duas modalidades de RPs, os “processados” e os “não-processados”. Os primeiros são, invariavelmente, pagos, porque relacionados a obrigações cumpridas dentro do exercício. Os “não-processados” são aqueles que têm o prazo de um ano para pagamento, sendo também passíveis de cancelamento parcial ou total. O setor de Planejamento e Orçamento informou, com base nos dados do SIAFI, que, de 2003 a 2006, a modalidade “não-processada” representou 7,8% dos recursos geridos pelo FNDE.

⁵ Unidade Gestora é a “unidade orçamentária ou administrativa investida do poder de gerir recursos orçamentários e financeiros, próprios ou sob descentralização.” (MEC/SECAD, 2007, p. 17). A Unidade Gestora FNDE assume o código 153.173, número utilizado para a extração dos dados do SIAFI.

⁶ Unidade Orçamentária é “segmento da administração direta a que o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.” (MEC/SECAD, 2007, p. 17). A Unidade Orçamentária FNDE assume o código 26.298, também base para extração de dados no SIAFI, mas apenas dos recursos próprios.

⁷ Destaque de Crédito: “Operação descentralizadora de crédito orçamentário em que um Ministério ou Órgão transfere para outro Ministério ou Órgão o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados.” (MEC/SECAD, 2007, p. 17).

do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - o PROJOVEM, cujos recursos advêm diretamente da Presidência da República – Casa Civil⁸. Esse tipo de operação é comum e, de fato, envolve diferentes ministérios, conforme a política educacional desenvolvida no momento, tendo sido observada nas três gestões analisadas.

A terceira ponderação, conforme citado anteriormente, refere-se ao fato do presente trabalho ter priorizado a adoção dos dados diretamente extraídos do Sistema de Acompanhamento Financeiro (SIAFI) do Governo federal, porque houve a colaboração de um técnico da área de Orçamento e Planejamento que atuou, de forma decisiva, na extração dos dados. Essa colaboração teve como mote a compreensão da importância da presente pesquisa para a avaliação da própria autarquia sobre as suas políticas e o reconhecimento do papel das universidades na análise das políticas públicas.

O motivo inicial para recorrer a esse expediente esteve ancorado na existência de diferentes formas de sistematização dos dados financeiros nos Relatórios de Atividades do FNDE de 1995 a 2006, impedindo seu confronto. Entretanto, no decorrer dos anos, desde sua criação, em 1987, o SIAFI foi sendo aperfeiçoado, por isso esbarramos no problema de que o SIAFI Gerencial, forma de organização mais eficiente dos dados financeiros, que permite a extração sob diferentes formas de sistematização, coloca à disposição os dados somente dos cinco anos anteriores. Dessa forma, foram extraídos os dados de 2001 a 2006 de maneira mais complexa, viabilizando planilhas que permitem desagregar os dados por projetos e atividades, ensejando uma análise mais minuciosa.

Para os anos de 1995 a 2000, várias estratégias para a sistematização dos dados foram necessárias; mesmo assim, não foi possível formar todas as tabelas necessárias ao desenvolvimento do trabalho, no grau de detalhamento almejado nesta pesquisa. Assim, para os anos de 1995 a 2000, foi utilizado o SIAFI Operacional, por meio do sistema Consulta de Execução Orçamentária (CONSULTORC), que viabilizou a planilha de execução orçamentária da despesa por fonte de todos os recursos geridos pelo FNDE. Esse mesmo sistema viabilizou a sistematização de dados da execução orçamentária da despesa da fonte quota federal do salário-educação, de 1997 a 2000, por dependência administrativa, mas não viabilizou esse dado de todas as fontes administradas pelo FNDE. O uso desse expediente exigiu a realização de alguns ajustes nos dados, que serão apresentados a seguir.

⁸ O Programa Nacional de Inclusão de Jovens foi instituído pela Lei 11.129/05, tendo por objetivo promover a integração dos jovens ao processo educacional e a sua qualificação profissional. A coordenação é da Secretária-Geral da Presidência da República, com a colaboração do MEC, do Ministério do Trabalho e Emprego, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/saude/L11129.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2008.

Antes desta apresentação, é importante fazer uma consideração central de fundo metodológico, que se relaciona, especificamente, com as pesquisas realizadas sobre financiamento da educação. Em geral, já se construiu um consenso entre os pesquisadores da área sobre as limitações dos dados sobre financiamento da educação, seja porque a organização dos sistemas de informações no Brasil é muito precária, seja porque existe a necessidade de muita cautela em relação à confiabilidade dos dados sistematizados pelos órgãos públicos. Na maioria das vezes, os esforços daqueles que lidam com a avaliação de políticas públicas têm como limite essa realidade objetiva, sendo necessário, muitas vezes, definir opções de tratamento para que se viabilizem as pesquisas.

Vera Costa (2001), por exemplo, ressaltou essas dificuldades de lidar com dados quando se deparou com as limitações operacionais para desmembrar as informações sobre os gastos do ensino médio daqueles realizados com o ensino fundamental, especialmente o salário de professores e as despesas com manutenção das unidades que atendem às duas etapas da educação básica. Nicholas Davies (2008a), corroborando com esta análise, aponta, ainda, problemas mais graves como: falta de acesso aos dados; ausência de padronização da forma de organização e apresentação pública; mudanças de critérios de sistematização que impedem sua comparabilidade; falta de explicação da metodologia de construção; incompetência na organização dos dados; manipulação para encobrir desvios ou má gestão, dentre muitos outros. O próprio Tribunal de Contas da União (2002) expôs esse problema da confiabilidade das informações ao analisar os dados do Censo Escolar, nos primeiros anos da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, momento em que foram apuradas sérias irregularidades nas informações sobre as matrículas.

O presente trabalho, ao focar sua análise sobre os dados de execução dos recursos operados pelo FNDE também se deparou com os problemas acima citados, o que obrigou a se fazerem várias opções e a realizar inúmeros ajustes. Para evitar a reprodução de um fato comumente observado nos dados sobre gastos públicos, a falta de explicitação da metodologia de construção, neste trabalho todas as opções de tratamento dos dados financeiros serão, detalhadamente, explicitadas para que outros pesquisadores possam, não somente acompanhar a construção dos dados, mas, principalmente, avaliar se as opções realizadas foram mais adequadas para as limitações enfrentadas, assim como construir outras formas de tratamento das informações. Esta opção resulta em um trabalho extenso e, muitas vezes, exaustivo.

Sobre os ajustes nos dados do salário-educação

Os dados extraídos do SIAFI Operacional da quota federal do salário-educação — referentes aos empenhos e destaques emitidos de 1997 a 2000 — são da execução financeira, não orçamentária. Por isso, em alguns anos houve a necessidade de realizar ajustes, em especial na chamada modalidade 90 (governo federal), gerenciada na cidade sede da autarquia, em Brasília, no Distrito Federal (DF). Assim, as diferenças foram creditadas ou debitadas nessa modalidade, mantendo os mesmos critérios dos dados extraídos do SIAFI Gerencial. Esse procedimento envolveu acertos nos recursos executados no Distrito Federal, nos seguintes percentuais: 0,21% em 1997; 0,12% em 1998; 1,32% em 1999 e 0,60% em 2000.⁹

Os dados de 1995 a 1996 de distribuição da quota federal do salário-educação foram extraídos dos Relatórios de Atividades dos respectivos anos, tendo sido necessária a definição de uma metodologia para a distribuição dos recursos imputados ao item Restos a Pagar, não identificados entre as modalidades de aplicação (federal, estadual, municipal e particular). A metodologia foi a seguinte: 1) diminuiu-se do total da execução orçamentária os Restos a Pagar (RPs); 2) com o valor resultante, calculou-se a distribuição percentual por Unidade da Federação e modalidade de aplicação; 3) esse percentual calculado foi aplicado na divisão dos RPs por modalidade de aplicação, conforme a Unidade da Federação; 4) o valor resultante foi somado com os demais recursos, sempre por UF e modalidade. Esse procedimento representou o montante de 18% em 1995 e 5% em 1996, sendo tal procedimento justificado pela ausência do dado e pela necessidade de garantir a sua análise comparativa.¹⁰

Ainda em relação às informações de execução orçamentária da quota federal do salário-educação, nos anos de 1995 e 1996 os Relatórios apresentaram montantes de recursos denominados “NA”, com uma nota de rodapé explicando que se referiam à “execução de âmbito nacional (não identificada no SIAFI por unidade federada)”. Nesses casos, para permitir o cálculo do valor-aluno por UF, em 1995, como o montante executado estava na modalidade 90, ou seja, diretamente pelo FNDE, tal montante foi alocado no Distrito Federal,

⁹ Acertos na quota federal do salário-educação, na parte dos recursos geridos diretamente pelo FNDE (modalidade 90): 1997: crédito de R\$ 1.491.850,00; 1998: débito de R\$ 940.025,83; 1999: débito de R\$ 10.739.584,07. Em 2000: crédito de R\$ 48.321,00 na modalidade 72 e de R\$ 5.437.706,42 na modalidade 90, totalizando R\$ 5.442.027,42. Esses valores foram correlacionados com total geral da fonte salário-educação (113, 1113 e 213) em cada ano, R\$ 722.456.368,96, R\$ 774.643.524,31, R\$ 812.110.706,89 e R\$ 905.525.787,02, respectivamente. A planilha detalhada de execução da quota federal compõe o Anexo 6 desta tese.

¹⁰ Os restos a pagar da quota federal do salário-educação representaram R\$ 132.099.817,00, em 1995, e R\$ 41.215.868,49, em 1996. Foram correlacionados com o total geral dessas mesmas fontes: R\$ 723.905.462,53 e R\$ 784.502.854,39, respectivamente.

representando 2,7% do total de recursos operados no ano, entre execução e restos a pagar (FNDE, 1996, p. 21-23). No mesmo sentido, em 1996, tais recursos de execução nacional, sem identificação do SIAFI por Unidade Federada, mas alocados na modalidade 50 (entidades privadas sem fins lucrativos), representaram 1,8% do total, entre execução e restos a pagar, que também foram colocados no DF, mas exclusivamente nessa modalidade (FNDE, 1997, p. 19-20).

Os Relatórios de Atividades também serviram para a sistematização dos dados referentes à distribuição da quota estadual do salário-educação, de 1995 a 2000. Nesse caso, não foi necessário nenhum tipo de ajuste.

A adoção de duas fontes de dados (SIAFI e Relatórios) foi a estratégia possível para a execução da pesquisa. O SIAFI é uma fonte interessante porque apresenta os dados da forma mais condensada possível, sendo utilizado para o monitoramento dos gastos federais por todos os órgãos e ministérios, inclusive pela Câmara dos Deputados e Senado. Os relatórios anuais são a fonte oficial de divulgação das ações da instituição, sendo um dos documentos que compõem a prestação de contas do FNDE aos órgãos de controle e fiscalização.

Sobre a atualização dos dados financeiros

Para possibilitar a análise comparativa dos dados financeiros no período de 1995 a 2006, tais dados foram deflacionados para dezembro de 2007 a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). A opção por este indicador está baseada nas ponderações de Helmut Schwarzer (s/d, p. 128-129) em relação aos melhores indicadores para o deflacionamento dos gastos da previdência social. O autor expõe que o INPC “é um indicador destinado a medir a inflação média da cesta de consumo (bens finais) de uma família urbana, com chefe assalariado e rendimento de 1 a 8 salários mínimos, residente em uma das nove regiões metropolitanas brasileiras, mais Brasília e Goiânia”. Por conta desta característica do INPC, ele é entendido como o indicador que representa melhor a realidade de um trabalhador médio que utiliza dos serviços e recursos públicos, diferentemente de indicadores estreitamente vinculados ao mercado, como o IGP-M, por exemplo.

Como fator de reforço a essa opção pelo INPC, a Emenda Constitucional n. 53 — que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB) — definiu o INPC como índice de correção da complementação da União ao FUNDEB. Dessa forma, sempre que neste trabalho houver a necessidade de atualização de recursos, o indicador utilizado será o INPC.

O cálculo aqui realizado considerou sempre como mês base (início) o mês de dezembro de cada ano e o mês fim o mês de dezembro de 2007. O cálculo do índice a ser utilizado em cada ano foi feito mediante o uso da ferramenta de atualização disponível no *site* do Banco Central, o que facilitou, e muito, a nossa tarefa. Os índices de deflacionamento são apresentados a seguir.

Quadro 1 - Índices de correção do INPC de dezembro de cada ano a dezembro de 2007

Ano	Índice	Ano	Índice	Ano	Índice
1995	2,2185363	1999	1,7377868	2003	1,1885483
1996	2,0067689	2000	1,6476453	2004	1,1234289
1997	1,9278959	2001	1,5083444	2005	1,0645724
1998	1,8783014	2002	1,3401521	2006	1,0377100

Fonte: Banco Central¹¹

O deflacionamento permite a comparação dos dados em valores reais, já que um dos objetivos da pesquisa é verificar as características da política de financiamento desenvolvida pelo FNDE, em especial pelo cálculo do valor-aluno FNDE praticado nos diferentes estados do país, de 1995 a 2006.

Ponderações sobre os procedimentos tomados para o cálculo do valor-aluno

Para análise do valor-aluno FNDE, quota federal e estadual do salário-educação, foram utilizadas, exclusivamente, as matrículas do ensino fundamental. Procurou-se manter coerência com a prática da autarquia de utilizar as matrículas do ano anterior para definir a distribuição dos recursos. Assim, o cálculo relaciona o valor do ano com as matrículas do ano anterior, porque a distribuição dos recursos do FNDE toma como parâmetro, na maioria dos programas, as matrículas do ano anterior. Embora inicialmente se tenha pretendido utilizar as matrículas atualizadas, pautando-se na compreensão da importância do cálculo do valor-aluno efetivamente executado, isto ocasionou vários desvios, o que nos levou a adotar o mesmo critério que o FNDE.

O cálculo do valor-aluno realizado neste trabalho considera somente as matrículas no ensino fundamental regular, porque a intenção de incluir a Educação de Jovens e Adultos (EJA) não foi viabilizada, uma vez que não foi possível serem obtidos os dados das matrículas de EJA por dependência administrativa e Unidade da Federação, dos anos de 1994 e 1995 nas Sinopses Estatísticas do INEP, no Edudatabrasil e em visitas realizadas diretamente no INEP. Segundo técnicos desta instituição, tais dados não foram sistematizados para publicação ou

¹¹ Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/correcao/indexCorrige.asp?u=corrige.asp&id=correcao>>. Acesso em 11 mar. 2008.

alimentação do sistema informatizado, sendo inviável, portanto, sua recuperação. Além disso, também não foram localizadas as matrículas de alfabetização de jovens e adultos presencial e com avaliação no processo de 2004 e 2005, tendo o INEP informado que esses dados não foram coletados nesses anos.

Por conta dessa lacuna, as matrículas no ensino fundamental passam a ser o indicador adotado nesta pesquisa para analisar a distribuição dos recursos entre as unidades da federação, mesmo que tais recursos atendam, também, outros níveis e modalidades de educação básica, embora em percentuais bem inferiores, como constatado durante a própria pesquisa, quando participamos da elaboração de uma planilha para analisar a distribuição dos recursos, por modalidade de atendimento à educação básica, de 2003 a 2006, ou seja, na primeira gestão do governo Lula.

Durante esse período, verificou-se a predominância do ensino fundamental (87,5%) no total dos gastos da autarquia, com um pequeno investimento na educação infantil (0,7%) e especial (0,4%). A educação de jovens e adultos absorveu 8,8% dos recursos e o ensino médio e profissional 2,6%. Esses dados revelam a presença determinante do ensino fundamental (regular e EJA) nos gastos da autarquia (96%), de 2003 a 2006.¹²

Em geral, na maioria das tabelas, os dados serão apresentados por gestão governamental, denominadas como primeira (1995/1998), segunda (1999/2002) e terceira gestão (2003/2006). Esse agrupamento é coerente com o objetivo da pesquisa de perseguir o padrão de financiamento do FNDE executado por cada governo: nas duas gestões de Fernando Henrique Cardoso e na primeira de Luís Inácio Lula da Silva. Nas situações em que os dados disponíveis não permitirem tal agrupamento, eles serão apresentados anual ou bianualmente, conforme a situação.

Ainda são necessários outros esclarecimentos sobre o tratamento metodológico da parte financeira, concentrado no capítulo 5 desta tese, já que a dificuldade de acesso aos dados completos de 1995 a 2006 exigiram formas alternativas de agrupamento, não permitindo a sistematização e análise como propostas inicialmente para o desenvolvimento deste trabalho.

Em relação ao cálculo do valor-aluno quota estadual do salário-educação: Com as mudanças nos critérios de distribuição da quota estadual do salário-educação, que passou a incluir, automaticamente, a divisão dos recursos entre estados e municípios com base no número de matrículas, após 2004, foram necessários alguns ajustes para calcular o valor-aluno quota estadual entre as gestões. Para o cômputo do valor quota estadual por gestão, foram

¹² As matrículas de EJA, de 1996 a 2003, representaram 7% do total das matrículas de ensino fundamental das redes municipais de educação e 8% das matrículas das redes estaduais de educação no país.

utilizados o total de recursos e o total matrículas estaduais da primeira (1995 a 1998), da segunda (1999 a 2002) e da terceira gestão (2003 a 2006). Entretanto, considerando que após 2004 os recursos passaram a ser automaticamente partilhados com municípios, em decorrência da implantação da Lei 9.766/98, para os anos de 2004 a 2006 também são relacionados os recursos e as matrículas por rede de ensino, em quadros específicos. Manter o procedimento de cotização geral, tendo como base as matrículas estaduais de ensino fundamental, visa a garantir uma análise comparativa em todo o período analisado, sem prejuízo da análise específica conforme critérios estabelecidos após 2004.

Sobre o cálculo do valor-aluno quota federal do salário-educação: o cálculo valor-aluno quota federal foi realizado em dois sentidos: no período de 1995 a 2006 foram realizados os cálculos anuais e por Unidade da Federação, sem considerar qualquer tipo de ajuste. Com a constatação de distorções decorrentes da execução de percentuais consideráveis de recursos na modalidade 90, governo federal, que concentrou os recursos das atividades-meio e de execução direta no Distrito Federal, localização da sede do FNDE, foi necessário efetivar vários procedimentos de descentralização, os mesmos adotados para o cálculo do valor-aluno FNDE, que serão expostos logo adiante. Entretanto, tais ajustes foram possíveis somente para os anos de 2002 a 2006, porque os dados de execução do SIAFI Gerencial dos últimos cinco anos saem da base de dados, inviabilizando sua extração com o grau de detalhamento necessário para o desmembramento das ações, por projeto e atividade.

Sobre o cálculo do valor-aluno FNDE: inicialmente é importante esclarecer que, embora tenham sido sistematizados os dados de execução orçamentária da despesa de todas as fontes operadas pelo FNDE, a extração detalhada por Unidade da Federação ocorreu somente para os anos de 2001 a 2006, em razão dos motivos anteriormente elencados. Assim, no capítulo 5 serão apresentadas as duas situações: o valor-aluno por gestão presencial, 1995 a 2006, sem ajustes; e o valor-aluno FNDE bienal, após a descentralização, para o período de 2001 a 2006, por Unidade da Federação. Os critérios da descentralização são apresentados a seguir.

Sobre a metodologia de descentralização dos recursos da quota federal do salário-educação e do total das fontes operadas pelo FNDE no Distrito Federal (modalidade 90) e pelos organismos internacionais (modalidades 72 ou 80)

A dificuldade sentida no decorrer do desenvolvimento desta pesquisa para a descentralização dos recursos do FNDE foi enfrentada por Nelson Zackseski e Maria Célia Rodriguez (2007), quando se depararam com os limites da análise dos gastos públicos

federais regionalizados, porque grande parte dos gastos não-financeiros do governo federal é alocada no Distrito Federal (DF). Os autores informam que, em 2002, essa centralização de recursos no DF representou 80%. Entretanto, tais recursos não foram absorvidos pelo governo distrital, mas fragmentados em todas as unidades da federação. Ao regionalizar os gastos por inúmeros procedimentos de descentralização, os autores verificaram que o DF absorveu pouco mais de 22%, e, mesmo assim, não se permite concluir o que foi específico do governo do DF e o que decorre da condição dessa Unidade Federada como capital da República. Por isso os autores chamam a atenção para a necessidade de o SIAFI evoluir no aprimoramento da contabilidade governamental para poder se analisar a efetividade das transferências regionais, estaduais e municipais, sendo isto “um preceito constitucional”, uma vez que já existem condições objetivas para maior eficiência nesse setor (ZACKSESKI; RODRIGUEZ, 2007, p. 31).

No caso desta pesquisa, este problema da concentração de recursos no DF foi detectado somente após o recebimento dos dados por projeto/atividade, modalidade de aplicação e Unidade da Federação¹³, todos extraídos do SIAFI Gerencial. Por isso, vários procedimentos foram adotados, antecedidos de uma análise sobre os possíveis impactos de cada opção na definição do valor-aluno e de conversas com técnicos do FNDE e do MEC, com os quais se procurou sugestões sobre os procedimentos mais adequados que pudessem resultar na melhor forma de calcular o valor-aluno de maneira que ele pudesse expressar, o mais próximo possível, a realidade da execução dos recursos entre as unidades da federação. Após essas ponderações, foram decididos os procedimentos adotados nesta pesquisa.

O primeiro passo foi levantar a totalidade dos recursos operados no Distrito Federal nas modalidades 90 (execução direta pelo governo federal) e 72 ou 80 (organismos internacionais) e o detalhamento de sua alocação entre os diferentes projetos e atividades. Tendo essa sistematização em mãos, retomou-se, nos relatórios anuais de atividades, a forma de execução de cada ação, observando se ali se ofereciam informações sobre a execução direta daquele projeto/atividade entre as unidades da federação. Quando o próprio relatório oferecia condições para a definição da alocação daquele recurso, automaticamente o recurso era realocado, não sendo necessário, portanto, nenhum outro ajuste. Por exemplo, em algumas passagens o próprio relatório informava que os recursos foram executados, exclusivamente,

¹³ Os dados de todas as fontes do FNDE no grau de detalhamento necessário foram extraídos em etapa de trabalho de campo realizado em 2007. Em 2008, quando se percebeu a necessidade das mesmas planilhas para a fonte salário-educação, tais dados já haviam sido retirados da base de dados do SIAFI Gerencial, não sendo, portanto, possível a sua recuperação pelo sistema, embora tenhamos tentado tal recuperação diretamente na Secretaria do Tesouro Nacional.

no próprio Distrito Federal, em outro estado ou em determinada região. Nesses casos, respeitando a proporção ali indicada, os recursos foram descentralizados.

Em relação aos Programas do Livro (PNLi) – Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); Programa Nacional do Livro do Ensino Médio (PNLEM) e Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) – foram utilizadas as relações de execução que explicitam a distribuição entre as unidades da federação, fornecidas pelo setor responsável no FNDE. Entretanto, como não havia compatibilidade entre o total de valores indicados no SIAFI e o total da relação fornecida por UF, porque esta não incluía as atividades-meio necessárias à execução do programa, foram realizados cálculos de distribuição percentual entre os estados, os quais foram aplicados sobre o total de recursos alocados na ação para garantir sua descentralização. Ainda, neste caso dos Programas do Livro, outro ajuste foi necessário, especificamente no PNLD: se extraiu todos os recursos operados descentralizadamente por este programa entre as modalidades e unidades da federação (a principal era São Paulo que recebia e executava diretamente os recursos até 2005), aplicando um único critério de distribuição para todas, conforme relação de execução fornecida pelo FNDE. Por conta do não fornecimento da relação de execução por dependência administrativa, não foi possível o cálculo do valor-aluno FNDE, por modalidade de aplicação.

Em relação ao Programa Nacional de Informática na Escola (PROINFO), também tivemos acesso a uma relação de distribuição dos equipamentos entre as unidades da federação, dos anos de 1997, 1998, 2000, 2004, 2005 e 2006¹⁴, fornecida pelo setor responsável na Secretaria de Educação a Distância (SEED) do Ministério da Educação. Neste caso, calculou-se o número de laboratórios implantados nas diferentes unidades da federação, por ano, definindo o seu percentual de distribuição, o qual foi utilizado como referência para a cotização dos recursos investidos naquela ação (6372 – Integração e Expansão do uso de Tecnologias na Educação) entre as unidades da federação. Aqui também mais um ajuste foi necessário, já que a relação de execução não contemplava os anos de 2001 a 2003, embora o SIAFI apontasse a existência da Ação 3697 – Implementação do Uso de Tecnologias da Informação no Ensino Fundamental nesses anos. Por conta disso, foi necessário fazer a descentralização dos recursos utilizando como critério de descentralização o total de recursos executados nas modalidades 30 e 40 de aplicação, quais sejam, descentralização para estados e municípios, pois se entendeu que esse seria um procedimento que causaria menor desvio à tendência de distribuição dos recursos do FNDE. Para definir essa estratégia de

¹⁴ A relação “Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO) – SEED/MEC” traz uma nota de rodapé informando representar o total de escolas atendidas de 1997 a 2006.

descentralização e localizar exatamente os recursos envolvidos nessas ações, foram realizados vários contatos com os responsáveis pela execução dos programas de Informática na Educação e TV Escola no MEC (Secretaria de Educação a Distância).

Essa mesma estratégia foi utilizada para o entendimento do processo de descentralização dos recursos voltados às políticas de educação especial. Dessa forma, foi fornecida uma relação de distribuição de equipamentos para a educação especial no âmbito do Programa de Informatização na Educação Especial (PROINESP), cujas orientações para a sua descentralização e de outras ações voltadas à educação especial foram tomadas junto à Secretaria de Educação Especial do MEC (SEESP). Nesse caso, também se calculou a distribuição percentual dos equipamentos, entre as unidades da federação, de 2000 a 2006, e se aplicou tal percentual para descentralizar os recursos das ações de Distribuição de Equipamentos para a Educação Especial (6310) e Apoio à Distribuição de Equipamentos para a Educação Especial (09EG), que foram mudando a forma de aplicação no decorrer dos anos (convênios ou compra e distribuição entre as unidades federadas).

Em vários anos foi executada a ação Capacitação dos Conselheiros, tendo como principal argumento a necessidade de capacitar conselheiros do Programa Nacional da Merenda Escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. Nesse caso, fez-se um levantamento da execução do PNAE e do PDDE, por estados e municípios, distribuindo percentualmente os recursos da ação, conforme a apropriação desses recursos.

Também foi verificada a distribuição dos periódicos infantis, cujos recursos são executados centralizadamente. Nesse caso, como o material é enviado para os docentes de todas as creches e pré-escolas municipais do Brasil, após coleta de sugestões junto ao setor responsável na Secretaria de Educação Básica (SEB), os recursos foram descentralizados tomando como parâmetro as funções docentes na educação infantil, de âmbito municipal.

No mesmo sentido, as ações referentes à concessão de bolsas do Programa Escola de Fábrica foram distribuídas conforme a participação de cada estado no programa, a partir da relação de execução fornecida pelo setor responsável no MEC. No caso do PROJOVEM, conforme informação da coordenação do programa, na Casa Civil, parte dos recursos foi executado na compra de equipamentos de informática, para os estados participantes, sendo, portanto, utilizada a relação de distribuição para a cotização dos recursos, o restante tomou como parâmetro o percentual de recursos descentralizado por todas as ações do programa.

Outro expediente complementar foi verificar se o projeto/atividade tinha parte de seus recursos aplicados diretamente por estados, municípios. Caso positivo, era calculada a distribuição percentual de tais ações entre as unidades da federação e aplicado tal indicador no

recurso que ainda estava centralizado, partindo da compreensão de que, possivelmente, tal recurso compusesse a parte administrativa daquele projeto/atividade. Isto ocorreu, especialmente, nos projetos de cooperação internacional, sendo entendido pelo setor responsável como um sistema razoável de cotização.

Para os casos que não se encaixavam em nenhum dos procedimentos acima indicados e que não se referiam a ações-meio, tomou-se como referência a execução total dos recursos descentralizados pelo FNDE para estados e municípios (modalidades 30 e 40), calculando o percentual e aplicando sobre os recursos centralizados, distribuindo-os, assim, entre as unidades da federação.

Após realizar todas essas operações de descentralização dos recursos executados diretamente pelo FNDE ou pelos organismos internacionais, calculou-se o total da execução de todas as modalidades (estados, municípios, instituições privadas e federal descentralizado) por unidades da federação, concluindo por um percentual de aplicação. Esse cálculo foi utilizado para a distribuição dos recursos das atividades-meio do FNDE, pautado no entendimento de que o benefício das atividades seria compatível com o total assimilado nas ações de transferência direta, automática ou voluntária.

Abaixo se apresenta a síntese da descentralização realizada, por código do projeto/atividade, cuja classificação pode ser verificada no Anexo 1 deste trabalho.

Quadro 2 – Critérios de descentralização das ações executadas diretamente pelo FNDE e pelos organismos internacionais, de 2001 a 2006, por código de projeto/atividade

PNLi	PROINESP	Ação	Estados e Municípios		Administrativos	
0509	6310	0507	09HS	3160	0005	3686
2C16	09EG	0509	0507	3676	0181	3687
4045	8371	0511	0509	3697	2000	4029
4046		0946	0968	4042	2002	4051
6322	Periódicos Infantis	0962	0972	4085	2003	4082
0914	6351	09EB	0978	4098	2004	4572
0968		09EH	09CN	6113	2010	4641
	Capacitação de conselheiros	09EM	09EA	6304	2011	7365
PROINFO	4389	09HS	09EB	6332	2012	7742
6372		3693	09EM	6375	2025	7744
3160	PROJOVEM	3842	09GL	7113	2272	8673
3697	86AB	5079	09HR		3680	7E12
	09JG	6123	1181		3681	09HB
SME			2333	Escola de Fábrica	3685	2A74
4041			2335	0A13		869R

Fonte: Elaboração realizada pela autora desta tese.

Eventualmente os códigos dos projetos/atividades se repetem entre os critérios de descentralização, isto pode ocorrer por dois motivos: 1) porque algumas ações tiveram, em alguns anos, parte dos recursos executada segundo diferentes critérios; ou 2) porque ocorreu, de um ano para outro, a mudança nos critérios de execução.

Em geral, buscou-se, em primeiro lugar, a coerência do procedimento de descentralização com as informações dos relatórios. Em seguida, pelas relações de execução fornecidas pelo MEC e pelo FNDE, e assim por diante. A cotização, conforme o total apropriado por estados e municípios, foi a opção mais genérica utilizada, exclusivamente, quando não havia outro procedimento possível.

Embora os critérios de descentralização sejam os mesmos, todo o processo foi realizado, separadamente, para o total das fontes e para a quota federal do salário-educação. A seguir é apresentada a tabela com as informações sobre os montantes descentralizados, por critérios de cotização, da quota federal do salário-educação, em valores nominais, no período de 2002 a 2006.

Tabela I.1 – Valores descentralizados da quota federal do salário-educação, executado nas modalidades 90 (federal) e 72 ou 80 (organismos internacionais), no Distrito Federal, de 2002 a 2006, em valores nominais e percentuais, por projeto/atividade

Projeto/Atividade	TOTAL em R\$ 1,00	% do total descentraliz.	% do total QF
PNLD*	2.141.564.969,94	84,40	26,32
PNBE*	200.222.048,54	7,89	2,46
PROINFO*	53.208.044,79	2,10	0,65
PROINESP*	8.866.093,76	0,35	0,11
Capac. de conselheiros (PNAE/PDDE)	1.915.833,15	0,08	0,02
Por ação (Total da ação/Projeto-Atividade)	63.270.197,06	2,49	0,78
Estados e municípios (Mod. 30 e 40)	65.155.770,06	2,57	0,80
Atividade-Meio (pelo total descentralizado)	3.297.592,04	0,13	0,04
Total	2.537.500.549,34	100,00	31,19

Fonte: SIAFI. Elaboração realizada pela autora desta tese.

* Descentralizado conforme relação de execução fornecida pelos setores responsáveis.

Tomando como referência o total executado na quota federal do salário-educação, de 2002 a 2006, o valor nominal de R\$ 8.136.765.271,98, observa-se que a descentralização correspondeu a 31% do total, um percentual bastante considerável. Entretanto, mais de 92% dos recursos descentralizados referem-se aos Programas Nacionais do Livro (PNLD, PNBE). A descentralização pelo critério mais geral de descentralização dos recursos, pelo total

apropriado por estados e municípios, correspondeu somente a 2,6% dos recursos da quota federal.

A mesma operação de descentralização foi realizada no que se refere à totalidade dos recursos do FNDE, como expresso na tabela a seguir.

Tabela I.2 – Valores descentralizados da totalidade dos recursos do FNDE, executados nas modalidades 90 (federal) e 72 ou 80 (organismos internacionais), no Distrito Federal, de 2001 a 2006, em valores nominais e percentuais, por projeto/atividade

Projeto/atividade	TOTAL em R\$ 1,00	% do total descentraliz.	% do total QF
PNLD *	2.636.198.642,22	58,28	11,18
PNBE *	254.177.291,41	5,62	1,08
PNLEM *	294.377.901,20	6,51	1,25
Periódicos Educ. Infantil (Docentes EI)	2.117.990,00	0,05	0,01
PROINFO *	170.755.587,04	3,77	0,72
PROINESP *	13.545.177,86	0,30	0,06
Capac. de conselheiros (PNAE/PDDE)	5.931.592,92	0,13	0,03
PROJOVEM	27.859.322,07	0,62	0,12
Escola de Fábrica *	21.853.350,00	0,48	0,09
Por ação (Total da ação/projeto-atividade)	207.620.821,93	4,59	0,88
Estados e municípios (Mod. 30 e 40)	219.794.024,49	4,86	0,93
Atividade-meio (total descentralizado)	665.031.227,04	14,70	2,82
SME (Relatório de Atividades)	4.100.236,84	0,09	0,02
Total	4.523.363.165,02	100,00	19,19

Fonte: SIAFI. Elaboração realizada pela autora desta tese.

* Descentralizado conforme relação de execução fornecida pelos setores responsáveis.

Do total de recursos executados pelo FNDE, exceto a quota estadual do salário-educação, de 2001 a 2006, em valores nominais, totalizando R\$ 23.572.930.988,57, observa-se que a descentralização correspondeu a 19,2% do total. Nesse caso, 70% referem-se aos programas do livro (PNLD, PNBE, PNLEM). Também participam com percentuais consideráveis na descentralização as atividades-meio, 14,7%, e os recursos descentralizados tomando como parâmetro a distribuição total dos recursos entre estados e municípios, 4,9%.

Tanto no caso da descentralização dos recursos do FNDE quando no caso dos da quota federal, os procedimentos adotados pareceram ser os mais viáveis para garantir o cálculo do valor-aluno e a problematização da função supletiva e redistributiva da União voltada à educação básica efetivada por estados e municípios.

Por fim, é importante destacar que, como exposto anteriormente, no processo de coleta de dados foram encontradas muitas dificuldades para a realização do trabalho, em especial

pelas mudanças na forma de sistematização dos dados e pela exclusão dos referentes aos anos anteriores da base do SIAFI gerencial. Por conta disso, não foi possível a construção de planilhas que contemplassem a análise no nível de detalhamento almejado para várias discussões pretendidas nesta pesquisa, especialmente em relação aos anos da pesquisa, aspectos serão tratados no decorrer deste trabalho, quando necessário.

A estrutura do trabalho

O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos. No primeiro, é realizada uma revisão bibliográfica sobre o conceito de federalismo, debatendo como os autores do campo da Ciência Política têm problematizado o tema, com ênfase na discussão dos determinantes da adoção e manutenção dos regimes federativos e da centralização e descentralização nesses regimes. Ainda nesse capítulo, como reveladora dos principais problemas dessa forma de organização do Estado, debate-se a questão fiscal e as transferências intergovernamentais.

A discussão do federalismo brasileiro é realizada no segundo capítulo, partindo de uma breve retrospectiva do processo que culminou na adoção do regime no Brasil, explicitando o formato federalista consagrado na Constituição Federal de 1988, o contexto brasileiro no período de análise da presente pesquisa (1995 a 2006) e as polêmicas que envolvem a forma federal no Brasil: a questão tributária, as políticas redistributivas e a questão da representação política dos estados na vontade nacional.

Tendo desenvolvido uma discussão mais geral sobre o tema, o terceiro capítulo centra-se na discussão sobre as relações federativas e financiamento da educação, com particular ênfase sobre as políticas executadas após os meados dos anos de 1990, em sua interface com a organização federal do Brasil. Discutem-se a questão do direito à educação, as responsabilidades dos entes federados com a oferta educacional e a matriz de financiamento da educação, de forma a problematizar as principais políticas que revelam o caráter federativo do financiamento e a questão das desigualdades educacionais.

Ao FNDE dedicamos os dois últimos capítulos desta tese. No quarto capítulo, fazemos uma breve retrospectiva da história do FNDE e descrevemos sinteticamente seus principais programas, discutindo os critérios e a sistemática de distribuição dos recursos entre as unidades da federação, assim como os intervenientes da construção de tais critérios e a representatividade do FNDE nas transferências voluntárias da União e no total executado pelo MEC. No quinto capítulo, apresentam-se as principais fontes de recursos do FNDE e sua execução financeira, separando a execução da quota estadual/municipal do salário-educação, a quota federal e o total dos recursos do FNDE, confrontando a execução financeira, via

valor-aluno, e os dados referentes às desigualdades sociais e educacionais no Brasil, verificando se a função supletiva e redistributiva do FNDE se confirma, com vistas a diminuir as disparidades nas condições de oferta educacional.

1. O federalismo em debate

Discutir o conceito de federalismo remete, necessariamente, ao reconhecimento da dificuldade de apreensão de um conceito comum entre os diferentes autores que debatem o tema, uma vez que ora divergem sobre os aspectos centrais do federalismo, ora centram sua análise em aspectos parciais desta forma de organização do Estado, levando à compreensão de que não existe uma definição satisfatória que seja aceita por todos os especialistas (SANTOS FILHO, 1990, p. 21).

No campo da Ciência Política, destaca-se como importante expoente no debate sobre federalismo William Riker, um dos mais influentes teóricos do século passado, dada a complexidade de sua análise sobre a diversidade de organização dos países reconhecidos como federalistas. Esse autor apresenta a seguinte definição: “federalismo é uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governos regionais e governo central, de modo que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais.” (RIKER, 1975, p. 101).

Dessa forma, o autor compreende que o federalismo inclui instituições fundamentais como um governo de federação e um conjunto de governos das unidades membros, os quais atuam sobre um mesmo território e pessoas, tendo cada um a autoridade de realizar ações independentemente dos outros. Tal definição, na compreensão do autor, está imbricada na própria etimologia da palavra, já que federalismo se origina da palavra latina *foedus*, que significa associação, tratado, pacto, aliança ou contrato, remetendo a um acordo mútuo entre as partes, pautado na confiança (RIKER, 1975, p. 99).

Arend Lijphart, outra importante referência no debate do tema, procura definir o federalismo a partir do resgate da produção realizada sobre esta forma de organização do Estado, destacando que o federalismo “pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão de poder: ele divide o poder entre níveis inteiros do governo”, relatando que, na Ciência Política, o termo “divisão de poder” normalmente é utilizado como sinônimo de federalismo (2003, p. 213).¹⁵

¹⁵ Por poder, segundo Nicos Poulantzas, “se deve entender a capacidade aplicada às classes sociais, de uma, ou de determinadas classes sociais em conquistar seus interesses específicos.” Para o autor, o Estado é “o lugar de organização estratégica da classe dominante em sua relação com as classes dominadas. É um lugar e um centro de exercício de poder, mas não possui poder próprio.” (2000 p. 149-150). Dessa forma, compreende que o poder é um campo estritamente relacional. Embora esse conceito de poder seja complexo e expresse a dinamicidade da sociedade capitalista, a maior parte dos autores que debatem o federalismo usa o conceito de poder restrito à divisão do próprio poder governamental entre os entes federados ou entre as instituições que compõem um estado federal, mesmo reconhecendo o caráter conflitual desse tipo de regime na disputa pelo poder.

A partir da sistematização da produção de outros estudiosos, Lijphart procura relacionar as características primárias e secundárias do federalismo. No âmbito das características primárias, o autor cita o conceito de Riker (1975) de divisão de poder entre poderes central e regionais e o conceito de Daniel Elazar (1997)¹⁶ da não-centralização. Lijphart indica que a definição de Elazar conflita com a de Riker ao reconhecer a existência de centros múltiplos de poder, sem uma hierarquização quanto à importância de cada instância. A convergência entre os dois autores pauta-se na compreensão de que o poder é realmente exercido por diferentes níveis de governo (LIJPHART, 2003, p. 214-215), ou seja, emana de múltiplas instâncias.

Além dessas características, Lijphart expõe as chamadas características secundárias componentes do federalismo, que têm por objetivo garantir a preservação da divisão federal básica de poder, quais sejam, conforme produção dos teóricos sobre o assunto: “uma legislatura bicameral disposta de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar, e uma suprema corte, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial.” (2003, p. 215). O objetivo de tais mecanismos seria garantir a preservação da divisão básica do poder.

A existência de Constituição Federal que expresse o desejo de organização em sistema federal é um elemento importante, porque a autodeclaração, para o autor, é um critério para definir um Estado como federalista, ou não. Dessa forma, Lijphart (2003) contesta os conceitos que, ao definirem inúmeros critérios de inclusão, terminam por excluir a maior parte dos países que têm experiência federalista, a exemplo de Wheare (1956)¹⁷ que, no sentido de agrupar apenas federações do “tipo perfeito” em sua classificação, terminou por qualificar somente quatro países do mundo como federalistas: Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça (RIKER, 1975, p. 98).

Alfred Stepan, também considerado uma referência importante na atual discussão sobre o federalismo, compreende que os sistemas políticos democráticos só podem ser considerados federativos se atenderem a dois critérios: 1) “o Estado deve conter subunidades políticas territoriais, cujo eleitorado seja constituído pelos cidadãos dessas unidades; além disso, a Constituição deve garantir a essas unidades soberania na elaboração de leis e de políticas”; 2) “deve haver uma unidade política de âmbito nacional, que contenha um Poder

¹⁶ ELAZAR, Daniel. (1997). *Contrasting unitary and federal systems*. International Political Science Review, v. 18, n. 3, jul. 1997, p. 237-51.

¹⁷ WHEARE, K. C. *Federal government*. London: Oxford University Press, 1956.

Legislativo eleito por toda a população do Estado, e à qual caiba, por garantia constitucional, a competência soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias.” (STEPAN, 1999, p. 4). O autor compreende que somente em regimes com sólida democracia constitucional pode haver a adoção do federalismo, principalmente porque somente ele poderia propiciar garantias confiáveis de que as “prerrogativas legislativas das unidades da federação” seriam respeitadas. Essa análise não desconsidera, entretanto, a existência de sistemas não-democráticos que adotam características federativas (1999, p. 1).

Ampliando a discussão, Lúcio Levi considera que o termo federalismo remete a dois objetos diferentes, um delimitado à teoria do Estado federal, conforme modelo constitucional, com ênfase nos aspectos de sua estrutura e funcionamento, e outro relacionado com o entendimento do federalismo como uma ideologia mais ampla de realização da humanidade, conforme Phoudhom, Kant e Saint-German (1991, p. 475).¹⁸

Considerando inicialmente a perspectiva mais ampla do conceito de federalismo, ela refere-se a uma visão mais complexa da sociedade, assemelhada ao papel desempenhado pelo liberalismo e pelo socialismo, como doutrina social de caráter global. Nessa perspectiva, o federalismo seria uma forma de “negação da divisão do gênero humano em Estados soberanos” (LEVI, 1991, p. 476).

No pensamento de Kant, segundo Levi, existe a “negação da guerra e da anarquia internacional, denunciadas como os fatores fundamentais que mutilam o homem e impedem seu livre desenvolvimento”, destacando, assim, o federalismo como elemento capaz de estabelecer a paz, unificando os povos e criando um governo supranacional (1991, p. 478). Para Kant, “somente no âmbito de uma federação universal de povos livres o direito internacional se tornará uma realidade jurídica completa, isto é, fundada no poder capaz de regular as relações entre os Estados e de impedir os homens, isolados ou em grupo, de recorrer à violência para resolver os conflitos”, pois na federação mundial, regida por uma Constituição republicana, seriam garantidas a liberdade e a igualdade de todos os cidadãos (LEVI, 1991, p. 479).

Assim, embora Kant tenha sido um pensador federalista, o próprio Levi pondera que, a despeito de ter baseado toda a sua construção sobre a federação mundial como um elemento importante para a construção da paz, Kant ignora o que veio a ser a contribuição de Marx e

¹⁸ As obras de citadas por Levi são: KANT, I. *Idea dei una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784) e *Per la pace perpetua* (1795), ambas publicadas em *Scritti politici e de filosofia della storia e del diritto*, UTET, Torino, 1956. PHOUDHOM, *Del principio federativo* (1863). Mundo Operário – Edizioni Avanti! Roma, 1979. As referências em português podem ser encontradas na bibliografia final desta tese. Sobre Saint-German, não são apresentadas referências por Levi.

Proudhon: que tal construção só poderá ser alcançada se superada a exploração de classes, pois “a realização da liberdade e da igualdade no plano político é uma premissa necessária, mas não suficiente, da emancipação humana, porque esses valores, para serem realizados plenamente, exigem um fundamento econômico-social, que somente a justiça social, através do controle democrático da produção, pode garantir.” (LEVI, 1991, p. 480).¹⁹

Numa perspectiva bem menos utópica²⁰, o federalismo como forma de organização do Estado nacional envolve, segundo Levi, o princípio constitucional de “pluralidade de centros de poder soberanos coordenados” entre si. Dessa forma, o governo federal tem competência sobre todo o território da federação, sendo a ele conferida uma “quantidade mínima de poderes”, o indispensável para que possa garantir a unidade política e econômica da nação. Dentre as atribuições assumidas por essa esfera de poder, segundo o autor, destaca-se o “monopólio das competências relativas à política externa e militar”, o que “permite eliminar fronteiras militares entre Estados, de modo que as relações entre” eles “perdem o caráter violento e adquirem um caráter jurídico e todos os conflitos podem ser resolvidos perante um tribunal.” (LEVI, 1991, p. 481).

Nessa concepção, o governo federal teria seu poder fortemente limitado, porque cada Estado federal teria a competência sobre seu próprio território, dispondo de poderes suficientes para se governar autonomamente. A sustentação dessa autonomia está na divisão do poder soberano de base territorial, garantida nos termos da Constituição do Estado federal. No caso de conflitos, o poder de decisão é atribuído a uma “autoridade neutral”, ou seja, os tribunais superiores, os quais têm poder de revisão constitucional das leis (LEVI, 1991, p. 481).

Considerando que neste primeiro tópico do trabalho o objetivo é apresentar a discussão sobre o conceito de federalismo e sobre as instituições que compõem a organização federal, é importante retomar alguns aspectos do debate sobre o tema, no processo de elaboração da primeira Constituição Federal moderna, a Constituição dos Estados Unidos, em 1787, na Convenção da Filadélfia. Os esforços teóricos do período são sintetizados pelos

¹⁹ “[...] a federação mundial se resume assim num governo cosmopolita de livres comunidades desarmadas. A imagem da humanidade integralmente desenvolvida na forma de associação federalista se configura, então, como repartida numa pluralidade de livres comunidades e unida num todo cosmopolita, fórmula que oferece os critérios essenciais para imaginar a riqueza e a complexidade das relações sociais num mundo libertado da divisão em classes e nações.” (LEVI, 1991, p. 480).

²⁰ Neste trabalho, utopia é entendida como aqueles ideais cujas condições objetivas da sociedade não permitiram que fossem implementados, mas que se mantêm como horizonte, ou seja, como aquilo que um dia ainda poderá ser concretizado, sendo elemento central de motivação da luta dos segmentos organizados pela transformação social.

artigos de *O federalista*, elaborados por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay,²¹ cuja ênfase recaía sobre a instituição de mecanismos de controle sobre os “detentores do poder” (1984). O mecanismo central desse modelo proposto pelos *federalistas*, segundo Fernando Limongi (2004), é a separação dos poderes, ou seja, a distribuição horizontal das funções de Estado entre Legislativo, Executivo e Judiciário, como forma de evitar a concentração de poderes em somente uma instância.²²

Assim, reconhecendo o crescente processo de complexificação estatal, Hamilton faz a seguinte análise da organização federal:

A distribuição correta do poder entre os diferentes departamentos, a adoção do sistema de controles legislativos, a instituição de tribunais integrados por juízes não sujeitos a demissão sem justa causa, a representação do povo no Legislativo por deputados eleitos diretamente – tudo isso constituiu novidades resultantes dos acentuados progressos dos tempos modernos em busca de perfeição. Criaram-se assim meios – e meios poderosos – permitindo que sejam assegurados os méritos do governo republicano e reduzidos ou evitadas suas imperfeições. (HAMILTON, 1984a, p. 142).

Embora não seja objetivo do presente trabalho detalhar os aspectos referentes à distribuição dos poderes no sistema republicano, vale lembrar o que, na visão dos pais do federalismo, deveria ser a função de cada um dos três poderes estatais: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

O Executivo dispõe não apenas das honrarias, mas também da espada. O Legislativo, além de manter os cordões da bolsa [tesouro público], prescreve as normas pelas quais cada cidadão deve regular seus direitos e deveres. O Judiciário, porém, não tem menor influência sobre a espada nem a bolsa; não participa da força nem da riqueza da sociedade e não toma resoluções de qualquer natureza. Na verdade, pode-se dizer que não tem “força” nem “poderio”, limitando-se simplesmente a julgar, dependendo até do auxílio do ramo executivo para a eficácia de seus julgamentos. (HAMILTON, 1984c, p. 576).

A concepção de executivo apresentada em *O federalista* explicita a importância dessa instância no desenvolvimento das ações que visam ao bem-estar da sociedade. Nesse sentido, Levi reforça o papel do executivo, em especial no nível de Presidência da República:

[...] a eleição direta do presidente da federação, que reúne os poderes de chefe do Estado e chefe do Governo, confere ao executivo os requisitos de força e de estabilidade, necessários para desempenhar eficazmente a função equilibradora da vida social e atuar, de forma orgânica e coerente, no programa do Governo (hoje planejamento). (LEVI, 1991, p. 481).

Entretanto, para este autor, no regime federalista, os executivos dos estados-membros são centrais para o funcionamento desse regime, assumindo, também, poderes soberanos que

²¹ Neste trabalho, toda vez que citarmos o termo os *federalistas*, estaremos nos referindo diretamente à Hamilton, Jay e Madison.

²² “A adoção do princípio de separação dos poderes justifica-se como uma forma de se evitar a tirania, onde todos os poderes se concentram na mesma mão.” (LIMONGI, 2004, p. 251).

se constituem em “freio mais eficaz contra o abuso de poderes por parte do governo central e a mais sólida garantia contra os perigos da ditadura.” (1991, p. 481). Embora pareça ser pertinente o argumento de que a difusão do poder entre governo da União e governos dos estados-membros pode minimizar a possibilidade de mudança arbitrária de regime, a experiência demonstra que a forma federal, muitas vezes, não tem eficácia para coibir processos nos quais forças repressivas, amparadas pelos interesses do capital nacional e internacional, impõem-se sobre as bases democráticas de uma nação.

Em relação ao legislativo, os *federalistas* concebem que deste poder emanam todos os outros, já que o mesmo tem liberdade de alterar leis que regem o comportamento da sociedade, assim como os meios de controlar os gastos do tesouro. Por conta de sua importância, é indicada a necessidade de duas casas legislativas, a Câmara Alta (Senado) e a Câmara Baixa (Câmara de Deputados).

A divisão territorial do poder exige mecanismos mais eficientes de representação institucional, viabilizada pelas duas casas, as quais devem ter representação ampla (regional, étnica, religiosa) e competência de veto sobre as iniciativas do poder central. Assim, o bicameralismo, prevê forte poder das Câmaras Federais, tendo poderes similares, mas a composição diferenciada, de tal forma que o Senado tem como base de composição a representação de todos os estados, e a Câmara, também representando os estados, tem como base de composição a representação da população.

A instituição do bicameralismo visa garantir a representatividade das minorias, dos estados menores da federação. Tal participação se viabiliza pela eleição e atuação proporcional na chamada Câmara Alta, ou seja, no Senado, o qual deve ter critérios diferenciados de representação em relação à Câmara Baixa e poder efetivo de deliberação sobre determinadas matérias, condizendo com o poder da Câmara Baixa (LIJPHART, 2003, p. 58). Em síntese, a Câmara Baixa representa o princípio da população e a Câmara Alta representa o princípio do território.

Essa forma de representação vem sendo debatida por vários estudiosos da Ciência Política, que apontam as suas distorções. Nesse sentido, Stepan denuncia que “o discurso ideológico da igualdade territorial (uma unidade, um voto) pode dissimular uma desigualdade maciça (o voto de um cidadão em um estado pequeno pode valer mais do que cem em um estado maior).” (1999, p. 12).

O autor destaca aqui o problema da super-representação de estados menos populosos, embora o princípio que instituiu essa forma de organização seja aquele voltado à consideração especial às demandas e problemas das subunidades. Esse princípio aparece logo na

Constituição americana, a qual transgrediu a “igualdade democrática formal”, dando aos “estados pequenos igualdade de representação”, ou seja, “super-representação na Câmara Alta” (STEPAN, 1999, p. 16), inclusive atribuindo às duas câmaras capacidades similares de formular políticas.

Em relação ao Judiciário, sua fragilidade foi explicitada pelos federalistas — no sentido de ser considerado o ramo mais fraco dos três poderes, por depender dos outros dois para alimentar suas ações e deliberações. Não obstante, assume a função de guardião da Constituição, em especial pela presença de uma suprema corte que serve, em todo regime federado, de instância responsável por dirimir e interpretar polêmicas em torno do pacto federativo, pois a presença de entes igualmente soberanos impede que um poder busque obter autoridade sobre os outros. Assim, a Constituição fundante de uma República Federativa prevê distribuição de responsabilidades e poderes para garantir a ordem federativa (cláusulas pétreas), de forma a conciliar a grande diversidade existente em um país numa unidade que permita a coexistência de autonomias e soberanias compatíveis com o regime proposto.

Participando do debate sobre o conceito de federalismo e sobre as instituições que compõem a forma federal de organização do Estado, Rainer-Olaf Schultze busca problematizar as análises científicas da atualidade, explicando que tais análises sempre estão centradas em um ou dois aspectos funcionais da forma de organização federal. Em geral o tema é abordado do ponto de vista constitucional e de separação dos poderes ou na perspectiva do behaviorismo, esta com foco numa análise na qual “prevalece uma visão sociológica e interpretação teórica de cunho modernizante com ênfase no processo.” (SCHULTZE, 1995, p. 17).

Do ponto de vista constitucional, segundo Schultze, a distinção da federação ocorre com base nos seguintes elementos: 1) organização dos Estados em unidades territoriais; 2) divisão dos poderes executivo, legislativo na União e estados membros, estes com significativa autonomia; 3) representação dos estados membros no Parlamento federal e sua participação na vontade da União, 4) regras para solução de conflitos; e 5) jurisdição constitucional para arbitragem de divergências entre os órgãos nos dois planos. Dessa forma, o autor compreende que, na perspectiva jurídico-constitucional e institucional, um sistema pode ser classificado como federalista quando em sua organização política existem elementos estruturais característicos (a exemplo dos poderes executivo, legislativo e judiciário) nos diferentes planos governamentais, já que tais elementos e garantias devem ter sua existência protegida jurídico-constitucionalmente (SCHULTZE, 1995, p. 17).

Na perspectiva sociológica de análise do federalismo com ênfase no processo, segundo Schultze, os aspectos institucionais ficam praticamente esquecidos. Para fundamentar sua análise apresenta a definição de Livingston (1956)²³, que concebe como “federalistas todas as sociedades onde as diferenciações sociais existentes, de natureza ética, religiosa, econômica e histórica estão distribuídas territorialmente e onde cabe praticamente à política, enquanto variável dependente, a tarefa de levar em conta a fragmentação social e assegurar politicamente a sua preservação.” (SCHULTZE, 1995, p. 17). O autor problematiza que tal interpretação excluiria compulsoriamente países federalistas socialmente homogêneos, a exemplo da Alemanha, da Austrália e da Áustria, assim como incluiria, como federalistas, países unitários, a exemplo da Grã-Bretanha.

Ao realizar tal crítica, Schultze destaca que uma análise do federalismo deve levar em conta tanto os aspectos constitucionais/institucionais quanto os aspectos sociológicos, equacionando: “1) os pressupostos sociais do federalismo, bem como a estrutura institucional e os modelos de ação das elites políticas; 2) a dupla função do federalismo e a relação de tensão daí resultante entre unidade e diversidade, entre integração e autonomia; e 3) a relação entre a integração política e o caráter de processo do federalismo, porém sem vinculá-la unilateralmente a hipóteses de unitarização.” (SCHULTZE, 1995, p. 18).

José Luís Fiori (1995), concordando com a existência da dificuldade em formular uma definição do conceito de federalismo válida universalmente, expõe que não existe na Ciência Política uma precisão sobre qual seria a divisão adequada de poder e as formas institucionais corretas de um país federalista. No esforço de sistematizar linhas centrais de definição do federalismo, encaminha para dois tipos de classificação, uma no campo da Ciência Política e outra derivada da análise das experiências na modernidade.

Numa primeira perspectiva, federalismo seria um esforço para: a “preservação simultânea da unidade de objetivos de um povo com a diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos os espaços e os limites das duas soberanias. De maneira que a existência e o reconhecimento deste princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais.” (FIORI, 1995, p. 23).

Numa direção mais empírica, na segunda perspectiva, o federalismo é concebido de forma a ressaltar seus aspectos de barganha²⁴ pragmática que resultam no pacto federativo que

²³ LIVINGSTON, W.S. *Federalism and constitutional change*. Oxford, 1956.

²⁴ Barganha federativa entendida como uma espécie de “negociação federativa”, nos termos de Fiori (1995), ocorrendo tal barganha em todos os espaços de disputa política presentes em uma federação.

“pode assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar”. Nessa perspectiva, “as formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação”. Aqui se mantém “a idéia de uma ‘estrutura política dual’ com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e outros às mais locais”. A questão essencial para aqueles afinados com as análises mais pragmáticas é a “idéia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.” (FIORI, 1995, p. 23-24).

Fiori compreende que ambas as definições apresentam elementos interessantes que colaboram para uma definição de federalismo. Por um lado, da primeira definição, percebe que “sem um princípio comum que fundamente a identidade e justifique a necessidade de convivência, não haveria porque se manterem juntas as partes federadas”, assim como as bases materiais são imprescindíveis para viabilizar a convivência entre os entes federados. Por outro lado, da segunda definição, reconhece que o “federalismo é uma forma de organização territorial do poder dos estados nacionais que supõe necessária e positiva uma permanente tensão e desarmonia entre as partes”, a qual resulta em constante processo de negociação, do qual derivarão arranjos institucionais transitórios (FIORI, 1995, p. 24). Por conta dessa complexidade, existe, segundo o autor, uma enorme diversidade de formas de organização federativa, e elas, assim como sua história, podem oferecer indicativos importantes para a organização de novas federações, no sentido de evitar o risco de desembocar em processos que deteriorem a federação, levando a uma mudança de regime.

Concordando com Fiori, a seguir pretende-se discutir os determinantes da adoção e manutenção da organização federal, apresentando, sempre que possível, exemplos desse processo em diferentes partes do mundo.

1.1 Os determinantes da adoção e manutenção da organização federal

A discussão dos determinantes da adoção do sistema federal envolve, em grande medida, retomar concepções que trazem em seu cerne elementos que buscam justificar a instituição do federalismo em diferentes partes do mundo. Riker, ao que tudo indica, continua sendo uma referência central, citado pela maioria dos autores que debatem o tema.

Segundo Stepan, Riker procura utilizar os três fatores presentes na forma de organização federal dos Estados Unidos para a caracterização do federalismo em geral. O

primeiro fator da análise é a compreensão de Riker de que a federação é resultado de uma “barganha”, na qual unidades “soberanas concordam em abrir mão de parte de sua soberania para unir seus recursos”, com vistas a aumentar a segurança coletiva e atingir outros objetivos e metas, inclusive no campo econômico. Esse tipo de federalismo é caracterizado como federalismo de reunião (STEPAN, 2000).

O federalismo de reunião, segundo Stepan, inclui, como segundo fator destacado da análise de Riker, a instituição de dispositivos institucionais que possibilitem a proteção dos direitos individuais contra usurpações por parte do governo central (ou mesmo contra a tirania da maioria). Tais mecanismos englobam um Parlamento bicameral e a definição de competências próprias para as subunidades, em detrimento do centro (2000).

Como último fator de caracterização desse modelo, também como resultado de barganha, cada estado recebe as mesmas competências constitucionais, sem que haja diferenciação entre eles, independentemente de tamanho, capacidade tributária ou quaisquer outras características específicas. Esse modelo é classificado como constitucionalmente simétrico, porque distribui simetricamente o poder entre as unidades. Se fosse assimétrico, haveria competências diferentes e direitos específicos para determinados grupos ou estados, ferindo o princípio da igualdade entre estados e cidadãos.²⁵

Para Stepan, as três categorias definidas por Riker são oportunas para analisar o federalismo americano, mas não para generalizações, uma vez que a maioria dos países que adotou esse sistema, optou por não seguir o modelo norte-americano, adaptando-o às suas diferentes condições. Neste sentido, o autor, contrariando a concepção de Riker de que toda federação decorre de um pacto para unir, portanto, de barganha entre unidades soberanas, insere o conceito de federalismo “mantendo unido”, fenômeno que ocorreu em países de organização política unitária que, devido às suas características multiculturais que ameaçavam a própria união, levou os líderes a encaminhar a transformação constitucional dessas unidades em federações. Nos casos de federalismo para manter unido, ele decorre de atos do governo central, como deflagração da assembléia constituinte, uma vez que os estados ainda têm pouca soberania e, conseqüentemente, pouco poder de barganha.

Ao inserir esses conceitos, Stepan classifica os sistemas federativos democráticos numa espécie de *continuum*. Numa ponta classificam-se aqueles estados que adotaram o federalismo de reunião, que soberanamente aderiram ao sistema sem perder suas identidades individuais, como os Estados Unidos, a Suíça e a Austrália. Na outra ponta coloca os estados

²⁵ Os termos simetria e assimetria são utilizados na literatura da Ciência Política para descrever formas de distribuição de poder.

que adotaram o federalismo “mantendo-unido”, uma vez que apresentavam fortes traços unitários e a mudança de sistema foi motivada pela necessidade de manutenção da união, em especial em países com características multiculturais, a exemplo da Bélgica, Espanha e Índia, nações cujos líderes políticos avaliaram que a melhor forma de “manter a união em uma democracia era transferir poder e transformar seus Estados unitários ameaçados em federações.” (STEPAN, 1999, p. 2).²⁶ Por fim, o autor ainda insere um terceiro modelo, chamado de “federalismo de ajuntamento”, motivado por um poder coercitivo centralizador com o objetivo de unir um Estado plurinacional, no qual algumas unidades já eram independentes, a exemplo da Ex-URSS (STEPAN, 2000).

Independentemente da impossibilidade de generalização do processo ocorrido nos Estados Unidos para todas as nações federalistas, é importante destacar que o modelo norte-americano, resultado da Convenção da Filadélfia de 1787, decorreu de um pacto federativo, expresso na Constituição Federal, na qual os estados, em posse de suas soberanias, decidiram unir-se na construção de uma federação que “incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da *pólis* na esfera central.” (STEPAN, 1999, p. 2).

O ineditismo da experiência norte-americana é destacado por Limongi, para quem “a Constituição proposta defendia a criação de uma nova forma de governo, até então não experimentada por qualquer povo ou defendida por qualquer autor”, pois no novo modelo proposto, passam a conviver dois entes de “estatura diversa”, sendo a órbita de ação dos entes definida nos termos de uma Constituição da União. Dessa forma, “o federalismo nasce como um pacto político entre os estados, fruto de esforços teóricos e negociação política.” (2004, p. 248).

Ainda no âmbito dos determinantes de organização federal de um Estado, a questão territorial deve ser reconhecida, uma vez que todos os autores analisados são consensuais ao reconhecer a importância da territorialidade para a discussão e caracterização do federalismo. Riker, por exemplo, confere à questão da territorialidade no federalismo um papel central, associada à questão da divisão de competências vertical (hierarquia) e horizontal (grau de autonomia nas decisões finais). Nesse sentido, nos termos definidos por Rui Affonso, “a problemática do federalismo diz respeito, precisamente, à estruturação de pactos políticos

²⁶ A Índia, a Bélgica e a Espanha tornaram-se federalistas em 1950, 1976 e 1993, respectivamente. Mohit Bhattacharya, analisando a experiência indiana, concebe que emergiu no processo uma “federação devolutiva”, na qual o Estado unitário transferiu poderes às unidades federadas, não havendo, neste caso, um efetivo pacto federativo (STEPAN, 1999, p. 3).

territorializados capazes de equacionar interesses coletivos não homogêneos e, não raro, irreconciliáveis em um arcabouço político unitário.” (2003, p. 207).

A compreensão do federalismo como uma pactuação política territorializada parece ser reforçada por reflexões como a de Michael Bothe, principalmente ao reconhecer os problemas nas diferentes definições de federalismo, sintetizando a federação como “um Estado composto por outros Estados” (1995, p. 5). Assim, ao discutir a problemática do conceito de moderno Estado territorial, ele, baseado em Elasar (1987),²⁷ aponta a “existência de forças políticas opostas de integração e desintegração num determinado espaço geográfico”. Assim, numa perspectiva histórica, expõe que “um ordenamento estatal federalista sempre significa um equilíbrio num campo de tensão entre forças centrífugas e centrípetas ou integrativas e desintegrativas.” (BOTHE, 1995, p. 5).²⁸

No âmbito dos elementos desintegrativos (centrífugo) do processo de constituição da organização federal, o autor cita situações em que, devido à identidade histórica de determinados grupos, eles não querem se integrar na estrutura estatal maior, por conta de língua, credo religioso ou nacionalidade, por exemplo. Ainda expõe como elementos desintegrativos a inércia das unidades políticas existentes anteriormente que estão funcionando com outro tipo de organização e a “impossibilidade de delimitar espacialmente de modo satisfatório a região povoada por determinados grupos.” (BOTHE, 1995, p. 7).

Considerando as forças integrativas (centrípetas) que motivam a organização em modo federal, Bothe ressalta o interesse econômico num mercado maior (motivação que teve papel essencial na fusão de colônias americanas); desejo de defesa comum contra ameaça externa (principalmente para países que eram antigas colônias, a exemplo do Canadá e EUA); “amadurecimento da identidade histórica da unidade maior” (caso da unificação do império Alemão); “interesse de determinados grupos e alianças pela conquista do poder” e inércia das unidades políticas (a exemplo das unidades agregadas na antiga União Soviética, pós-revolução, na opinião do autor) (BOTHE, 1995, p.7).

Inventariando as polêmicas sobre a organização federalista, Schultze compreende que o federalismo no atual contexto deve cumprir, principalmente, a função de garantir a divisão do poder, protegendo as minorias; a integração de sociedades heterogêneas, garantindo sua

²⁷ ELASAR, Daniel J. *Exploring federalism*. United States of America: The University of Alabama Press Tuscaloosa, 1987.

²⁸ Jamil Cury (2006, p. 115) utiliza os termos centrífugo e centrípeto para caracterizar tipos de federalismo. Em sua concepção, o federalismo centrípeto fortalece o poder da União, predominando relações de subordinação dos demais entes federados. O federalismo centrífugo fortalece o poder dos estados-membros, os quais detêm mais autonomia. Acrescenta o federalismo de cooperação, que busca equilíbrio entre os poderes.

inclusão econômica, política e militar, mas com “a simultânea independência sócio-cultural e/ou autonomia política dos estados membros ou províncias” (SCHULTZE, 1995, p. 15).

Bothe aponta a necessidade de diferenciar as condições históricas de criação de uma federação e o seu desenvolvimento, porque a organização estatal está sujeita a modificações, no sentido de mudar sua forma de organização (transformar-se de federal para unitária, ou vice-versa, assim como processos de maior ou menor integração nos diversos momentos de sua existência). Por isso o autor afirma que “não existe ‘o federalismo’, mas um federalismo ‘atual em determinada federação.’” (1995, p. 6).

A existência do federalismo em várias partes do mundo (Europa, América, Ásia e África), revela, conforme Affonso, que o “federalismo não constitui uma forma política geograficamente localizada”, assim como não é um fenômeno peculiar do mundo desenvolvido ou do próprio capitalismo, uma vez que os estudos apontam que existiram federações na ex-URSS, Checoslováquia e na ex-Iugoslávia. Além disso, Affonso reconhece que não existe conexão estreita entre federalismo e regime político, uma vez que a história revela situações de coexistência entre federalismo e democracias, assim como com outros “sistemas mais ou menos autoritários” (2003, p. 197). Ao que tudo indica, o tema do federalismo supõe contemplar “realidades heterogêneas em diferentes dimensões: econômica, social, política, étnica, religiosa, etc.” (AFFONSO, 2003, p. 203).

O debate em torno da questão federativa e das características que permitem, ou não, a caracterização de um país como federalista, resulta em quantidades diferenciadas de países classificados como federalistas, isto porque existem diversos entendimentos de quais seriam esses países na atualidade. José Camilo dos Santos Filho (1990) corrobora a reflexão sobre as dificuldades de classificação ao indicar que existe uma diferença entre sistemas autenticamente federais e aqueles que adotam elementos do federalismo.

Riker (1975), reforçando essa análise, reconhece a existência de polêmicas sobre o assunto, apontando, assim, dois tipos de estratégias de classificação de um país como federalista: a estratégia de exclusão e a estratégia inclusiva. A estratégia de exclusão, na opinião desse autor, está associada mais à figura de Wheare (1956)²⁹ que, na busca de rigorosidade na caracterização de um país federalista, procurando selecionar um pequeno grupo do tipo perfeito terminou por restringir essa classificação a somente quatro países: Estados Unidos, Austrália, Canadá e Suíça, porque considerou que estes seriam aqueles que garantiam, pelos seus mecanismos legais, a auto-suficiência em matérias fiscais e de

²⁹ WHEARE, K.C. *Federal Government*. 4ª ed. London: Oxford University Press, 1956.

mecanismos de funcionamento governamental para as unidades federadas. A estratégia inclusiva, defendida como uma melhor opção por Riker, abarca todos os países autodeclarados como federações, assim como outros que adotam suas características ou mesmo que possam ser classificados como tal em um futuro próximo. Essa concepção ampla concebe o federalismo de forma dinâmica, como um processo.

A bibliografia pesquisada, ao tratar da organização federativa dos países, revela as dificuldades e a falta de consenso dos autores em relação à classificação de algumas experiências. Os consensos apresentados são: Alemanha, Estados Unidos, Canadá, Suíça, Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Argentina, Venezuela, México, Malásia, Paquistão, ex-Iugoslávia e Rússia. As polêmicas referem-se à classificação da Índia e da Espanha.

No caso da Índia, embora classificada por Riker (1975), Bothe (1995) e Stepan (1999) como federalista, recebe algumas considerações de Lijphart uma vez que alguns autores, a exemplo de Wheare (1964, p. 28),³⁰ a classificam como semifederal, isto porque existe uma regra constitucional que permite ao governo central demitir e substituir os governos estaduais em situações de “graves emergências”, mas que, para Lijphart, é utilizado, principalmente, com objetivos partidários (2003, p. 218).

No caso da Espanha, embora reconhecida por Stepan como federalista pelo fato de ela ter aprovado, em 1979, seus Estatutos da Autonomia, tornando-se um país federativo com características assimétricas (1999, p. 8), Lijphart a classifica como semifederal, juntamente com Israel, Holanda, Papua-Nova Guiné, isto porque analisa que ela concedeu autonomia ampla para alguns estados e regiões, sem com isso ter se tornado federal (2003, p. 219). Por outro lado, Affonso reconhece processo de federalização e de descentralização da Espanha, mas que isto ocorreu mesmo ela sendo formalmente considerada unitária (AFFONSO, 2003, p. 3).

Isoladamente ainda são citadas como federalistas a Nigéria (BOTHE, 1995, p. 4), a Etiópia e a Líbia (RIKER, 1975), além da otimista análise que todos os autores estudados fazem da organização de dimensões supranacional, a União Européia, que, na opinião da maioria, se encaminha para a formação de uma Federação Européia.³¹

³⁰ WHEARE, K.C. *Federal Government*. 4ª ed. Nova York: Oxford University Press, 1964

³¹ A base inicial de formação da União Européia (UE) foi o Tratado da Comunidade Econômica Européia, assinado em Roma, em 1957, seguido por vários outros tratados e pela ampliação dos países participantes. A nomeação da UE como uma possível federação se baseia no fato de ela ter várias instituições que a assemelham ao formato federalista: Conselho Europeu (composto pelos chefes de governo dos 15 países membros, com reuniões duas vezes ao ano); Comissão Européia (como um executivo com presidente e gabinete escolhidos pelos governos dos países membros, aprovados pelo Parlamento); Parlamento Europeu (como uma câmara baixa eleita a cada cinco anos por voto direto de todos os cidadãos dos países componentes da UE); Conselho da União Européia (como uma câmara alta, composta, majoritariamente, por de ministros de estados); Corte Européia de

Affonso, ampliando o universo representado, embora não fazendo especificações, expõe que aproximadamente 25 nações se reivindicam “federais”, ou ostentam características típicas de federações no mundo, o que resulta em cerca de 40% da população mundial vivendo sob o regime federado (2003, p. 3). A representatividade desses regimes federados é reforçada por Stepan, ao considerar que, se tomados isoladamente, talvez não existam mais do que 10% dos estados que integram a Organização das Nações Unidas federados. Mas, destaca o autor, se considerado o total da população sob regime federado, a maior parte, com certeza, está vivendo sob esse regime, porque as maiores democracias da América do Norte (EUA), da Europa Ocidental (Alemanha) e da Ásia (Índia) são federadas (1999, p. 8).

Isto permite concluir que existem condições bem diferenciadas de organização do federalismo entre os países, assim como de condições socioeconômicas, culturais e políticas condicionadas por inúmeros elementos, como natureza, número de habitantes, extensão dos estados membros, diferenças estruturais no desenvolvimento econômico, relação entre territorialidade e identidade nacional, incluindo estruturas étnico-culturais, lingüísticas e confessionais.

Mesmo considerando todos esses elementos, Schultze (1995) revela que, independentemente do país, existem tendências comuns de desenvolvimento em todos os sistemas federativos, baseando sua análise no estudo desenvolvido em oito nações federalistas (Austrália, Bélgica, Alemanha, Canadá, Áustria, Suíça, Espanha, EUA).

A primeira questão que destaca é a existência de “conflitos relativos à constituição financeira, à distribuição da receita tributária e ao equilíbrio financeiro, tanto verticalmente (através da União, com alocação livre ou vinculada, a finalidades aos estados membros e municípios) como horizontalmente [entre estados]”. É importante notar que o autor relata que, em geral, os estados membros pesquisados, com exceção do Canadá, “têm se tornado cada vez mais pensionistas do governo federal” (SCHULTZE, 1995, p. 26).

A segunda tendência observada pelo autor é uma maior concentração de poder no Executivo, aquilo que denomina de “ampliação do federalismo executivo”, destacando, sobretudo, a burocracia estatal e federal, o que implicou a perda de influência dos parlamentos, em especial os estaduais, “que muitas vezes apenas podem sancionar a *posteriori* os compromissos dos governos e das burocracias, na maioria das vezes assumidos a partir da perspectiva da uniformidade das condições de vida.” (SCHULTZE, 1995, p. 26).

A terceira e última tendência de desenvolvimento do federalismo apontada por Schultze refere-se aos processos que denomina de cooperação e interdependência dos planos políticos do sistema adotado, ou seja, por um processo de conferências nos planos ministerial e técnico burocrático, criam-se instâncias comuns de assessoramento e decisão que terminam por suprimir ou minimizar o papel de espaços institucionais previstos no modelo federalista, resultando naquilo que aponta como “o surgimento de um plano adicional do sistema delegado exclusivamente pelo executivo.” (1995, p. 26).

Nesse mesmo sentido, Fiori aglutina as experiências recentes de federalismo em três blocos (FIORI, 1995, p. 21-22). No primeiro, destaca o que considera *federalismo progressivo ou construtivo*, cujo exemplo mais interessante é o processo de construção de uma federação européia, negociada entre pares participantes. Num segundo bloco, destaca o que classifica como *federalismo defensivo ou perverso*, o qual é utilizado como último recurso para “manter unido o território de países em processo de desintegração” frente ao impacto de profundas crises econômicas, políticas ou morais (FIORI, 1995, p. 21), tendo seus melhores exemplos a ex-Iugoslávia e a Rússia e, em outro sentido, países da África nos quais as questões de natureza étnico-religiosa servem de justificativas para o desenrolar de processos de secessão e de guerras civis.

Como terceiro e último bloco de países federalistas, Fiori classifica aqueles que considera como *federalismo pragmático ou reativo* que, na sua opinião, envolve a maior parte dos países latino-americanos que discutem a descentralização do poder e a reorganização democrática dos estados. Nesses países, desde os anos de 1980, o federalismo passa a ser entendido como sinônimo de descentralização e de democratização. Apesar de aquilo que se caracteriza como “projetos de descentralização fiscal e autonomia política-administrativa e eleitoral”, no contexto dos anos de 1990, passa a ser questionado, frente à crise econômica causada, em grande medida, pela crise da dívida externa, afetando sobremaneira a capacidade fiscal dos estados, encaminhando para políticas de ajuste estrutural e de políticas de estabilização:

Como efeito dessa nova realidade, nos anos 90, recém-iniciado o processo descentralizante, já se multiplicam as reivindicações com vistas a revertê-lo, promovendo uma recentralização fiscal e/ou transferindo responsabilidades do Governo central para os governos regionais ou municipais. E é sobretudo sob a égide dessa nova realidade que avança hoje o que estamos chamando de federalismo pragmático, no qual a idéia central e as motivações básicas não parecem passar pelo princípio da solidariedade ou do compartilhamento das responsabilidades governamentais e no qual a forma em que se desenvolve a barganha ou a negociação federativa parece obedecer ao jogo dos interesses imediatos e privados, muito mais do que a qualquer princípio ou modelo constitucional. (FIORI, 1995, p. 22).

Neste sentido da problemática apresentada por Fiori, reforça-se aquilo que apresentamos inicialmente — a diferença entre os determinantes da criação e os da continuidade do federalismo —, anunciando que esse sistema se modifica no interior de uma nação, havendo sempre a possibilidade de criação, reorganização ou extinção dos diferentes mecanismos adotados. Aqui a questão da centralização e descentralização parece ser pedra de toque para a análise das experiências vivenciadas.

1.2 O federalismo e a questão da centralização e da descentralização

A questão da centralização e da descentralização está presente em todo o debate sobre a questão federativa, embora ela assuma, dependendo do contexto histórico, algumas especificidades. Affonso (2003) analisa as teorias hegemônicas do federalismo (*mainstream*) em diferentes contextos históricos do capitalismo, sistematizando-as em três grandes teorias da economia do setor público: no pós-Segunda Guerra Mundial, o federalismo fiscal, baseado na teoria da economia do bem-estar (*welfare economics*); no período da emergência das políticas neoliberais, a teoria da escolha pública (*public choice theory*) e, nos anos de 1990, a teoria econômica neo-institucionalista (*new institutional economics*), esta com alguns desdobramentos no âmbito da nova economia política (*new political economics*).

Nos anos 1950, no período do *welfare economics* é compreendida a necessidade de participação do Estado para suprir as falhas do mercado, numa etapa de grande influência do keynesianismo, quando o Estado é demandado como promotor de políticas para colaborar no processo de recuperação do capitalismo pós-guerra. Nesse contexto, o federalismo é classificado no âmbito de um *continuum* centralização-descentralização. Por isso para Wallace Oates (1990)³², um expoente dessa visão, a maioria dos países é federal, apenas com diferenças nos graus de centralização (AFFONSO, 2003, p. 26). Nessa etapa de construção histórica, o problema do federalismo seria definir um grau adequado de descentralização da provisão dos bens públicos.

Nos anos de 1970 e 1980, propaga-se a implementação de políticas neoliberais, ou seja, advoga-se a redução drástica do papel do Estado na economia, por meio de privatização, desregulamentação da economia e contenção de gastos públicos. Nesse período, influenciado sobremaneira pela *public choice*, as políticas são altamente descentralizadoras, encaminhando para as menores esferas do sistema a maior parte das responsabilidades de execução, inserindo regras competitivas para o alcance da tão propalada eficiência.

³² OATES, Wallace. An economic approach to federalism. In: BAKER, Samuel; ELLIOT, Catharine (Orgs.). *Readings in public sector economics*. D.C. Heath and Company, 1990, p. 559-565.

Somente nos anos de 1990, como reação a uma avaliação altamente negativa das consequências das políticas de ajuste estrutural, a teoria neo-institucionalista traz a questão institucional como pano de fundo de todas as políticas, dedicando-se a discutir e remodelar os processos descentralizantes, concentrando sua produção na necessidade de criação de iniciativas de coordenação e de novos arranjos institucionais que permitam relações mais eficientes entre os diferentes níveis de governo (AFFONSO, 2003).

O debate sobre descentralização para o federalismo fiscal, segundo Basília Aguirre e Marcos Moraes, envolve argumentos favoráveis e desfavoráveis a essa política. Os desfavoráveis estão baseados no argumento de que um sistema centralizado, com uma única unidade fiscal, permitiria “ganhos de escala na produção e fornecimento de bens e serviços em nível federal”. Os argumentos favoráveis baseiam-se nas seguintes questões: a descentralização permite que o tamanho ótimo de fornecimento de bem público seja determinado pelo tamanho da comunidade a ser servida; impede congestionamentos que ocorreriam se a provisão fosse centralizada; permite respeitar as preferências das localidades em relação aos tipos de serviços; considera que as discrepâncias de rendas entre as coletividades podem estabelecer demandas diferenciadas de serviços; permite respeitar os direitos das minorias; favorece a participação política e, conseqüentemente, a democracia, e considera o grau de mobilidade de fatores a serem tributados. Dessa forma, é apresentada uma escala de distribuição de competências de arrecadação tributária entre os entes federados. A execução centralizada de serviços, na visão do federalismo fiscal, deve estar restrita à provisão daqueles em que não existem diferenças de demandas entre as localidades, daqueles em que o custo de operação local supere o da operação centralizada e daqueles cujos benefícios superem as fronteiras dos territórios subnacionais (AGUIRRE; MORAES, 1997, p. 123-124).

Tanto a *public choice* quanto o neoinstitucionalismo defendem generalização de regras do âmbito do mercado para a esfera política, sendo o Estado concebido como prolongamento do mercado, ou seja, reconhecem o que avaliam como uma evidente “ineficiência pública” e comprovada “eficiência privada”, mantendo o mercado como parâmetro para o alcance da competição e da eficiência (AFFONSO, 2003).³³

³³ É importante considerar que as teorias hegemônicas do federalismo desconsideram os condicionantes estruturais da forma de organização do Estado, ou seja, toda a base econômica que define a superestrutura da sociedade capitalista, por isso, “ao desconsiderar as contradições entre interesses constitutivos do Estado Federativo, a *mainstream theory* – desnecessário dizer – introduz ‘pelas portas do fundo’ uma determinada posição de interesses: a dos setores sociais dominantes.” (AFFONSO, 2003, p. 199).

Riker, que na categorização de Affonso está inicialmente situado entre os autores da *public choice* e, posteriormente, entre os neo-institucionalistas, trata da questão da centralização e da descentralização no federalismo caracterizando-a como um *continuum*. Num extremo apresenta um grau acentuado de centralização das políticas básicas (*máximum*), embora como possibilidades de descentralização administrativa, e, no outro extremo, um processo no qual o órgão central não pode realizar qualquer ação sem antes consultar os governos membros (*mínimum*) (RIKER, 1975, p. 101-102).

A possibilidade de assemelhar federalismo à descentralização foi contestada por autores como Lijphart, pois este compreende que nada impede que países federalistas sejam altamente centralizados, como é o caso da Venezuela, ou que países de governo único sejam bastante descentralizados, como é o caso da Dinamarca e do Japão (2003, p. 217). Isto evidencia que é um equívoco de interpretação utilizar federalismo e descentralização como sinônimos, porque assemelha organizações estatais unitárias descentralizadas a estados federalistas. Na federação não existe um centro de poder que delega, ou não, poderes, mas diferentes centros de poderes conferidos pelo povo no sufrágio universal.

O federalismo pressupõe autonomia e soberania³⁴ dos entes federados para definição legal de algumas ações e políticas, o que não significa, necessariamente, descentralização, uma vez que o pacto fundante do sistema federal deve prever quais aspectos são da alçada de cada ente federado. As variações entre os diferentes países devem ser observadas na Constituição Federal de cada um.

A autonomia e soberania dos entes federados prevista no pacto federativo, segundo Gilda Araújo, garantem que cada instância tenha poder de realizar suas próprias políticas, pois cabe aos governos subnacionais “autonomia para gerir questões políticas e econômicas locais” e ao governo central (União) “representar e fazer valer os interesses de toda a população do país.” (2005, p. 78-79).

Embora haja essa diferenciação no papel de cada ente federado, a idéia tradicional de centralização e de descentralização não se adequa ao modelo federado já que, segundo Bruno Théret (1998), a descentralização no federalismo implica descentralização qualificada, aquela que ocorre do governo federal para as unidades nas matérias que lhe são de competência própria, ou mesmo que estejam no campo das prerrogativas comuns, assegurado ao governo

³⁴ Casseb (1999) e Cury (2006) não concebem a possibilidade de dupla soberania, por entenderem ser a federação uma união estável de membros federados, ou seja, só entendem a existência de uma entidade soberana: o Estado.

federal sua coordenação. Aqui se descentraliza o que já havia sido centralizado pela própria legislação, acordado no pacto fundante, ou seja, a Constituição Federal.

Ao reconhecer apenas a descentralização qualificada como possibilidade de descentralização numa federação, o outro conceito-chave apresentado pelo autor — que complementa o primeiro no que se refere às unidades federadas — é o da não-centralização daquilo que já está definido como de competência dos governos regionais, não podendo, portanto, ser centralizado arbitrariamente pelo governo federal.

Ao assumir esses conceitos, Théret retoma a questão do poder, da autonomia e da soberania dos entes federados, questionando inclusive aquilo que costumamos nomear como níveis de governo para falar da União e das unidades federadas:

[...] a realidade das relações de poder entre as unidades políticas da federação (Estados federados e Estado federal) é mais bem expressa pela noção de “ordens diferentes e coordenadas de governo”, do que pela de “níveis” ou “escalões” múltiplos hierarquicamente subordinados, em termos de poder, uns aos outros. O Estado federal é um governo “geral” que não é, necessariamente, um governo central que domina uma periferia de coletividades locais, mas mais um governo que, visto do seu interior, não tem inscrição territorial concreta, e representa apenas, também no seu exterior, o todo abstrato ligado pelo pacto federal da sociedade de indivíduos que o constituem. Não é mais do que um governo dotado de funções particulares, e definido por uma relação específica com os indivíduos, nesse ponto estatutariamente igual aos governos regionais, os quais se articulam constitucionalmente. (THÉRET, 1998, p. 114-115).

Ao demonstrar que a hierarquia entre esferas de governo é incompatível com o regime federado, o autor evidencia que ao governo federal são delegadas funções consideradas de maior valor, não de poder, a exemplo da “inserção do país na ordem política internacional e ‘civildade’ das relações entre as unidades federadas”. Aqui, as unidades “reconhecem sua autoridade e a ela se submetem, levando em conta o nível mais baixo inerente a funções políticas próprias das unidades territoriais. Em contrapartida, a instância federal reconhece a autoridade dessas unidades e a ela se submete. Esse duplo reconhecimento constitui a especificidade e a condição de conservação do sistema federal.” (THÉRET, 1998, p. 115).

Por conta dessa interdependência entre as esferas federadas, o autor considera que, em certa medida, o princípio federal se opõe ao princípio de soberania (entendido como poder supremo acima dos outros), uma vez que “a soberania dos Estados-nação é sempre, em boa medida, ilusória, porque é sempre limitada pela co-presença dos pares no contexto internacional, e pela configuração hegemônica estabilizada das relações interestatais.” (THÉRET, 1998, p. 116-117).

Encaminhando a análise nesse sentido, o autor termina por concordar com Affonso (2003) sobre a incapacidade das interpretações correntes do federalismo fiscal para encontrar

a especificidade do federalismo, justamente porque centra sua reflexão na questão da descentralização, ignorando que o federalismo é justamente uma “estrutura de poder ‘não-centralizada’” (THÉRET, 1998, p. 119), como alternativa para resolver muito mais os problemas políticos do que os econômicos (manutenção da paz no território, impedindo dominação de uma unidade política sobre a outra e proteção contra ameaças externas).

Mesmo considerando a ampliação do conceito apresentada por Therét, em geral, desde os anos de 1990, observam-se processos de descentralização administrativa, o que é possível em qualquer tipo de organização estatal, inclusive nos Estados unitários. Entretanto, a descentralização política é caracterizada por um processo mais complexo. Para autores como Juan Cassassus (1990), a descentralização envolve um processo efetivo de partilha do poder deliberativo do governo central com os locais, não a simples desconcentração, termo usado pelo autor para nomear ações que repassam apenas as responsabilidades de execução das políticas para os governos locais.

A descentralização efetivada em vários países representa a dispersão do poder central para as unidades, com caráter discricionário ou constitucional, conforme cada caso. Embora as críticas em relação à descentralização como estratégia de desresponsabilização esteja presente nos trabalhos mais progressistas sobre a temática, na América Latina, em geral, a idéia de descentralização está associada à redemocratização desde os anos 1980, fruto das críticas contundentes ao centralismo vivenciado no período da ditadura militar.

Interessante notar, conforme Fiori, que a concepção de descentralização como paradigma para o alcance de funcionamento eficiente do Estado parece alcançar tanto a direita quanto a esquerda política. A direita, pautada no diagnóstico da crise de governabilidade das democracias, desde os anos 60 encaminhou suas proposições no sentido de reduzir a “presença pública do Estado, descentralizando as suas instâncias decisórias e administrativas”. Por outro lado, a esquerda via na descentralização um importante mecanismo de desburocratização do Estado e de ampliação da participação da sociedade “nas estruturas e processos democráticos, aumentando a visibilidade e o controle dos sistemas decisórios” (1995, p. 20). Embora embasados por diferentes matrizes teóricas e político-ideológicas, a convergência de políticas descentralizantes pode ser observada em vários países desde a década de 1970. Em geral, a descentralização encaminhou para a “transferência de responsabilidades dos poderes públicos para: novas instâncias administrativas e autárquicas; do próprio governo central; instâncias poder subnacionais; organizações da sociedade civil; ou, finalmente, para empresas privadas.” (FIORI, 1995, p. 20).

Considerando que a questão da descentralização não está, necessariamente, vinculada ao formato federalista, mas que as relações intergovernamentais revelam, em muito, a concepção de federação que está sendo implementada, sempre envolta nas questões dos interesses em embate no interior da sociedade, o tópico a seguir pretende discutir as relações intergovernamentais tendo como norte a questão fiscal e as relações políticas inseridas nesse contexto.

1.3 Federalismo, questão fiscal e transferências intergovernamentais

A possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e soberania dos entes federados, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade. A debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia para execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal, sendo a disponibilidade de recursos essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações.

Analisando a questão fiscal, Lijphart (2003) considera a necessidade de desenvolver um índice que permita equacionar o grau de descentralização existente em um Estado, o qual deve considerar a participação do governo central nos impostos centrais e não-centrais e as medidas de gastos e rendimentos dos governos central e não-central.

Jonathan Rodden (2005) questiona a ênfase dada à questão fiscal nos estudos sobre federalismo e descentralização, uma vez que observa que analisar a questão dos gastos sem considerar “a estrutura regulatória das finanças subnacionais” não permite uma real compreensão do nível de descentralização, mesmo que sejam desagregados enquanto participação nas receitas de arrecadação própria e de transferências intergovernamentais, visto que tais dados pouco revelam sobre o “*locus* da autoridade”.

O autor compreende que pode haver uma descentralização fiscal com o governo central mantendo o poder de decisão sobre as alíquotas e as bases tributárias, “deixando aos governos subnacionais o simples papel de coletar impostos de acordo com a determinação central.” (RODDEN, 2005, p. 5). O argumento parece factível, acrescido da possibilidade de o governo central regular os gastos ou restringir a autonomia por meio de transferências condicionadas e regulação da arrecadação mediante a imposição de condições para a obtenção de empréstimos por parte dos governos subnacionais.

Dentre as teorias hegemônicas do federalismo, parece que o *welfare economics* foi a que se dedicou mais às questões fiscais, até mesmo porque compreende que as principais funções do setor público são as funções alocativa, redistributiva e de estabilização. Na divisão de competências, para o federalismo fiscal, cada instância deve assumir aquela mais adequada à sua estrutura: funções redistributivas (bens e serviços públicos) e de estabilização (política monetária) para a instância federal; função alocativa (provisão de bens públicos), pelo sistema descentralizado, já que permite a cada localidade definir suas preferências (AFFONSO, 2003, p. 29).

Nesse modelo, as receitas tributárias seriam distribuídas entre as esferas conforme o nível de arrecadação e as “prováveis incongruências entre competências acerca do gasto e de seu financiamento, tanto entre níveis de governo como entre diferentes jurisdições de um mesmo nível de governo, seriam sanadas através de transferências compensatórias (verticais e horizontais).” (AFFONSO, 2003, p. 30).

A imposição da necessidade de transferências compensatórias, para além do período de vigência do *welfare economics*, apresenta-se com mais força no contexto de crise. A crise à qual me refiro não é restrita à crise de Estado, mas, como motor desta situação, crise do próprio capitalismo, que ressoa em todas as demais esferas da organização social.

A crise do sistema ressoa, a partir da década de 1980, em ações acentuadas de desregulação da economia e de globalização capitalista. Embora o conceito de globalização seja bastante amplo, no âmbito do presente trabalho, adotar-se-á uma perspectiva mais econômica, nos termos definidos por Fiori, “uma vez que as transformações ocorridas no âmbito econômico são as que parecem ter efeito imediato e mais direto sobre as relações entre os espaços territoriais e a organização do poder político dos estados”. O autor ressalta que o capitalismo, desde suas primeiras horas, tem um impulso “em direção à ‘desterritorialização’ ou mais precisamente da internacionalização.” (FIORI, 1995, p. 27).

Os resultados da globalização na sociedade encaminham para um processo acirrado de concentração de riqueza, motivada, em muito, pela constituição de uma hierarquia política e econômica centrada na direção dos interesses capitalistas internacionais representados pelos EUA, Inglaterra, França, Alemanha e Japão, concentração esta que tem impacto direto na forma de organização do Estado nacional. Tal impacto está centrado na internacionalização do capital que exige das nações a desregulamentação financeira, permitindo maior fluxo do capital especulativo, a desregulamentação dos mercados, permitindo investimentos externos diretos, e a homogeneização de políticas econômicas (programas neoliberais de estabilização

e reformas estruturais, com vistas a diminuir a presença do Estado na sociedade e desregular e flexibilizar os mercados para os investimentos internacionais).

Para nações federativas pragmáticas ou reativas, como as latino-americanas, na visão de Fiori, as regras de concorrência propagadas por esse modelo terminam por minar a solidariedade econômica do espaço nacional, assim como fragmentar a economia nacional, levando a um processo de integração isolada na economia globalizada. Tal processo tem como consequência a tendência à guerra fiscal e, depois, “uma guerra política cada vez mais acirrada entre as várias unidades da federação, afetando, em última instância, a própria viabilidade da barganha federativa.” (FIORI, 1995, p. 32).

Ainda no processo de acirramento da crise causada pela ofensiva globalizante e neoliberal, Fiori destaca que, embora os fundos públicos de uma nação federativa sempre tenham tido um importante papel na promoção de políticas compensatórias, de natureza econômica ou social, alinhando a unidade nacional a partir das ações do governo central, no contexto de crise capitalista, com a redução da capacidade fiscal do Estado, tal papel parece estar demasiadamente dificultado, ou melhor, “suspenso por muito tempo ou definitivamente”, causando dificuldades adicionais para a institucionalidade federativa (FIORI, 1995, p. 33).

Segundo o autor, como um dos desafios que a globalização coloca para o federalismo, destaca-se a “ingovernabilidade”, entendida como “a perda da capacidade de iniciativa de todos os níveis de governo amarrados igualmente por suas dívidas passadas e pelo desiderato do equilíbrio macroeconômico.” (FIORI, 1995, p. 33). Embora o termo ingovernabilidade tenha se apresentando como lema justificador de inúmeras políticas de ajuste, o autor argumenta, de forma bastante convincente, que a principal fonte de instabilidade está no fato de que as principais decisões de âmbito macroeconômico que afetam todas as políticas públicas e a qualidade de vida da nação estão deslocadas para além das fronteiras nacionais, ou melhor, centradas nas mãos das grandes potências mundiais. Dessa forma, a chamada barganha federativa ocorrerá enquadrada pelas agendas de políticas impostas pelo capitalismo internacional.

Corroborando essa análise, Therét entende que a “internacionalização dos mercados, a desregulamentação financeira, o desenvolvimento do livre comércio e da ideologia neoliberal, e ainda certas dinâmicas e estratégias políticas, vão produzir formas novas de integração econômica e política em escala continental, assim como uma tendência à fragmentação regional dos Estados.” (THÉRET, 1998, p. 107).

Nesse sentido, o autor apresenta o fenômeno da regionalização como um “processo de decomposição-recomposição interna do Estado territorial nacional”, uma fragmentação infranacional, mas que mantém o Estado como marco de referência de análise. Contraditoriamente, mas simultâneo a esse processo, Therét indica um “movimento extensivo de reorganização geográfica do sistema de Estados-nação, ou dito de outra forma, um processo de integração supranacional desses Estados em uma escala territorial mais ampla, a partir de novas modalidades.” (THÉRET, 1998, p. 107-108). Os dois movimentos articulados de fragmentação local e integração continental, para o autor, compõem uma resposta ao mesmo processo de globalização econômica.

Embora Fiori apresente uma incompatibilidade entre federalismo e globalização, Therét acentua que “o princípio federativo permite que se conceba, de fato, uma divisão da soberania pela coexistência de muitas ordens de governo no interior de uma mesma ordem política”, portanto respondendo mais eficazmente à dualidade do processo de reterritorialização observado na atualidade (THÉRET, 1998, p. 109).

Mas, concordando com as consequências danosas da globalização econômica, a qual, no âmbito federativo, acentua as desigualdades regionais, o autor defende a tese de que “a presença ou ausência de um programa de perequação³⁵ determina formas de concorrência entre as diversas ordens de governo, formas que favorecem ou não a auto-reprodução do pacto federal”. A ausência desse tipo de programa, como nos casos do Brasil e dos Estados Unidos, favorece a concorrência econômica entre os territórios, as regiões, as cidades, sob forma de guerra fiscal. Por isso o autor entende que a “competição não favorece um verdadeiro Estado-providência que possa garantir um vínculo social em escala federal, podendo, ao contrário, aumentar os riscos de desagregação do federalismo por centralização ou por destruição.” (THÉRET, 1998, p. 111).

Therét não considera um problema a existência de disparidades entre territórios; segundo ele, o problema passa a ocorrer quando tais disparidades inter-regionais decorrem ou resultam em desigualdades econômicas, o que, em sua opinião, podem vir a abalar a unidade federativa, principalmente quando aparecem como contraditórias “com os princípios democráticos do pacto federal.” (1998, p. 125).

³⁵ Therét define perequação, do ponto de vista econômico, de forma ampla: “qualquer redistribuição de recursos entre unidades federadas que se destine a regular as migrações de populações das regiões pobres para as regiões ricas.” (1998, p. 142).

O problema das disparidades inter-regionais é, assim, o da confrontação do federalismo com o mercado, ou, mais do que isso, das consequências dessa confrontação na formação de uma identidade individual no âmbito da federação, sendo esta, então, definida, essencialmente, em referência a um mercado unificado e a um espaço monetário comum às unidades federadas. O problema é, portanto, basicamente econômico e relativo às consequências das diferenças histórico-culturais entre regiões sobre a variação do grau e da estrutura de desigualdades de riqueza mercantil entre territórios federados. (THÉRET, 1998, p. 125).

Nesse sentido o autor concebe que havendo, portanto, a desigualdade entre regiões e estados, evidencia-se a necessidade de programas de redistribuição de recursos entre as unidades da federação, como ocorre na Argentina e no Canadá, favorecendo o bem-estar da população, o vínculo federal e os laços territoriais.

No Canadá, por exemplo, os programas codificados de perequação dos recursos orçamentários entre territórios ricos e pobres, administrados pelo governo federal, mas cujas regras são formalizadas e negociadas entre os entes federados periodicamente, servem como regulação federal do regionalismo. Nesse caso, existem “regras coletivas, formais e explícitas que se aplicam uniformemente a todas as unidades federadas, deixando menos lugar para o arbítrio federal.” (THÉRET, 1998, p. 165).

Em contraposição, em países como os Estados Unidos, não havendo tal programa, as ações para manter a unidade territorial da União decorrem de um processo de centralização. O fato de a política de assistência ser negociada favorece os estados mais estruturados e com maior poder de negociação, em detrimento daqueles que efetivamente necessitam, pois ali não há “vinculação entre a capacidade fiscal das unidades federadas e a importância das transferências federais.” (THÉRET, 1998, p. 127).

A equidade horizontal, isto é, a eficácia, implica assim em programas de transferência federais-provinciais, garantindo que as diversas províncias estarão aptas a fornecer um nível médio de serviços públicos e sociais ‘razoavelmente’ idênticos em todo o território federal. (THÉRET, 1998, p. 141).

As transferências inter-regionais, nesse caso, têm também por objetivo interromper os movimentos de populações no interior do país, quando estas são motivadas pelas diferenças de qualidade dos serviços públicos oferecidos pelos diferentes estados, porque eles resultam numa distribuição ineficaz de mão-de-obra, dificultando “qualquer possibilidade de desenvolvimento regional endógeno.” (THÉRET, 1998, p. 142).

[...] a existência de programas de perequação dos recursos orçamentários dos estados federados e a preocupação política de atenuar as desigualdades econômicas entre os cidadãos residentes, são fatores-chave da evolução dos sistemas políticos federativos e de sua capacidade de regular processos de regionalização. [...] Lá onde [...] existe a preocupação de se conter, dentro dos limites estreitos, as desigualdades, respeitando ao mesmo tempo a diversidade dos indivíduos e grupos, o pacto federal se mantém e

orienta competição entre os territórios que integram a federação no terreno da deliberação política, o que é em geral benéfico para os cidadãos. (THÉRET, 1998, p. 169).

A importância da intervenção federal, em especial por meio de “transferências vinculadas, é eficaz para reduzir as disparidades interprovinciais de despesas relativas à produção-distribuição de serviços não mercantis.” (THÉRET, 1998, p. 161).

Concordando plenamente com Therét, a oferta de serviços e bens públicos, como saúde, educação, cultura, deve ser garantida, primordialmente como bens não mercantis, com intervenção estatal direta (na oferta ou no controle) que assegure a toda a população um nível satisfatório de condições de vida. Entretanto, tal concepção sobre o indivíduo e o papel do Estado não é consensual em nossa sociedade, já que os interesses dominantes são estruturados de forma a favorecer segmentos privilegiados da população. Por conta disso, nas diferentes instituições que compõem o Estado e a sociedade tal disputa se faz presente.

A necessidade de vontade política para garantir o acesso igualitário a bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos da federação, qualquer que seja seu local de moradia, deve estar presente, impondo-se como um interesse da sociedade. Entretanto, em se tratando de uma questão econômica — já que recursos para as unidades federadas envolvem a questão fiscal, este não tem sido assunto dos mais tranquilos desde a elaboração da primeira Constituição Federal, a dos Estados Unidos, em 1787:

A discriminação dos impostos que devem incidir sobre os diferentes tipos de bens é um ato que parece exigir a mais rigorosa imparcialidade; todavia, talvez não haja outro ato legislativo que ofereça maior oportunidade e tentação a um partido majoritário para desprezar as normas da justiça. Cada centavo a mais na taxa dos bens dos minoritários é um centavo a menos a ser despendido. (MADISON, 1984, p. 150).

A frase de Madison revela que, embora os federalistas estivessem centrados na discussão de uma forma de organização do Estado que correspondesse aos princípios da própria organização capitalista da sociedade, uma vez que não compunham com os grupos políticos que atuavam pela sua transformação, percebiam o quanto os interesses dominantes da sociedade se impunham nos diferentes espaços de disputa.

Madison reconhece a existência de facções em situações em que um grupo de cidadãos, representante de grupos, está unido e age movido por “interesses contrários aos direitos de outros cidadãos ou aos interesses permanentes e coletivos da comunidade”, sendo a “fonte mais comum e duradoura das facções” a “distribuição variada e desigual da propriedade”, uma vez que os grupos proprietários e não-proprietários “corporificam distintos interesses da sociedade.” (MADISON, 1984, p. 148-149).

O reconhecimento do espírito de facção permite situar a discussão da forma de organização federal num contexto mais amplo de compreensão da própria organização da sociedade, ou seja, reconhecer que a organização do Estado reflete, em última instância, a organização material da própria sociedade, sendo que as forças materiais acabam por determinar, em última instância, a organização política da sociedade, nos termos discutidos por Marx (1985).

Levi, no mesmo sentido, discute que o comportamento de solidariedade e de união no interior das unidades federadas só é passível de prevalecer em situações em que “a luta de classes e os conflitos de poder não permitam perceber toda a sua influência sobre a sociedade”, porque, nestes casos, a tendência é de maior solidariedade entre os pares das próprias classes em conflito (burguesa ou proletária), impedindo ou minimizando os laços das coletividades locais “indispensáveis ao aparecimento e à persistência da bipolaridade social típica da sociedade federal.” (LEVI, 1991, p. 483).

A forma de organização federal resultante de um contrato que deve expressar a cessão de parte da autonomia em função dos interesses coletivos da federação reproduz, em alguma medida, o mesmo processo de cessão presente nas origens de criação do próprio Estado, nos termos de Thomas Hobbes (1979), quando expõe que o surgimento do Estado decorreu da transferência mútua de direitos para a conservação da vida e dos interesses comuns da coletividade. Entretanto, a questão da facção aparece tão logo no processo de surgimento da sociedade civil, reconhecida por John Locke (1978) quando explica a inclinação do indivíduo para favorecer a si mesmo e a seus amigos, sendo este um dos motivos para a criação da sociedade política pelo contrato entre homens livres e iguais para a execução das leis naturais: vida, liberdade e propriedade, esta última alcançada, na visão desse autor, mediante o trabalho.

Os *federalistas* entendiam que as causas das facções não podem ser removidas do interior da sociedade, restando apenas tentar controlar seus efeitos mediante um rol de instrumentos legais, dada a amplitude das possibilidades de corrupção do pacto fundante do próprio Estado e da forma federalista de organização:

O Espírito de facção, que é capaz de instilar veneno nas deliberações de todos os agrupamentos humanos, muitas vezes força as pessoas que os integram a praticar impropriedades e excessos dos quais se envergonhariam se cometessem individualmente. (HAMILTON, 1984b, p. 184).

Impressionante a atualidade da análise de Hamilton sobre o caráter dos agrupamentos que empenham todas as suas energias na defesa dos interesses mais corporativos das facções. Entretanto, os *federalistas* compreendiam que, frente aos conflitos existentes na

forma federativa de organização do Estado, a harmonização dos interesses em choque seria a principal tarefa da legislação (MADISON, 1984, p. 149), embora esta mesma legislação seja elaborada em um contexto de conflito de interesses entre classes sociais e suas diferentes frações, mesmo quando elas dizem respeito aos sérios problemas das desigualdades regionais no seio de uma federação.

Por fim, parece ser possível terminar este capítulo com as considerações de Fiori sobre as conclusões que a história da organização federativa permitiram chegar, no sentido de maior permanência da forma federada de organização do Estado.

Em primeiro lugar, o autor concebe que a “complementaridade” federativa pressupõe que os entes federados em processo de negociação sejam desiguais (diríamos diferentes) em poder econômico, social e político, mas, ao mesmo tempo, capazes de participar ativamente do processo de negociação, para que o processo de barganha e o pacto resultante dela não representem exclusivamente os interesses dos mais poderosos.

Bastante procedente essa consideração, tendo em vista que tratar das múltiplas soberanias previstas no regime federal requer reconhecer, com Bothe, que os membros de uma federação “devem possuir um certo peso político”, representando um contrapeso perante o Estado central. Entre as unidades federadas esse peso deve ser relativamente equilibrado, para que se evite que aqueles mais estruturados econômica e politicamente imponham seus interesses arbitrariamente. Isto não desconsidera que são diversas as circunstâncias que definem a distribuição de tal peso: “desde o sistema partidário até os recursos naturais.” (BOTHE, 1995, p. 5).

Fiori apresenta como segunda conclusão a necessidade e existência de uma razão sólida e permanente para a manutenção da organização federada, para que a manutenção desse regime esteja baseada no consenso das unidades e não na imposição pela força, o que resultaria em outro tipo de regime.

A terceira conclusão é o reconhecimento da “impossibilidade, em condições de democracia de massas, de negociar os interesses das várias unidades ou regiões tomando em conta apenas os interesses de suas elites e grupos dominantes”, já que a crescente insatisfação dos entes pode resultar na dissolução da organização federada (FIORI, 1995, p. 25). Nesse sentido, o autor incorpora o conceito de equidade³⁶ como elemento da identidade nacional das federações modernas, tanto “como um valor comum válido para a relação entre os indivíduos”, quanto “como entre as várias regiões federadas”. A equidade aqui funciona como

³⁶ Hobbes define equidade como uma das leis da natureza, baseada na justiça distributiva, que garante a distribuição a cada um do que lhe é devido (1979, p. 90).

um valor/objetivo que permite “legitimar solidariamente a convivência federativa”, envolvendo a construção de mecanismos consensuais que permitam compensar “os desequilíbrios agudos e inesperados, mas também capazes de promover uma progressiva diminuição das desigualdades mais permanentes ou estruturais [...]” (FIORI, 1995, p. 25).

Para além das “formas institucionais de distribuição espacial do poder e delimitação constitucional de dupla ou tripla soberania”, Fiori destaca como uma das conclusões das experiências federalistas que nenhum dos seus mecanismos serão duradouros se não se assentarem “sobre estruturas econômicas cujo dinamismo aponte para a integração cada vez maior dos espaços federados”. A conclusão baseia-se, inclusive, na percepção de que, atualmente, “as negociações entre regiões ou unidades federadas passam cada vez mais pela defesa de interesses econômicos e pela necessidade de impedir o aumento da desigualdade econômica inter-regional”. Esta quarta conclusão é um alerta para a necessidade de políticas compensatórias que assumam o papel de paliar as desigualdades, como forma de evitar o esfacelamento do estado federado (FIORI, 1995, p. 25).

Como quinta e última conclusão, o autor argumenta que “o dinamismo econômico e social das sociedades modernas sugere insistentemente que a melhor maneira de manter junta e eficiente uma unidade federada é flexibilizando regras e instituições, formalizando mecanismos de rediscussão permanente da divisão dos recursos e funções, e multiplicando os métodos regionais de coordenação.” (FIORI, 1995, p. 26).

As perspectivas desenhadas por Fiori, como resultado da “longa crise econômica, combinada com a fragilização dos governos e mais o ataque frontal da ideologia liberal conservadora ao Estado” são altamente negativas, apontando condições extremamente complicadas para a convivência entre o federalismo político e a globalização econômica, cabendo a cada estado desenhar respostas que, embora “condicionadas fortemente pelos desdobramentos objetivos da globalização, permanecerão dependentes da correlação de forças sociais e políticas internas a cada país.” (FIORI, 1995, p. 33-35).

Tendo em mente o arcabouço desenvolvido neste capítulo do trabalho, pretende-se analisar a seguir o federalismo no Brasil; alguns aspectos de sua história; o desenho institucional do Estado brasileiro após a Constituição Federal de 1988; e as congruências e incongruências desse modelo, fornecendo base para a discussão do financiamento da educação.

2. O federalismo brasileiro

O marco principal de desenvolvimento da presente tese insere-se no âmbito das disposições da Constituição Federal de 1988, porque esta expressa o pacto federativo vigente no Brasil. Entretanto, para compreender a configuração que a federação brasileira assume com a atual Constituição se faz necessário recuperar alguns aspectos históricos da implantação do federalismo no país. Sem a pretensão de contemplar todos os aspectos históricos que condicionaram a adoção dessa forma de organização do Estado, neste trabalho serão recuperados somente aqueles que são considerados centrais, especialmente para os autores da Ciência Política e da Economia, tendo como marco o Império, de forma a equacionar alguns elementos determinantes da adoção e da manutenção do federalismo no país.³⁷

Além desta breve retrospectiva e da apresentação dos marcos centrais da questão federativa no que se refere às responsabilidades dos entes federados e às condições materiais para o exercício de seu papel, pretende-se apresentar alguns elementos do contexto no qual se desenvolvem as políticas de financiamento da educação desde meados da década de 1990 e problematizar a questão das desigualdades regionais, incluindo as questões tributárias e de representação política dos estados e regiões no Parlamento.

2.1 Notas históricas

A idéia de transformação do Brasil em uma federação é das mais antigas, mesclando-se, no processo de constituição da nação, com a utopia de formação de uma identidade nacional, mesmo em momentos mais intensos de fragmentação socioeconômica e cultural, segundo Aspácia Camargo. Tal ideal já estava presente nas lutas regionais pela independência, embora tenha sido relegado pelas elites letradas que hegemonizaram o processo, temerosas dos “riscos de desintegração do antigo território colonial.” (2001, p. 317).

Mesmo antes da instituição do regime federal, algumas ações davam indícios dos possíveis contornos da organização política brasileira, tendo o Ato Adicional de 1834 consagrado a autonomia das províncias, mediante a instituição de um modelo “semifederativo” que contemplava medidas descentralizantes — como a instituição de

³⁷ Para a compreensão de elementos históricos e políticos importantes da formação do federalismo brasileiro, tendo como marco o município e a federação, desde o Brasil Colônia, ver Gilda Araújo (2005). Discussão sobre as origens do federalismo no Brasil, especificamente no Império, pode ser encontrada em Miriam Dolnikoff (2005) e José Murilo de Carvalho (1993).

assembléias provinciais e a divisão de receitas fiscais —, o que veio provocar sublevações regionais e conflitos entre “facções locais pelo controle dos espaços políticos que se abriam”. Tal processo, que resultou em uma recentralização monárquica, deixou como maior legado “a transformação da antiga colônia, desarticulada em províncias estanques, em um Estado nacional de fraca capilaridade, mas dotado de forte embrião de identidade, em torno de riquezas e potencialidades de um grande território.” (CAMARGO, A., 2001, p. 318).

Dessa forma, segundo Paulo Casseb, até 1889 o Brasil foi um Estado unitário descentralizado, no qual os governos locais existentes “são meras delegações do poder central”, servindo, nesse modelo, para auxiliar o governo central no desempenho de suas tarefas: “os entes locais poderão até mesmo possuir um certo grau de autonomia administrativa, mas dificilmente estarão dotados de autonomia política plena.” (1999, p. 7).

Se um Estado unitário descentralizado se organiza dessa forma, Francisco de Oliveira esclarece-nos que a centralização imperial no Brasil, embora verdadeira, era parcial, uma vez que se restringia apenas a alguns estamentos burocráticos (parte do Exército, da Marinha, da diplomacia e reduzido aparato de governo na sede, no Rio de Janeiro), pois as demais funções foram descentralizadas para administração das oligarquias regionais e provinciais, a exemplo das “coletorias da fazenda, a guarda municipal e os bancos reais com poder de emissão.” (1995, p. 79).

Embora assim se organizasse o Estado no Império, ao final do período já existiam grandes evidências da inviabilidade de manutenção de uma estrutura política institucional unitária, nos termos problematizados por Francisco de Oliveira:

Vastidão territorial, nanismo estatal (de que a incapacidade fiscal era o sintoma mais evidente), diversidade econômica, não-integração de mercados, ausência de uma economia nacional, relações privilegiadas com algumas potências e mercados exteriores, diversidade de formação social, permanência do escravismo numas e sua superação noutras, graus de controle diferenciados sobre a propriedade da terra, faziam da estrutura política institucional unitária, já no fim do Império, uma figura de ficção, dando lugar a famosa formulação do país real que nunca correspondia ao país legal. (OLIVEIRA, F., 1999, p. 6).

A inviabilidade de manutenção de uma organização política unitária se evidenciava pela complexidade e diversidade da condição política, econômica e social do país. Durante o Império, a Coroa iniciou processos de delegação de poderes a proprietários privados o que, segundo Oliveira, “contribuiu para formar a figura do chefe político local”, o qual concentrava poderes importantes que definiam a dinâmica de funcionamento da sociedade. Tais poderes locais, base da formação das oligarquias, terminaram por ser formalizados na República, “com abrangências diversas, numa federação, preço a pagar para

evitar uma possível implosão.” Dessa forma, o autor compreende que “o fundo doutrinário, que se poderia tomar como inspirador da república federativa, não teve tanta importância, no fim das contas.” (OLIVEIRA, F., 1999, p. 6).

Nesse sentido, os poderes locais que compuseram a República Federativa já estavam em gestação durante todo o Império, sendo que esse sistema serviu para legalizar a distribuição de poderes locais, os quais já estavam concentrados na figura do chefe político local. Mesmo assim, o processo constituinte que culminou na Constituição Federal de 1891 teve como grandes bandeiras o federalismo e a descentralização, proposições lideradas, em especial, por províncias com maior grau de desenvolvimento econômico, como São Paulo, ciosas por recuperar suas bases fiscais apropriadas pelo governo central.

Assim, a formação do federalismo brasileiro se diferencia do processo de instituição do federalismo nos Estados Unidos:

Enquanto nos Estados Unidos o pacto federativo nasceu de baixo para cima, resultante da agregação voluntária de treze colônias, no Brasil, ao contrário, a federação nascia de cima para baixo, no processo de desintegração do Estado unitário. Essa inversão histórica criou a situação singular (e o equívoco) de que federalismo, no Brasil, é tido como sinônimo perfeito de descentralização. (CAMARGO, A., 2001, p. 318).

Deve-se destacar que, enquanto nos Estados Unidos o pacto estava calcado na opção autônoma das unidades pela sua união, pautado no *federalismo de reunião*, conceito definido por Stepan (2000) para caracterizar a concepção rikerniana na qual a federação é fruto de uma barganha em função da segurança coletiva e do desenvolvimento econômico, no Brasil ele foi fruto da definição de estratégia para a manutenção de sua unidade, portanto *federalismo mantendo unido*, uma vez que antecedeu uma organização política unitária, embora aqui não existissem características multiculturais que ameaçassem a união, como existentes em outros países que adotaram o federalismo com as mesmas características, por exemplo, Bélgica, Índia e Espanha.

O *federalismo mantendo unido* que perpassou o processo de construção do moderno Estado brasileiro resultou de esforços para a transformação constitucional do país em uma federação, como vimos anteriormente, visto que a maior parte dos estados ainda detinha poucas possibilidades de iniciativas para articular-se no sentido de barganhar pela construção de uma federação, embora a situação brasileira seja bastante diferente daquelas que se localizam no extremo do *continuum federalismo mantendo unido* definido por Stepan (2000).

Ao que tudo indica, um determinante central da adoção do modelo federal no Brasil foi o esforço dos poderes constituídos para, conforme Francisco de Oliveira, “acolher um *status quo* constituído pelas oligarquias regionais e provinciais já poderosas no Império”

(1995, p. 77). Ademais, a questão da territorialidade também se destaca como um dos determinantes, no sentido de que a extensão do território nacional inviabilizava a administração centralizada eficiente, causando insatisfação das províncias e regiões com o poder central, dadas as suas dificuldades de equacionar os diferentes interesses coletivos presentes na nação.

Nos termos de Bothe (1995), podemos indicar que no Brasil não existiram forças centrífugas (desintegrativas) que tensionaram a unidade nacional, criando resistências à integração motivadas por diversidades como língua, credo religioso ou nacionalidade, por exemplo. Ao que tudo indica, as forças centrípetas (integrativas) foram decisivas na organização federal, embora tal processo estivesse menos calcado em questões como o interesse econômico num mercado maior, desejo de defesa comum contra ameaça externa ou mesmo amadurecimento da identidade histórica da unidade maior. As questões de cunho político-econômico regionais que atingiam diretamente os interesses das elites tiveram um papel determinante na definição do modo federal no Brasil, entendimento reforçado por Celso Furtado:

No Brasil, a luta pelo federalismo está ligada às aspirações de desenvolvimento em distintas áreas. Não se coloca o problema do choque das nacionalidades de agressões culturais ligadas a disparidades étnicas ou religiosas. Mas sim o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras, da dessimetria nas relações, de transferências unilaterais de recursos encobertas em políticas de preços administrados. (FURTADO, 1999a, p. 39).

Dessa forma, segundo Casseb, o federalismo é instituído no Brasil, em 1889, porque foi antecedido pelo Decreto nº 1, de 15 de novembro do mesmo ano, em seu artigo 1º, que decreta: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da nação brasileira a República Federativa.” O autor chama a atenção para a imprecisão do Decreto que nomeia federalismo como forma de governo, não de Estado (1999, p. 15).

A autodeclaração constitucional do Brasil como federalista ocorre em 1891 como, segundo Gilda Araújo, “resposta à centralização unitária do período colonial e imperial que atravancava o desenvolvimento das bases econômicas e política das elites regionais”. Esta nova Constituição Federal previa que os estados (as antigas 20 províncias do Império) deveriam prover suas próprias despesas com o governo e com a administração e que a União prestaria “socorro aos que solicitassem em casos de calamidade pública”, resultando no acirramento das desigualdades regionais (ARAÚJO, 2005, p. 153-156), entendimento reforçado por Celina Souza:

Por essa Constituição [1891], recursos públicos foram canalizados para alguns poucos estados, mostrando que a federação brasileira nasceu sob a égide da concentração de

recursos em poucos estados e escassas relações existiam entre os entes constitutivos da federação, caracterizando esse período como o de uma federação isolada. (SOUZA, C., 2005, p. 107).

Assim, embora o que estivesse em jogo fosse a construção de um Estado nacional, de grandes dimensões territoriais, a Constituição de 1891, influenciada pela americana, segundo Aspácia Camargo, “introduziu no Brasil total liberdade de legislação estadual, desconstruindo a uniformidade conseguida no Império”, uma vez que cada estado (anteriormente denominado província) passou a ter liberdade para definir suas regras eleitorais, determinar seus códigos específicos, contrair empréstimos internacionais e controlar polícia e justiça, o que resultou em um tipo de federalismo definido pela autora como “federalismo caboclo”, que concedeu poder “quase absoluto” para as oligarquias, as quais dominaram a primeira década do século XX (CAMARGO, A., 2001, p. 324-325).

Nesse contexto, os estados mais ricos monopolizavam a política, beneficiando-se da autonomia, enquanto os mais pobres se tornavam mais dependentes e submissos aos interesses do poder central. Essa realidade conduzia a processos de barganha política liderada pelos governadores, como estratégia para que a União pudesse executar as suas políticas, reforçando, assim, o regionalismo — definido por Camargo, A. (2001, p. 327) como uma variável do patrimonialismo, porque envolto em negociações que buscavam favoritismo econômico e prebendas políticas.

O período entre a Constituição de 1891 e a Revolução de 30 é caracterizado pela autora como *federalismo oligárquico*, pois hierarquizou a federação entre estados considerados de primeira (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e de segunda classes (todos os demais excluídos pelas condições econômicas desfavoráveis).³⁸ A descentralização implementada nesse período, segundo Camargo, A. (2001), terminou por institucionalizar o caciquismo e o clientelismo político, reduzindo qualquer possibilidade de participação política democrática e intensificando a marginalização da sociedade, especialmente nas regiões e estados menos desenvolvidos economicamente, caracterizados como bolsões de pobreza, onde vigorava o analfabetismo, o trabalho rural semi-escravo e o desmando político.³⁹

Somente a partir da década de 1920, fruto de um crescente descontentamento — particularmente das camadas intelectuais —, das crises sistemáticas da República Velha e de toda a pauperização da sociedade, é que se retomam questões centrais relativas à identidade

³⁸ Em outra linha de classificação dos tipos de federalismo brasileiro, Cury (2006, p. 115) entende que de 1898 a 1930 o federalismo foi do tipo centrífugo, porque fortaleceu o poder dos estados-membros concedendo-lhes ampla autonomia.

³⁹ O trabalho de Joseph Love (1993) reforça essa análise, sendo uma referência interessante para a discussão do federalismo e do regionalismo no Brasil, no período de 1889 a 1937.

nacional e ao projeto que se almejava ter para o Brasil, encaminhando, assim, para a retomada da idéia de um Estado forte: “Restaurava-se, portanto, a idéia imperial do Estado demiurgo, agente precursor do poder e do interesse público, diante do privatismo indisciplinado e de uma política sem rumo.” Tal período caracterizou-se pelo federalismo centralizador (CAMARGO, A., 2001, p. 334).

O período que compõe o ciclo desenvolvimentista do Brasil⁴⁰ permite o fortalecimento da idéia de um Estado nacional baseado em um acelerado desenvolvimento econômico e na organização política, o que permite redefinir aspectos centrais da relação entre capital e trabalho e das políticas sociais. A título de ilustração, pode-se citar a definição de direitos trabalhistas e de políticas públicas centrais para o desenvolvimento da nação, embora tais políticas ainda funcionassem como instrumentos de controle e de barganha política centralizada nas mãos das oligarquias regionais, mantendo as desigualdades sociais em patamares inaceitáveis (CAMARGO, A., 2001, p. 337).

Em síntese, conforme Aspácia Camargo, a modernização econômica que compôs o ciclo desenvolvimentista do Brasil não foi acompanhada pelo “desejável desenvolvimento político” — isto expresso na instabilidade política e institucional, envolvendo dois períodos de regime de exceção (Estado Novo – 8 anos e Regime Militar – 21 anos) e o desenvolvimento de um “eleitorado dependente de pequenos favores, majoritariamente pobre e analfabeto”, portanto manipulado pelos interesses patrimonialistas que se impunham determinantemente em nossa sociedade, mesmo nos períodos caracterizados como de *federalismo democrático* (1946-1964). Para a autora, “o calcanhar-de-aquiles do ciclo desenvolvimentista foi, portanto, a ausência de pré-condições de igualdade como requisito básico para o exercício da liberdade, elementos essenciais à democracia.” (CAMARGO, A., 2001, p. 338-339).

Portanto, as políticas voltadas ao desenvolvimento econômico concentraram-se na Região Sudeste, em especial em São Paulo, que absorveu o movimento de industrialização vivenciado no país, produzindo, segundo Oliveira, “uma nova e espantosa concentração espacial da criação de riqueza no país, instaurando um processo centrífugo de desintegração federativa”, visto a inviabilidade de convivência de realidades tão díspares, com estados

⁴⁰ Aspácia Camargo caracteriza o período de 1946 a 1964 como de federalismo democrático, embora observe como distorção do sistema uma “debilidade civil crônica”, na qual “a apatia civil e a ausência de cidadania foram traços marcantes, complementares ao estatismo e ao populismo que impregnaram a democracia brasileira.” (2001, p. 343). De 1930 a 1980, Cury classifica federalismo brasileiro de centrípeto, porque houve predomínio das relações de subordinação dos estados em relação à União (2006, p. 115). Para aprofundamento, ver Camargo, A. (1993).

concentradores de riqueza convivendo com outros que só conseguem sobreviver graças a uma política de transferências da União (OLIVEIRA, F., 1995, p. 83). Essa realidade obrigou, na década de 1950, a criação de políticas de desenvolvimento regional que pudessem pensar o desenvolvimento da nação numa perspectiva integrada, um dos motivos da criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959.

Com o golpe militar de 1964, várias políticas de desenvolvimento regional são abortadas, frente ao ímpeto centralizador inaugurado no período. O momento é marcado, também, pela organização do Sistema Tributário Nacional que tem como destaque a clara organização do sistema de transferências intergovernamentais. Nos períodos anteriores, conforme Marta Arretche, também existiam sistemas de transferências fiscais intergovernamentais. Pela Constituição de 1934, as transferências previstas eram dos estados para a União e para os municípios. A Constituição de 1946 inaugura um arranjo bastante similar ao que vigora ainda hoje no Brasil, a União operando a arrecadação de grandes percentuais da base de impostos e fazendo as transferências para os estados e municípios, assim como os estados para os seus próprios municípios (ARRETCHE, 2005, p. 79).

Nesse período houve uma grande concentração de receitas fiscais na esfera federal, mas neste mesmo período se instituiu, segundo Fernando Rezende, “um amplo e inovador mecanismo de transferências intergovernamentais de receitas, em benefício, principalmente dos estados menos desenvolvidos e dos municípios menos populosos.” (1995, p. 245). Segundo o autor, a criação dos Fundos de Participação compensatórios estava ancorada numa estratégia do regime militar de alcançar maior apoio político dos estados mais pobres e dos menores municípios, fortalecendo sua posição em relação às frentes oposicionistas concentradas nos estados mais desenvolvidos e nas cidades de grande porte. O tema será abordado adiante, quando tratarmos, especificamente, das desigualdades regionais e dos mecanismos utilizados para minimizá-las.

Durante o regime militar, embora, evidentemente, tenha havido o enfraquecimento do princípio federativo, uma vez que o essencial foi abolido — como a eleição direta para governadores (RODRIGUEZ, 1995, p. 441) —, formalmente não foram modificadas as bases federais do país, ao menos no texto legal, sendo que, na visão de Stepan, “o federalismo manteve-se como fator politicamente importante” no Brasil, mesmo durante esses regimes de exceção (STEPAN, 1999, p. 28 – nota 1).

Além disso, mesmo que a polêmica entre centralização e descentralização sempre estivesse presente em todos os períodos de reforma constitucional, influenciando a visão sobre

o federalismo, nunca foi proposto formalmente, desde a sua proclamação, que o país revisse essa opção, sendo, ao contrário, renovado em cada Constituição:

Distorcido na República Velha, questionado pelas ditaduras, coroado nos períodos democráticos, o federalismo brasileiro adaptou-se às mais diversas circunstâncias, passando a ser destaque obrigatório nas constituições que se sucederam, inclusive nos períodos autoritários. (CAMARGO, A., 2001, p. 310).⁴¹

O processo de abertura política e as fortes mobilizações sociais em favor da redemocratização influenciaram diretamente o caráter do federalismo no Brasil. A luta pela descentralização colocou-se como central, no que se refere a reivindicações por maior autonomia e independência em relação ao governo federal. A sociedade civil via na descentralização a oportunidade de redemocratização da sociedade e de acesso a serviços públicos compatíveis com suas necessidades. O movimento municipalista e os governadores dos estados, fortalecidos pela oxigenação permitida pelas eleições diretas em 1982, puderam fortalecer as proposições descentralizantes, que influenciaram diretamente o processo que culminou na aprovação da Constituição Federal de 1988.⁴²

Antecedendo a aprovação da Constituição, mas colaborando para definir seu formato, segundo Aspácia Camargo, a Emenda Passos Porto⁴³ alterou “a distribuição dos fundos constitucionais em favor dos municípios e dos estados, desequilibrando a preponderância do Governo federal no plano fiscal”, o que colaborou para o reconhecimento dos municípios como entes federados, correspondendo a uma reivindicação histórica do movimento municipalista (2001, p. 341). Dessa forma, o desenho institucional brasileiro inseriu formatos que incluiu a descentralização fiscal para as unidades federadas, como resultado de um amplo processo de mobilização social:

[...] a Constituição de 1988 foi elaborada após um longo período (1964-1985) de regime militar que reduziu muito o poder dos estados. No clima de redemocratização da Assembléia Constituinte predominou a idéia de que quanto mais explícitos fossem os direitos estabelecidos e quanto mais poder se concedesse aos estados e municípios, mais democrático seria o Brasil. Ademais, os interesses do Governo federal não estavam fortemente representados na Assembléia Constituinte porque o Brasil não tinha presidente escolhido por eleições diretas desde 1960. Mas os governadores eleitos pela via direta desde 1982, tinham grande ascendência moral e política na Assembléia Constituinte, e a Constituição descentralizadora, que transferia uma quantidade significativa da receita de impostos do país da União para os estados e

⁴¹ Segundo Celina Souza, “durante a vigência das sete constituições que regeram as instituições brasileiras após a República, as regras relativas ao federalismo fizeram parte integrante do corpo constitucional.” (2005, p. 105).

⁴² Para compreensão das articulações políticas e econômicas que se fizeram presentes nos debates durante a Assembléia Nacional Constituinte, em relação às questões tributárias e de representação política, ver Heládio Leme (1992).

⁴³ Emenda Constitucional nº 23, de 01 de dezembro de 1983, define percentuais diferenciados para os Fundos de Participação de Estados e Municípios -13,5% FPM e 12,5% FPE, estipulando seu aumento para 16% e 14%, respectivamente, no ano de 1985 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005, p. 6).

municípios servia a muitos interesses políticos, financeiros e fiscais. (STEPAN, 1999, p. 33).

Assim, tendo como marco inicial a Constituição Federal de 1891 o Brasil vivenciou, no decorrer das décadas, segundo Camargo, A. (2001), vários modelos de federalismo, mas em razão do contexto político, social e econômico terminou por desenvolver um modelo específico de federação, diferenciado das experiências dos outros países. Isso decorre de que, historicamente, uma das grandes reivindicações dos movimentos sociais pela democratização do país foi a descentralização das políticas públicas, principalmente no período de exceção, quando a definição das políticas ocorriam em âmbito federal, com a extrema centralização das mesmas. Esse período produziu muitos problemas, como ineficiência, corrupção e ausência de participação popular (ARRETCHE, 2002), o que intensificou a luta pela descentralização das políticas, vista como elemento central para a superação dos problemas advindos de uma política centralizadora (DAIN; SOARES, 1998), processo coroado pela aprovação da chamada Constituição Cidadã, de 1988.

2.2 A Constituição Federal de 1988 – um novo pacto federativo

O primeiro artigo da Constituição Federal define que a República Federativa do Brasil é formada pela união *indissolúvel* dos estados e municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em um Estado democrático de direito, já anunciando o seu caráter marcadamente diferenciado das anteriores. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro, uma vez que definiu um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade. Além disso, trouxe como novidade o reconhecimento dos municípios como entes federados dotados de autonomia político-administrativa, com o mesmo *status* jurídico que estados e União.

As feições adotadas pelo federalismo brasileiro com a CF/88, na visão de Aspácia Camargo, levaram a um tipo de federalismo democrático e cooperativo, pautado na mobilização social e na inovação em conteúdo. Essa inovação refere-se ao fato de que

[...] pela primeira vez na história do federalismo no mundo, deu status constitucional aos municípios, reconhecendo sua existência como ente federativo em igualdade de condições com os Estados. Rompeu-se assim, a tradição constitucionalista do federalismo dual, de inspiração americana, inaugurando o federalismo tripartite,

definido pelo jurista Miguel Reale como federalismo trino. (CAMARGO, A., 2001, p. 313).⁴⁴

O reconhecimento dos municípios e a descentralização, coroada na CF/88, permitiram uma nova dinâmica no âmbito local, conforme Fernando Abrucio (2005, p. 48), com “pressão sobre antigas estruturas oligárquicas” e com o surgimento de novos atores sociais, como conselheiros de políticas públicas e demais líderes que colaboraram para o processo de democratização do poder local, mesmo contando com resistências dos segmentos mais conservadores da sociedade, que prevaleceram durante todo o processo.

O modelo de federalismo dual comporta uma “rígida separação entre o governo central e o local, tendo em vista que um atua independentemente do outro no seu campo exclusivo” (CASSEB, 1999, p. 10), um limitando a esfera de ação do outro. Ao contrário, sustenta Casseb, no modelo de federalismo cooperativo “existe uma maior aproximação e entrelaçamento entre as esferas estadual e federal, que passam a desenvolver competências comuns, havendo uma cooperação entre as duas esferas e um nítido predomínio da União.” (1999, p. 19).

Para Celina Souza, o modelo de federalismo cooperativo está longe de ser alcançado no Brasil, seja porque as desigualdades financeira, técnica e de gestão promovem diferentes capacidades de implementação de políticas por parte dos governos subnacionais, seja porque não existem “mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.” (2005, p. 112).

O modelo instaurado no Brasil com a Constituição Federal de 1988, na visão de Aspácia Camargo, inaugurou um novo tipo de federalismo, “municipalista e participativo, voltado para as ações em parceria entre sociedade civil e os três níveis de governo” objetivando “melhorar as políticas públicas no nível local, com a redução das desigualdades sociais e, sobretudo, com o fortalecimento da sociedade civil e da cidadania.” (2001, p. 313).

Para avaliar a configuração do federalismo brasileiro, a seguir pretende-se apresentar os elementos centrais da Constituição Federal de 1988 que determinam a forma de organização do Estado brasileiro: as competências e autonomia dos entes federados e a questão tributária.

⁴⁴ Celina Souza informa que a Bélgica, em sua reforma constitucional, inseriu o federalismo de três níveis, incorporando os municípios (2005, p. 110). Paulino Jiménez também informa recente a adoção do federalismo trino no México (2008).

2.2.1 As competências e a autonomia dos entes federados

A mudança mais importante inserida pela Constituição Federal de 1988 foi embasada pelo espírito descentralizador que impregnou a Carta Magna: a transferência de competências de condução de políticas sociais para os municípios, pois a redemocratização do país garantiu a ampliação da autonomia dos governos subnacionais, com descentralização de receitas, assim como

[...] deslocou as expectativas de maior universalidade e qualidade de serviços públicos e de correção dos desequilíbrios econômicos e sociais para as administrações locais, que se defrontam hoje com a maior consciência da população relativamente aos seus direitos de cidadania e com as pressões dela derivadas. (DAIN, 1995, p. 355).

Nesse sentido, além de definir as competências exclusivas de cada ente federado, a CF/88 inseriu as chamadas *competências concorrentes*, definidas por Cury “no sentido de simultaneidade de mais de um participante intervir na consecução de um fim e, no caso escolar, no atendimento das finalidades maiores e comuns dela” (2006, p. 124). Os aspectos mais importantes em relação às responsabilidades dos entes federados podem ser observados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Algumas competências dos entes federados definidas na CF/88 – artigos 21, 22, 23, 24, 25 e 30

Esfera governamental	Competências
Federal Art. 21 e 22	<ul style="list-style-type: none"> -Relações exteriores -Defesa nacional -Comércio internacional -Política monetária e cambial -Planos de desenvolvimento nacional ou regionais -Correios e telecomunicações -Petróleo e gás natural -Energia elétrica e hidroelétrica -Transporte aéreo, ferroviário, aquaviário e terrestre de caráter interestadual ou internacional -Polícia federal, rodoviária e ferroviária -Diretrizes para o gerenciamento de recursos hídricos e desenvolvimento urbano -Inspeção do trabalho - Competência privativa de legislar sobre a Seguridade Social e sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 22, XXIII, XXIV)
Estadual Art. 25	<ul style="list-style-type: none"> -Competências que não são vedadas expressamente pela Constituição Federal -Legislação sobre regiões metropolitanas -Serviços locais de gás canalizado

(continua)

(conclusão)

Esfera governamental	Competências
Municipal Art. 30	<ul style="list-style-type: none"> -Legislar sobre assuntos de interesse local -Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber -Instituir e arrecadar os tributos de sua competência -Ordenamento e controle do solo urbano -Guarda das instalações municipais -Manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas e serviços de educação pré-escolar e de ensino fundamental* -Atenção à saúde da população, com apoio de União e estados -Proteção ao patrimônio histórico e cultural local -Serviços públicos de interesse local, inclusive transporte coletivo
Concorrentes Art. 23 e 24	<ul style="list-style-type: none"> -Saúde e assistência pública -Proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência -Cultura, educação e ciência -Proteção do meio ambiente, -Fomento da produção agropecuária -Organização do abastecimento alimentar -Habitação e saneamento básico -Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos -Política de educação para a segurança do trânsito. - União, Estados e Distrito Federal legislar sobre educação cultura, ensino e desporto (art. 24, IX)**

Fonte: CF/88. Ao Distrito Federal (DF) são reservadas pela CF as competências previstas para estados e municípios.

*A emenda Constitucional nº 14/96 substitui a nomenclatura “educação pré-escolar” por educação infantil.

** Embora não esteja explícito no artigo 23 da CF, a oferta de ensino fundamental é competência concorrente de estados e municípios, nos termos do artigo 211.

Pode-se observar que as competências da União, previstas nos artigos 21 e 22 da Constituição Federal, estão relacionadas a questões da política externa e da defesa nacional, assim como a questões de caráter econômico e de desenvolvimento nacional. A literatura da área demonstra compatibilidade entre tais competências e o que normalmente é estabelecido na maior parte das federações do mundo quanto às competências do governo central.

No caso dos estados, embora não haja um detalhamento explícito das competências dessa esfera de governo, é interessante notar que tais competências são amplas, porque delimitadas pelo seu contrário, ou seja, para essa esfera somente não cabe o que for expressamente vedado pela Constituição Federal, conforme artigo 25 da CF/88. Ademais, questões como legislação concorrente, legislação sobre regiões metropolitanas ou sobre serviços locais de gás canalizado parecem denunciar uma situação em que o Estado, após a Constituição, ficou espremido entre União e municípios, os quais passaram a relacionar-se diretamente na organização e implementação de políticas — na maioria das vezes, sem qualquer articulação com a esfera intermediária de governo: os estados.

Mesmo com tal situação em relação à responsabilidade no processo de formulação e implementação de políticas públicas, o artigo 24 da Constituição Federal também define as matérias em que a União, os estados e o Distrito Federal legislarão concorrentemente. O mesmo artigo explicita que a competência da União se limitará a estabelecer normas gerais, o que não exclui a competência suplementar dos estados. Em casos de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena para atender as suas peculiaridades, embora a superveniência de lei federal sobre normas gerais suspenda a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

A questão da ênfase municipalista da Constituição de 1988, destacada por Camargo, A. (2001), parece tomar mais consistência quando se verifica, nos termos do artigo 30 da Constituição, as competências que cabem a tal ente federado, que perpassam pela elaboração de legislação local, pela possibilidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, por questões de organização territorial em sua jurisdição e pela oferta de educação infantil, ensino fundamental e serviços de saúde pública, com apoio dos estados e União. Tais ações têm uma importância ímpar em qualquer sociedade, acrescidas pelas outras competências destacadas no Quadro 3.

De qualquer forma, o maior destaque da Constituição em relação a essas políticas é o que se denomina de responsabilidades concorrentes, ou seja, as competências comuns definidas no artigo 23 da CF/88, que abarcam áreas fundamentais do desenvolvimento social, como saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico e combate à pobreza, dentre outros. Ao estabelecer tais responsabilidades concorrentes, a própria CF, no parágrafo único desse mesmo artigo, prevê a existência de lei complementar que fixe normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.⁴⁵

A necessidade de regulamentação do artigo 23 vem sendo destacada por vários autores, como Camargo, A. (2001) e Rezende (1995). Entretanto, passados quase 20 anos da aprovação da Constituição, ainda não foram realizadas iniciativas com vistas à tal regulamentação, possivelmente em virtude das polêmicas que envolvem a melhor definição das competências de cada ente federado, relacionadas, em especial, às grandes disparidades existentes na capacidade tributária desses entes, que termina por ocasionar sérios problemas, como, por exemplo, a guerra fiscal, que será tratada adiante neste trabalho.

⁴⁵ A Emenda Constitucional nº 53 modifica o parágrafo único do artigo 23, prevendo, agora, leis complementares que fixem as normas para a cooperação, não mais lei complementar, no singular.

Embora Aspácia Camargo pondere que a ausência de regulamentação do artigo 23 da CF/88 pode representar o fortalecimento do poder local, inaugurando uma dinâmica nova na forma de organização do Estado brasileiro, destaca que a instituição das competências concorrentes terminou por deixar “artificialmente em posição institucional de igualdade o Governo federal, os Estados e os municípios” (2001, p. 342), ainda que as condições econômicas e institucionais de cada um deles sejam altamente diferenciadas para o exercício de tais funções.

Compreendendo a complexidade da questão, Fernando Rezende pondera que uma melhor definição das competências concorrentes por meio da regulamentação do artigo 23 não é algo fácil, uma vez que envolve repensar o próprio papel do Estado e as responsabilidades do setor público, destacando a impossibilidade de se definir um “rígido cardápio que estabeleça em detalhe as responsabilidades da União, dos estados e dos municípios”, em virtude das enormes disparidades socioeconômicas regionais. Dessa forma, na sua visão, “equilíbrio federativo depende da superação dos conflitos quanto à repartição dos recursos fiscais, de modo a propiciar acomodação progressiva a uma nova realidade.” (1995, p. 250).

Isso indica a necessidade de os entes federados terem uma base fiscal que lhes permita o exercício das disposições presentes na Constituição Federal. Tal base foi definida pela CF/88, embora existam polêmicas quanto às suas conseqüências para a organização tributária brasileira.

Em geral, vários autores (OLIVEIRA, F., 1995; REZENDE, 1995; CASSEB, 1999; ARRETCHE, 2005, dentre outros) indicam como uma contradição ou anomalia do modelo federal brasileiro o fato de a Constituição Federal de 1988, no contexto de descentralização de recursos, ter minimizado as rendas da União, com conseqüente aumento das rendas estaduais e municipais, sem ter, por outro lado, minimizado suas atribuições: “de nada adianta conceder mais recursos para fortalecer a autonomia dos estados e municípios, se a União continuar sobrecarregada de tarefas e com menos receita para executá-las.” (CASSEB, 1999, p. 27).

Francisco de Oliveira também destaca que o aumento dos recursos de estados e municípios não correspondeu ao aumento de responsabilidades, o que, em sua opinião, “tem levado, de um lado, a certa irresponsabilidade no gasto de estados e municípios e à reivindicação da União de ou lhes transferir os encargos correspondentes ou, através de reforma constitucional – a ser enviada ao Congresso –, reverter a divisão do ‘bolo’ fiscal de novo em seu favor.” (1995, p. 87).

Dessa forma, embora o texto legal tenha ampliado as competências dos entes federados, em especial por meio da definição de competências concorrentes e pelo reconhecimento e atribuição da responsabilidade por várias políticas sociais para a esfera do município, a CF/88 não retirou o papel da União, a qual continua responsável, solidariamente, pela maior parte das políticas públicas a serem executadas no país, mesmo com a efetiva queda na disponibilidade financeira em razão do formato dado pela CF, embora tais bases tenham sido recuperadas nos anos noventa por várias estratégias do governo federal, como veremos adiante.

Antes de tratarmos especificamente da questão do financiamento do Estado, vale apresentar a forma como o pacto federativo brasileiro expressa a questão da autonomia dos entes federados, já que essa questão é central na forma de organização federal.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 18, que trata da Organização Político-Administrativa da República Federativa do Brasil, define que a federação é composta pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, todos considerados como *entes autônomos*, nos termos da própria Constituição. A autonomia relaciona-se também com as responsabilidades de cada ente federado, assim como com as possíveis sanções decorrentes do não exercício de suas funções. Nesse sentido, a CF trata das possibilidades de intervenção nos entes federados, em casos de quebra do pacto federativo, ou seja, do descumprimento da própria Constituição. O artigo 34, modificado pelas Emendas Constitucionais nº 14/96 e 29/2000, define que a União somente intervirá nos estados e Distrito Federal em situações imprescindíveis para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta;
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (BRASIL, 2008a, p. 39-40).

Esse artigo se faz especialmente importante porque, mesmo sendo o regime federativo um sistema de organização no qual convivem múltiplas autonomias (SHULTZE, 1995; BOTHE, 1995) e soberanias (STEPAN, 1999, 2000; FIORI, 1995), dada a existência de múltiplos centros de poder (LIJPHART, 2003), é prevista intervenção de um ente sobre o outro para a manutenção da ordem federada. Nesse sentido, vale informar que a Constituição garante, como cláusula pétrea, que não pode ser modificada por Emenda Constitucional (EC), a definição do Brasil como República Federativa.

Os dois primeiros incisos do artigo 34 reforçam o papel da União na garantia da integridade e da segurança nacional, demonstrando a coerência do federalismo brasileiro em relação aos demais regimes federados. Pode-se entender que a integridade do país fica reforçada pela possibilidade de intervenção da União em casos de ameaça de separatismo. A garantia do funcionamento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nas diferentes unidades da federação, assim como a garantia da forma republicana, com todas as suas conseqüências, parecem reforçar — mesmo que pela medida coercitiva da intervenção — a possibilidade de organização democrática do Estado.

Também merece destaque a possibilidade de intervenção com base em questões de ordem econômico-financeira, em especial a garantia dos repasses das receitas tributárias em favor dos municípios, conforme critérios já estabelecidos na Constituição, e a exigência de prestação de contas da administração pública. Nos casos explicitados pela Constituição como de possibilidade de intervenção da esfera federal sobre a estadual, em nossa avaliação, só podem favorecer à boa gestão da coisa pública, mesmo que mediante medida coercitiva como a intervenção.

Por fim, é fundamental destacar a positividade das inserções feitas pelas Emendas Constitucionais n° 14/96 e n° 29/00 no artigo 34, mediante alínea “e”, a primeira inserindo a possibilidade de intervenção da União em caso da não aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, inclusive transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e a segunda prevendo tal intervenção no caso de descumprimento da vinculação às ações e serviços públicos de saúde.

A Constituição também prevê a possibilidade de intervenção da União e do Estado em seus municípios, definida no artigo 35, modificado pela EC n° 29/2000, que poderá ocorrer somente nos seguintes casos:

- I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;
- II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

- III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;
- IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (BRASIL, 2008a, p. 40).

O artigo 35 revela que os constituintes não colocaram como questão a possibilidade de iniciativas separatistas ocorrerem em âmbito local; por isso, exceto o inciso IV que trata da observância mais geral dos princípios constitucionais, agora de caráter estadual ou de execução legal, a ênfase recai sobre as questões referentes ao exercício financeiro e de prestação de contas. Amplia-se a possibilidade de intervenção, pois os municípios ficam subordinados à possibilidade de ação direta da União ou do próprio Estado.

Embora a análise do artigo 35 revele a pertinência das questões definidas pelos constituintes como questões que, de alguma forma, ferem o pacto federativo, sendo admitida, e até desejada, a intervenção nos entes federados, não podemos deixar de indicar lacunas, pois não se define qual instância seria a interventora no caso de quebra do pacto por parte da União, e inexistem definições mais severas de ajuste em caso de descumprimento da aplicação mínima de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino por parte da União e dos estados, como previsto para o município. Aqui, seja por lapso, o que é pouco provável, seja por resultado de uma correlação de forças entre os diferentes interesses que se debateram durante o processo constituinte, a lacuna é evidente.

Também deve ser destacada que, embora a possibilidade de intervenção nos municípios devido a não aplicação dos mínimos definidos constitucionalmente em manutenção e desenvolvimento do ensino já estivesse no texto constitucional desde 1988, foi a EC 29/2000 que incluiu essa mesma sanção para o caso da não aplicação dos recursos vinculados à saúde, que também passaram a ter um percentual vinculado a partir da edição dessa Emenda Constitucional.⁴⁶

A definição das instâncias responsáveis pela solicitação de intervenção em cada caso de quebra do pacto federativo fica estabelecida no artigo 36: Poder Legislativo ou Executivo, Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral ou Procurador-Geral da República. Esse mesmo artigo define as especificações necessárias ao

⁴⁶ A EC 29/2000 estipulou a vinculação progressiva dos recursos provenientes de impostos, inclusive transferências, à saúde pública tendo como meta o alcance, em 2004, de 12% para estados e Distrito Federal e de 15% para municípios. A vinculação da parte federal para a saúde teve orientação mais complexa: o gasto em 1999, mais 5%, em 2000. De 2001 a 2004, o valor apurado acrescido da variação nominal do PIB. O aumento do investimento, após 2005, estaria condicionado à aprovação de Lei Complementar. Até o momento transitam propostas pelo Congresso Nacional, prevendo 12% para estados e Distrito Federal, 15% para municípios e 10% para a União. Para aprofundamento da vinculação na saúde e na educação, ver Fabrício Oliveira (2003).

decreto de intervenção, como a amplitude, o prazo, as condições de execução e a nomeação do interventor. Na maioria dos casos, a solicitação de intervenção deverá ser submetida à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado.

Sendo a questão financeira central para a possibilidade de execução das políticas sob responsabilidade de cada ente federado, assim como o elemento enfatizado como importante para a definição da intervenção de um ente federado sobre outro, a seguir expõe-se como são distribuídos os recursos tributários entre os entes federados.

2.2.2 Disponibilidade de recursos financeiros

A Constituição Federal, nos aspectos referentes à disponibilidade de recursos para os entes federados, foi muito influenciada pela sistemática instituída em 1966, quando da aprovação do Código Tributário Nacional (Lei 5.172) e pelas críticas advindas desse sistema de partilha entre os entes federados. O modelo coroa a centralização da arrecadação, mas com mecanismos redistributivos, como os Fundos de Participação que fortaleciam mais os estados, modelo este influenciado pela expansão econômica iniciada em 1967, a qual reforçava esta posição.

No decorrer dos anos 80, vão sendo inseridas reformas no sistema de partilha dos Fundos de Participação — reformas descentralizadoras e municipalistas —, que serão coroadas na Constituição de 1988, quando o governo federal se viu acuado, por ter-se ausentado de grande parte do debate constituinte, como apontado por Stepan (1999), e por ser alvo de críticas da sociedade como um todo em decorrência do período de grande centralização vivido durante a ditadura militar.

Antes de expor propriamente o regime de partilha de impostos entre os entes da federação, deve-se esclarecer que o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/66) classifica os tributos como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”, conforme artigo 3º. Os tributos são classificados em impostos, taxas e contribuições. O imposto se diferencia dos demais tributos por não contemplar uma correlação entre o fato gerador do tributo e uma atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. As taxas são associadas ao ressarcimento pelo uso efetivo ou potencial de um serviço público colocado à disposição do contribuinte. As contribuições de melhoria têm por fim o custeio de obras públicas de que decorra valorização imobiliária e podem ser cobradas pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal ou pelos municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições. No caso das contribuições sociais, de intervenção no

domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, compete, exclusivamente, à União instituí-las, sendo instrumento de sua atuação nas respectivas áreas. No caso dessas contribuições, embora haja correlação entre o fato gerador e um campo de atividade específica, essa correlação pode não ocorrer de maneira direta. Além disso, a partilha das contribuições da União com os demais entes federados ocorre apenas nos casos explicitamente definidos pela legislação, a exemplo da contribuição social salário-educação. As contribuições sociais se diferenciam das econômicas por ter sua arrecadação vinculada ao financiamento da seguridade social, as quais representaram, em 1998, 82% das receitas de contribuições (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998a).

Assim, considerando que os impostos são os tributos efetivamente partilhados entre os entes federados, a seguir apresentaremos a forma de sua apropriação, ou seja, o resultado da distribuição dos recursos de impostos entre os entes federados, conforme previsto na CF/88, destacando-se: 1) os impostos apropriados com exclusividade; 2) aqueles apropriados após partilha com outras esferas, no sistema de transferências intergovernamentais; e 3) aqueles recebidos com caráter de transferências.⁴⁷

União

- Apropriados exclusivamente:
 1. Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), com exceção da parte referente à tributação do minério ouro;
 2. Imposto sobre Importação (II);
 3. Imposto Exportação (IE); e
 4. Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), este ainda não regulamentado no Brasil.⁴⁸
- Apropriados após partilha com demais entes da federação, em regime transferências intergovernamentais:
 1. Imposto de Renda (IR - 53%);
 2. Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI - 43%); e

⁴⁷ Prado (2003b) realiza outra classificação em seu modelo de análise: Arrecadação Tributária; Receita Própria Bruta (após a devolução tributária); Receita Própria Líquida (após as transferências compensatórias); Receita Disponível (após as transferências redistributivas) e Receita Final (após as transferências discricionárias).

⁴⁸ A não instituição do Imposto sobre Grandes Fortunas no Brasil é uma das expressões de como os interesses das elites se fazem valer neste país, que recebe o atributo de um dos países com maior concentração de renda do mundo. Além disso, o Sistema Tributário Brasileiro é considerado um dos mais regressivos do mundo, porque resulta em maior contribuição das camadas trabalhadoras, por meio dos chamados impostos indiretos, cuja alíquota vem embutida nos produtos adquiridos (FRANCO, 1995; PEREIRA, 1995).

3. Imposto Territorial Rural (ITR - 50%).⁴⁹

Estados

- Apropriados exclusivamente:
 1. Imposto sobre a Transmissão de Bens e Direitos “*Causas Mortis*” (ITBD);
 2. Adicional do Imposto de Renda (AIR);
 3. Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Estaduais (IRRF).
- Apropriados após partilha com municípios, em regime transferências intergovernamentais:
 1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS - 75%); e
 2. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA - 50%).
- Transferências da União:
 1. Imposto sobre Operações Financeiras sobre a extração do minério ouro (IOF-Ouro -30%);
 2. Fundo de Participação dos Estados (FPE – composto por 21,5% IR e do IPI);
 3. Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação (IPI-Exp -7,5 do IPI); e

Municípios

- Apropriados exclusivamente:
 1. Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS);
 2. Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU);
 3. Imposto de Transmissão de Bens Imóveis - *inter vivos* (ITBI); e
 4. Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores Municipais (IRRF).
- Transferências do Estado:
 1. Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS - 25%); e
 2. Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA - 50%).
- Transferências da União:
 1. Imposto sobre Operações Financeiras sobre a extração do minério ouro (IOF-Ouro -70%);
 2. Fundo de Participação dos Municípios (FPM – composto por 22,5% IR e do IPI);

⁴⁹ A Lei Federal nº 11.250, de 28 de dezembro de 2005, autoriza celebração de convênio entre a Secretaria da Receita Federal e municípios para que estes assumam a cobrança direta e fiscalização do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

3. Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à Exportação (IPI-Exp -2,5 do IPI)⁵⁰; e
4. Imposto Territorial Rural (ITR - 50%).

Destaca-se nesse modelo que a União assume papel de transferir impostos para estados e municípios, assim os estados também executam transferências para os municípios, enquanto estes não têm função redistributiva em relação aos demais entes federados. Com o objetivo de melhor visualizar o sistema, a seguir apresenta-se o quadro com o modelo de apropriação e partilha dos impostos.

Quadro 4 - Modelo de apropriação e partilha dos impostos

	União	Estados	Municípios
Impostos próprios	IR (53%) IPI (43%)	FPE (21,5% IR + IPI) IPI-Exp (7,5 IPI)	FPM (22,5% IR + IPI) IPI-Exp (2,5% IPI)
	ITR (50%) IOF II IE IGF	IOF-Ouro (30%) ICMS (75%) IPVA (50%) ITBD Adicional IR IRRF Serv. Estaduais	ITR (50%) IOF-Ouro (70%) ICMS (25%) – conforme arrecadação IPVA (50%) ISS IPTU ITBI IRRF Serv. Municipais

Fonte: Monlevade (1997), com algumas adaptações.

1 - Embora não esteja no quadro destinado a demonstrar o padrão de financiamento adotado pela CF/88, em 1996, pela Lei Complementar 87, conhecida com Lei Kandir, foi instituída a compensação para os estados e municípios decorrente da desoneração do ICMS sobre produtos e serviços destinados à exportação.⁵¹ Na partilha, o estado fica com 75% e repassa para os municípios 25% das receitas, em geral utilizando os mesmos critérios adotados para a distribuição do ICMS.

2- A diferença de 3% do IPI e 3% do IR vão compor os Fundos de Desenvolvimento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), administrados pelo Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e Banco do Brasil, respectivamente, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional.

As questões centrais que motivam o debate sobre o modelo fiscal brasileiro referem-se ao ICMS e aos critérios de rateio dos Fundos de Participação. Em relação ao ICMS, a CF/88 amplia e garante maior autonomia para estados na definição de alíquotas e na isenção desse tributo em termos de incentivos fiscais para a instalação de empreendimentos. Segundo a

⁵⁰ Na realidade, os 10% do IPI são repassados da União para os estados, que se apropriam de 75% e repassam para os municípios 25%.

⁵¹ A respeito das polêmicas e do impacto da Lei Kandir nas finanças dos estados, ver Pellegrini (2006).

maior parte dos analistas estudados, essa maior autonomia está na origem da chamada guerra fiscal entre os estados e entre os municípios, como veremos adiante.

Além da reforma do ICMS, o processo constituinte de 1988 resultou na ampliação dos Fundos de Participação, redimensionados pela Lei Complementar n° 62, de 28 de dezembro de 1989. Em 1985, o FPE equivalia a 14% e o FPM a 16%, tendo passado, com a Constituição de 1988, a 21,5% e 22,5% respectivamente, demonstrando que a descentralização fiscal guiou-se, em grande medida, pelo incremento aos Fundos de Participação (MPOG/SOF, 2003, p. 11).⁵²

O FPE é redistribuído considerando o rateio de 85% para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para Sul e Sudeste, distribuídos com base na população e no inverso da renda *per capita* (os menos desenvolvidos economicamente recebem mais recursos). Nos Fundos de Participação Municipais, adota-se como critério o número total da população, sendo que a distribuição passa a respeitar os seguintes critérios de rateio: 86,4% para os pequenos municípios (privilegiando os municípios de baixa população); 10% para as capitais e 3,6% para municípios com até 156.216 habitantes, segundo documento do Ministério da Fazenda (2005, p. 9).

Segundo Fernando Rezende, as transferências intergovernamentais instituídas pela CF/88 foram bastante eficientes para resolver os desequilíbrios verticais (regiões) de repartição tributária, mas serviram, também, para ampliação dos desequilíbrios horizontais, já que “as assimetrias intra-estaduais e intramunicipais alcançaram índices injustificados.” (1995, p. 248).

Diferentemente de outros analistas que apontam o sistema de transferência como um elemento de fomentação da irresponsabilidade fiscal, Rezende (1995, p. 249) reconhece que o grande volume de descentralização de recursos para municípios não comprometeu seu esforço fiscal próprio, já que houve incremento de quase 100% no conjunto da arrecadação dos municípios brasileiros de 1989 a 1992, percentual bastante superior àquele de crescimento da receita disponível (incluindo as transferências).

Por outro lado, o autor também reconhece a necessidade de um novo pacto no campo fiscal, embora considere que o desequilíbrio da representação política dos estados no Congresso dificulta a sua construção, em especial porque a maioria dos deputados, em sua visão, atua como “vereadores federais” representando, especialmente, as demandas pontuais

⁵² A CF/88, ao instituir os novos percentuais, determinou o aumento progressivo, sendo as alíquotas de 22,5% e 21,5% alcançadas em 1993 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005).

da coletividade que o elegeu, sem uma visão global da realidade nacional (REZENDE, 1995, p. 250).

A descentralização garantida pela Constituição levou, na visão de José Roberto Afonso, a uma (des)coordenação tributária nacional, uma vez que ela resultou em perda de coordenação intergovernamental e intragovernamental, exatamente pela ausência de participação do governo federal na discussão tributária durante o processo constituinte:

Sem a vocação e a atuação do governo central — única instância que pode e deve ter uma visão global dos problemas —, pouco se fez para coordenar as políticas tributárias dos diferentes níveis e unidades de governo. De certa forma, até pareciam interessar a algumas autoridades federais os desencontros entre os governos subnacionais no afã de defender a inviabilidade da descentralização de receitas. Assim, há uma completa falta de colaboração e integração entre as instâncias de governo no campo da política tributária, e esta perde muito de sua funcionalidade como política macroeconômica. (AFONSO, 1995, p. 319).

A análise dos problemas apontados remete à necessidade de ponderar aquilo que os cientistas políticos e economistas têm indicado como problemas do desenho federal brasileiro, concentrados nas questões fiscais e de representação política. Considerando que tais questões podem ter sido desenhadas na Constituição Federal de 1988, mas que assumem aspectos particulares ou se acentuam após meados da década de 1990, relacionando-se diretamente com os problemas das desigualdades regionais, a seguir apresenta-se, em linhas gerais, o contexto e as diretrizes da ação do Estado no período.

2.3 O contexto 1995 a 2006

O presente tópico deste trabalho tem por objetivo explicitar alguns elementos centrais do contexto em que as políticas de financiamento da educação ocorreram no período que vai da primeira eleição de Fernando Henrique Cardoso ao fim do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, de 1995 a 2006, tendo como norte a feição federalista do Estado brasileiro. Essa explicitação se faz necessária, uma vez que se pretende, no decorrer deste trabalho, analisar a política de financiamento da educação básica desenvolvida pela União nesse mesmo período.

Entre a aprovação da Constituição Federal de 1988 e o início da primeira gestão de FHC, o Brasil passou por um processo político bastante intenso — basta falar da realização das eleições diretas para presidente da República, em 1989, processo em que dois projetos se debateram, cada qual representado diferentes interesses sociais e econômicos. No Brasil, pela primeira vez, na figura do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, a esquerda quase chega ao poder. Entretanto, o projeto da elite brasileira é contemplado com a eleição de Fernando

Collor de Mello, no segundo turno dessas eleições, com o apoio da imprensa e dos aparelhos de Estado (CRUZ, R., 2002).

A gestão de Collor de Mello (1990-92) representou um processo acelerado de implantação das chamadas políticas neoliberais, com maior alinhamento do governo federal aos interesses do capital internacional. Nesse período ocorre um acelerado processo de “privatização das estatais, abertura da economia ao capital estrangeiro, favorecimento do processo de acumulação do capital e ataques aos direitos dos trabalhadores.” (NEGRÃO, 1996).

Em meio a grande instabilidade econômica, devido ao forte indício de corrupção no governo federal, ocorre o impedimento de Collor de Mello, com seu afastamento do cargo e, posteriormente, renúncia, quando assume o vice-presidente Itamar Franco, o qual passa a contar, após maio de 1993, com Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda. O próprio ministro, ancorado nas repercussões do Plano Real, é eleito para presidente da República no pleito de 1994, permanecendo no cargo durante oito anos.

O período de desenvolvimento das políticas da era FHC é marcado pelo contexto mundial de reestruturação produtiva e de expansão capitalista, sempre com vistas à superação da crise estrutural e cíclica de acumulação, causada pela crescente queda das taxas de lucros. Em um sistema como esse, crise significa a “incapacidade do sistema fazer circular, isto é, fazer consumir produtivamente as mercadorias produzidas.” (FRIGOTTO, 1996, p. 80).

Na contramão do processo de abertura política e de democratização, o país se vê atropelado por políticas agressivas que buscam recompor e alcançar maiores níveis de acumulação capitalista; o Estado brasileiro termina por alinhar-se ao rol de políticas propagadas por organismos internacionais, que, repentinamente, “submeteram o país à competição internacional.” (BATISTA JÚNIOR, 1998, p. 10). As consequências dessa abertura ficaram evidentes, tanto nas dimensões econômicas quanto nas sociais, destacando-se, nesse último aspecto, o aumento do desemprego e do subemprego, a precarização das condições de trabalho, a redução de salários, a desregulamentação dos direitos trabalhistas e previdenciários e, principalmente, o aumento da miséria social.

Diferentemente dos governos anteriores, FHC teve condições muito favoráveis para aprovar as medidas necessárias às reformas que pretendeu implantar, em seu primeiro mandato, com o apoio da mídia, aliados entre os governadores dos estados, maioria na Câmara e no Senado, entre outras. Claro que tal apoio foi construído por inúmeras estratégias, que incluíram negociações de cargos no Executivo, de apoio político, de dotações orçamentárias, além da renegociação individual das dívidas dos estados, “buscando dividir a

frente de governadores e podendo liberar recursos casuísticamente.” (ARRETCHE, 1999, p. 7).

O problema da dívida dos estados, segundo Francisco Lopreato (2002), se inicia ainda nos anos de 1970, quando os estados encontraram no endividamento interno e externo uma alternativa para acelerar o crescimento da economia que, no momento, estava condicionado pela centralização tributária e política do governo federal.⁵³ Entretanto, segundo o autor, já nos anos 80 ocorre o colapso dessa estratégia, visto o corte de fluxos externos para o país.⁵⁴ Somente nos anos 90, com a mudança do quadro macroeconômico, com a “queda da inflação no Plano Real e a decisão de integrar o país na economia globalizada” inicia a alteração da situação vigente até aquele momento, a qual assumiria outros contornos a partir desse período (LOPREATO, 2002, p. 13).

A assunção e a renegociação individual das dívidas dos estados, desenvolvidas a partir 1994, garantiram uma ampliação das influências do governo federal sobre as unidades federadas, porque a renegociação foi condicionada, pelo governo federal, à implantação de várias políticas, como os “programas de demissão de funcionários públicos; venda ou rígido controle dos bancos estaduais; privatização de empresas nas áreas de energia elétrica e saneamento e transportes e comunicações.” (AFFONSO, 1999, p. 37). A renegociação também foi condicionada ao aumento de receita, ao compromisso de resultado fiscal mínimo e à redução e controle do endividamento estadual (COUTO E SILVA, 1998).

Os estados, reféns da crise financeira, não estavam em condições de defender uma posição de força. A correlação de forças e o quadro de crise deixaram poucas opções aos estados senão acatarem as regras do programa de renegociação, uma vez que, fora dele, a situação financeira era insustentável e o risco de ingovernabilidade elevado. (LOPREATO, 2002, p. 13).

Arretche (1999) reforça o entendimento sobre o contexto político favorável às reformas políticas e econômicas do governo federal, em especial no primeiro mandato de FHC, exemplificando com o fato de o presidente ter negociado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) a aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentações

⁵³ Couto e Silva informa que “até 1965, a dívida dos governos subnacionais era praticamente inexpressiva”, sendo o endividamento uma forma de reação à escassez de recursos fiscais, facilitada pela legislação conferiu liberdade aos estados para realizarem operações de crédito (OC), especialmente externas, que não estavam sujeitas aos limites impostos para as OC internas. A autora informa que esse endividamento ocorreu, principalmente, após 1975 (1998, p. 35).

⁵⁴ O autor faz uma minuciosa análise dos fatores que levaram à crise e dos contornos que ela assume, nos diferentes períodos. No caso dos anos 80, cita o segundo choque do petróleo, o salto nas taxas de juros internacionais, a suspensão do fluxo de financiamento internacional, dentre outros elementos que evidenciam o “esgotamento da estratégia desenvolvimentista” (LOPREATO, 2002, p. 77-78).

Financeiras (CPMF) e a privatização das estatais somente na confiança de que o contexto político garantiria o cumprimento dos compromissos, o que de fato foi confirmado.

Na questão da redefinição do papel do Estado e de sua reorganização, o marco, na década de 1990, foi, durante o governo FHC, o lançamento do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado, publicado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em 1995. Nesse documento há a explicitação da necessidade de mudança do paradigma de Estado, pois concebe a crise deste como resultado do *déficit* fiscal — ocasionado pelos gastos excessivos — e da adoção de um padrão de gestão inoperante (modelo burocrático) que não visa à eficiência e eficácia da administração pública, mas à preservação dos interesses corporativos e patrimonialistas.⁵⁵

O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado propõe uma revisão nas formas de propriedade, distinguindo-as em quatro setores: 1) núcleo estratégico (correspondendo às atividades tipicamente estatais, como Judiciário, Legislativo, Ministério Público e áreas específicas do Poder Executivo, a exemplo da Presidência da República e dos Ministérios); 2) atividades exclusivas (aquelas indelegáveis que cabe exclusivamente ao Estado desenvolver, a exemplo da cobrança e fiscalização dos impostos; previdência social básica; polícia e controle do meio ambiente, dentre outras); 3) serviços não-exclusivos (setor em que o Estado atua, simultaneamente, com as organizações sociais, não-estatais e privadas, a exemplo da saúde, e da educação); e 4) produção de bens e serviços para o mercado (área de atuação exclusiva das empresas, pois se caracterizam como atividades que visam lucro) (MARE, 1995).

A proposta do Ministério da Administração e Reforma do Aparelho do Estado, mesmo não tendo sido plenamente implementada, em razão das repercussões que causou, serviu para colocar na pauta do dia a proposta de mudança da lógica de funcionamento da máquina administrativa, agora embasada no modelo gerencial, em detrimento do burocrático ou de propostas mais avançadas de organização da administração pública, deixando sua marca nos diferentes setores do Estado.

O Estado aqui entendido numa perspectiva gramsciniana, como instância da superestrutura, denominada de sociedade política, a qual corresponde a um conjunto de órgãos e atividades relacionadas à função de dominação direta, coerção, contando, para exercer essa ação, com as instituições da sociedade civil, que tem por função primordial o exercício da persuasão (GRAMSCI, 1984).

⁵⁵ O termo patrimonialismo é utilizado para se referir à forma de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada (CAMPANTE, 2003).

Na sociedade capitalista, segundo João dos Reis da Silva Júnior, o Estado deve ser entendido a partir das relações de produção porque “constitui-se em meio ao movimento dinâmico e contraditório do capital, segundo sua própria dinâmica, sempre em expansão [...]” (2002, p. 17). Nesse sentido, o modo de produção capitalista vai reproduzir suas condições de existência, embora não de forma homogênea, demandando do Estado, que representa de forma hegemônica os interesses dominantes, uma atuação que sirva ao processo de sua recomposição constante, frente aos resultados da queda tendencial da taxa de lucro, inerente ao próprio capitalismo e às contradições que motivam o questionamento dos princípios do sistema por parte da classe trabalhadora.

Com o objetivo de superar essa crise, o capitalismo busca inúmeras estratégias, sempre procurando alcançar maiores níveis de acumulação, utilizando aquelas que permitem a preponderância dos interesses do capital internacional, por meio de organizações como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial. Estas organizações propagam diretrizes econômicas que são impostas aos países periféricos, nos programas de ajuste estrutural convenientes aos interesses do grande capital, no sentido de monitorar e aplicar sanções econômicas àqueles países que não se ajustem às suas orientações, consideradas necessárias ao crescimento econômico e à estabilidade sociopolítica (SILVA, 1999).

Nesse contexto, a reforma implementada na década de 1990 é inspirada nas políticas que incentivam a diminuição do papel do Estado, tendo como base as idéias centrais de intelectuais como Hayek (1994) e as orientações formuladas no Consenso de Washington, resultando num processo de restrição da esfera pública e de ampliação da esfera privada, principalmente, pela redução dos gastos em políticas públicas e transferência de ações para a esfera do mercado, seja pela privatização explícita de políticas, seja pela transferência de responsabilidades para o âmbito da sociedade civil. Assim, no âmbito do provimento das políticas sociais, elas deverão ter um caráter de políticas compensatórias de alívio da pobreza, destinadas, prioritariamente, aos segmentos mais pobres da população, dada a suposta incapacidade do Estado de responder a todas as demandas sociais.

Nessa perspectiva, deve-se, primeiramente, efetivar o ajuste fiscal e o saneamento do *déficit* público, com restrição ou diminuição das funções do Estado à sua capacidade, podendo ser feito por meio do repasse de demandas para a iniciativa privada, para a esfera do mercado, como mecanismo de descentralização, com vistas a transferir responsabilidades para a sociedade civil. Esse processo, na visão de Silva Júnior, é a “descentralização do que já estava definido mercantil e centralizadamente.” (2002, p. 33).

Durante o governo Cardoso (1995-2002), as ações da União evidenciaram que os governos locais não conseguiram resistir ao crescente processo de transferência de funções de gestão, uma vez que as políticas eram definidas em âmbito central com repasses das responsabilidades de execução para os outros níveis. Assim, houve uma alteração significativa na distribuição das competências entre os entes federados no que se refere ao processo de implementação de políticas sociais.

As mudanças cruciais no padrão de gestão, verificadas naquele período, envolveram o fechamento de órgãos federais nos estados, a transferência de responsabilidade de oferta de serviços sociais, a exemplo da educação e da saúde, para os municípios, e a diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, seja por meio da transferência da responsabilidade para estados e municípios, seja pela sua transferência para a esfera do mercado, com as privatizações, terceirização e desestatização de serviços. No governo FHC, pautado no diagnóstico da ineficiência, corrupção e centralização, foram desenvolvidas ações para “descentralizar a alocação de recursos federais e introduzir princípios de mercado para a provisão de serviços.” (ARRETCHE, 2002, p. 32).

As propostas que embasaram as políticas do período, em especial na primeira gestão do governo FHC, são amplamente influenciadas pelo processo de hegemonização da teoria da escolha pública (*public choice theory*), conforme Affonso (2003), como contra-ataque neoliberal a uma visão keynesiana do Estado e do seu papel na economia e na sociedade. Em contraposição a uma idéia de Estado social, regulador das relações entre trabalho e capital e promotor de determinadas políticas, nesse período predominam idéias como eficiência, competitividade e equilíbrio macroeconômico. Mesmo com toda a pressão para a minimização do tamanho e do papel do Estado, via políticas neoliberais, Souza Júnior observa o aumento da presença do Estado na economia, verificado pela participação do gasto público no PIB em todos os países desenvolvidos: “o que tem ocorrido de fato é manutenção do fundo público, porém apenas como pressuposto para a acumulação do capital, em particular do capital financeiro.” (2003, p. 40).

A teoria da escolha pública coincide com a ascensão do neoliberalismo e com a emergência da crise econômica mundial, visto a diminuição da taxa de crescimento, a crise fiscal e a crise do *welfare states* (do Estado e de suas políticas). Influenciando a concepção do federalismo, essa teoria opta pela preferência pelo nível local de governo, em detrimento dos demais, sendo que as políticas que propaga são contracionistas, incluindo elevação da taxa de juros, contenção de políticas sociais, privatizações, desregulamentação e descentralização, todos encarados como fatores que geram eficiência.

A influência dessa teoria hegemônica no modelo federalista de Estado estaria apoiada na compreensão das relações intergovernamentais associadas a um modelo de “federalismo competitivo”, no qual descentralização e competição teriam um papel central, seja entre a União e os estados, seja entre os estados ou entre os municípios, tendo como objetivo a promoção de eficiência econômica e de inovação (AFFONSO, 2003, p. 63).

Novamente a questão da descentralização aparece de forma latente como categoria para a análise das políticas desenvolvidas após os anos de 1990, conforme passamos a discutir, associando-a a processos de (re)centralização.

2.3.1 A questão da descentralização e da (re)centralização

A questão da centralização e da descentralização é fundamental para a análise das políticas brasileiras após os anos de 1990, mesmo não tendo relação direta com o federalismo, já que pode haver federalismo com centralização, assim como descentralização em estados unitários, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho. Desembocamos nessa questão ao tratar do federalismo brasileiro nos anos após 1990, porque no período ocorre um extensivo programa de descentralização de políticas sociais, com transferência de funções de gestão para estados e municípios, como parte de um programa de reforma do Estado.

A questão da descentralização, desde a CF/88, passou a ser a grande bandeira que abrangeu perspectivas político-ideológicas bastante diferenciadas. Por um lado, a esquerda reivindicava a descentralização como sinônimo de participação e de possibilidade de democratização. Por outro, a direita a retomou com o significado de um “novo paradigma de eficiência do setor público”, principalmente ao associá-la ao processo de diminuição do tamanho do Estado e à possibilidade de inserir critérios competitivos que beneficiassem a oferta dos serviços (AFFONSO, 1999, p. 30).

[...] a descentralização foi defendida tanto em nome da ampliação da democracia quanto do aumento da eficiência do governo e da eficácia das políticas sociais. Supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciar as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, clientelismo e corrupção. (ALMEIDA, 2005, p. 29).

A descentralização fiscal garantida pela Constituição Federal de 1988 trouxe como contrapartida, nos anos seguintes, a centralização no processo de definição de políticas, assim como a descentralização da execução. Isso, de certa forma, contraria a compreensão de que as reformas de âmbito nacional sejam mais difíceis no federalismo “porque os governos locais têm incentivos e recursos para implementar as suas próprias políticas independentemente do

Governo federal”, assim como “representação no Parlamento para vetar as iniciativas de política que são contrárias a seus interesses” (ARRETCHE, 2002, p. 31), já que a falta de recursos reforça a dependência de estados e municípios, assim como as características políticas e econômicas do país reforçam a centralização em âmbito federal.

As diferentes configurações que podem assumir a descentralização são apresentadas por Maria Hermínia Tavares Almeida:

Descentralização é um termo ambíguo, que vem sendo usado indistintamente para descrever vários graus e formas de mudança no papel do governo nacional por meio de: a) transferência de capacidades fiscais e de decisão sobre políticas para autoridades subnacionais (*realocação*); b) transferência para outras esferas de governo de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal (*consolidação*) e c) deslocamento das atribuições do governo nacional para os setores privados e não-governamentais (*devolução*). (ALMEIDA, 2005, p. 30 – grifos nossos).

Cada uma dessas concepções de descentralização revela uma determinada forma de organização do Estado, revisando papéis nas diferentes esferas de governo. Ao que tudo indica, somente na primeira fase, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a realocação, como modelo de descentralização fiscal e de capacidade de decisão sobre políticas, se fez presente. No período influenciado pela teoria da escolha pública, as políticas descentralizantes estavam ancoradas na transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em âmbito federal para outros níveis de governo (consolidação) e no deslocamento das atribuições do governo nacional para os setores privados e não-governamentais (devolução).

A inserção do modelo de gestão da teoria da escolha pública demonstrou suas limitações em relação à descentralização, logo vista como um risco às reformas pretendidas, em face da percepção de que a descentralização descoordenada poderia comprometer a estabilidade macroeconômica, a eficiência na provisão de bens públicos e a própria equidade distributiva, embora Affonso (2003) alerte que esse não é o objetivo prioritário da teoria da escolha pública.

Rui Affonso entende que foi sendo construída a percepção de que a falta de um desenho adequado quanto ao conteúdo da descentralização poderia levar cada instância de governo local a tornar-se poderosa demais e que as conseqüências nefastas do ajuste neoliberal no mundo poderiam comprometer fundamentos da própria economia de mercado, levando a uma revisão do paradigma da *public choice*, inclusive pelos defensores radicais do ajuste, como o próprio Banco Mundial, que reconheceu, em seu relatório de 1997, que em

muitos países o Estado “perdeu a capacidade de prover até mesmo os bens públicos básicos, como direito de propriedade, estradas, saúde e educação.” (AFFONSO, 2003, p. 91).

Nesse contexto, instituições multilaterais como o Banco Mundial passam a defender um novo arcabouço teórico para a análise do Estado, como forma de “tornar mais operacional e corrigir fragilidades institucionais do capitalismo após as reformas liberais.” (AFFONSO, 2003, p. 93). Esse novo modelo, claramente neoinstitucionalista, é pautado no redesenho do sistema regulatório, incluindo a ordem institucional e jurídica.

Affonso (2003, p. 99) indica que não existe um rompimento entre os objetivos presentes nas teorias hegemônicas do federalismo, mas apenas ajustes que visam a consolidar as instituições adequadas ao capitalismo globalizado; por isso, para ele, o neoinstitucionalismo consiste na “teorização do neoliberalismo triunfante”, porque procura fornecer “justificativas teóricas para uma nova forma de intervenção estatal no campo ‘econômico’ e na ‘regulação social’, mais adequada às exigências da nova ordem de um capitalismo ‘financeirizado’ e ‘globalizado’.” (AFFONSO, 2003, p. 131).

Dessa forma, a teoria econômica neoinstitucionalista introduz novamente o Estado com funções redefinidas, ou seja, focaliza a atenção nas instituições e na sua forma de funcionamento — ou melhor, no desenho institucional. Mesmo assim, no âmbito das relações *intra* e intergovernamentais, tal teoria mantém a proposição de mecanismos de incentivos à concorrência, mas de maneira mais explícita, oferecendo alternativas para os “requerimentos do ‘novo mercado’, considerando, também, os diferentes caminhos para a sua implementação, as resistências esperadas dos diferentes ‘atores sociais’ envolvidos e/ou atingidos, as possíveis coalizões políticas favoráveis às reformas propostas e as necessidades de ‘monitoramento e controle’.” (AFFONSO, 2003, p. 80).

Nesse sentido, pode-se concluir que as influências do neoinstitucionalismo nas políticas governamentais configuram um movimento recentralizador observado em várias políticas implementadas desde aquele período, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que tem elementos da *public choice* e do neoinstitucionalismo, sempre com o objetivo de enxugar a máquina administrativa e sanear as contas públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal tem como precedente a Lei Federal Complementar nº 82, Lei Camata, de 27 de março de 1995, a qual restringiu os gastos com pessoal ativo e inativo a, no máximo, 60% das receitas correntes de cada órgão, e instituiu também mecanismos para obrigar o ajuste de pessoal no prazo de 3 anos (redução de 1/3 da diferença por ano). A Lei Complementar nº 96, instituída em 31 de março de 1999, revogou a Lei nº 82,

aprimorando o mecanismo de pressão sobre os órgãos públicos ao determinar a suspensão das verbas federais e estaduais àqueles que não cumprissem o preceito legal.

Em 2000, foi editada a Lei Complementar nº 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo limite de gastos com pessoal de 50% para União e 60% para estados e municípios, sob o argumento de controlar os gastos e o endividamento excessivo, procurando enquadrar os entes federados nas políticas de ajuste estrutural. Entretanto, revelando os interesses aos quais esta lei está subordinada, não são colocados limites para o pagamento da dívida externa.⁵⁶

A Lei de Responsabilidade Fiscal parece fazer parte de um rol de políticas propagadas em diferentes países em processo de reforma, todos influenciados pelo ajuste estrutural favorável ao acúmulo de capital.

No campo das finanças públicas intergovernamentais, podemos citar a Fiscal Responsibility – ACT da Nova Zelândia, em 1994, precursora da Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil em 2000, a Lei de Restrição do Endividamento Subnacional adotado na Colômbia, em 1997, a Lei de ‘Honestidade Orçamentária’, promulgada na Austrália, em 1998, e a Lei 25.125 – ‘De administración de los recursos públicos’ ou ‘Ley de Convertibilidad Fiscal’, de 1999, na Argentina, dentre inúmeras outras medidas. (AFFONSO, 2003, p. 5).

O fato de a mesma política ser propagada em diferentes países explicita que as reformas são compatíveis com o avanço da mundialização do capital, o qual define as normas de funcionamento do Estado em diferentes partes do mundo.

Dentro do modelo de recentralização nos moldes neoinstitucionalistas, outras iniciativas são implementadas, como, por exemplo, as agências reguladoras e as metas de *superávit* fiscal. Assim, segundo Affonso, embora nos últimos dez anos a política estatal brasileira tenha elementos do neoinstitucionalismo, ainda prevalecem elementos da *public choice*, ambas influenciando o período de análise (1995-2006). As duas teorias hegemônicas concebem a preponderância do mercado; a grande diferença é que, para os neoinstitucionalistas, somente a privatização não é suficiente para o alcance da eficiência — são necessários outros elementos, incentivos que definam o desenho adequado, evitando desequilíbrios macroeconômicos, a descoordenação entre níveis de governo, a incompatibilidade entre a responsabilidade de definir receitas e os gastos, dentre outros. Dessa

⁵⁶ “Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. [...] § 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.” (BRASIL, 2000b – grifos nossos).

forma, no desenho ideal, terminam por definir uma perspectiva recentralizadora, pois as transferências fiscais passam a ser condicionadas a resultados e metas objetivas.

O contexto político-econômico brasileiro vivenciado desde meados da década de 1990, no período FHC, parece não ter tido grandes mudanças em relação ao período posterior, desta vez sob a Presidência da República de Luiz Inácio Lula da Silva, já com características bastante diferenciadas daquelas de 1989, tanto no discurso quanto nas concepções que embasam as políticas, uma vez que não são observados rompimentos em relação à política desenvolvida pelo predecessor.

No âmbito da política macroeconômica, como nos lembra Davies, embora muitos dos problemas vivenciados na gestão Lula sejam atribuídos à "herança maldita" deixada pelo governo FHC, observa-se a manutenção de prioridades como “geração de *superávit* fiscal para pagar os juros da dívida externa e interna e, assim, atender aos capitalistas financeiros externos e internos, em nada diferindo do Governo FHC” (2004a, s/p), encaminhando para a redução dos gastos públicos e para a intensificação de parcerias com o setor privado em várias áreas.

Como exemplo dessa compatibilidade pode-se citar, ainda, o envio de Projeto de Lei ao Congresso Nacional, em julho/2007, que institui a Fundação Estatal (fundação pública de direito privado, sem fins lucrativos) que propõe introduzir no serviço público federal “novo modelo pelo qual haveria mais flexibilidade de gestão de áreas como saúde, cultura, ciência e tecnologia e desporto. Essas instituições são caracterizadas pelo regime celetista de trabalho e pela contabilidade privada, que permitem a captação de recursos e a equiparação de salários com o mercado de trabalho”.⁵⁷ Esse modelo proposto é plenamente compatível com a política propagada pelo Ministério da Reforma do Aparelho do Estado do governo FHC.

Embora em ambos os governos as questões centrais da política macroeconômica se mantenham, não obstante é possível observar algumas nuances diferenciadas no tom de algumas políticas sociais, como será demonstrado quando tratarmos especificamente das ações do FNDE. Partindo dessa avaliação, não serão realizadas, nos capítulos seguintes, diferenciações na análise de conjuntura entre os dois governos, a não ser nas questões de financiamento da educação que se fizerem necessárias.

⁵⁷ “Fundação Estatal trará mais qualidade aos serviços prestados à população” - Em questão nº 41, 17 de agosto de 2007. Editado pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. Disponível em: <www.brasil.gov.br/emquestao>. Acesso em 12 set. 2007.

2.4 As desigualdades regionais no Brasil, a questão tributária e a representação política

Conforme tratado anteriormente, a Constituição Federal de 1988, ao explicitar as responsabilidades dos entes federados, também instituiu um sistema de transferência de recursos advindos de impostos com o objetivo de prover condições para o exercício de responsabilidades com a promoção de políticas sociais básicas. Entretanto, este sistema confronta como o fato de que o pacto federativo convive com intensas desigualdades sociais/regionais, as quais afetam claramente a capacidade arrecadadora de alguns entes federados. Como problematiza Cury:

[...] um dos obstáculos para a realização deste modelo federado é a desproporção existente entre os Estados do Brasil, seja sob o ponto de vista dos recursos financeiros, seja do ponto de vista da presença política, seja do ponto de vista do tamanho, demografia e recursos naturais. (CURY, 2002, p. 174).

Para o autor, a existência do pacto federativo pressupõe a não-centralização de poder, visto a necessidade de respeitar a diversidade existente entre os 26 estados, um Distrito Federal e mais de 5.500 municípios, uma vez que a Constituição Federal de 1988 prevê um “sistema federativo por cooperação recíproca”, ou seja, um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas (CURY, 2002, p. 172-173), embora isso nem sempre aconteça de forma articulada, pois a Constituição, segundo Camargo, A. (2001), define competências recorrentes que, de forma artificial, deixam em posição de igualdade institucional os governos federal, estaduais e municipais.

Na organização da federação brasileira estão presentes alguns mecanismos de descentralização de recursos do governo federal ou das regiões mais desenvolvidas economicamente para aquelas que precisam de maiores insumos. Assim, diferentemente de outras federações, no Brasil, segundo José Roberto Afonso, esses sistemas de transferências constituem “um dos alicerces da Federação brasileira”, já que soldam os divergentes interesses presentes na nação (1995, p. 315). Justamente por esse motivo, toda vez que se coloca em discussão a reorganização tributária do país, reacendem-se calorosos debates — ou, nos termos dos *federalistas*, o espírito de facção —, que culminam no fracasso da proposta discutida.

Considerando essa realidade, o presente tópico pretende articular a discussão entre a questão tributária, as desigualdades regionais e a representação política, no sentido de compreender como essas questões terminam por definir o perfil do federalismo desenvolvido no Brasil. A opção está centrada nos resultados da revisão bibliográfica realizada para efetivação desta pesquisa, na qual autores que tratam do modelo federal brasileiro, no campo

da Ciência Política e da Economia, convergem suas análises sobre os problemas do desenho institucional brasileiro que afetam o caráter do federalismo vigente.

2.4.1 A questão tributária

A questão fiscal é recorrente nas análises sobre o modelo federal brasileiro, uma vez que os autores concordam que a CF/88, em consequência de seu espírito descentralizador, acarretou certa descapitalização do governo federal, sem que, por outro lado, tenha delineado melhor as responsabilidades de cada ente federado. Noutras palavras, inicialmente, logo após a promulgação da Constituição, a União descentralizou recursos sem a contrapartida descentralização de atribuições, uma vez que grande parte delas se caracterizou como responsabilidades concorrentes. Embora tal análise tenha procedência, nos anos seguintes a própria União definiu e implementou estratégias para a recomposição de suas receitas e descentralização de políticas, como nas áreas da saúde e educação, especialmente após 1995.

A crise fiscal vivida pelos estados brasileiros, mesmo tendo suas origens no acelerado endividamento nos anos de 1970, como tratado anteriormente, desde a segunda metade da década de 1990, segundo Arretche (1999), foi acentuada pelas políticas implementadas durante o governo FHC, as quais ocasionaram grandes perdas de capacidade fiscal dos estados em razão da recessão, das altas taxas de juros, dos resultados das negociações das dívidas dos estados, da retenção dos recursos estaduais por parte do governo federal⁵⁸ e da irresponsabilidade fiscal de ex-governadores.

Em suma, para além dos efeitos da política econômica, a crise fiscal dos estados é, em parte, resultado da capacidade do Governo federal transferir aos estados parte de “seu próprio ônus” fiscal e, em parte, resultado da inexistência de uma regulamentação federal que proteja os governos – isto é, a coisa pública – contra os maus governantes. (ARRETCHE, 1999, p. 5-6).

A questão mais latente do problema do desenho fiscal está ancorada no fato de que, no Brasil, o principal imposto sobre o valor adicionado, o ICMS, é de responsabilidade estadual, diferentemente da maior parte das federações existentes. Além disso, o ICMS é o tributo de maior capacidade de arrecadação, sendo o Brasil, segundo Afonso (1995), o único caso das federações existentes que descentraliza a legislação, a cobrança e a arrecadação de tal tributo, sem interferência da União, embora este tenha uma repercussão direta e enorme na economia nacional.

⁵⁸ O artigo 160 da Constituição Federal de 1988, parágrafo único, prevê a possibilidade de retenção dos recursos do FPE e FPM condicionada à regularização de dívidas com o governo federal.

Dessa forma, o ICMS é de competência estadual, e a CF/88 ampliou determinadas prerrogativas dos estados na definição de alíquotas e das políticas de incentivos fiscais para as empresas, respeitados os parâmetros estabelecidos pela Constituição.⁵⁹ Segundo Sulamis Dain, a legislação do ICMS é supra-estadual, sendo o Senado, constitucionalmente, responsável por fixar as alíquotas para operações interestaduais e de exportação, e as alíquotas mínimas e máximas para as operações internas, cabendo ao Conselho Nacional de Política Fazendária, que reúne os secretários de Fazenda dos estados (CONFAZ)⁶⁰, autorizar reduções de incidência sobre essas operações (1995, p. 364).

O problema é que na luta para “superar localmente o quadro recessivo nacional”, a renúncia fiscal, que leva a uma acirrada competição entre esferas locais de governo, resultou em disputas entre unidades da federação (DAIN, 1995, p. 355), inaugurando a chamada guerra fiscal, definida nos termos de Luís Guilherme Oliveira, como “um processo generalizado por parte das diversas UF, em conceder benefícios fiscais e financeiros para a instalação de investimentos privados em suas respectivas zonas de influência, trazendo consigo desequilíbrios econômicos dentro do grupo federado.” (OLIVEIRA, L. G., 2000, p. 15).

O aumento da heterogeneidade de nossa economia, o declínio de alguns setores e regiões e a expansão de outros; a redução do gasto direto da União nas regiões mais atrasadas e a diminuição de suas transferências não-constitucionais para vários Estados; e, não menos importante, a ausência de uma política de desenvolvimento regional, levaram vários Estados a se engalfinharem em uma disputa pela atração de investimento, através da concessão de incentivos. (AFONSO, 1999, p. 36).

Os desequilíbrios econômicos levaram ao endividamento das unidades federadas, em benefício exclusivo do capital privado, que se empoderou perante os estados fragilizados em consequência do quadro recessivo vivido no país. Dessa forma, ocorre uma inversão nos papéis executados pelos atores envolvidos, conforme problematiza Francisco de Oliveira: “o que se vê é o mercado entregue a si mesmo, com empresas realizando um leilão invertido: os estados oferecem tudo para que elas se localizem em seus territórios, enquanto eles, que parecem o objeto do leilão, são, verdadeiramente, os leiloeiros.” (OLIVEIRA, F., 1995, p. 89).

⁵⁹ Celina Souza expõe que a Emenda Constitucional 42/2003 limitou a autonomia de definição da alíquota do ICMS.

⁶⁰ O Conselho Nacional de Política Fazendária foi criado pela Lei Complementar nº 24, de 07/01/75, sendo formado por um representante de cada estado, do Distrito Federal e por um representante do governo federal, em geral o ministro da Fazenda ou o secretário geral ou executivo (OLIVEIRA, L. G., 2000, p. 43). Celina Souza informa que esse Conselho não é previsto na Constituição de 1988 (2005, p. 115).

Por essa razão, a guerra fiscal entre estados e municípios para a instalação de empresas em suas localidades é um dos sintomas sérios dos problemas de organização do federalismo brasileiro. Por isso Oliveira informa que o próprio CONFAZ “teve que baixar critérios severos para impedir que alguns estados e municípios desesperados cedessem até o ano 3000 sem cobrança de nenhum dos atuais nem dos futuros impostos.” (OLIVEIRA, F., 1995, p. 86).

O federalismo puramente competitivo vem estimulando, ainda, a guerra fiscal entre os níveis de governo. Trata-se de um leilão que exige mais e mais isenções às empresas, em que cada governo subnacional procura oferecer mais do que o outro, geralmente sem se preocupar com a forma de custear este processo. Ao fim e ao cabo, a resolução financeira dessa questão toma rumos predatórios, seja acumulando dívidas para as próximas gerações, seja repassando tais custos para o nível federal e, por tabela, para a nação como um todo. (ABRUCIO, 2005, p. 45).

A partir do momento em que estas UF optam por um processo de concessão de incentivos fiscais ou renúncia fiscal, como fazem para financiar investimentos públicos de sua responsabilidade? Se a UF abre mão de sua receita tributária, também está abrindo mão de parte importante de sua capacidade de gerar bens públicos para a sociedade. (OLIVEIRA, L. G., 2000, p. 15).

Sem considerar que as isenções acarretam sérios prejuízos para as políticas públicas a médio e longo prazos, “a maioria dos estados passou a desrespeitar as normas básicas reguladoras da tributação das operações interestaduais que resguardam um mínimo de harmonia nacional do imposto” (AFONSO, 1995, p. 316), procurando oferecer benefícios mais atrativos (incentivos, empréstimos subsidiados ou reduções de alíquota) para as empresas instalarem suas unidades em determinados municípios ou estados, fundando a chamada guerra fiscal, da qual se beneficiam apenas as empresas — que terminam barganhando maiores benesses favoráveis à acumulação de capital: “De fato, com a integração produtiva e com a existência de capitais produtivos de escala nacional, processo cuja matriz é São Paulo, os governadores de estados transformaram-se em servos dos empresários.” (OLIVEIRA, F., 1995, p. 86).

No bojo desse conflito, o CONFAZ, instituição que tinha por objetivo mediar as questões fazendárias, em especial por meio da discussão das alíquotas do ICMS, terminou esvaziado, visto que cada estado optou por desenvolver a política fiscal que considera mais adequada para sua realidade, sem considerar o conjunto das unidades federadas. Ao que tudo indica, isso caracteriza o chamado federalismo selvagem (AFONSO, 1995, p. 320), em que o que vale é o “cada um por si”, mesmo desconsiderando a Constituição Federal, ou seja, o pacto federativo. Tal situação rompe com o conceito de federalismo como expressão da idéia

de que a “organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, não na compulsão”, como definido por Celso Furtado (1999b, p. 45).

Abrucio informa que o acirramento da guerra fiscal não alterou a redistribuição regional de recursos, uma vez que, segundo estudo de Sérgio Ferreira, do BNDES, “dos sete estados que mais utilizaram os instrumentos de incentivo tributário (Rio Grande do Sul, Ceará, Paraná, Espírito Santo, Goiás, Bahia e Pernambuco), somente o Ceará teve aumento na sua participação no PIB nacional entre 1985 e 1998”, de apenas 1,6% para 1,8%, mas os demais decaíram (ABRUCIO, 2005, p. 58).⁶¹ Além disso, o autor destaca a ausência da função coordenadora da União em relação às questões fiscais, referindo-se ao episódio de disputa entre o Rio Grande do Sul e Bahia pela instalação da fábrica da Ford, quando o governo FHC intercedeu em favor do “governo baiano em razão da pressão do grande cacique regional, Antônio Carlos Magalhães. Nesse caso, FHC perdeu para o legado oligárquico e patrimonialista do federalismo brasileiro.” (2005, p. 62).

Paradoxalmente, mesmo os desequilíbrios entre estados e regiões, motivadores da guerra fiscal, tendo como causa parte das políticas macroeconômicas do governo federal, cabe a esta instância mediar tais conflitos, em especial por meio de políticas supletivas que garantam um equilíbrio mínimo nas condições de acesso às políticas sociais nas diferentes unidades federadas.

2.4.2 A questão fiscal e as políticas redistributivistas

Sérgio Prado (2003a) esclarece que, em geral, em todas as nações federativas existem sistemas de partilha de recursos tributários, caracterizados por quatro tipos de repasses: 1) participação em parcelas legais dos recursos arrecadados; 2) fluxo de participação por parcelas constitucionalmente estabelecidas; 3) fluxo definidos legalmente; e 4) fluxos voluntários. No Brasil, podemos citar os seguintes exemplos: 1) percentuais de impostos divididos entre as esferas governamentais (ITR, ICMS, IPVA, dentre outros); 2) Fundos de Participação dos estados e municípios (FPM, FPE); 3) repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e 4) inúmeros convênios existentes entre uma esfera de governo e outra, de caráter discricionário.

Prado explica que, em geral, nas federações não existe um exato equilíbrio entre as competências e capacidades tributárias, sendo necessários mecanismos de equalização, porque

⁶¹ O estudo citado por Abrucio é o seguinte: FERREIRA, Sérgio. *Guerra Fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do poço?* Estudos BNDES, Rio de Janeiro, n. 4, jan. 2000. p. 1-6.

a maior parte das federações “atribui valor elevado à preservação da equidade horizontal entre as jurisdições, inclusive por questão de manutenção da estabilidade do pacto político-social que a sustenta.” (PRADO, 2003a, p. 1). Dessa forma, são necessários mecanismos de compensação ou redistribuição que permitam lidar com tais disparidades.

Para tanto, no Brasil são realizadas partilhas verticais (impostos e transferências da esfera central para as intermediárias e locais) e partilhas horizontais (de equalização), geralmente voltadas à minimização das disparidades existentes entre estados e seus municípios, “de tal forma que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos.” (PRADO, 2006, p. 15).

A questão das disparidades se configura no fato de que cidadãos constitucionalmente iguais, morando em diferentes localidades do mesmo país, possam ter acesso a serviços públicos em qualidade e quantidade desiguais, como informa Prado (2003a). Essa é uma preocupação central de todo regime federativo, porque isso depende das diferentes capacidades econômicas, das diferentes formas de organização política e da “qualidade técnica e ética da burocracia pública das jurisdições.” (PRADO, 2003a, p. 16).

Agindo negativamente no equilíbrio federativo, as desigualdades regionais⁶² passam a ser um grande desafio a ser enfrentado, em especial pela União. Enfrentar esse tipo de desigualdade requer, nos termos de Tânia Bacelar, retomar o planejamento regional, tratar a diversidade regional brasileira como algo positivo e considerar a remodelagem e maior complexidade da realidade brasileira (1995, p. 482).

Ao propor tratar a questão da diversidade regional brasileira como algo positivo, a autora coloca o debate em outro patamar, porque qualifica a discussão e permite, nos termos de Darcy Ribeiro (2006), pensar um Brasil com uma identidade cívica consistente.

A tradição de abordar o regional prioritariamente através dos “problemas regionais” precisa ser superada nesse novo contexto. Um país heterogêneo, diferenciado, oferece a vantagem de aportar soluções múltiplas a grandes questões nacionais. O planejamento regional estaria desafiado a, conhecendo em profundidade a complexidade da realidade brasileira, apresentar ao planejamento nacional o enorme mosaico de potencialidades do país. (BACELAR, 1995, p. 482).

Embora com potencialidades múltiplas, despertando, inclusive, a cobiça do capital internacional sobre o país, de fato existiram situações diversas de desenvolvimento

⁶² Guimarães Neto aponta que “as desigualdades regionais brasileiras têm suas raízes, inicialmente, nas formas que tomou a evolução das regiões ou complexos exportadores localizados em espaços distintos e dotados de dinâmica econômica e de capacidade de diversificação da sua base produtiva muito diferentes.” Para o autor, a articulação do espaço comercial, cuja hegemonia se concentrou no Sudeste, sobremaneira em São Paulo, que ocupou espaço de mercado de outras regiões, foram fatores, associados à industrialização (indústria pesada, consolidação de oligopólios privados e setor produtivo estatal com base em empresas de grande porte), determinantes para a atual configuração das desigualdades regionais no Brasil (1997, p. 45).

socioeconômico e cultural das regiões e estados. Tal diversidade, contando desfavoravelmente para a qualidade de vida de amplos segmentos da população, exige ações estatais no sentido de compensação ou minimização de disparidades regionais para permitir que, nesta nação, exista um padrão mínimo de condições de vida, compatível com os critérios da dignidade humana. A tabela a seguir apresenta uma síntese das condições socioeconômicas dos estados e regiões brasileiras, tendo como base o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Exclusão.

Tabela 2.1 - Caracterização dos estados e regiões por área geográfica, população residente, IDH-M e Índice de Exclusão – 2000

Brasil/regiões/ estados	Área geográfica	População residente	IDH-M 2000*	Índice de Exclusão*
Acre	152.581,39	557.526	0,697	0,321
Amapá	142.814,59	477.032	0,753	0,377
Amazonas	1.570.745,68	2.812.557	0,713	0,332
Pará	1.247.689,52	6.192.307	0,723	0,328
Rondônia	237.576,17	1.379.787	0,735	0,404
Roraima	224.298,98	324.397	0,723	0,381
Tocantins	277.620,91	1.157.098	0,710	0,339
Norte	3.853.327,23	12.900.704	0,722	0,355
Alagoas	27.767,66	2.822.621	0,649	0,220
Bahia	564.692,67	13.070.250	0,688	0,328
Ceará	148.825,60	7.430.661	0,700	0,289
Maranhão	331.983,29	5.651.475	0,636	0,197
Paraíba	56.439,84	3.443.825	0,661	0,312
Pernambuco	98.311,62	7.918.344	0,705	0,257
Piauí	251.529,19	2.843.278	0,656	0,247
Rio Grande do Norte	52.796,79	2.776.782	0,705	0,386
Sergipe	21.910,35	1.784.475	0,682	0,309
Nordeste	1.554.257,00	47.741.711	0,676	0,283
Espírito Santo	46.007,52	3.097.232	0,765	0,505
Minas Gerais	586.528,29	17.891.494	0,773	0,588
Rio de Janeiro	43.695,05	14.391.282	0,807	0,649
São Paulo	248.209,43	37.032.403	0,820	0,700
Sudeste	924.440,29	72.412.411	0,791	0,611
Paraná	199.314,85	9.563.458	0,787	0,639
Rio Grande do Sul	281.748,54	10.187.798	0,814	0,709
Santa Catarina	95.346,18	5.356.360	0,822	0,739
Sul	576.409,57	25.107.616	0,808	0,696
Distrito Federal	5.801.937	2.051.146	0,844	0,850
Goiás	340.086,70	5.003.228	0,776	0,549

(continua)

(conclusão)

Brasil/Regiões/ Estados	Área geográfica	População residente	IDH-M 2000*	Índice de Exclusão*
Mato Grosso do Sul	357.124,96	2.078.001	0,778	0,472
Mato Grosso	903.357,91	2.504.353	0,773	0,535
Centro-Oeste	7.402.507	11.636.728	0,793	0,602
Brasil	14.310.940,66	169.799.170	0,766	0,527

Fontes: IBGE, Atlas do Desenvolvimento Humano e Atlas da Exclusão Social no Brasil

* Os dados das regiões são médias.

Antes da análise dos dados, é importante apresentar algumas notas metodológicas sobre a construção dos indicadores apresentados na tabela 2.1, para que possamos entender a sua abrangência, uma vez que eles nortearão a análise sobre a execução da função supletiva do FNDE, desenvolvida no capítulo 5 deste trabalho. Deve-se destacar que a opção por trabalhar com dois indicadores (IDH-M e Índice de Exclusão) tem como base a compreensão de que nenhum indicador pode ser tomado isoladamente como medida de avaliação, dada a complexidade da questão e os múltiplos elementos que compõem a compreensão de desenvolvimento.⁶³

Diogo Demarco (2007), em estudo sobre o Índice Paulista da Responsabilidade Social (IPRS), faz um apanhado dos indicadores de desenvolvimento a partir de classificação em três gerações. Os indicadores de primeira geração seriam aqueles indicadores simples, como PIB e PIB *per capita* elaborados na década de 1950, que tiveram um papel importante, mas que eram limitados por não abarcar aspectos importantes do processo de desenvolvimento dos países. Os indicadores de segunda geração, segundo Demarco, são elaborados na década de 1990 e têm como principal característica o fato de serem índices compostos, abarcando uma multidimensionalidade de elementos que permitem uma análise mais complexa do desenvolvimento dos países. Dentre esse tipo de indicadores, destaca-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Por fim, a terceira geração de indicadores é fruto da avaliação sistemática daqueles elaborados anteriormente e procuram superar as limitações verificadas, principalmente ao considerar os indicadores “como um processo a ser aprimorado ao longo do tempo, com discussões permanentes e reavaliação de objetivos e metas” (DEMARCO, 2007, p. 63). O autor indica como exemplo desse tipo de indicador o Índice Paulista de Responsabilidade Social, elaborado pela Fundação Seade.

⁶³ Aprofundamento sobre indicadores sociais no Brasil pode ser encontrado em Jannuzzi (2006) e Demarco (2007).

O Índice de Desenvolvimento Humano - IDH foi criado pela Organização das Nações Unidas no início da década de 1990, sendo calculado para todos os países, servindo de base para os Relatórios de Desenvolvimento Humano divulgados pelo Banco Mundial anualmente (BANCO MUNDIAL, 2007). O IDH significa “uma medida-resumo do desenvolvimento humano, um único número com o mesmo nível de simplicidade do PIB *per capita*, mas menos cego do que este às questões sociais” (PUC MINAS, 2007), o que permite a análise sobre a condição de vida da população.

O IDH leva em conta três dimensões básicas da existência humana: uma vida longa e saudável (longevidade – esperança de vida ao nascer), o acesso ao conhecimento (taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais e taxa de matrícula) e um padrão de vida (PIB *per capita*). Partindo da compreensão de que cada dimensão é igualmente importante para a qualidade de vida dos indivíduos, as três assumem o mesmo peso na ponderação do índice (1/3 cada). O IDH varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de um, maior a qualidade de vida da população vivendo naquela localidade.

O IDH-M é resultado do esforço coletivo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Fundação João Pinheiro e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que desenvolveram o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Este índice parte das mesmas dimensões abarcadas pelo IDH (riqueza, longevidade e escolaridade), mas avança ao adotar a renda familiar per capita (média municipal), ao invés do PIB per capita, e as taxas de alfabetização de maiores de 15 anos e a taxa bruta de matrícula, conferindo a elas pesos diferentes: taxa de alfabetização, peso 2; taxa de matrícula, peso 1 (DEMARCO, 2007, p. 67).

O Índice de Exclusão foi desenvolvido no “Atlas da Exclusão Social no Brasil – Dinâmica e manifestação territorial”, organizado por André Campos, Marcio Pochmann, Ricardo Amorim e Ronnie Silva (2004). O avanço verificado na definição dos indicadores desse Atlas está centrado no fato de os organizadores terem contemplado o acúmulo de conhecimentos e experiências de construção de indicadores, tais como os desenvolvidos pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura da Cidade de São Paulo (Mapa da Exclusão/Inclusão Social na Cidade de São Paulo), pelo SEADE (Índice de Vulnerabilidade Infantil), pela Assembleia Legislativa de São Paulo (Índice de Responsabilidade Social), pelo PNUD (IDH) e pelo IPEA, PNUD, IBGE e Fundação Pinheiro (IDH-M).

O Atlas da Exclusão Social no Brasil apoiou-se amplamente na metodologia do IDH-M, mas procurou abarcar outros aspectos que contemplassem a “maior variedade das

dimensões de vida econômica e social” do brasileiro. Dessa forma, o referido Atlas definiu três dimensões: *Vida Digna* (indicadores de pobreza, emprego e desigualdade); *Conhecimento* (indicadores de alfabetização da população e anos de estudos dos chefes de família) e *Vulnerabilidade Juvenil* (indicadores de presença juvenil e mortes violentas), as quais serviram de base para a construção do indicador composto *Índice de Exclusão* (CAMPOS et al., 2004, p. 18).

Da mesma forma que o IDH-M, o Índice de Exclusão trabalha com indicadores compostos, ou seja, com a definição de indicadores parciais que posteriormente se integram, formando um indicador único que representa a situação de cada cidade brasileira. Assim, adota, além das três dimensões, oito indicadores desagregados, cada um com fatores de ponderação específicos: pobreza (17%), emprego formal (17%), desigualdade social (17%), alfabetização (5,7%), escolaridade (11,3%), juventude (17%) e violência (15%), incluindo o indicador exclusão (100%), síntese dos demais.

Os indicadores contemplam os seguintes dados sistematizados pelo IBGE, os quais servem de base para a construção do *Índice de Exclusão*: porcentagem de chefes de família com insuficiência de rendimentos em cada cidade; percentual da população em idade ativa – dez anos ou mais de idade – empregada com carteira assinada; proporção entre os chefes de família com rendimentos acima de dez salários mínimos e aqueles com rendimento até esse montante; porcentagem de cidadãos com cinco anos ou mais de idade que sabem ler e escrever; número médio de anos de estudo dos chefes de família; percentual da população até 19 anos de idade e proporção de homicídios por cem mil habitantes. Para os dados referentes ao índice de emprego e índice de violência foram, também, utilizados dados do Anuário Estatístico e do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil, o DATASUS (CAMPOS et al., 2004).

Ao desenvolver esse trabalho, os autores tiveram em mente o processo de re-significação do conceito de exclusão, o qual assume nova roupagem após os anos de 1970, no contexto de agravamento da crise econômica dos países capitalistas e das estratégias utilizadas na tentativa de superá-la.

A exclusão e as desigualdades regionais são marcas do desenvolvimento socioeconômico brasileiro, que muito tardiamente construiu um arcabouço legal e uma cultura de políticas públicas que visava a inserir amplas parcelas excluídas da população no rol de direitos sociais, independentemente daquelas contempladas pelos direitos trabalhistas da era Vargas.

Apesar disto, a exclusão social no Brasil permaneceu manifestando-se generalizadamente. De um lado, a velha exclusão continua sendo a marca das regiões geográficas menos desenvolvidas, diante da permanência da baixa escolaridade, da pobreza absoluta no interior das famílias numerosas e da desigualdade nos rendimentos. De outro, a nova exclusão vem contaminando rapidamente regiões mais desenvolvidas, por intermédio do desemprego generalizado e de longa duração, do isolamento juvenil, da pobreza no interior de famílias monoparentais, da ausência de perspectivas para parcela da população com maior escolaridade e da explosão da violência. (CAMPOS et al., 2004, p. 34).

Sem dúvida, a Constituição Federal de 1988 foi um marco na conquista da garantia legal de direitos sociais universalistas (saúde, educação, seguridade social, entre outros), embora nem sempre tais direitos transcendam os termos da lei, como destaca Saviani (1976) ao problematizar as diferenças entre o legal e o real na legislação.

A preocupação em captar da dinamicidade do processo de exclusão no Brasil reforça a necessidade de cruzar vários indicadores para tratar das desigualdades sociais e regionais. Ao analisar a Tabela 2.1, percebem-se as disparidades de condições socioeconômicas entre as regiões do Brasil. Nos dois indicadores existe uma polarização entre as regiões Sudeste e Nordeste, com condição muito mais precária para a última. Existe uma cisão nos indicadores entre as regiões Norte/Nordeste e Sudeste/Sul/Centro-Oeste do país, conferindo veracidade à tese das disparidades regionais no Brasil.

Considerando os 10 menores índices do Brasil, na classificação do IDH-M encontram-se os 9 estados do Nordeste e o Acre. No caso do Índice de Exclusão, a situação se repete, com exceção do Rio Grande do Norte que cede lugar para o Pará. Em condição oposta, os maiores índices de desenvolvimento encontram-se, nos dois casos, no Distrito Federal, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Rio de Janeiro e Paraná.

Aqui uma consideração se faz necessária. Embora os índices e as estatísticas sejam imprescindíveis para o planejamento e se configurem como ferramenta fundamental de análise das condições socioeconômicas da população, subsidiando a elaboração de políticas, elas, por se tratarem de médias, podem esconder várias disparidades das condições de vida de uma população.⁶⁴ Assim, embora com indicadores sociais tão diferenciados entre os estados e regiões do país, tais indicadores abrigam situações muito diversas decorrentes da concentração de renda, por isto é possível encontrar muita riqueza ou pobreza em estados com altos ou baixos indicadores de desenvolvimento.

Feita essa consideração, a seguir apresenta-se o Índice de Exclusão decomposto por regiões do país.

⁶⁴ Interessante discussão sobre a ilusão das estatísticas pode ser encontrada em Jean-Louis Besson (1995).

Gráfico 1 – Índice de Exclusão 2000 - por região

Fonte: Atlas da Exclusão no Brasil.

A região Sul destaca-se com as melhores posições em cinco dos oito indicadores do Atlas da Exclusão no Brasil (pobreza, emprego, alfabetização, violência e exclusão), embora fique em segundo lugar no índice de escolaridade e de presença juvenil, e em terceiro, no de desigualdade. Em geral, é seguido pela região Sudeste ou Centro-Oeste nos melhores indicadores. Em situação diametralmente oposta, o Nordeste assume a pior posição em seis indicadores: pobreza, emprego, desigualdade, alfabetização, escolaridade e exclusão, assim como o segundo lugar em presença juvenil. Nessa situação, em geral, é seguido pelo Norte do país. A situação é mais negativa para o Sudeste apenas no indicador violência.

Os dados por estados, conforme Tabela 2.1, revelam que o Distrito Federal (DF) ao permitir o acesso de sua população às melhores condições de qualidade, seja em termos de renda, seja em termos de inclusão social, impulsiona a posição da região Centro-Oeste, que concentra o menor índice de desigualdade social. Acompanham o DF nessa situação mais favorável São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro. Em oposição, ou seja, concentrando menores índices de inclusão social e renda, estão, basicamente, estados do Nordeste: Maranhão, Piauí, Alagoas, Paraíba, Ceará e Sergipe.

Não bastassem as disparidades regionais, intra-regionalmente tais desigualdades se impõem, inclusive dificultando políticas de desenvolvimento regional mais equilibradas. Como medida para a minimização das desigualdades regionais visando ao seu desenvolvimento econômico, destacam-se os Fundos Constitucionais de Financiamento, destinados às regiões Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO), compostos por 3% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, distribuídos na proporção de 1,8% para o Nordeste e 0,6% para o Norte e para o Centro-Oeste, repassados pelo Ministério da Integração para os bancos públicos regionais, que efetivam as “operações de empréstimos com vistas à geração de emprego e renda que contribui para parte do crescimento da arrecadação de IR e IPI e, assim, gera uma nova receita para esses fundos.” Os custos desses empréstimos são menores que os demais oferecidos pelo mercado (ALMEIDA; SILVA; RESENDE, 2006, p. 7).

Os estudos realizados pelos técnicos do IPEA revelam que não existe relação entre as liberações dos fundos e as desigualdades regionais, apuradas pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH e IDH-M) e pelo PIB *per capita*, pois o que determina o fluxo de empréstimos é a demanda. Dessa forma, foi verificado que os recursos não são direcionados para os estados ou municípios mais pobres, mesmo sendo esse o principal fator de criação dos fundos de desenvolvimento. Ao que tudo indica, os estados e municípios com maior dinamismo econômico absorvem melhor as possibilidades de empréstimos, conseqüentemente, isso pode ser um fator de aumento das desigualdades intra-regionais, confrontando diretamente com os objetivos dos fundos constitucionais:

Dado que o objetivo constitucional desses fundos é reduzir as desigualdades regionais, esse objetivo pode estar sendo alcançado pelo direcionamento dos empréstimos para aquelas áreas mais dinâmicas de cada região, o que pode estar contribuindo para a redução das desigualdades inter-regionais à custa do aumento das desigualdades intra-regional. (ALMEIDA; SILVA; RESENDE, 2006, p. 36).

Celso Furtado já alertava que as desigualdades demográficas e territoriais entre estados estão relacionadas com as crescentes disparidades na qualidade de serviços essenciais prestados às populações: “Os pequenos Estados não alcançaram densidade mínima de recursos requerida para prestar adequadamente muitos desses serviços. E muito menos para exercer uma ação efetiva no desenvolvimento econômico.” (FURTADO, 1999a, p. 41).

Furtado destaca a necessidade de pensar estratégias de articulação entre os poderes central e estaduais, de forma a construir um processo de regionalização do poder ou a criação constitucional de uma esfera regional do poder que permita “corrigir os aspectos mais negativos das desigualdades demográficas e territoriais.” (FURTADO, 1999a, p. 41).

Segundo Abrucio, as desigualdades regionais são reforçadas pela “existência de um contingente enorme de municípios pequenos, com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios.” (2005, p. 48). Se por um lado o reconhecimento dos municípios oxigenou a dinâmica política local, por outro o próprio autor indica as cinco questões que representam obstáculos para o bom desempenho dos municípios: “desigualdade de condições econômicas e administrativas; o discurso do ‘municipalismo autárquico’; a metropolização acelerada; os resquícios ainda existentes tanto de uma cultura política como de instituições que dificultam a *accountability* democrática e o padrão de relações intergovernamentais.” (ABRUCIO, 2005, p. 48).

Sendo uma realidade essas diferenças e conflitos, cabe ao governo federal desenvolver políticas que consigam atingir um dos objetivos previstos em qualquer sistema federativo, a minimização das diferenças socioeconômicas inter-regionais (AFFONSO, 2003, p. 186), sendo comum em todos os regimes federados a inserção das chamadas transferências verticais (intergovernamentais) ou horizontais (inter-regionais). Além de minimizar as disparidades, muitas vezes, tais repasses — em especial os de natureza discricionária — visam a barganhar apoio para a realização de determinadas políticas, nem sempre favoráveis ao interesse de toda a coletividade.

No Brasil, a maior parte das transferências de caráter redistributivo é vertical, e elas objetivam reduzir as diferenças horizontais na capacidade de gasto, a exemplo dos Fundos de Participação. Esses fundos, centrais na questão fiscal no país, servem como mecanismo para combater um problema essencial da questão federativa brasileira: as desigualdades regionais. Fernando Rezende, informa que já é um “hábito” em regimes federativos a competência da União “enviar esforços para reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento”, em especial pelos instrumentos fiscais adotados (1995, p. 245).

Celina Souza explica que a Constituição de 1934 “introduziu a tendência à constitucionalização das questões socioeconômicas e expandiu as relações intergovernamentais pela autorização para que o Governo federal concedesse às instâncias subnacionais recursos e assistência técnica.” Ademais, embora esse mecanismo tenha sido suprimido na CF/37, ele é retomado em 1946, quando se implanta no Brasil o primeiro mecanismo de transferência intergovernamental da esfera federal para as municipais, com o objetivo de diminuir os desequilíbrios verticais de receitas, embora não contivesse mecanismos de equalização, já que dividiu o montante pelo número total de municípios, sem outros critérios mediadores (SOUZA, C., 2005, p. 108).

Os Fundos de Participação de Estados e de Municípios (FPE e FPM), como mecanismos de equalização, nasceram durante a reforma tributária da ditadura militar, mas foram atualizados e estabilizados no processo constituinte de 1988, previstos no artigo 159 da Constituição, o qual mantém como critérios de distribuição a população e inverso da renda *per capita* (quem tem menor receita *per capita*, recebe o maior percentual), com o objetivo de maior equalização.

Assim, o FPE, composto por 21,5% do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre produtos Industrializados (IPI), é dividido conforme coeficiente definido para cada estado na Lei Complementar 62, de 28 de dezembro 1989. Tal coeficiente respeita a seguinte proporção: 85% para estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para as regiões Sul e Sudeste. O detalhamento por região e Unidade da Federação pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 5 – Coeficientes de Participação dos Estados e do Distrito Federal no FPE

Unidade da Federação	Coeficiente de participação
Acre	3,4210
Amapá	3,4120
Amazonas	2,7904
Pará	6,1120
Rondônia	2,8156
Roraima	2,4807
Tocantins	4,3400
Alagoas	4,1601
Norte	29,5318
Bahia	9,3962
Ceará	7,3369
Maranhão	7,2182
Paraíba	4,7889
Pernambuco	6,9002
Piauí	4,3214
Rio Grande do Norte	4,1779
Sergipe	4,1553
Nordeste	48,2950
Distrito Federal	0,6902
Goiás	2,8431
Mato Grosso	2,3079
Mato Grosso do Sul	1,3320
Centro-Oeste	7,1732
Espírito Santo	1,5000
Minas Gerais	4,4545
Rio de Janeiro	1,5277

(continua)

(conclusão)

Unidade da Federação	Coefficiente de participação
São Paulo	1,0000
Sudeste	8,4822
Paraná	2,8832
Rio Grande do Sul	2,3548
Santa Catarina	1,2798
Sul	6,5178
Brasil	100,0000

Fonte: LC 62/89.

A Lei Complementar 62, contemplando os critérios de população, território e inverso da renda *per capita*, permitiu a inserção de uma política redistributiva. Entretanto, ao congelar os fatores para definir os coeficientes, em 1989, terminou por enrijecer o sistema, perdendo a capacidade de adaptação dinâmica de seus critérios de distribuição às mudanças demográficas e econômicas, nos termos de Sérgio Prado (2003a).

De qualquer forma, dados da pesquisa de Prado identificam que o FPE, quando analisado em termos agregados, por região, revela uma diminuição das desigualdades regionais, conforme tabela a seguir.

Tabela 2.2 – Receita *per capita* absoluta (R\$/habitante) e receita *per capita* relativa (*per capita* nacional 100) dos governos estaduais, por região, em 2000

em R\$ 1,00					
Brasil Região	População	Receita <i>per capita</i> absoluta		Receita <i>per capita</i> relativa	
		Receita disponível sem FPE	Receita disponível com FPE	Receita relativa sem FPE	Receita relativa com FPE
Brasil	169.799.170	422,6	494,3	100,0	100,0
Norte	12.900.704	293,8	533,4	69,5	107,9
Nordeste	47.741.711	205,0	338,9	48,5	68,6
Sudeste	72.412.411	571,3	590,6	135,2	118,5
Sul	25.107.616	458,7	490,3	108,5	99,2
Centro-Oeste	11.636.728	455,0	530,1	107,7	107,2

Fonte: Prado (2003b, p. 26-27) – Montagem com dados de duas tabelas sistematizados pelo autor. Inclui dados dos impostos próprios e das transferências legais, com exceção das discricionárias (convênios)

Os dados referentes à receita absoluta *per capita* e à receita relativa ao *per capita* nacional dos estados, com e sem FPE, revelam que existem grandes disparidades entre as regiões do país em termos de disponibilidade financeira para o exercício de suas funções. Consequentemente, a qualidade e quantidade de serviços públicos postos à disposição do cidadão serão um tanto quanto diferenciadas. Nesse sentido é possível observar que o FPE colaborará para minimizar as diferenças de disponibilidade financeira entre as regiões, cumprindo, dessa forma, uma função equalizadora.

Os dados por região revelam a minimização das desigualdades, mas os dados por unidades da federação denunciam uma situação que, de certa forma, se inverte, justamente por acentuar as desigualdades entre os estados da mesma região, como pode ser observado a seguir.

Tabela 2.3 – Receita *per capita* absoluta (R\$/habitante) e receita *per capita* relativa (*per capita* nacional 100) dos governos estaduais, por Unidade da Federação, em 2000

Brasil Região	População	em R\$ 1,00			
		Receita <i>per capita</i> absoluta		Receita <i>per capita</i> relativa	
		Receita disponível sem FPE	Receita disponível com FPE	Receita relativa sem FPE	Receita relativa com FPE
Brasil	169.799.170	422,6	494,3	100,0	100,0
AC	557.526	370,9	1.118,4	87,8	226,2
AM	2.812.557	428,4	549,2	101,4	111,1
PA	6.192.307	208,8	329,1	49,4	66,6
RO	1.379.787	325,5	574,1	77,0	116,1
RR	324.397	457,1	1.388,7	108,2	280,9
AP	477.032	383,0	1.254,4	90,6	253,7
TO	1.157.098	263,6	720,6	62,4	145,8
Norte	12.900.704	293,8	533,4	69,5	107,9
MA	5.651.475	119,2	274,8	28,2	55,6
PI	2.843.278	144,0	329,2	34,1	66,6
CE	7.430.661	201,0	321,3	47,6	65,0
RN	2.776.782	247,4	430,6	58,5	87,1
PB	3.443.825	184,8	354,2	43,7	71,6
PE	7.918.344	231,7	337,8	54,8	68,3
AL	2.822.621	173,3	352,9	41,0	71,4
SE	1.784.475	246,5	530,1	58,3	107,2
BA	13.070.250	239,1	326,7	56,6	66,1
Nordeste	47.741.711	205,0	338,9	48,5	68,6
MG	17.891.494	367,9	398,2	87,1	80,6
ES	3.097.232	533,9	592,9	126,3	119,9
RJ	14.391.328	441,4	454,3	104,4	91,9
SP	37.032.403	723,2	726,5	171,1	147,0
Sudeste	72.412.411	571,3	585,6	135,2	118,5
PR	9.563.458	421,1	457,9	99,7	92,6
SC	5.356.360	475,5	504,6	112,5	102,1
RS	10.187.798	485,1	513,2	114,8	103,8
Sul	25.107.616	458,7	490,3	108,5	99,2
DF	2.051.146	703,0	744,0	166,4	150,5
GO	5.003.228	359,0	428,2	85,0	86,6
MT	2.504.353	472,8	585,1	111,9	118,4
MS	2.078.001	419,7	497,8	99,3	100,7
Centro-Oeste	11.636.728	455,0	530,1	107,7	107,2

Fonte: Prado (2003b, p. 26-27) – Montagem com dados de duas tabelas sistematizados pelo autor. Inclui dados dos impostos próprios e das transferências legais, com exceção das discricionárias (convênios).

Os dados desagregados revelam que, embora o FPE ajude a diminuir as desigualdades entre as regiões, quando comparados por UF eles denunciam que, horizontalmente, as disparidades aumentam, em especial na região Norte, beneficiando estados menos populosos, crescendo, consideravelmente a diferença entre estados da mesma região, mesmo que minimize as diferenças nacionais. Para regiões Sul e Centro-Oeste, o FPE atua positivamente, minimizando as desigualdades entre os estados. No caso da região Sudeste, o impacto não é verificado.

A opção pelos atuais critérios de rateio, que além de serem fixos, sem nenhum aspecto dinâmico, foram estabelecidos a partir de ajustes sobre o percentual que cabia a cada Estado pelos critérios anteriores, manteve o privilégio às Unidades Federativas menores, em decorrência dos coeficientes mínimos e máximos do enquadramento correspondentes à posição relativa da população e do inverso da renda per capita dos Estados em relação à média nacional. Aqui, o problema da má distribuição do FPE não se restringe ao fato de que alguns Estados pobres recebam, como receita final, em termos per capita, muito mais do que os Estados ricos; Estados igualmente pobres também recebem transferências desproporcionalmente desiguais. (PRADO, 2003a, p. 25).

No caso do FPM, composto por 22,5% do IR e do IPI, o critério de distribuição respeita o percentual de 10% para as capitais; 86,4% para os demais municípios e 3,6% para os “municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, de acordo com o Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981”,⁶⁵ sendo calculados coeficientes anuais divulgados pelo Tribunal de Contas da União, respeitando a diferenciação de peso para a distribuição por região e estados: Nordeste - 35,22%; Sudeste - 31,22%; Sul - 17,61%; Norte - 8,52% e Centro-Oeste - 7,43% (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 1998b, p. 9-10).

Prado nos lembra que o pressuposto básico que orientou o FPM desde sua origem foi o entendimento de que “municípios pequenos teriam, por princípio, menor capacidade de arrecadação”, assim, o Fundo “teve sempre um caráter de renda mínima fiscal para compensar a limitação das bases próprias das pequenas localidades.” (PRADO, 2003b, p. 21).

O autor apresenta informações que evidenciam a existência de maior concentração da arrecadação própria nos municípios da região Sudeste, inclusive quando comparada à arrecadação dos estados.

Na sua totalidade, o sistema tributário e de partilha claramente privilegia as capitais, que têm 23% da população e recebem 30,62 dos recursos totais disponíveis [...], e os 2,7% residentes nos municípios abaixo de 5.000 habitantes, que recebem 3,7% dos recursos. Os grupos situados na faixa intermediária (10.000 a 100.000 habitantes), concentram 41% da população e recebem 33% dos recursos. (PRADO, 2003a, p. 30).

⁶⁵ Os municípios do interior, além da cota referente aos 3,6%, recebem a cota normal do FPM que lhes cabe no critério de distribuição populacional.

A crítica do autor está direcionada ao critério populacional estanque do FPM, já que ele privilegia os municípios com menos de 5.000 habitantes (concentrando 3% da população do país) que terminam por absorver uma receita *per capita* muito superior àquela de grande parcela da população que reside em municípios intermediários (PRADO, 2003a, p. 30).

Ao analisar os critérios do FPE, baseados em dados da população, área territorial e renda *per capita* estadual, Prado (2003a) entende que esse fundo tem um papel equalizador, diferentemente do FPM, pautado, basicamente, nos dados populacionais. Segundo o autor, na origem da definição dos critérios de distribuição dos recursos do FPM estava a convicção de que os pequenos tinham menor capacidade fiscal, merecendo compensação; entretanto, depois de vários anos com a manutenção desse mesmo critério, tem-se outra avaliação:

Esta suposição se revelou totalmente falsa, porque o tamanho não determina de forma precisa a capacidade própria de financiamento das localidades. Há enorme quantidade de pequenos municípios com altíssima capacidade própria *per capita*, os quais se beneficiam de dotações elevadas de FPM, enquanto há localidades médias e grandes (como as cidades-dormitório, por exemplo) que são relativamente frágeis financeiramente, mesmo que explorem com eficiência suas bases. (PRADO, 2003a, p. 22).

A questão central para esse autor, corroborando a visão de Dain (1995) e Rezende (1995), é que a concepção arquitetônica do sistema, que envolve um montante de 7% do PIB em transferências de caráter redistributivo, teria que considerar outros fatores para a definição de critérios de redistribuição, a exemplo do montante de recursos operado por cada esfera, mais precisamente, a capacidade econômica de cada um para que tais transferências servissem, de fato, para reduzir as desigualdades regionais, pois entende que da forma como o FPM é operado “acaba por gerar efetivamente uma distribuição da receita fiscal totalmente injusta e aleatória no plano horizontal.” (PRADO, 2003a, p. 22).

Para autores como Dain, hoje já não se justificam mais tais critérios, em especial aqueles que determinam que 85% do FPE sejam dirigidos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e que os municípios pequenos sejam mais contemplados com os recursos do FPM. Essa análise está pautada na percepção das mudanças na dinâmica de produção e de ocupação espacial do país, resultando a concentração de problemas sociais nas cidades de médio porte (mais punidas pelo sistema de repasse do FPM) e nas regiões metropolitanas, que sofrem todas as formas de carência de infra-estrutura urbana, instituindo os chamados bolsões de miséria (1995, p. 357-358). Na visão de Dain, “critérios alternativos de equalização deveriam levar em conta os novos requerimentos para a redistribuição, como a atualização dos critérios populacionais, além das informações referentes a diferenças na disponibilidade

de infra-estrutura urbana e demais questões decorrentes dos processos de urbanização e metropolização nas últimas décadas.” (DAIN, 1995, p. 362).

Dessa forma, o modelo de redistribuição dos Fundos de Participação vem-se consolidando desde a reforma tributária de 1966⁶⁶, concluída após a aprovação da Constituição Federal de 1988, coroando o caráter descentralizador do sistema. Entretanto, se a União não conseguiu fazer valer seus interesses tributários no processo constituinte, como reação à sua suposta descapitalização, detonou um processo agressivo de recentralização tributária ancorada no aumento e na criação de novas contribuições sociais e econômicas, que permitiu ao governo central operar novas rubricas para alcance de suas metas, de modo a ter condições de executar repasses aos governos locais de forma discricionária (DAIN, 1995), mas também de modo a cumprir seus compromissos com o Fundo Monetário Internacional.

Assim, com o crescimento do bolo tributário em relação ao PIB, mesmo com a União se apropriando de menos recursos percentuais em relação à situação anterior a 1988, em termos reais a sua fatia é maior do que aquela apropriada anteriormente (1988 – 14% PIB; em 1994 – 17% PIB), fator alcançado, em grande medida, pela expansão significativa da arrecadação de contribuições sociais (AFONSO, 1995, p. 317).

Em 2005, por exemplo, do total do PIB, 37,37% referia-se à carga tributária bruta. Por esfera governamental, a arrecadação tributária da União representou 21,18% do PIB, estados, 9,62% e municípios 1,7% do PIB (RECEITA FEDERAL, 2006, p. 12), dados que revelam o nível de concentração tributária no Brasil.

A composição da carga tributária bruta da União, no período de 2001 a 2005, pode ser verificada na tabela a seguir.

⁶⁶ Durante a ditadura houve muita flutuação no percentual vinculado aos Fundos de Participação de estados e municípios: 1967/1968 – 10%; 1969/1975 – 5%; 1976 – 6%; 1977 – 7%; 1978 – 8%; 1979/1980 – 9%; 1981 – 10%; 1982/1983 – 10,5%. Em 1984, a EC Passos Porto (nº 23) inaugura o percentual diferenciado para estados e municípios -13,5% FPM e 12,5% FPE, estipulando seu aumento para 16% e 14%, respectivamente, no ano de 1985. Antes da CF/88 ainda ocorre mais um aumento, especificamente no FPM, que passa a ser de 17% (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005, p. 6).

Tabela 2.4 Composição da carga tributária bruta da União, de 2001 a 2005

em R\$ milhões correntes

Anos	Orçamento Fiscal (1)		Orçamento Seguridade (2)		Demais Contribuições (3)		Total
	\$	%	\$	%	\$	%	\$
2001	102.982	37	149.779	53	28.539	10	281.300
2002	123.385	37	173.813	52	38.242	11	335.440
2003	132.931	35	201.624	53	42.730	11	377.285
2004	147.352	33	246.466	56	47.775	11	441.593
2005	174.528	34	281.036	55	51.608	10	507.172
Média	136.236	35	210.544	54	41.779	11	388.558

Fonte: Receita Federal (2006, p. 12).

- (1) Compõem o Orçamento Fiscal: IR, IPI, IOF, IE, ITR, IPMF (2001 a 2002), taxas federais e demais arrecadações fiscais.
- (2) Compõem o Orçamento Seguridade: Contribuição para a Previdência Social, COFINS, CPMF, CSLL, PIS, PASEP, Contribuição para a Seguridade do Servidor Público e outras contribuições de menor monta.
- (3) Compõem as demais contribuições: FGTS, CIDE Combustíveis, outras contribuições econômicas, salário-educação e Sistema S.

A Tabela 2.4 revela que a maior parte dos recursos que compõe a carga tributária bruta da União decorre do orçamento da Seguridade Social, portanto, principalmente, das contribuições sociais. Considerando, também, as demais contribuições, de 2001 a 2005, conclui-se que 65% do total arrecadado pela União não decorre dos impostos ou taxas federais. As taxas e demais arrecadações fiscais não especificadas pela Receita Federal representaram somente 0,4% do orçamento fiscal, em 2005. Os dados apresentados na Tabela 2.4 já anunciam o grau de centralização dos recursos públicos operados no Brasil, como detalhado na tabela a seguir, para o período de 1990 a 2005, considerando a arrecadação bruta e líquida, após transferências constitucionais:

Tabela 2.5 - Divisão percentual da Receita Tributária, por esfera de governo, de 1990 a 2005

Período	% da Carga Tributária em relação ao PIB	Arrecadação Direta			Receita Líquida*		
		União	Estados	Municípios	União	Estados	Municípios
1990	30,50	67,32	29,57	3,11	57,14	27,99	14,87
1991	25,21	66,31	28,90	4,78	55,38	28,16	16,47
1992	25,85	67,69	28,44	3,86	57,25	27,35	15,39
1993	25,72	71,80	25,14	3,06	60,62	25,27	14,11
1994	28,45	69,45	27,10	3,45	59,79	26,14	14,07
1995	29,76	67,24	27,95	4,81	56,34	27,50	16,16
1996	28,97	66,79	28,30	4,91	56,14	27,61	16,24
1997	29,03	67,67	27,27	5,06	57,26	26,57	16,17
1998	29,74	68,65	26,18	5,17	59,20	25,02	15,78
1999	32,15	68,89	25,42	4,69	60,11	24,70	15,19
2000	33,18	69,23	26,19	4,59	59,88	25,13	14,99
2001	34,01	69,00	26,51	4,49	56,35	27,11	16,54
2002	35,61	69,98	25,80	4,22	57,14	26,57	16,29
2003	34,92	69,44	26,19	4,38	57,42	26,41	16,18
2004	35,88	69,67	26,08	4,24	58,18	25,74	16,09
2005	37,37	70,04	25,75	4,20	57,89	25,75	16,35

Fonte: Receita Federal (2001a, 2001b, 2001c, 2006).

*Inclui somente as transferências constitucionais.

A Tabela 2.5 apresenta a evolução da carga tributária no Brasil, que passou de 30,50% do total do PIB, em 1990, para 37,37, em 2005. A participação de cada esfera, incorporando apenas o que se pode denominar de arrecadação própria, demonstra o grau de concentração da União no total da receita tributária arrecadada no país, que passa de 67,32% em 1990, para 70,04% em 2005, representando uma média de 68,70% no período.

A segunda maior instância arrecadadora são os governos estaduais, que vivenciaram uma queda na participação dos recursos arrecadados. A participação percentual passou de 29,57%, em 1990, para 25,75%, em 2005. Em média, em todo o período retratado, os estados arrecadaram 26,92% da carga tributária nacional em relação ao PIB. No caso dos municípios, eles tiveram aumento na arrecadação da carga tributária, passando de 3,11%, em 1990, para 4,20% do total arrecadado, em 2005. Em média arrecadaram no período 4,31%.

Considerando a receita tributária líquida, apurada após a efetivação das transferências constitucionais (neste caso, estão exclusas as transferências legais e discricionárias), a tendência observada na arrecadação se mantém: aumento da parte apropriada pela União e pelos municípios e queda da parte apropriada pelos estados. Em geral, de 1990 a 2005, a

União se apropriou de 57,88% das receitas tributárias, os estados 26,44% e os municípios 15,68%.

Os dados disponibilizados pela Secretaria da Receita Federal denunciam o grau de concentração de recursos na União, problema acentuado quando consideradas as operações de créditos, não contempladas na Tabela 2.5. José Marcelino Pinto já alertava, em estudo realizado em 2000, que, quando consideradas as operações de crédito, mais presentes no âmbito da União, entre 1996 e 1997, o governo federal passou a concentrar cerca de 66% dos recursos governamentais administrados no Brasil naquele período (PINTO, 2000, p. 37).

Esses dados confirmam a interpretação de Sulamis Dain e Laura Tavares Soares (1998) de que a União, em contraposição à descentralização fiscal, administrativa e de responsabilidades aos estados e municípios, ampliou a carga tributária incidente sobre os recursos não partilhados com as demais esferas governamentais, visando a recompor suas receitas.

Tal recomposição esteve ancorada na criação de novas contribuições (CPMF⁶⁷ e CIDE⁶⁸) ou no aumento das alíquotas das contribuições existentes (a exemplo da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL⁶⁹ e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS⁷⁰), além das estratégias como o Fundo de Estabilização Fiscal/Social/Desvinculação de Receitas da União.

A justificativa para o uso desse expediente é apresentada em documento elaborado pela Secretaria do Orçamento Federal, em 2003, no qual se argumenta a existência de uma limitação da flexibilidade alocativa dos recursos orçamentários por parte da União, devido ao excessivo grau de vinculação de receitas e pelo elevado nível de despesas constitucionais obrigatórias. A vinculação é entendida no documento como um elemento de rigidez orçamentária, assim como a execução legalmente obrigatória é avaliada como elemento de prejuízo da flexibilidade da política fiscal, principalmente porque não permite atender outras

⁶⁷ A Contribuição sobre Movimentação Financeira foi instituída pela Emenda Constitucional (EC) 12/96, estabelecendo uma alíquota máxima de 0,25%. A EC 21/99 prorroga a cobrança da CPMF com elevação de alíquota para 0,38%, por 12 meses, e 0,30%, por 24 meses. A EC 37/02 prorroga seu exercício até 2004 e define alíquota de 0,38% para 2002 e 2003 e 0,08% para 2004, sendo posteriormente renovada. A forma de aplicação da CPMF, prevista em lei, envolve 21,1% ao Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza; 41,2% às ações do Ministério da Saúde; 21% ao pagamento de benefícios da previdência e 15,8% de livre programação (MPOG/SOF, 2003). Em 2007, a proposta de prorrogação da CPMF até 2011 foi derrotada no Senado Federal.

⁶⁸ Contribuição de Intervenção e Domínio Econômico (CIDE) sobre combustíveis, instituída pela EC 33/01.

⁶⁹ CSLL teve sua alíquota elevada de 8% para 12% entre maio de 1999 e janeiro de 2000; de 8% para 9% desde fevereiro de 2000, baseada na Lei 10.637/02 (MPOG/SOF, 2003, p. 9).

⁷⁰ COFINS - alíquota elevada de 2% para 3%, a partir de fevereiro de 1999, conforme Lei nº 9. 718/98 (MPOG/SOF, 2003, p. 9).

demandas da sociedade, limitando o grau de discricionariedade do governo federal (MPOG/SOF, 2003, p. 4).

O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) foi criado com o objetivo de “reverter a perda de flexibilidade na gestão [federal], causada em grande medida pelo aumento de recursos vinculados” (MPOG/SOF, 2003, p. 14), sendo proposto como medida paliativa até a aprovação da reforma tributária, mas que atingiu os entes federados, como expressa o documento, a seguir:

O FEF interferiu no processo de vinculação das receitas orçamentárias da União, previstos pela Constituição, bem como nas transferências dos Fundos de Participação, o que gerou um grande embate entre a União e os demais entes federativos. Na verdade, o FEF procurava poupar em grande parte os Fundos abordados acima, apesar de ainda reter uma pequena parcela que a eles seria destinada. Garantia-se, em primeiro lugar, os recursos do FPE, FPM, dos Fundos de Desenvolvimento e os 10% do IPI - Exportação, para depois se separar os 20% para o FEF. No entanto, uma parcela do Imposto de Renda [...] ia diretamente para o Fundo antes de se proceder ao cálculo dos repasses previstos pelo art. 159 da Constituição aos demais entes da Federação. (MPOG/SOF, 2003, p. 15).

Por conta desse mecanismo, de 1996 a 1999, o Ministério do Planejamento e Orçamento estima que o “ganho efetivo para o Governo federal foi de cerca de R\$ 7 bilhões/ano [...]. Deste valor, algo em torno de R\$ 2,7 bilhões/ano refere-se ao ganho relativo à retenção de recursos originalmente destinados a entes subnacionais, por conta principalmente das transferências aos Fundos de Participação.” (MPOG/SOF, 2003, p. 16). Segundo o documento do Ministério do Planejamento, os efeitos desse impacto só foram amenizados em 1999, com a DRU que “não reduz o valor das transferências constitucionais por repartição de receitas a Estados e Municípios.” (MPOG/SOF, 2003, p. 17).

A avaliação histórica da composição da receita vinculada evidencia que o poder de discricionariedade do governo federal foi diminuindo, em especial desde a aprovação da Constituição Federal de 1988:

Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do Tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%. No exercício de 2002, considerando-se a parcela da DRU, apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e a previsão para 2003 é que este percentual seja de 19,7%. (MPOG/SOF, 2003, p. 7).

A receita de contribuições sociais aumentou de 4,6% do PIB, em 1995, para 7,7%, em 2002, ou seja, “69% em termos de participação no PIB, chegando a corresponder por volta de 46% do total das receitas administradas pela SRF [Secretaria da Receita Federal] em 2002.” (MPOG/SOF, 2003, p. 9). Isso resulta que, nos últimos anos, a participação das transferências constitucionais no total de receitas da União “tem se mantido praticamente constante, em

torno de 14% do total arrecadado” (MPOG/SOF, 2003, p. 11), o que demonstra que a União continua sendo a instância de maior concentração de recursos fiscais no Brasil.

A ancoragem da recomposição de receitas calcada em contribuições está amparada na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 149, que define que “compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas” (BRASIL, 2008a, p. 104), sem que a União tenha a obrigação constitucional de partilhar recursos das contribuições com os demais entes da federação.

A instituição das contribuições foi a estratégia utilizada pelo governo federal para recompor sua capacidade fiscal, abalada pela descentralização garantida na CF/88. Além disso, também a partir da segunda metade da década de 1990, segundo Almeida (2005, p. 35), a autonomia fiscal das unidades federadas foi restringida, seja pelas consequências das políticas macroeconômicas, seja pelas gestões do governo federal no sentido de induzir a restrição de gastos — em especial pelas rodadas de negociação das dívidas dos estados, por meio das quais “o Governo federal terminou impondo condições restritivas”, envolvendo metas de endividamento, limites de gastos com salários, privatizações de estatais, dentre outros ajustes compatíveis com a reforma estrutural da economia (ALMEIDA, 2005).

Obviamente tal política também tem suas consequências, bastando destacar a tributação em cascata e a instituição de contribuições que são, na realidade, impostos disfarçados, como estratégia de tributar sem o compromisso de repasses de recursos para os entes federados e para as áreas de recursos constitucionalmente vinculados, como a educação e a saúde.

Além disso, sistematicamente é colocada em discussão a necessidade de reforma tributária, com objetivos claramente centralizadores, evidenciando que, conforme Francisco de Oliveira “no fundo dessa tentativa está, de novo, o reforço dos estados economicamente mais poderosos que têm força para se imporem, por cima de coeficientes proporcionais federativos, simplesmente porque a infra-estrutura mais importante do ponto de vista econômico se situa precisamente nesses estados.” (1995, p. 79).

A colocação de Oliveira nos leva a refletir sobre os interesses implícitos nas diferentes propostas de reforma tributária em curso, em especial no argumento de sua necessidade, como um quesito essencial para solução de parte dos problemas vivenciados pelo país. Um argumento sistemático sobre sua inviabilidade está centrado nas discussões sobre as questões de representatividade política, conforme passamos a tratar.

2.4.3 A representatividade política dos estados na vontade nacional

A maior parte dos autores estudados indica como um dos problemas do desenho federal brasileiro a representação política dos estados e regiões, em especial aquele referente às chamadas distorções nas representações, com super ou sub-representação no Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado). Segundo Arretche (1999, p. 7), o princípio da representação desproporcional foi inserido no Código Eleitoral de 1932, “como forma de compensar politicamente a fragilidade econômica de determinados estados da federação”, como ocorre na maior parte dos países federados. Entretanto, a base do atual modelo está calcada, segundo Aspácia Camargo, no chamado Pacote de Abril, de 1967, que reforçou a representação das regiões nas quais os militares tinham maior apoio, como estratégia para garantir a preponderância da maioria conservadora, sendo esse mecanismo mantido pela CF/88 (2001, p. 316).

Existe uma compreensão de que a desproporcionalidade na representação termina por tornar o pacto federativo instável no Brasil, visto as influências disso no processo de definição das políticas e da legislação federal, expressando a crise de agregação de interesses, evidenciando o esgotamento do atual sistema de representação política e interesses regionais (RODRIGUEZ, 1995, p. 436).

Para Francisco de Oliveira, a questão sobre-representação parlamentar que sempre volta à baila no debate político, “tem como remota base a falta de ressonância popular da federação” (OLIVEIRA, F., 1995, p. 78), já os estados mais populosos e ricos reivindicam maior quota de representação, amparando-se no argumento da necessidade de maior representatividade da maioria: “A interpretação da regra ‘um homem, um voto’, transformada em proporcionalidade para a representação parlamentar, é, rigorosamente, liberal e antifederativa, embora seja feita em nome da defesa da federação” (OLIVEIRA, F., 1995, p. 88), tendo o mesmo fundo ideológico preconceituoso que embasa a discriminação contra as regiões mais pobres do país e as iniciativas separatistas que aqui já existiram.

Concebida como forma de contrabalancear o poder de alguns poucos estados, no que ficou conhecida como política dos governadores, a sobre-representação dos estados menos populosos permanece como um dos mecanismos voltados para o amortecimento das heterogeneidades regionais e como forma de acomodar as assimetrias de poder entre as unidades territoriais que registram grandes diferenças econômicas. (SOUZA, C., 2005, p.108).

Stepan também se dedica à reflexão sobre as desigualdades de representação, informando que a regra decisória do Brasil é similar àquela dos EUA, na qual, na Câmara Alta (Senado), cada estado, independentemente da população, recebe número igual de

cadeiras, sendo três para cada Unidade da Federação. No caso da Câmara Baixa (Câmara de Deputados), buscando garantir a representação territorial, cada estado brasileiro, independentemente do seu tamanho, “recebe um ‘pisso’ de oito representantes na Câmara dos Deputados e nenhum estado, a despeito da extensão de sua população, pode receber mais do que o ‘teto’ de setenta deputados” (STEPAN, 1999, p. 17-18), como disposto no artigo 45 e 46 da Constituição Federal de 1988.

O autor considera que o critério adotado no Brasil, ao contrário de garantir uma democratização na representação dos estados na chamada vontade nacional, resulta em distorções. Como exemplo, apresenta o caso da composição do Senado de 1991, quando Roraima e São Paulo, ambos com o direito de eleição de três senadores, tinham, respectivamente, 215.790 e 31.192.818 habitantes. Considerando a Câmara de Deputados, Stepan conclui que se houvesse uma perfeita proporcionalidade no Brasil, Roraima teria um deputado e São Paulo teria perto de 115, não oito e setenta como de fato ainda acontece (STEPAN, 1999, p. 18).

A atual composição do Senado e da Câmara de Deputados por região pode ser observada na tabela abaixo:

Tabela 2.6 - População e representação na Câmara e no Senado, por região

UF	Distribuição em valores absolutos			Distribuição em valores percentuais		
	População*	Senado	Câmara	População %	Senado %	Câmara %
Norte	14.726.059	21	65	8,0	25,9	12,7
Nordeste	51.065.275	27	151	27,7	33,3	29,4
Sudeste	78.557.264	12	179	42,6	14,8	34,9
Sul	26.999.776	9	77	14,6	11,1	15,0
Centro-Oeste	13.040.246	12	41	7,1	14,8	8,0
Brasil	184.388.620	81	513	100,0	100,0	100,0

Fontes: LEEX – dados de população com base na PNAD/2005. Câmara dos Deputados - resultados do pleito de 2006. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Regionalmente, é possível observar desequilíbrios importantes na representação, tanto na Câmara como no Senado. No caso do Senado, como o objetivo é compor uma Câmara territorial que represente as unidades federadas, princípio garantido em todos os países federalistas desde a instituição da primeira Constituição Federal, independentemente do seu tamanho, é natural que exista tal diferença. A maior ou menor representação das regiões está vinculada ao número de estados componentes dessas regiões, não a outros fatores de ordem populacional ou político-partidária, o que não significa que os representantes articulem-se, exclusivamente, em função da territorialidade, havendo várias matizes de composição — a começar pelas classes sociais que tais senadores representam, articuladas claramente com as

questões de organização de interesses partidários. Como lembra Lijphart (2003), o princípio bicameralismo visa, justamente, garantir a representatividade das minorias, dos estados menores da federação, representando o princípio do território. Dessa forma, no Brasil cada estado tem direito a três vagas no Senado, correspondendo a 3,7% de representação para cada Unidade da Federação.

No caso da Câmara de Deputados, pode-se observar desequilíbrio na representação da região Sudeste que, embora concentre 42,6% da população, tem uma presença de 34,9% na Câmara. Essa presença não é pequena, muito pelo contrário, se impõe com mais de 1/3 de representantes na composição da chamada formação da vontade nacional!

Analisando as demais regiões, não parece existir tão grande disparidade na representação da região Centro-Oeste, que tem 7,1% da população e 8% dos deputados, ou da região Sul, que tem 14,6% da população e 15% dos representantes na Câmara dos Deputados, ou mesmo do Nordeste, que tem 27,7% da população e 29,4% dos representantes. Um pouco desequilibrado é o caso da região Norte, com 8% da população e 12,7% dos deputados, percentual que não parece atingir tão frontalmente o princípio da representatividade no país.

Tudo indica que a grande preocupação dos cientistas políticos não é exatamente a sobre-representação, mas as forças representadas no Parlamento que podem servir para avançar ou barrar propostas. Nesse sentido, Arretche compreende que “o desafio para o Brasil consiste em formular regras eleitorais que, simultaneamente, respeitem o princípio federativo de compensação das desigualdades sem sobre-representar eleitorados cativos das forças conservadoras.” (ARRECTCHE, 1999, p. 8). Concordando com a autora, devemos ponderar que tais forças conservadoras não são definidas pela territorialidade representada pelo parlamentar, mas por interesses político-econômicos que ele representa, independentemente da sua região de origem.

Importante retomar a crítica de Francisco Oliveira sobre os interesses que estão por trás do movimento para redefinição do sistema de representação dos estados e regiões, a busca de hegemonização da política promovida pelos interesses conservadores da região Sudeste do país.

A suposta disparidade de representação fica bem mais diluída quando verificada a representação por Unidade da Federação, conforme exposto a seguir.

Tabela 2.7 - População e representação na Câmara e no Senado por região – em 2006

Estados	Distribuição em valores absolutos			Distribuição em valores percentuais		
	População	Câmara	Senado	População %	Câmara %	Senado %
Acre	646.962	8	3	0,4	1,6	3,7
Amazonas	3.262.169	8	3	1,8	1,6	3,7
Amapá	596.169	8	3	0,3	1,6	3,7
Pará	6.983.042	17	3	3,8	3,3	3,7
Rondônia	1.537.072	8	3	0,8	1,6	3,7
Roraima	392.255	8	3	0,2	1,6	3,7
Tocantins	1.307.818	8	3	0,7	1,6	3,7
Alagoas	3.018.632	9	3	1,6	1,8	3,7
Bahia	13.825.883	39	3	7,5	7,6	3,7
Ceará	8.106.653	22	3	4,4	4,3	3,7
Maranhão	6.109.684	18	3	3,3	3,5	3,7
Paraíba	3.598.025	12	3	2,0	2,3	3,7
Pernambuco	8.420.564	25	3	4,6	4,9	3,7
Piauí	3.009.190	10	3	1,6	1,9	3,7
Rio Grande do Norte	3.006.273	8	3	1,6	1,6	3,7
Sergipe	1.970.371	8	3	1,1	1,6	3,7
Espírito Santo	3.412.746	10	3	1,9	1,9	3,7
Minas Gerais	19.256.395	53	3	10,4	10,3	3,7
Rio de Janeiro	15.397.366	46	3	8,4	9,0	3,7
São Paulo	40.490.757	70	3	22,0	13,6	3,7
Paraná	10.271.684	30	3	5,6	5,8	3,7
Rio Grande do Sul	10.854.343	31	3	5,9	6,0	3,7
Santa Catarina	5.873.749	16	3	3,2	3,1	3,7
Distrito Federal	2.337.078	8	3	1,3	1,6	3,7
Goiás	5.628.592	17	3	3,1	3,3	3,7
Mato Grosso do Sul	2.267.094	8	3	1,2	1,6	3,7
Mato Grosso	2.807.482	8	3	1,5	1,6	3,7
Brasil	184.388.620	513	81	100,0	100,0	100,0

Fontes: LEEX – dados de população com base na PNAD/2005. Câmara dos Deputados - resultados do pleito de 2006. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A tabela evidencia as diferenças que vão compor as desigualdades percentuais na representação das unidades federadas. Estados que, embora tenham um percentual maior de população, perdem percentualmente na representação: São Paulo, Pará, Minas Gerais, Santa Catarina e Ceará. A distribuição dessas perdas é fragmentada em todas as demais unidades da federação. Entre as UFs que têm menor representação percentual de população do que deputados, destacam-se aquelas com diferenças mais substanciais, em alguns estados da região Norte do país: Roraima, Amapá, Rondônia e Tocantins.

Esses dados revelam que imputar às regiões Norte e Nordeste um poder de decisão que impede uma visão do sistema, servindo como “camisa de força” ao desenvolvimento é, no mínimo, reeditar preconceitos que pouco servem para avançar na superação dos graves problemas que, infelizmente, já são característicos da federação brasileira, principalmente porque não é o critério da regionalidade que define os rumos da política brasileira, mas sim

um processo complexo de barganhas políticas e econômicas que terminam por favorecer, com raras exceções, os interesses do grande capital, acentuando, isto sim, as desigualdades sociais e regionais.

Na questão da representação parlamentar em âmbito federal, embora se tenha demonstrado que o sistema de representação dos estados na Câmara dos Deputados não é tão distorcido como se propaga e que a representação no Senado é compatível com os critérios de representação territorial desenvolvidos pelo modelo federativo em diferentes países, se reconhece que, no Brasil, mesmo existindo competências comuns ao Congresso Nacional (Câmara e Senado), como expresso nos artigos 48, 49 e 50 da Constituição, o Senado tem competências privativas muito superiores às daquelas da Câmara dos Deputados.⁷¹

A Câmara tem, como expresso no artigo 51 da Constituição Federal de 1988, competências privativas dispostas em apenas cinco incisos que determinam que os deputados federais são responsáveis por legislar sobre questões como instauração de processo contra o Presidente; emanar tomada de contas do Presidente quando a prestação de contas não for realizada em tempo previsto constitucionalmente e eleger os membros do Conselho da República, dentre outros.

Diferentemente, o Senado Federal, como disposto no artigo 52 da Constituição, tem 15 incisos que dispõem sobre suas competências privativas e que envolvem julgar e processar autoridades federais por crime de responsabilidade (Presidente, Vice-Presidente, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, dentre outros); aprovar presidente e diretor do Banco Central e procurador da República; autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal; dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno, dentre outras competências.

É possível verificar que o Senado tem competências muito mais amplas no que diz respeito à política econômica do que a Câmara dos Deputados, sendo, portanto, um espaço importante de disputa dos diferentes interesses econômicos, ou seja, das diversas classes e

⁷¹ Não estamos desconsiderando o fato de que, no bicameralismo, uma casa legislativa funciona como instância revisora os projetos de lei apresentados na outra casa.

frações de classes ali representadas. Dessa forma, mesmo reconhecendo que o modelo brasileiro encaminha para um federalismo de caráter executivo, como definido por Schultze (1995), o Estado como um todo, nos termos de Poulantzas (2000), é lugar de organização estratégica da classe dominante para o alcance de seus interesses específicos, sendo o Parlamento, também, um espaço privilegiado da disputa pelo poder, este entendido como a capacidade de determinadas classes sociais em impor seus interesses às demais.

É neste sentido que a compreensão de Poulantzas (2000) sobre o Estado como uma condensação material da relação de forças entre as diferentes classes sociais, que envolve a permanente disputa pela hegemonia entre essas classes e no interior das mesmas, através de suas frações, bem se adéqua a esta reflexão. Isto porque a correlação apontada pelo autor tem por objetivo alcançar a prevalência dos interesses políticos, econômicos e sociais dos segmentos representados, servindo como estratégia de organização e representação do bloco no poder, tendo em vista os interesses a longo prazo, mesmo que pontualmente sejam realizadas algumas concessões, conforme o momento vivenciado, mas com vista à manutenção do sistema de dominação.

Fiori (1995) termina por reforçar essa análise ao explicar que, no federalismo, a barganha pragmática é um componente que deve ser considerado, já que envolve uma correlação que resulta na possibilidade de adoção de inúmeras formas legais e institucionais de organização, dependendo das condições de negociação existentes nos diferentes momentos e lugares. Ao que parece, a questão da representação parlamentar se insere nessa seara e não pode ser deslocada das questões determinantes da organização social, ou seja, dos diferentes interesses econômicos que se embatem, permanentemente, no interior da sociedade e que, invariavelmente, estão articulados com interesses que suplantam as fronteiras nacionais, como discutem aqueles teóricos que analisam o neoliberalismo e globalização econômica (FIORI, 1995; THERÉT, 1998, dentre outros), como tratado neste trabalho.

Além disso, como discutido anteriormente, desde a primeira Constituição Federal, a dos Estados Unidos, de 1787, este debate sobre representação política se coloca, bastando lembrar a explicitação dos diferentes interesses de classes no momento das definições das questões tributárias, como ressaltado pelos *federalistas* ao tratarem do problema das facções, expressão das diferentes formas de distribuição da propriedade, portanto dos diferentes interesses socioeconômicos que se embatem no interior da sociedade.

Como não poderia deixar ser, no Brasil isto não é diferente, a questão econômica é mote das relações estabelecidas, portanto os embates pela hegemonização dos processos políticos que venham favorecer interesses específicos não é nada novo em nossa história,

sendo organizado de tal maneira que, em cada região e estado, se observaram especificidades, mas sempre articuladas com os interesses dominantes mais amplos. Assim, se no Norte e Nordeste se vê a presença de figuras como o “chefe político local”, por exemplo, outras regiões também tiveram e têm suas estratégias para favorecer os grupos dominantes, como ocorrido na República Velha, sob hegemonia do Sudeste, as quais terminam por definir a dinâmica de funcionamento da sociedade.

Abrucio (1998) reforça essa análise quando, ao debater a feição estadualista do federalismo brasileiro que se desenvolveu entre 1982 e 1994, problematizou o ultrapresidencialismo estadual, fenômeno no qual o Executivo, na figura do governador, é extremamente forte, inclusive controlando os órgãos que devem fiscalizá-lo. Para o autor, conforme análise desenvolvida sobre o período de 1991/1994, embora essa configuração seja mais explícita nos chamados estados mais atrasados, também se apresentou intensamente no estado brasileiro mais desenvolvido economicamente, São Paulo:

[ultrapresidencialismo estadual] é um sistema político típico de estados mais atrasados, onde políticas do estilo “coronelístico” imperam; no entanto, o estado mais rico da federação, com uma sólida e ativa sociedade civil e berço dos principais partidos do país, o ultrapresidencialismo vigorou fortemente. (ABRUCIO, 1998, p. 109).

Esta análise é interessante porque colabora para evidenciar que, mesmo havendo a propagação de um entendimento de que no interior do Brasil, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, é onde ainda se mantém uma política na qual ainda vigoram os vícios do patrimonialismo, tais problemas não se apresentam somente ali. O coronelismo, por exemplo, que visa a sobrepor o poder econômico aos processos democráticos, via “curral eleitoral”, “voto de cabresto” e tantos outros mecanismos autoritários, tem como objetivo favorecer as oligarquias, sendo mais afeito às localidades nas quais a pobreza se impõe como um limite para a sobrevivência. Com essa consideração não se pretende desconsiderar o fenômeno do regionalismo, definido por Love da seguinte forma:

[...] regionalismo es una pauta de comportamiento político característica de un régimen federal. En éste los actores regionales aceptan la existencia del Estado-nación mayor, pero buscan el favoritismo económico y las prebendas políticas de la unidad política mayor, incluso a riesgo de poner en peligro el propio régimen político. (LOVE, 1993, p. 181).

Leme (1992), Camargo, A. (1993) e Abrucio (1998) reforçam que o regionalismo é uma variável importante para análise do formato federal brasileiro, mas não podemos deixar de problematizar que este regionalismo, como uma variável do patrimonialismo (CAMARGO, A., 2001), está presente em todas as localidades onde as minorias se apropriam

do aparelho do estado para fazer valer os interesses do segmento específico ao qual pertencem, sejam tais interesses vinculados às oligarquias locais, nacionais ou internacionais.

Por isso que Francisco de Oliveira (1995) problematiza a relação imbricada entre a organização federal do Brasil e a formação das oligarquias regionais, explicitando que as questões de cunho político-econômico regionais que atingiam diretamente os interesses das elites tiveram um papel determinante na definição do modelo federal no Brasil em suas diferentes fases, sempre com uma monopolização política dos estados mais ricos, que absorveram os impulsos do desenvolvimento econômico, concentrando a riqueza produzida no país e que ainda hoje lideram os processos de acumulação capitalista no Brasil.

Dessa forma, representação política não pode ser descolada da questão econômica, conseqüentemente dos interesses de classes que se expressam não somente no mundo da produção, mas também no interior do Estado, como nos lembra Francisco de Oliveira (1990) ao tratar da questão do fundo público, explicitando que este atua como “argamassa principal dos capitais”, já que favorece sua expansão sem oferecer qualquer serviço à sociedade. Essa discussão está relacionada com o papel dual das políticas sociais, que por um lado colaboram para a diminuição dos conflitos sociais e, por outro, atuam diretamente na reprodução da força de trabalho, já que suprem os elementos que deveriam ser garantidos pelo salário do trabalhador, sendo, portanto, um padrão de financiamento que favorece a expansão do capital, pela garantia da reprodução da força de trabalho, pelos investimentos diretos na infraestrutura necessária à manutenção e ampliação do capital ou pela oferta de serviços e produtos ao estado, configurando uma situação na qual os recursos públicos são indispensáveis ao acúmulo de capital, sendo, portanto, motivo central da disputa permanente para a manutenção do controle dos aparelhos do Estado (OLIVEIRA, F., 1998).

Com tais considerações, tendo tratado das questões centrais do formato federal brasileiro, que permitiu uma compreensão mais complexa da questão federativa, podemos dar continuidade ao trabalho a partir da problematização de um aspecto importante da gestão do fundo público, o financiamento da educação no Brasil, o que se apresenta no próximo capítulo deste trabalho.

3. Relações federativas e o financiamento da educação pública no Brasil

O financiamento da educação no Brasil está condicionado pelo formato federalista e pelas relações históricas que se desenvolveram no país em função das correlações de forças entre os diferentes interesses sociais, econômicos e políticos. Tratar do financiamento da educação exige apresentar, mesmo que brevemente, a expressão do direito à educação na Constituição Federal de 1988 e na legislação complementar que rege o setor no país. Tendo isso como base, podemos avançar na discussão dos outros aspectos que permitem articular o tema relações federativas com o financiamento da educação no Brasil.

3.1 A questão do direito à educação

A Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um dos direitos sociais (artigo 6º), compreendida como direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade (artigo 205). Como um direito, a própria Constituição prevê, no artigo 206, que o ensino deve garantir os princípios de igualdade de condições de acesso e permanência na escola (I); a gratuidade da oferta do ensino público em estabelecimentos oficiais (IV) e garantia de padrão de qualidade (VII), dentre outros direitos educacionais do cidadão.

O direito à educação é reforçado nos termos do artigo 208,⁷² pelo dever do Estado de garantir:

- I - ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria;
- II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;
- V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII - atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (BRASIL, 2008a, p. 137).

A expressão dos direitos previstos no artigo 208 leva a considerar que, caso a Constituição estivesse sendo cumprida, teríamos outra conjuntura educacional no Brasil, bem diferente da exclusão, seja do acesso, seja do conhecimento, que se observa hoje no interior

⁷² Incisos I e II com redação dada pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96. Inciso IV modificado pela EC nº 53/06.

da sociedade brasileira. Nos termos desse artigo, teríamos todos os jovens e crianças em idade escolar freqüentando escolas, assim como aqueles que, por qualquer motivo, tenham dela se ausentado, estando, agora, fora da idade considerada própria.

Como faz quase 20 anos que a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, teríamos o ensino médio gratuito universalizado; os portadores de necessidades especiais devidamente atendidos na rede pública de ensino; a educação infantil pública, em creches e pré-escolas, garantida para todas as crianças de 0 a 5 anos de idade; acesso ao ensino superior definido não pela capacidade de pagamento de mensalidades, mas pelo interesse em prosseguimento de estudos, assim como o acesso a outros espaços de produção cultural e artística; ensino noturno adequado às condições dos educandos, incluindo merenda escolar e demais insumos necessários ao bom desenvolvimento da aprendizagem, garantindo que, de fato, a educação seja um direito universal; serviços suplementares (material didático, transporte escolar, alimentação e assistência à saúde) que viabilizassem a permanência dos alunos do ensino fundamental na escola, independentemente de sua condição econômica. Passados 20 anos, estaríamos agora discutindo a ampliação desse atendimento para as demais etapas da formação escolar e universitária, o que, por motivos de falta de prioridade política, não é uma realidade.

A Constituição, ao definir o direito à educação e a responsabilidade do Estado, enfatiza o ensino fundamental, em especial por garantir, no § 1º do artigo 208, o direito público subjetivo ao ensino obrigatório e gratuito, com possibilidade de responsabilização da autoridade competente no caso do não oferecimento ou de sua oferta irregular (§ 2º), ampliando as possibilidades de ação da sociedade civil sobre o Estado para a garantia desse direito.⁷³

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), tem em seu nascedouro a forte mobilização da sociedade civil organizada, representada pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública. Articulada ainda no espírito participativo da Constituinte, a LDB foi construída em um momento de grande mobilização e embates que representaram os conflitos entre os interesses privatistas e públicos da educação. Essa lei, embora tenha resultado de uma ruptura do espaço social, nos termos de Ivany Pino (1998), porque sofreu forte intervenção do governo no processo, avança

⁷³ O direito público subjetivo permite que o titular desse direito possa exigir da autoridade competente o cumprimento do dever de ofertar vagas em escolas que ministrem o ensino obrigatório, de forma a satisfazer o interesse fundamental do cidadão, expresso na Constituição.

em alguns aspectos, retrocede em outros ou apenas se limita a reproduzir o já estabelecido para a educação nacional na Constituição.⁷⁴

Ao tratar do direito à educação,⁷⁵ no artigo 4º, a LDB praticamente se restringe a reproduzir a Constituição Federal, inserindo elementos de maior detalhamento e dois novos incisos. O primeiro inciso acrescido (VII) trata da oferta de educação de jovens e adultos adequada ao perfil e às necessidades desse segmento da sociedade, aspecto muito importante, considerando o alto índice de analfabetismo existente no país. O segundo (IX) insere dentre as garantias a serem observadas pelo Estado os “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.” (BRASIL, 1996e). Esses padrões de atendimento foram previstos de forma genérica no inciso VI do artigo 206 da Constituição, aspecto muito importante para tratar da questão da equalização das oportunidades no Brasil.

Ademais, no artigo 5º, a LDB procura deixar mais claras as disposições previstas no artigo 208 da Constituição Federal, reforçando a primazia do ensino fundamental sobre as demais etapas e níveis da educação: “§ 2º - Em todas as esferas administrativas, o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais.” (BRASIL, 1996e).

Explicitando o direito à educação e as prioridades constitucionais, resta ver como, para garantir a execução de tal direito, são definidas as responsabilidades dos entes federados na oferta educacional, o que será tratado a seguir.

3.2 As responsabilidades dos entes federados

Como vimos anteriormente, a educação é uma das responsabilidades concorrentes dos entes federados, prevista no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. O artigo 211 orienta o regime de colaboração⁷⁶ entre os sistemas de ensino da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, procurando especificar um pouco mais as responsabilidades dos

⁷⁴ O resgate do processo de formulação da LDB explicitando os diferentes interesses em embate pode ser obtido na leitura de Minto (1996), Pino (1998), Saviani (1998) e Farenzena (2006). Análises críticas sobre os diferentes aspectos da lei podem ser verificadas em Brzezinski (1998), Saviani (1998) e Oliveira e Adrião (2007a, 2007b).

⁷⁵ Para uma análise detalhada sobre o direito à educação, ver Oliveira, R. (2001a).

⁷⁶ “Regime vem do latim *regimen*, que significa a ação de guiar, de governo, de direção. Regime significa modo de administrar, regra ou sistema, regulamento. Colaborar implica trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros. Colaborar não significa concorrer, ou desvencilhar-se de um trabalho ou de uma obra, mas contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromissos e despesas comuns.” (WERLE, 2006, p. 23).

entes federados, em especial após as mudanças de redação inserida pela Emenda Constitucional nº 14:

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. (BRASIL, 2008a, p. 137 – grifos nossos).⁷⁷

Em se tratando de um regime federalista no qual as desigualdades regionais e sociais se destacam como desafio para a própria estabilidade do pacto federativo, as responsabilidades previstas para a União em relação aos demais entes federados são fundamentais. Nesse sentido, vale problematizar o significado das expressões 1) função redistributiva e supletiva; 2) equalização de oportunidades educacionais; e 3) padrão mínimo de qualidade.⁷⁸

Conforme Duarte (2007), o termo função redistributiva aparece pela primeira vez em uma Constituição Federal (CF) em 1996, quando a Emenda Constitucional nº 14 modifica a CF/88 com intuito de instituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). O vocábulo *redistribuir* indica distribuir novamente, direcionando para diferentes direções o que se pretende distribuir. Dessa forma, aqui não se concebe a possibilidade de concentração, o que nos leva a compreender que tal (re)distribuição deve ter critérios que permitam justamente o contrário — a desconcentração. A redistribuição está relacionada como a função supletiva que acompanha o termo redistributivo gravado na Constituição Federal. Esse papel supletivo está relacionado à necessidade de acrescer, suprir ou compensar a deficiência de algo. Isso revela que a União, aqui, não estaria voltada a exercer esse papel supletivo e redistributivo aleatoriamente, mas direcionando suas ações para aqueles entes federados que necessitem dessa ação supletiva e redistributiva para exercer suas funções.

Isto parece ficar mais claro com a inserção da expressão equalização de oportunidades educacionais, porque equalizar significa “uniformizar, igualar”, no sentido de diminuir distorções que destoem de determinado elemento. Se aqui tudo está relacionado com as desigualdades educacionais, o que se pretende é diminuir as distorções entre as diferentes oportunidades educacionais, até porque um dos princípios previsto no Pacto Federativo é a

⁷⁷ A Emenda Constitucional nº 53/2007 acrescenta, no artigo 211, o parágrafo 5º, definindo que a educação básica pública atenderá, prioritariamente, o ensino regular, e o parágrafo 6º, dispondo sobre a distribuição do salário-educação entre estados e municípios, conforme o número de matrículas.

⁷⁸ Aspectos interessantes sobre esta discussão podem ser verificados na publicação “Termos da Legislação Educacional Brasileira” (DUARTE; DUARTE, 2007).

garantia da igualdade de condições de acesso e permanência, portanto, similares oportunidades educacionais, aqui voltadas, seguramente, para aqueles que estão em condições desvantajosas no interior do sistema de ensino.

A Constituição, ao inserir a garantia do padrão mínimo de qualidade como um dos objetivos da ação supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados, apresenta algo que situa as políticas em uma seara argilosa, porque não existe, até o momento, qualquer definição de que padrão seja esse que poderia servir de base para a avaliação da oferta educacional, como já problematizado por Lourdes Marcelino e Graziela Maia (2007).

Desta forma, embora desde a Constituição Federal de 1988 a expressão “garantia de padrão de qualidade” esteja presente no artigo 206 e, desde as mudanças inseridas com a Emenda Constitucional nº 14, de 1996, o artigo 211 tenha inserido a expressão “padrão mínimo de qualidade do ensino”, não se observaram esforços efetivos dos governos para definir tais expressões. Isto serviu para obscurecer o papel da União na garantia desse suposto padrão para todas as escolas públicas brasileiras, cuja função será dirigir recursos justamente para aqueles entes federados que necessitem de sua ação supletiva e redistributiva para equalizar as oportunidades educacionais.⁷⁹

A legislação ordinária, como a LDB, a Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), e a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), pouco colaborou para resolver a questão do padrão mínimo de qualidade do ensino.

A LDB, em seu artigo 4º, inciso IX, parece tentar avançar um pouco na definição de qualidade de ensino ao estabelecer que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de “padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”. Entretanto, ao não especificar que insumos são esses e não oferecer indicativos sobre as quantidades mínimas por aluno, termina desprovido o cidadão de possibilidades de acionar, efetivamente, o poder público para o seu exercício.

O artigo 74, parágrafo único, além de não colaborar para as especificações necessárias, termina por restringir o direito, porque avança no sentido de encaminhar para a definição de um custo aluno que expresse essa qualidade, mas, por outro lado, restringe esse conceito somente ao ensino fundamental, como pode ser observado a seguir:

⁷⁹ A análise da função supletiva da União em uma perspectiva histórica pode ser encontrada em Duarte e Teixeira (1999).

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino. (BRASIL, 1996e).

Obviamente, para além das questões de definição legal, é necessário reconhecer que o assunto qualidade de ensino não parece ser de fácil solução, embora seja reivindicação permanente da sociedade civil e esteja presente nos debates dos meios políticos e acadêmicos, fazendo parte da agenda mais premente dos pesquisadores brasileiros da área de educação. Analisando o regime de colaboração no Brasil, Cury reconhece que tal regime “seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado”, dado o grande número de estados e municípios que compõem a federação brasileira (CURY, 2006, p. 123).

A Lei nº 9.424, no artigo 13, incisos de I a VI, ao fixar os critérios a serem considerados para os ajustes progressivos de contribuições correspondentes a um padrão mínimo de qualidade, nesse caso também referido ao ensino fundamental, dá alguns indicativos sobre indicadores de qualidade, como:

- 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 cidade;
- VI – busca do aumento do padrão de qualidade do ensino. (BRASIL, 1996f).

Parece ser consenso entre educadores, pais e sociedade em geral que a limitação do número de alunos por sala de aula, a capacitação permanente dos profissionais de educação, a jornada de trabalho que contemple atividades docentes e outras demandas da ação profissional e o reconhecimento da complexidade de funcionamento da escola pela sua realidade e localização são critérios importantes que incorporam qualquer definição de padrão de qualidade do ensino, embora não dê conta de toda a sua complexidade.⁸⁰

O PNE também parece contribuir um pouco para esclarecer a definição do padrão mínimo de qualidade de ensino, mas limita sua contribuição à definição exclusiva de padrões mínimos nacionais de infra-estrutura física das escolas, com definição de prazos que,

⁸⁰ Problemática do conceito de qualidade articulada com categorias quantificáveis e não-quantificáveis que expressam condições para a oferta de um ensino de qualidade podem ser encontradas em Rubens Camargo et al. (2006).

infelizmente, não foram observados pelos gestores públicos da esfera federal, inviabilizando avanços sobre a questão.

Se a legislação básica e complementar ainda deixa obscura a questão da oferta educacional de qualidade, busca especificar as responsabilidades dos entes federados com o ensino. Dessa forma, a Constituição Federal — já modificada pela Emenda Constitucional nº 14 —, no artigo 211, define que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil (§ 2º), e que os estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente nos ensinos fundamental e médio (§ 3º), sendo apontado que, 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 (§ 4º).⁸¹

A LDB em muito reedita as determinações da Constituição Federal de 1988 para a organização da educação nacional, reforçando, no artigo 8º, a necessidade da organização dos sistemas de ensino dos entes federados em regime de colaboração, imputando à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas, exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

Ademais, pelas definições do artigo 9º, a União deve incumbir-se, dentre outros, dos seguintes aspectos: 1) 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; 2) estabelecer, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, as quais nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos de modo a assegurar formação básica comum; e 3) assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Os estados, conforme o artigo 10º da LDB, devem: 1) responsabilizar-se pelas instituições de seu próprio sistema; 2) definir com os municípios formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, a qual deve assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do poder público; 3) elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação,

⁸¹ Para discussão sobre a responsabilidade dos entes federados com o ensino fundamental, ver Davies (2008b).

integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios; 4) autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar instituições de ensino superior e seus estabelecimentos de ensino; 5) baixar normas complementares para seu sistema de ensino; e 6) assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.

Os municípios, conforme o artigo 11, estão responsabilizados por 1) organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados; 2) exercer ação redistributiva em relação às suas escolas; 3) baixar normas complementares para seu sistema de ensino; 4) autorizar e credenciar os estabelecimentos de seu sistema de ensino; e 5) oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.⁸²

A divisão das responsabilidades entre os entes federados remete à compreensão da ausência de organização de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao contrário, a LDB incorpora a idéia de organização de sistemas autônomos de ensino por parte dos entes federados, ficando ausentes mecanismos de articulação, como proposto no processo de elaboração da LDB pelo Fórum Nacional em Defesa da Educação Pública.

Segundo Maria Aparecida Muranaka e César Minto, a idéia de sistema, naquele momento, estava embasada em um conceito abrangente de educação, o qual implica a necessidade de articular vários direitos sociais, “cujo atendimento tem a ver com grau de humanidade e cidadania que se deseja alcançar” (2002, p. 47). Nessa perspectiva, fica descartada a compreensão de um sistema nacional como justaposição de inúmeros sistemas fragmentados de ensino, o que parece ter sido contemplado pela LDB aprovada.

Juca Gil (2007, p. 10) informa que a proposta defendida pela sociedade civil no processo de elaboração da LDB⁸³ previa a existência de um Fórum Nacional de Educação, como instância de consulta e articulação com a sociedade; o Conselho Nacional de Educação, como órgão normativo e de coordenação, e o Ministério da Educação, como órgão executivo do sistema. O autor também concorda que a LDB não garantiu a construção de um sistema nacional no Brasil, porque “os ‘sistemas’ educacionais distrital, estaduais, municipais e da União não possuem uma interação organizacional provida de intencionalidade e coerência,

⁸² Ao Distrito Federal cabem as competências referentes aos estados e aos municípios.

⁸³ Projeto de Lei 1.258-C, de 1988 (BRZEZINSKI, 1998).

protegidos sob o princípio da autonomia constitucional conferido aos entes federados.” (2007, p. 10-11).

José Marcelino de Rezende Pinto colabora com essa análise ao ponderar que, embora no Brasil existam três sistemas de ensino, estes convivem como “desconhecidos, são sistemas amplos, complexos, que apresentam grandes diferenças entre si e no interior de cada sistema” (1996, p. 12). Tal realidade pode ser observada pela divisão de responsabilidade na oferta das diferentes etapas do ensino, como demonstrado a seguir por meio da distribuição percentual das matrículas.

Tabela 3.1 - Ensino brasileiro – distribuição percentual das matrículas por dependência administrativa, em 2006

Etapa / Dep. Adm.	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Total
Creche	0,1	1,2	63,0	35,7	100
Pré-escola	0,0	4,0	70,2	25,8	100
Ensino fundamental	0,1	35,5	54,0	10,4	100
Ensino médio	0,8	85,2	2,1	12,0	100
Ensino superior *	13,0	10,7	3,0	73,2	100

Fonte: INEP/MEC

* Dados do ensino superior referem-se a 2005.

O fato de a maior parte do atendimento em creches estar concentrada nos municípios (63%), com participação insignificante da União (0,1%) e dos estados (1,2%), mas com presença considerável da rede particular (37,7%), revela que essa etapa da educação básica cuja taxa de atendimento, em 2000, foi de 9,4% do total da população até 3 anos de idade (PINTO, 2006, p. 205) — ainda precisa de maiores compromissos do poder público para ser ampliada. A única forma de alcançar tal ampliação é o reconhecimento da importância dessa fase para a formação dos indivíduos, levando à compreensão de que a educação nessa etapa não é de responsabilidade exclusiva dos municípios, ente federado com menor disponibilidade de recursos para exercer suas funções, mas sim responsabilidade que deve ser compartilhada com os demais entes federados, demandando, portanto, o exercício do regime de colaboração e da função supletiva e redistributiva da União.

Da mesma forma, o atendimento da pré-escola é concentrado nos municípios (70,2% do total), sem qualquer participação da União e com insignificante participação dos estados (4%). O atendimento particular (25,8%) ainda parece ser a válvula de escape para grande percentual da população excluída dessa etapa do atendimento público. Em 2000, a taxa de atendimento da população de 4 a 6 foi de 61,4% (PINTO, 2006, p. 205).

A maior concentração do atendimento ao ensino fundamental na rede municipal (54%) denuncia o processo acelerado de municipalização, motivado pela política de financiamento da educação implementada após 1996, já que, em 1995, o atendimento municipal representava apenas 30% do total da oferta, ficando a maior parte sob a responsabilidade do Estado (57,2%). O ensino fundamental, como etapa obrigatória, está quase em processo de universalização, atingindo, em 2000, 94,3% de atendimento da população de 7 a 14 anos de idade, segundo dados do INEP, embora ainda existam cerca de 1.546.108 crianças de 7 a 14 anos excluídas do sistema educacional (JACOMINI, 2008, p. 21).⁸⁴ A menor participação da rede privada (10,4%) revela que a população, quando tem oportunidade, usufrui a oferta pública, o que não tem acontecido adequadamente na educação infantil, por existir uma oferta muito menor do que a demanda existente.

No caso do ensino médio, a oferta mais significativa ocorreu na rede estadual de educação (85,2%), sendo complementado pela rede privada (12%), principalmente, e municipal (2,1%) e federal (0,8%). A taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos, em 2000, segundo o INEP, foi de 83%.

Com outra lógica em relação à educação básica, o ensino superior tem a predominância do capital privado (72,2% das matrículas), com pequena participação federal (13%), estadual (10,7%) e municipal (3%), em 2005. Esses dados sobre a oferta do ensino superior no Brasil denunciam que, paradoxalmente, a democratização do acesso (aumento de 153% nas matrículas de 1995 a 2005), com taxa de atendimento bruto de 18,6% e de atendimento líquido de 10,5% (PNAD/IBGE 2004), tem ocorrido paralelamente à queda acentuada na qualidade, já que tal expansão é articulada à mercantilização do ensino superior (CUNHA, 2004; MANCEBO, 2004). De fato, deve-se reconhecer o aumento das matrículas em instituições públicas, federais (58%), estaduais (99%) e municipais (44%), de 1995 a 2005, mas em percentual bem inferior ao crescimento do ingresso em instituições privadas (208%), segundo dados do INEP.

Quando se trata de ampliação da oferta em detrimento da qualidade — em qualquer nível de ensino a que se refira —, percebe-se um rompimento com os princípios previstos na Constituição Federal, que devem reger o ensino em todo país, conforme artigo 206:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

⁸⁴ A Lei 11.274, de 06 de fevereiro de 2006, modifica os artigos 20, 30, 32 e 87 da LDB ampliando o ensino fundamental para nove anos, iniciando aos seis anos de idade. A implementação está prevista até 2010.

- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;⁸⁵
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade. (BRASIL, 2008a, p. 136).⁸⁶

A dificuldade de colocar em prática tais princípios ocorre, por um lado pela hegemonização da expansão de uma concepção mercadológica da educação, e por outro, pelas dificuldades decorrentes da inexistência de um sistema nacional de educação e de esforços nacionais articulados para fazer valer o direito à educação em 26 estados, um Distrito Federal e 5.561 municípios⁸⁷, com enormes desigualdades socioeconômicas. O desafio exige muito mais do que proclamação de direitos, mas o compromisso efetivo para fazer valer o direito à educação, ou seja, condições materiais que o viabilizem.

Dessa forma, não basta definir as responsabilidades pela oferta, como indicado no artigo 211; o contexto exige um eixo de intervenção que permita ao país superar os índices inaceitáveis de exclusão educacional, tendo claro que eles fazem parte de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural, que não poderão ser modificadas somente no âmbito da superestrutura, pela ação do Estado.

A expectativa de que um Plano Nacional de Educação, previsto no artigo 214 da Constituição Federal, viesse garantir a articulação e o desenvolvimento dos sistemas de ensino — levando à erradicação do analfabetismo (I), à universalização do atendimento (II), à melhoria da qualidade do ensino (III) e à promoção humanística, científica e tecnológica do país (V) — não se confirmou. O PNE aprovado em 2001, embora tenha incorporado nas diretrizes parte das proposições do Fórum de Defesa da Educação Pública, não garantiu o investimento necessário para a qualificação efetiva da oferta educacional no país, como veremos ao tratar da matriz de financiamento da educação no Brasil.

⁸⁵ Inciso V, com mudança da Emenda Constitucional n° 19/98, que retirou a garantia do Regime Jurídico Único para todas as instituições mantidas pela União, sem dúvida como estratégia de reforma do Estado e de precarização das condições de trabalho do funcionalismo federal.

⁸⁶ A Emenda Constitucional n° 53 modifica o artigo V, desmembrando a questão do piso profissional, agora contemplado em novo inciso, o VIII, com a seguinte redação: “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos da lei federal”. A Lei Complementar 11.738, de julho 2008, definiu o piso de R\$ 950,00 para 40 horas de trabalho semanais. Cinco estados (MS, PR, RS, SC e CE) entraram com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, junto ao Supremo Tribunal Federal, questionando os termos da lei.

⁸⁷ Indicadores Sociais Municipais 2000. IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 03 mar. 2008.

3.3 A matriz de financiamento da educação pública

A educação pública brasileira conta com fontes determinadas de financiamento, previstas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, quais sejam: 25%, no mínimo, provenientes das receitas de impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, e nunca menos de 18% das receitas decorrentes de impostos da União. Alguns estados aplicam percentuais superiores ao mínimo definido constitucionalmente, como o Acre (30%), Amapá (28%), Goiás (28%), Mato Grosso do Sul (30%), Mato Grosso (35%), Rio Grande do Sul (35%), São Paulo (30%) e Piauí (30%) (AÇÃO EDUCATIVA, 2008).

Além dessa vinculação constitucional, dentre os recursos definidos para a educação destaca-se a contribuição social salário-educação, instituída em 1964 para assegurar políticas voltadas, especificamente, para o ensino fundamental, até 2006, depois ampliada para toda a educação básica, pela Emenda Constitucional nº 53.

A LDB também apresenta as fontes de recursos destinadas à educação, no artigo 68, sendo: receita de impostos próprios da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios; receita de transferências constitucionais e outras transferências; receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e outros recursos previstos em lei. A LDB avança, no caput do artigo 69, ao definir que os recursos vinculados serão destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) público, evidenciando que, caso o ente federado queira aplicar recursos públicos em educação privada, mesmo que sem fins lucrativos, deverá destinar percentuais superiores ao constitucionalmente vinculado.

Além do mínimo de 18% das receitas de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, a União dispõe de outras fontes de menor monta, como a Contribuição sobre o Lucro Líquido; Contribuição para a Seguridade Social; Receitas Brutas de Prognósticos; Operações de Crédito; Renda Líquida de Loteria Federal; Renda de Órgãos Autônomos; Aplicação dos Recursos do Salário-Educação; Recursos Diretamente Arrecadados e Recursos Diversos (CASTRO, 2001, p. 12), os quais, em geral, quando direcionadas à educação básica, são administrados pelo FNDE, portanto serão especificados no capítulo 5 desta tese.

A utilização dos recursos vinculados à educação é definida no artigo 70 da LDB, que apresenta as despesas consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como no artigo 71, que define aquelas que não devem ser computadas como tal.

Romualdo Oliveira (2001b p. 105-106) é um dos autores que destacam a ausência de proibição explícita do uso dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para o pagamento dos inativos, o custeio das despesas dos hospitais universitários e o

pagamento dos servidores em desvio de função como omissões do artigo 71 da LDB que vêm lesando os recursos da educação. O desvio de função citado pelo autor refere-se à remuneração de funcionários de outras secretarias colocados à disposição da educação, muitas vezes em atividades que não são, necessariamente, relacionadas ao ensino. O desvio de função de servidores da educação para outras atividades alheias à manutenção e desenvolvimento do ensino é explicitamente proibido no inciso VI do artigo 71 da LDB.

Em geral, as distorções mais comumente observadas estão centradas na inclusão de gastos com merenda escolar ou com infra-estrutura urbana, esportiva de lazer, cultural e segurança nas despesas de MDE. Além disso, lesam os recursos da educação as sonegações, isenções e desvios de recursos da educação, indicando a necessidade de efetivo controle social sobre a totalidade dos mesmos.

O fato de a educação ter recursos vinculados motiva algumas análises de que a educação conta com recursos consideráveis para a execução de seus objetivos, faltando, entretanto, eficiência na sua gestão. Tal visão está pautada no entendimento de que a educação é um setor privilegiado por concentrar percentuais consideráveis de recursos vinculados, inclusive em detrimento de outros setores públicos. Lo Bello (1999), por exemplo, concebe que o Estado é incapaz de definir setores de investimento prioritários na educação, em função do excesso de gastos no ensino superior, em detrimento do ensino fundamental. Essa visão coincide com as análises propagadas pelo Banco Mundial (1995) e por atores da política governamental hegemônica desde os anos 1990, para os quais se pressupõe a suficiência de verbas para educação, bastando somente uma melhor distribuição e gestão dos recursos entre os entes federados.

É necessário concordar que é incontestável que no Brasil existem sérios problemas na administração dos recursos públicos, acentuados pelo fraco controle exercido pelos órgãos de fiscalização que favorecem desvios de finalidades das mais diferentes espécies. Entretanto, embora essa realidade resulte na precarização da oferta pública, ela não responde por todos os problemas educacionais. Nesse sentido que a análise de que a educação conta com recursos suficientes é contestada por inúmeros autores, a exemplo de João Monlevade (1997), José Marcelino Pinto (2000) e Nicholas Davies (2004a), principalmente, quando expõem o baixo investimento — cerca de 4,5% — do Produto Interno Bruto (PIB) em educação, quando

comparado com países que garantiram a universalização da educação básica e mantêm um sistema qualificado de oferta pública de ensino superior.⁸⁸

Durante o processo de elaboração do Plano Nacional de Educação, os debates mais intensos estavam centrados nas definições referentes ao financiamento da educação, com proposições expressas da sociedade civil organizada de aumento do PIB em educação, e com efetivo freio do governo para adequar o Plano às diretrizes da reforma do Estado. Nesse período, dois projetos se debatiam, o PNE - proposta do MEC/INEP (PL 4.173/98) e o PNE - proposta da Sociedade Brasileira (PL 4.155-A/98). Enquanto a sociedade civil reivindicava explicitamente o aumento dos recursos para a educação, propondo o alcance de 10% do PIB em dez anos, atingindo a meta de US\$ 1.000 aluno-ano, o MEC centrava sua intervenção no discurso da necessidade de racionalização dos gastos, propondo o alcance da meta de 6,5% a 7% do PIB, incluindo os gastos privados, em dez anos.

O processo resultou em um Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/01) que sofreu nove vetos presidenciais: 1) ampliação da cobertura do Programa de Garantia de Renda Mínima; 2) ampliação e manutenção da oferta do ensino superior público em 40% das vagas; 3) criação de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Superior com 75% dos recursos da União vinculados à educação; 4) ampliação da cobertura do crédito educativo para 30% da população matriculada no ensino superior privado; 5) ampliação de recursos para pesquisa científica e tecnológica; 6) implantação dos planos de carreira do pessoal das áreas técnicas e administrativas no prazo de um ano; 7) elevação dos gastos públicos em educação a 7% do PIB em dez anos; 8) orientação para a implantação, em dois anos, do valor-aluno correspondente aos padrões mínimos de qualidade de ensino, nas diferentes esferas de governo; 9) exclusão dos aposentados e pensionistas das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme dados do relatório da Nota Técnica Conjunta da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (COFF), da Câmara dos Deputados, e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF), do Senado Federal (2001, p. 11).

Em geral, todos os vetos eram relacionados ao financiamento da educação, tendo como argumento a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - Lei Complementar nº 101/2000), a qual exige o equilíbrio entre receitas e despesas obrigatórias de caráter continuado, por meio da indicação da fonte de financiamento (artigo 17), como empecilho para a sua manutenção.

⁸⁸ Excelente discussão sobre o investimento do PIB em educação, ver Relatório do Grupo de Trabalho sobre Financiamento da Educação, publicado na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* de 2003 (v. 82, n. 200/201/201).

Dessa forma, o argumento predominante foi a ausência de indicação de fonte de recursos, o que, segundo a Nota Técnica da Consultoria, não coaduna com a LRF, uma vez que as despesas previstas no PNE “não constituem despesas obrigatórias de caráter continuado, dentro do conceito da LRF.” (COFF/CONORF, 2001, p. 2).

Das nove metas vetadas, vale destacar três, diretamente relacionadas com o tema deste trabalho. A primeira dispunha sobre o percentual de 7% do PIB em educação pública, em dez anos, sob a alegação de que tal dispositivo contraria a LRF⁸⁹ ao não indicar as fontes de recursos e a participação de estados, Distrito Federal e municípios nessa composição. Esse argumento é frontalmente contestado pela Nota Técnica, revelando que a questão de fundo aqui tratada é o desinteresse do gestor na qualificação da oferta pública em educação, mesmo que os discursos e a volumosa propaganda governamental aponte esse setor como central para o desenvolvimento do país, sendo divulgado como uma prioridade de governo.

O veto em relação à segunda meta a destacar — a orientação dos orçamentos nas três esferas governamentais de modo a alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade⁹⁰ — tem como justificativa, com a ressalva do reconhecimento da “inequívoca relevância” da disposição, a inadequação de lei ordinária federal para veicular tal conteúdo, visto que tal lei, segundo o relatório da Consultoria Técnica, “não tem condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculação e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder.” (COFF/CONORF, 2001, p. 11).

Argumento interessante, porque revela que o governo federal o utiliza quando é conveniente, visto que, desde 1995, vem impondo políticas macroeconômicas e setoriais por medidas provisórias, decretos e leis complementares que ferem frontalmente o pacto federativo, como é o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Desvinculação de Receitas da União (incluindo FSE e FEF), sem que tal argumento fosse levantado.

Como estratégia de desresponsabilização do governo federal com a educação, pode-se incluir os Fundos de Estabilização, seja Social de Emergência, Fiscal ou Desvinculação de

⁸⁹ Davies (2002, p.172-173) analisa a LRF indicando que esta deveria se chamar “Lei de Responsabilidade dos Credores”, já que “seu único objetivo é garantir o pagamento da dívida pública externa e interna mediante a contenção de certos (não todos) gastos estatais e não o uso mais racional do dinheiro público [...]”. O autor ainda destaca que a LRF é um limite à expansão e qualificação do sistema, já que impõe limites ao aumento dos gastos com pessoal.

⁹⁰ Para discussão sobre custo aluno e qualidade, consultar Verhine (2006) e Camargo et al. (2006).

Receitas da União,⁹¹ os quais seqüestram 20% dos recursos vinculados, inclusive os da educação, diminuindo o compromisso federal com a qualificação do ensino de 18% dos recursos vinculados, conforme artigo 212 da Constituição, para 14,4%.

Monlevade (1998) e Melchior (1997) já alertavam sobre o prejuízo para a educação pública decorrente da desvinculação dos 20% de recursos com o Fundo Social de Emergência, desde 1994, sob o argumento da necessidade de investimento social, assim como a sua manutenção até a reforma administrativa e previdenciária, quando seria possível combater o *déficit* fiscal. Até 1999, estados e municípios sofreram com essa política, porque os recursos componentes dos Fundos de Participação de estados e municípios, assim como o salário-educação, tinham seus percentuais seqüestrados para garantir avanço da política econômica do governo federal. A pressão dos governos estaduais e municipais reverteu esse seqüestro dos recursos da parte que lhes cabia, mas não a desvinculação dos 20% dos 18% vinculados à MDE, da esfera federal.

No âmbito das relações federativas, o FEF-FSE-DRU representa um processo de recentralização, iniciado pelo governo FHC, mas com continuidade no governo Lula. Davies (2001a, p. 18) também alerta que o descompromisso do governo federal não se restringe ao seqüestro dos recursos pelos fundos de estabilização que retiraram bilhões de reais da educação de estados e municípios, mas também pela Lei Kandir, que desonerou a tributação sobre produtos destinados à exportação, o que, mesmo com uma compensação irrisória, termina por prejudicar o financiamento da educação.⁹²

Por fim, a terceira meta a destacar, dentre as vetadas no PNE pelo governo, diz respeito à proibição da utilização dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento dos inativos, justificado pelos enormes encargos que isso acarretaria aos cofres públicos. Tal veto evidencia que a omissão da LDB em relação ao pagamento dos inativos com recursos do MDE não foi desproposita, fazendo parte de uma concepção que continua considerando a educação um setor privilegiado — portanto, que pode arcar com despesas adicionais mesmo que desvinculadas do seu objetivo —, como uma das estratégias para minimizar os gastos sociais.

⁹¹ Instituídos pelas Emendas Constitucionais de números 01/1992, 10/1996 e 17/1997.

⁹² Discussão sobre os aspectos conflituosos da relação União – estados referentes às compensações da Lei Kandir, desde sua criação, ver Pellegrini (2006). O autor informa que as compensações com a desoneração se aproximaram de 50%, entre julho/98 e junho/00, e que foram inferiores a 30% nos últimos anos (PELLEGRINI, 2006, p. 36).

Obviamente que a contaminação da política educacional pela política macroeconômica vai influenciar nos gastos realizados por cada esfera governamental, como pode ser observado na tabela a seguir:

Tabela 3.2 – Gasto em educação por esfera de governo, em valor constante – 1995-2005

Ano	Unidade da Federação			Total		(%)	
	Municípios	Estados e DF	União	(d)	(a/d)	(b/d)	(c/d)
	(a)	(b)	(c)				
1995	17.143	29.627	14.605	61.376	27,9	48,3	23,8
1996	17.800	31.624	12.683	62.108	28,7	50,9	20,4
1997	17.623	29.981	12.197	59.801	29,5	50,1	20,4
1998	22.466	33.151	13.194	68.812	32,6	48,2	19,2
1999	24.954	31.606	13.464	70.024	35,6	45,1	19,2
2000	25.538	30.276	15.553	71.367	35,8	42,4	21,8
2001	27.037	33.013	15.264	75.313	35,9	43,8	20,3
2002	30.130	33.724	14.685	78.540	38,4	42,9	18,7
2003	30.948	32.366	13.764	77.078	40,2	42,0	17,9
2004	33.889	34.543	15.222	83.654	40,5	41,3	18,2
2005	33.831	36.508	16.614	86.953	38,9	42,0	19,1

Fonte: IPEA-DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC e Almeida.

Elaboração: Castro; Duarte (2007).

No período de 1995 a 2005, do total de gastos em educação, a maior parte foi investida pelas redes estaduais, correspondendo à média de 45%. Em seguida, participaram com mais recursos os municípios, com 35%. A menor participação ocorreu no âmbito da União, 20%, embora, como já discutido nesta tese, a mesma concentre a maior parte dos recursos públicos operados no Brasil. Também é interessante notar uma mudança no padrão de financiamento da educação no decorrer dos anos. Considerando os anos de 1995 a 1998, que correspondem à primeira gestão do governo FHC, os estados eram responsáveis por 49% do total investido em educação no Brasil, seguido pelos municípios (30%) e pela União (21%).

De 1999 a 2002, ocorre uma queda na participação dos estados, agora com 44% do total operado. A União segue a mesma tendência, mas com uma queda, porque passa a participar com 20% do total. Na contramão os municípios aumentam sua participação para 36%. No último período, primeiro mandato do governo Lula, embora não corresponda a uma gestão, porque os dados disponíveis são de 2003 a 2005, portanto os três primeiros anos daquele governo, os municípios continuam aumentando sua participação, representando, agora, 40% do total, praticamente alcançando os estados que, devido à queda na participação em relação ao período anterior, contribuíram com 41% do bolo investido em educação no

período. A União, dando continuidade à queda que vem sendo registrada, participou com 18%.

Embora os estados e o governo federal tenham diminuído sua participação percentual no total dos recursos operados no setor educacional, de 1995 a 2005, na realidade, houve um aumento real na participação dos três entes federados, mas aumentos significativamente diferenciados. De 1995 a 2005, os municípios tiveram 97% de aumento nos gastos da educação, estados 23% e a União apenas 14%. No caso de estados e municípios, Castro e Duarte (2007) compreendem que essa mudança decorreu, em grande medida, pela instituição do FUNDEF e pela acelerada municipalização do ensino fundamental.

Entretanto, como o eixo de discussão deste trabalho é a papel da União no financiamento da educação básica, devem-se problematizar os motivos dessa mudança no padrão de financiamento, sendo que parte se responde pelo ônus causado pela Desvinculação dos Recursos da União (DRU) no setor educacional. O descompromisso de cada governo com a melhoria da qualidade da educação se revela na reedição sistemática da DRU, minimizando sobremaneira os recursos que deveriam servir para que a União cumprisse adequadamente sua função supletiva e redistributiva. Nesse sentido, César Callegari (2008b) informa que, em consequência da DRU, nesses últimos 14 anos, R\$ 100 bilhões já deixaram de ser investidos em educação.⁹³

Não por acaso, esse tipo de descompromisso federal com a educação confronta, por exemplo, com as determinações dos artigos 74 e 75 da LDB que acenam para a necessidade de definição de um padrão mínimo de oportunidades educacionais, articulando com o cálculo de um custo aluno que possa assegurar essa qualidade. Como discutido anteriormente, não tendo definido qual padrão mínimo de qualidade seria esse, ou melhor, quais insumos estariam presentes nesta oferta educacional, como se faz possível calcular um custo mínimo por aluno que viabilize tal qualidade?

A questão parece ficar ainda mais complexa quando encaminha para a necessidade de a União realizar um cálculo anual que considere as variações regionais e as modalidades de ensino. Parece que, sem a definição de qualidade, que deve ser expressa em um custo por aluno, é muito difícil que a esfera central tenha condições de estimar um custo mínimo por aluno que represente um critério de qualidade, sobretudo num contexto em que existem fortes pressões dos interesses econômicos hegemônicos para a minimização dos gastos em políticas públicas.

⁹³ Salomão Ximenes (2006) realiza interessante estudo sobre a política de fundos para a educação no qual problematiza as perdas para o setor educacional decorrentes da política de desvinculação dos recursos da União.

José Marcelino de Rezende Pinto (2006) relata que a falta de compromisso do governo federal em cumprir as determinações constitucionais em relação ao custo aluno-qualidade levou a Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁹⁴ a assumir esta questão como uma de suas bandeiras de luta, elaborando uma proposta de Custo Aluno-Qualidade (CAQ) baseada em uma metodologia participativa que envolveu representantes de entidades, pais, alunos e especialistas, em trabalho desenvolvido de 2002 a 2007.⁹⁵

Esse esforço coletivo trouxe importantes contribuições, a começar pelo conceito de qualidade, entendido como um conceito em construção, que deve “ser elaborado com a participação ativa dos principais envolvidos e interessados no processo educacional.” Aqui os insumos adequados são percebidos como condição imprescindível para o alcance da qualidade do ensino e para a “efetividade dos processos de ensino e aprendizagem.” (PINTO, 2006, p. 211).

O estudo toma como parâmetro diferentes insumos que venham a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino: tamanho da escola; instalações; recursos didáticos em qualidade e quantidade suficientes; razão alunos/turma; remuneração do pessoal; formação continuada; jornada de trabalho que inclua horário de planejamento, avaliação e atividades com a comunidade; jornada do aluno; projetos especiais e gestão democrática da escola. Cada insumo considerado é problematizado para o qual se define parâmetros quantitativos e qualitativos.

A metodologia adotada na construção do CAQ inovou em relação a estudos anteriores sobre custo aluno porque, ao separar os custos de implantação dos custos de manutenção e atualização, desenvolveu toda a análise a partir da simulação de construção de escolas com diferentes características estruturais e de atendimento para as diversas etapas da educação básica. Essa simulação ainda incluiu a definição de um Plano Referencial de Cargos e Salários, considerando piso salarial e perfil mínimo de formação para todos os profissionais que atuam na escola (nível médio técnico). Por fim, incluiu os custos de bens e serviços, de administração e de formação continuada.

A fértil discussão resultou na definição de um Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi). A inclusão do termo “inicial” na definição do custo aluno partiu do entendimento de que o horizonte não seria a escola de qualidade ideal, mas uma proposta que contribuísse, efetivamente, na construção de escolas de qualidade, a partir de parâmetros concretos que

⁹⁴ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação é constituída por uma articulação de organizações e movimentos sociais comprometidos com a defesa educação pública, criada em 1999. Disponível em: <<http://www.campanhaEDUCAÇÃO.org.br/>>. Acesso em: 19 jun. 2008.

⁹⁵ O resultado final da construção do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), ver Carreira e Pinto (2007).

pudessem orientar a luta pela qualificação da oferta pública. A síntese dos resultados obtidos é apresentada na tabela a seguir:

Tabela 3.3 - Síntese do CAQi por etapa da educação e localização da escola – em 2005

Etapa da educação básica	CAQi em R\$	Fator de ponderação
Creche	3.783	2,40
Pré-Escola	1.659	1,04
Ensino Fundamental – séries iniciais	1.618	1,00
Ensino Fundamental – séries finais	1.591	0,98
Ensino Médio	1.645	1,01
Educação do Campo – séries iniciais	1.997	1,39
Educação do Campo – séries finais	2.048	1,28

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
Exclui gastos com alimentação.

Pinto argumenta que os valores do CAQi relacionados ao percentual do PIB *per capita* apresentam montantes muito próximos aos praticados na Argentina, Chile, Colômbia e México, portanto revelam o realismo da proposta (2006, p. 223), embora seus valores sejam consideravelmente superiores ao estabelecido para o FUNDEF, em 2005 (considerando a oferta de 1ª a 4ª séries urbanas, o valor do CAQi é 161% maior que o *per capita* do FUNDEF). Além disso, os fatores de ponderação adotados pelo CAQi são baseados em estudo que, de fato, considera as diferentes características das etapas e modalidades da educação básica, não deixando de considerar os recortes de equidade a partir de adicionais para atender às especificidades por condição de pobreza ou fragilização social (PINTO, 2006, p. 223).

A proposta de CAQi da Campanha Nacional pelo Direito à Educação obviamente embute a necessidade de a União exercer sua função supletiva e redistributiva, corrigindo, progressivamente, as disparidades de acesso e garantindo o padrão mínimo de qualidade de ensino, como previsto no artigo 75 da LDB. Entretanto, como já exposto, pouco se fez, tanto no sentido de estabelecer o padrão mínimo de qualidade, quanto para definir uma fórmula de cálculo que o possa expressar, considerando a capacidade de atendimento e o esforço fiscal de estados, municípios e Distrito Federal.

Embora a LDB, nos artigos 75 e 76, não restrinja a questão da definição de um custo aluno qualidade ao ensino fundamental, a política desenvolvida pelo governo federal articulada com as orientações dessa lei foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), sendo a política de maior impacto, no sentido de mudança da lógica de financiamento da educação, desde a

Constituição Federal de 1988, afetando, claramente, o modelo de relações federativas existentes até então, no campo educacional.

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

O contexto de criação do FUNDEF explicita um momento da política econômica brasileira em que existe grande influência do capital internacional, por meio de suas agências, em especial o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial — este último influenciando, particularmente, as políticas educacionais. Os compromissos assumidos pelo país, como o de pagamento da dívida externa e de alcance das metas de *superávit* fiscal negociadas pelo governo com o FMI, desde 1995, exigem um claro redimensionamento das políticas públicas, com a focalização das políticas sociais em segmentos específicos da população, rompendo com o critério universalista consagrado na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, Davies chama a atenção para a necessidade de, ao analisar o FUNDEF, localizá-lo no “contexto das políticas educacionais inspiradas em orientações dos organismos representativos do capital internacional hegemônico, em particular o Banco Mundial”, indutor de políticas de contenção de gastos sociais, de focalização de políticas e de participação da sociedade no financiamento das políticas educacionais (por contribuições diretas ou trabalho voluntário) (DAVIES, 2001a, p. 15).

Além do contexto macroeconômico, vários autores — dentre os quais, Melchior (1997) e Oliveira, R. (2001) — apontam como um dos motivos para a criação do Fundo o não cumprimento, por parte do governo federal, do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O texto aprovado em 1988 determinava, antes da EC n. 14, que pelo menos 50% dos recursos provenientes dos impostos vinculados à educação deveriam ser investidos na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental.⁹⁶

Oliveira, R. (2001) destaca a confusão interpretativa do artigo 60 em relação a qual âmbito se aplicava o percentual mínimo de 50% para o ensino fundamental. O Tribunal de Contas da União (TCU) avaliava que seria a cada ente federado, separadamente, por isso indicava a inconstitucionalidade do orçamento federal (MELCHIOR, 1997, p. 3). A União argumentava que seria para o conjunto dos entes federados, interpretação conveniente porque,

⁹⁶ O parágrafo único do artigo 60 do ADCT determinava o prazo de 10 anos para que as universidades públicas descentralizassem suas atividades, de forma a atender com o ensino superior as cidades de maior densidade populacional. Esse conteúdo já não aparece na redação da pela EC n° 14.

de fato, os três entes juntos extrapolavam os 50% nessa etapa da educação. Mas, quando tomados individualmente, apenas a União não alcançava esse percentual, colocando-se em situação de inconstitucionalidade, fazendo com que suas contas fossem questionadas pelo TCU. Jorge Abrahão de Castro (1998, p. 138) informa que estados e municípios já despendiam a maior parte de seus recursos em educação, portanto estavam de acordo com as determinações legais; os estados gastaram, em 1995, 68,4% dos recursos de MDE no ensino fundamental, e os municípios, 59%, ou seja, apenas a União estava claramente fora do que determinava a Constituição Federal de 1988, despendendo apenas 22,9% dos recursos em ensino fundamental.

Dessa forma, em 1995 eram evidenciados vários problemas além da pressão do TCU pelo não cumprimento do artigo 60: a necessidade de avançar no pacto que previa um piso salarial para o magistério, já contemplado na Constituição;⁹⁷ o desequilíbrio na oferta entre as redes de ensino no interior dos estados e entre regiões; a aplicação inadequada de recursos, além das influências internacionais para políticas de focalização na pobreza, num contexto de avanço das propostas minimalistas de Estado.⁹⁸

O FUNDEF parece ter sido a melhor solução encontrada para resolver, simultaneamente, vários problemas: 1) o não cumprimento do pacto pela valorização do magistério; 2) o constrangimento causado pelo artigo 60 referente à aplicação obrigatória dos 50%, no mínimo, no ensino fundamental; 3) a pressão dos organismos internacionais para a focalização dos gastos sociais; e 4) o problema da desigualdade de condições de oferta entre as redes de ensino nos estados. Apesar dessa variedade de motivos, o discurso governamental enfatiza como justificativa de criação do Fundo a necessidade de maior equilíbrio no investimento em ensino fundamental entre os estados e regiões, a valorização do magistério e o acompanhamento da sociedade (MEC, 2002).

A implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi definida pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, a qual determina que nos dez primeiros anos da promulgação da Emenda, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinarão não menos de 60% dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino sejam aplicados no ensino

⁹⁷ O Pacto pela Valorização do Magistério foi assinado em 1994 pelo governo Itamar Franco e pelas entidades participantes do Fórum Permanente de Valorização do Magistério, o qual congregava as entidades governamentais e não-governamentais, como CONSED, UNDIME e CNTE, dentre outras (CAMARGO, R., 1995).

⁹⁸ Souza Júnior (2003) e Gemaque (2004) ainda destacam como importante referência para a análise da origem do FUNDEF a Conferência Mundial de Educação para todos, realizada em Jomtien, em 1990, e o Plano Decenal de Educação (1993/2003).

fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

Ao obrigar a aplicação dos 60% dos recursos vinculados para estados e municípios no ensino fundamental, a EC n° 14 resolve a questão da focalização dos gastos e o constrangimento causado pelo artigo 60, referente à aplicação obrigatória dos 50%, no mínimo, no ensino fundamental, porque eximiu o governo federal da responsabilidade com a educação fundamental ao comprometê-lo a atuar na erradicação do analfabetismo e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental com “nunca menos que o *equivalente* a trinta por cento dos recursos vinculados” (BRASIL, 1996c – grifos nossos). Dessa forma embutiu, maliciosamente, a possibilidade de utilizar recursos do salário-educação para compor esse percentual, o qual já é recurso dessa etapa da educação básica desde a sua criação, em 1964.

Isto revela que o FUNDEF contemplou a proposição do governo federal de subvincular 60% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino de estados e municípios ao ensino fundamental, dessa vez, sem ponderar a questão federativa, ao mesmo tempo em que diminuiu tremendamente sua responsabilidade com essa etapa da educação básica.

A Emenda n° 14 define que a distribuição de responsabilidades e dos recursos entre estados e municípios será assegurada mediante a criação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um fundo de natureza contábil, composto por 15% do Fundo de Participação dos Municípios — FPM; Fundo de Participação dos Estados — FPE; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços — ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações — IPI-exp; Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir).

A distribuição do FUNDEF em cada estado, entre este e seus municípios, deverá ser proporcional ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental. A participação da União é prevista na complementação dos recursos dos fundos nos quais o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, mínimo este definido pelo governo federal a cada ano. Essa fórmula é a justificativa para a solução da desigualdade de condições de oferta do ensino fundamental entre as redes de ensino dos estados.

No processo de regulamentação da Emenda Constitucional n° 14, a Lei 9.424/96 define a metodologia a ser utilizada pelo governo para calcular o valor mínimo anual por aluno. Segundo essa lei, o valor mínimo aluno ano “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” (§ 1º), tendo como base os dados do censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto, anualmente (§ 2º).

Embora claramente definida, o governo federal não utilizou essa metodologia, fixando valores mínimos por aluno sempre inferiores ao previsto na lei acima referida. Essa metodologia deveria ser utilizada até 2001 (cinco anos a partir da vigência da EC nº 14/96), tempo de transição para que houvesse um ajuste progressivo do *valor mínimo anual por aluno* para um valor que correspondesse ao custo do *padrão mínimo de qualidade do ensino*, definido nacionalmente. Os valores estabelecidos desde a criação do FUNDEF e o número de estados que receberam complementação podem ser verificados na tabela a seguir.

Tabela 3.4 - Valor-aluno/ano FUNDEF, por ato presidencial, de 1997-2006 – em valores nominais

Ano	Valor 1ª a 4ª séries	Valor 5ª a 8ª séries e educação especial	Número de estados complementados
1997	300,00	300,00	
1998	315,00	315,00	6
1999	315,00	315,00	8
2000	333,00	349,65	5
2001	363,00	381,15	4
2002	418,00	438,90	4
2003	462,00	485,10	4
2004	564,63	592,86	6
2005 – urbano	620,56	651,59	6
rural e EE	632,97	664,00	
2006 – urbano	682,60	716,73	3
rural e EE	696,25	730,38	

Fonte: Manuais do FUNDEF; Relatório Sintético FUNDEF (1998-2002); Relatório GT (2003); SIAFI; MEC.

O fato de a complementação da União aos estados e ao Distrito Federal, prevista no artigo 6º da Lei 9.424/96, estar vinculada ao valor que ela mesma estipula como mínimo parece ter influenciado diretamente a sua política, a começar pelo não cumprimento da legislação no que diz respeito aos critérios de cálculo para definir o valor-aluno/ano. Além disso, como destaca Gemaque (2004, p. 150), o governo federal sequer garantiu o aumento do valor-aluno conforme um índice de correção que acompanhasse a inflação, o que impediria a desvalorização dos recursos. Convertendo o valor inicial do FUNDEF, R\$ 300,00 em dezembro de 1997, para dezembro de 2006, pelo IGP-M, o valor mínimo do Fundo seria R\$ 722,18, não R\$ 682,60 que vigorou para as matrículas urbanas de 1ª a 4ª séries. Se convertido pelo INPC do mesmo período, o valor seria R\$ 560,81, neste caso poderíamos dizer que o estabelecido em lei representou um aumento real de 22% no período.

Pautada na conversão dos valores pelo IGP-M, Gemaque conclui que, da mesma forma que valores deflacionados diminuam no decorrer dos anos, também parece ter havido uma diminuição do compromisso da União ao longo desse tempo. A análise dos valores executados no ensino fundamental de 1998 a 2002, com e sem o FUNDEF, evidencia este, embora tenha colaborado para diminuir as desigualdades no interior dos estados, terminou por aprofundar as desigualdades inter-regionais ao não realizar a complementação devida, mesmo que o FUNDEF tenha permitido a diminuição das desigualdades intra-regionais (GEMAQUE, 2004).

O Relatório Sintético do FUNDEF 1998-2002 esclarece que a complementação da União, nesse período, representou em média 2,8% do total de recursos do Fundo (MEC, 2002, p. 7). Dessa forma, o “efeito Robin Hood” do FUNDEF está calcado na transferência de recursos no interior dos estados como efeito equalizador, não no compromisso da União, como principal concentradora de recursos públicos (70,6% do total, em 1996), em redistribuir e suplementar recursos dos demais entes federados para garantir a qualificação dos sistemas de ensino (PINTO, 1999, p. 96).

Se as disposições básicas para o cálculo do valor mínimo por aluno/ano não foram respeitadas, que dirá a previsão de ajustes progressivos de contribuições para o alcance de um valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente, previsto no artigo 13 da Lei 9.424/96, levando em consideração: o estabelecimento de número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; a capacitação permanente dos profissionais de educação; jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes; a complexidade de funcionamento; a localização e atendimento da cidade; e a busca do aumento do padrão de qualidade do ensino.

Veja-se que a idéia era definir um *valor mínimo anual por aluno* que servisse como referência para corrigir as distorções resultantes da diversidade de capacidade de arrecadação de estados e municípios, isto porque tal diversidade levava os entes federativos a ter diferenças muito significativas no gasto por aluno. O argumento era de que o FUNDEF poderia colaborar para distribuir de forma mais equitativa os recursos, tendo como norte o alcance de um padrão de qualidade do ensino.

A Tabela 3.4 evidencia que somente a partir de 2000 o governo implementou a diferenciação, prevista no artigo 2º, § 2º, da Lei nº 9.494/96, de valores para as diferentes etapas e modalidades do ensino fundamental, separando em 1ª à 4ª séries, 5ª à 8ª e educação especial, embora não esclareça qual critério utilizou para definir a diferença de 5% entre as séries iniciais e finais do ensino fundamental e da educação especial.

A definição efetiva dos fatores de ponderação entre os níveis e tipos de estabelecimentos ocorre no momento da definição dos valores do FUNDEF para 2005, por meio do Decreto nº 5.374, de 17 de fevereiro, sendo este referendando para o último ano do FUNDEF, pelo Decreto nº 5.690, de 3 de fevereiro de 2006, dessa vez contemplando a zona urbana e rural, já prevista em lei desde 1996, mas nunca cumprida. Dessa forma, os fatores de ponderação instituídos em 2005 previam como base o valor das séries iniciais do ensino fundamental urbano (1,00), sendo acrescido 2% para as séries iniciais das escolas rurais (1,02); 5% para as quatro séries finais das escolas urbanas (1,05); 7% para as quatro séries finais das escolas rurais e para a educação especial do ensino fundamental urbano e rural (1,07).

Ao que tudo indica, também em 2005, o governo federal, agora sob gestão de Lula, considerou, exclusivamente, para definição do custo, as suas próprias prioridades, não rompendo com a linha governamental que instituiu e implementou o FUNDEF na primeira gestão FHC. Tal situação de descumprimento da Lei 9.424/96 levou a inúmeras ações no Judiciário para garantir o ressarcimento da dívida da União com estados e municípios,⁹⁹ como pode ser observado em relação aos valores instituídos por decreto presidencial e aqueles decorrentes do cálculo, caso fosse respeitada a lei, conforme exposto a seguir.

Tabela 3.5 – Valor-aluno/ano FUNDEF, por ato presidencial e pela Lei 9.424/96, e débito da União com a complementação do Fundo (1998-2004)¹⁰⁰

Ano	Valor anual Decreto Presidencial	Valor legal art. 6º da Lei 9.424/96 (em R\$)**	Complementação efetuada pela União (em milhões)	Complementação prevista em lei (em bilhões)	Diferença entre a complementação da União e a prevista em lei (em bilhões)
1998	315,00	418,78	487	2,0	1,6
1999	315,00	453,10	580	2,6	2,0
2000	333,00*	511,35*	486	3,1	2,6
	349,65**	536,91**			
2001	363,00*	585,38*	392	3,5	3,1
	381,15**	614,65**			
2002	418,00*	685,66*	496	3,9	3,4
	438,90**	719,95**			
2003	446,00*	786,16*	395	4,4	3,9
	468,30**	825,47**			
2004	537,71*	864,00***	701***	5,0***	4,3***
	564,60	907,00***			

⁹⁹ Juca Gil informa que em reunião do Conselho Federal de Controle Social do FUNDEF, realizada em 2001, o presidente do Conselho comunicou a existência de 86 ações cautelares contra o Fundo, sendo que apenas quinze conseguiram liminares para sair do FUNDEF. Posteriormente, seis foram cassadas (2007, p. 124).

¹⁰⁰ Arelaro (2007, p. 11) também apresenta tabela com cálculos de valor-aluno, de 1997 a 2006, caso a Lei 9.424/96 tivesse sido cumprida.

Fonte: SANTOS, K. (2007). Dados de 1998 a 2003 coletados no Relatório “Estudo sobre o valor mínimo nacional do FUNDEF”, realizado pelo Grupo de Trabalho – MEC (instituído pelas Portarias nº 71 e nº 212, de 2003).

* Valores anuais destinados às matrículas de 1ª à 4ª séries;

** Valores anuais destinados matrículas de 5ª à 8ª séries e Educação Especial;

*** Valores anuais correntes estimados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização do Congresso Nacional.

A pertinência dos dados sistematizados por Kátia Santos (2007) é confirmada pela Decisão 871/2002 do Tribunal de Contas da União, decorrente de uma auditoria do FUNDEF, solicitada pela Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara de Deputados, que problematiza amplamente a concepção de custo aluno-qualidade e de valor mínimo nacional por aluno previstos na legislação. O documento do TCU corrobora com a interpretação em relação ao cálculo do valor-aluno inicial pela média nacional do FUNDEF e questiona a não inserção da previsão de novas matrículas no cálculo do coeficiente de distribuição dos recursos do Fundo, dentre outras críticas realizadas no sentido do não cumprimento do papel previsto para o governo federal nessa política de financiamento da educação fundamental.

Por isso, os dados da Tabela 3.5 denunciam o descompromisso da União não somente em cumprir a lei, mas especialmente em exercer seu papel supletivo e redistributivo, uma vez que acumulou um débito de R\$ 21 bilhões em relação aos fundos de estados e municípios, entre os anos de 1998 e 2004, levando a ações na Justiça, em especial impetradas pela Campanha Nacional de Defesa da Educação, para garantir o pagamento da dívida. Um exemplo do desfalque é apresentado no relatório final do grupo de trabalho criado em 2003, no MEC, para avaliar o valor mínimo do FUNDEF; concluiu-se que, embora em 1998 tenha ocorrido a complementação da União em apenas sete estados (na realidade seis), se cumprida a Lei nº 9.424/96, seriam 17. Da mesma forma, em 2002, 12 estados teriam o direito à complementação, mas devido ao desrespeito ao cálculo previsto em lei, apenas quatro a receberam (MEC, 2003, p. 8).

Além das ações movidas pelo descumprimento dessa lei no que tange ao cálculo do valor-aluno, Kátia Santos (2007, p. 52) informa que, de alguma maneira, ocorreram resistências de alguns municípios em relação à nova política de financiamento da educação como um todo, isto por meio de “ações judiciais contra a União, alegando a inconstitucionalidade do FUNDEF, por afetar a autonomia dos entes no pacto federativo no que tange à distribuição compulsória de recursos da Educação.” Dessa forma, Recife (PE), Ribeirão Pires (SP) e Diadema (SP), por exemplo, entraram com ações para impedir a retenção dos recursos que seriam perdidos caso se utilizasse os critérios do FUNDEF para a partilha, ferindo, assim, a autonomia dos entes.

Rosana Gemaque expõe os argumentos utilizados na “Ação Cautelar Inominada Preparatória de Ação Principal” contra a União sob a alegação da inconstitucionalidade da EC nº 14 e da Lei 9.424/96. Comenta que os argumentos direcionaram-se “ao princípio federativo e à autonomia municipal, visto que a Lei Maior proíbe que, em matéria de emenda constitucional, se pretenda abolir a forma federativa do Estado Brasileiro.” Para os autores da ação, o FUNDEF feriu o princípio federativo ao desconsiderar o município como ente federado, portanto “com direito de gozo da autonomia política, administrativa e financeira.” (GEMAQUE, 2004, p. 70). A adequação do argumento às determinações constitucionais levaram à efetiva exclusão de Recife e Diadema do FUNDEF, desde a sua criação, embora outras ações tenham sido ganhas pelo Governo federal, com reinclusão dos “recalcitrantes ao FUNDEF”, com afirma Ulisses Semeghini (2007, p. 9).

Vários autores, entre os quais, Pinto (2000), Davies (2001a), Oliveira, R. (2001), Souza Junior (2003) e Gemaque (2004), reforçam a análise de que o FUNDEF não atingiu seus objetivos proclamados de equalização da oferta educacional no país, porque tal equalização está vinculada diretamente à instituição de um custo aluno-qualidade que represente o aumento do compromisso da União com a qualificação da educação pública. Nesse sentido, Kátia Santos afirma que a União “age de modo a não atender as demandas de melhoria do ensino público, tratando como iguais Estados com realidades muito distintas.” (2007, p. 47).

Recorrendo a outros autores, Santos, K. (2007) lembra que, além do mais, em geral a ação da União na implementação dessa política foi altamente unilateral, seja porque baseou quase a integralidade das receitas de composição do FUNDEF nos recursos dos próprios estados e municípios (SOUZA JÚNIOR, 2003), seja porque foi altamente exigente com estados, Distrito Federal e municípios, mas “liberal e frouxa” consigo mesma, diminuindo exigências anteriores sobre seus próprios recursos, sem que houvesse mecanismos de pressão ou sistema de intervenção (MELCHIOR, 1997, p. 47), como previsto para estados e municípios em caso de descumprimento do pacto federativo.

É nesse sentido que Souza Júnior questiona o impacto do FUNDEF “como política de priorização dos esforços educacionais no ensino fundamental, sobretudo no que diz respeito às fontes de financiamento” para as demais etapas da educação básica, servindo, possivelmente, como “barreira excessivamente rígida para a expansão de outras etapas, todas importantes para o desenvolvimento intelectual, cultural, político e econômico do país.” (SOUZA JUNIOR, 2003, p. 255). Um esforço para solução de tal problema pode ser encontrado, pelo menos em alguns aspectos, no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da

Educação Básica de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 06 de dezembro de 2006, em substituição ao FUNDEF.

Independentemente do impacto inicial do FUNDEF nas matrículas das outras etapas da educação básica, o saldo final, considerando o intervalo de 1995 a 2006, revela que houve um crescimento de 60% no atendimento público (estadual e municipal) na pré-escola, 17% no ensino fundamental e 193% no ensino médio, este último, possivelmente, decorrente da pressão exercida pela correção do fluxo do ensino fundamental.¹⁰¹

Evidentemente, o maior impacto do FUNDEF foi a municipalização do ensino fundamental. Segundo Castro e Duarte, os municípios se interessaram pelo aumento da oferta do ensino fundamental motivado pelos possíveis recursos adicionais decorrentes da forma de partilha do FUNDEF. Os estados viram na municipalização uma possibilidade de diminuir suas matrículas para enfrentar a pressão pela oferta do ensino médio, tendo nisso um instrumento de pressão sobre a União: “Ao diminuir sua rede de ensino, ficaria mais fácil para os estados defenderem os recursos que sobraram e cobrarem maior participação de receitas do governo federal dentro do regime de colaboração.” (CASTRO; DUARTE, 2007, p. 15). A interpretação de que os estados tinham interesse em minimizar sua participação nas matrículas de ensino fundamental é reforçado por Pinto (2007).

Por fim, o resultado desse processo pode ser observado na tabela a seguir, que expõe o percentual de matrículas no ensino fundamental, de 1997 e 2006, por rede de ensino, região e Unidade da Federação.

¹⁰¹ De 1995 a 2006 as matrículas estaduais e municipais na pré-escola passaram de 2.583.762 para 4.146.788, as de ensino fundamental de 25.490.176 para 29.789.655 e as de ensino médio de 2.650.232 para 7.770.436, conforme dados do INEP.

Tabela 3.6 - Distribuição percentual das matrículas no ensino fundamental, em 1997 e 2006, por Unidade da Federação

Regiões/Unidades da federação	1997		2006	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Acre	67,3	32,7	61,0	39,0
Amazonas	62,6	37,4	42,0	58,0
Amapá	84,4	15,6	72,9	27,1
Pará	58,6	41,4	22,4	77,6
Rondônia	66,2	33,8	50,7	49,3
Roraima	95,9	4,1	77,1	22,9
Tocantins	65,6	34,4	52,8	47,2
Norte	63,1	36,9	37,5	62,5
Alagoas	26,8	73,2	23,7	76,3
Bahia	47,7	52,3	20,2	79,8
Ceará	35,7	64,3	12,8	87,2
Maranhão	32,2	67,8	17,4	82,6
Paraíba	47,3	52,7	35,7	64,3
Pernambuco	47,9	52,1	32,0	68,0
Piauí	40	60	22,6	77,4
Rio Grande do Norte	52,1	47,9	35,7	64,3
Sergipe	54,8	45,2	35,1	64,9
Nordeste	42,7	57,3	23,3	76,7
Goiás	67,1	32,9	45,4	54,6
Mato Grosso do Sul	57,1	42,9	42,6	57,4
Mato Grosso	63,2	36,8	48,7	51,3
Centro-Oeste	69,4	30,6	53,6	46,4
Espírito Santo	69,8	30,2	29,7	70,3
Minas Gerais	73,7	26,3	53,5	46,5
Rio de Janeiro	35,1	64,9	26,3	73,7
São Paulo	81,2	18,8	56,7	43,3
Sudeste	71,4	28,6	49,0	51,0
Paraná	52,7	47,3	50,0	50,0
Rio Grande do Sul	59,2	40,8	49,6	50,4
Santa Catarina	63,3	37,7	50,0	50,0
Sul	57,3	42,7	49,8	50,2
Brasil	59,3	40,7	39,7	60,3

Fontes: 1997: Relatório Sintético – FUNDEF 1998-2002. 2006: INEP/MEC. Elaboração realizada pela autora desta tese.

* Exclusão do DF porque não existe divisão de matrículas.

Os dados nacionais referentes à distribuição das matrículas de ensino fundamental entre as redes estaduais e municipais revelam uma inversão na lógica, já que, em 1997, as redes estaduais respondiam por 59,3% das matrículas, sendo superadas, em 2006, pelos municípios, ficando com a responsabilidade por 39,7% da oferta.

Analisando por região, verifica-se que a municipalização se impôs nas regiões Nordeste e Norte do país, fazendo com que as redes municipais respondessem, em 2006, por 76,7% e 62,5%, respectivamente. O Sudeste e o Centro-Oeste, os mais estadualizados em 1997, alcançaram maior equilíbrio na oferta entre as redes municipais e estaduais no ano de 2006.

A preponderância da municipalização no Norte e Nordeste do país resultou em maior oferta municipal de ensino fundamental no Ceará (82,6%), Maranhão (82,6%), Bahia (79,8%), Pará (77,6%), Piauí (77,4%) e Alagoas (76,3%), possivelmente pelo interesse dos municípios nos recursos adicionais promovidos pelo FUNDEF na redistribuição interna — isto porque os recursos disponíveis para a educação nessas regiões são muito reduzidos, fruto da divisão do trabalho no país, que concentra nas regiões Sudeste e Sul a maior parte do desenvolvimento econômico. Mesmo com essa análise, é necessário reconhecer o alto percentual de municipalização no Rio de Janeiro (73,7%) e Espírito Santo (70,3%), o primeiro porque tem um histórico de atendimento ao ensino fundamental municipalizado, talvez fruto de sua herança como capital do país até 1961, e o segundo porque aderiu, efetivamente, à política de municipalização.

Romualdo Oliveira (2003, p. 145) ressalta que as regiões que, como decorrência da política de indução da municipalização com o FUNDEF, terminaram o período com maior percentual municipal, são justamente aquelas nas quais a disponibilidade de recursos as colocam numa situação frágil para a oferta educacional — as regiões Norte e Nordeste do país. Nesse mesmo sentido, Lisete Arelaro (2007) informa que 70% dos municípios brasileiros dependem do Fundo de Participação dos Municípios para manter suas despesas regulares, sendo, portanto, a municipalização acelerada um fator de sérias preocupações.

Devemos questionar os motivos de maior municipalização do ensino fundamental nas regiões Norte e Nordeste do país, justamente nos locais em que são detectados maiores problemas na qualidade da oferta, decorrentes dos recursos insuficientes, a exemplo de municípios nos quais grande parte das escolas não possuem rede de energia elétrica, bibliotecas, sanitários ou quadra de esportes, como denunciam os dados do próprio INEP.

O risco do tipo de descentralização do atendimento educacional para os municípios promovido pelo FUNDEF, segundo Taís Tavares, é o “risco do localismo”, ou seja, o

“fechamento das proposições e das possibilidades a condições singulares de cada município.” Para a autora, corre-se o risco de que cada município fique “entregue às próprias condições de pobreza e/ou riqueza distanciando-se do horizonte da igualdade e, afirmando-se insistentemente a desigualdade como princípio”, resultando em situações em que os municípios e as escolas ficam permeáveis a ingerências das outras esferas governamentais nas situações em que algum tipo de projeto lhes interessa (TAVARES, 2003, p. 244-245).

A distância dos valores *per capita* praticados no ensino fundamental nas diferentes regiões do país revela que o pequeno investimento por aluno e as discrepâncias inter-regionais não foram corrigidas pelo FUNDEF, exigindo a execução da função supletiva e redistributiva da União. O gráfico a seguir apresenta como se distribuiu o *per capita* por Unidade da Federação, sem a complementação do FUNDEF, em 2003.

Gráfico 2 – *Per capita* das unidades da federação, em 2003, sem a complementação federal do FUNDEF, quando o valor mínimo nacional aluno/ano era de R\$ 446,00 e R\$ 468,30¹⁰²

Fonte: Relatório do GT Custo-aluno (MEC, 2003).

O gráfico expressa a variação de valores, de R\$ 336,72 (Maranhão) a R\$ 1.521,81 (Roraima), para 1ª a 4ª séries, denunciando o grave problema das disparidades nas condições de oferta do ensino fundamental nas diferentes regiões do Brasil. A presença de seis estados do Nordeste e do Pará entre os sete menores valores não é casual e denuncia o grave problema das desigualdades socioeconômicas no país. Nesse sentido que, excluindo alguns estados do Norte, cujas características da rede de atendimento, em geral diminuta, os colocam como valores bastante significativos (Roraima, Amapá e Acre),¹⁰³ os maiores *per capita* ficam em São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul.

¹⁰² Após o término do trabalho do GT, pelo Decreto 4.861, de 20 de outubro de 2003, o valor-aluno foi aumentado para R\$ 462,00 (primeira a quarta) e R\$ 485,10 (quinta a oitava séries).

¹⁰³ Tais distorções no padrão de financiamento da educação ainda merecem ser investigados. É interessante lembrar que a Constituição Federal de 1988 transformou os territórios de Roraima e Amapá em estados, assim como criou o Estado de Tocantins (LEME, 1992).

As diferenças entre os valores *per capita* deixam as redes que dispõem de menos recursos em situação de quase um terço dos maiores valores verificados. Estes dados revelam parte da condição que, mesmo sendo dramática, na realidade, ainda vela uma situação bem mais grave, já que o FUNDEF não inclui todos os recursos de que dispõem os entes federados para a educação.

Em síntese, sendo o FUNDEF um sistema de redistribuição dos recursos já vinculados à educação no interior dos estados, agora tendo como base o número de matrículas, é patente que ele não representou dinheiro novo para a educação fundamental, já que a complementação do governo federal é irrisória, reforçando a tese de que essa política de financiamento da educação serviu para a redistribuição da miséria existente (DAVIES, 2001a), isto porque, em geral, parte dos recursos vinculados ao FUNDEF migrou da rede estadual para a municipal ou de uns municípios para outros. Apenas em alguns casos os estados foram beneficiados com os recursos municipais e de complementação. Segundo Relatório Sintético — 1998-2002, após ajustes anuais, relatam-se os seguintes ganhos estaduais: 1998: Pará, Roraima, Goiás, Espírito Santo, Minas Gerais e São Paulo; 1999, 2000 e 2001: Roraima e São Paulo.

Dessa forma, fica evidente que das 26 redes estaduais de ensino existentes no Brasil, 24 tiveram parte dos seus recursos migrados para as redes municipais com a implantação do FUNDEF, de 1999 a 2001, sem que tenham minimizado suas responsabilidades com o provimento do ensino médio ou recebido compensações por tais perdas. Também é importante destacar que municípios mais desenvolvidos economicamente ou com menor número de matrículas perderam recursos com o FUNDEF, seja para municípios menos desenvolvidos economicamente, seja para a rede estadual.

A migração de parte dos recursos do FUNDEF das redes estaduais para as municipais vem sendo reconhecida por vários estudos, dentre eles o do Banco Mundial (2003a, 2003b). Entretanto, investigação desenvolvida por François Bremaeker (2003, 2004) revela uma situação não esperada na reorganização da partilha dos recursos do FUNDEF. Segundo o autor, 39,3% dos municípios brasileiros (2.185) perderam recursos com o FUNDEF, sendo 71% municípios de pequeno porte demográfico, correspondendo a 1.552 municípios de até 10 mil habitantes.

Bremaeker informa que o FUNDEF contraria a lógica de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), porque este tem como princípio a distribuição de maiores recursos *per capita* para os menores municípios, em geral localizados em zonas rurais com grandes limitações para consolidar sua receita tributária. Tais municípios, por serem

pequenos, mesmo quando atendem à totalidade dos alunos de ensino fundamental, em geral, têm poucas matrículas, por isso vêm seus recursos sendo drenados para municípios de grande ou médio portes demográficos com o FUNDEF, “contrariando a lógica social.”¹⁰⁴ (BREMAEKER, 2004, p. 3).

Dessa forma o autor esclarece que, ainda que no balanço final os municípios tenham obtido um ganho de R\$ 3,4 bilhões, no ano de 2002, estes ganhos foram concentrados nas regiões Sudeste (25,1%) e Sul (17,5%), principalmente nos municípios de médio e grande porte (BREMAEKER, 2003, p. 25). As perdas em municípios pequenos ocorreram, conforme o autor, sobretudo, nas regiões Nordeste e Norte, em municípios com até 2 mil habitantes. Em geral, 94,1% dos municípios de até 2 mil habitantes perderam recursos; 72,5% dos municípios de 2 a 5 mil habitantes e 40,4% do total de municípios de 5 a 10 mil habitantes (2003, p. 32).

Considerando a totalidade de municípios de cada região, as perdas, segundo Bremaeker, se consolidaram da seguinte forma: Centro-Oeste - 65,4%; Sudeste - 55,6%; Sul - 55,5%; Norte - 16,5% e Nordeste - 12,3% (2003, p. 32). Estes dados revelam aspectos importantes da política de financiamento que, infelizmente, ficaram sucumbidos à propaganda governamental em relação aos supostos benefícios do FUNDEF, como afirma o próprio Banco Mundial: “O arranjo financeiro do FUNDEF foi uma maneira revolucionária de cooperação entre governos estaduais e municipais na partilha equitativa dos recursos.” (2003, p. 10).

Esta lógica, principalmente nos primeiros anos, criou grande movimentação, estimulando a competição pelas matrículas do ensino fundamental — porque o FUNDEF utilizou a quantidade de matrículas como critério básico de distribuição dos recursos. Muitos problemas passaram a ser observados pela propagação da lógica “quanto mais matrículas, mais dinheiro”. Isto acabou gerando problemas no Censo Escolar, como matrículas fantasmas, inserção de classes de alfabetização como matrículas de ensino fundamental e de matrículas de alunos do supletivo como educação regular, além da nefasta superlotação de salas de aula.¹⁰⁵

Isto revela um pouco do caráter do federalismo no campo educacional, pois, embora prevista a colaboração entre os entes federados — § 9º do artigo 3º da Lei 9.424/96 — por meio da possibilidade de convênios entre estados e seus respectivos municípios para

¹⁰⁴ O autor informa que o FPM *per capita* para municípios é definido pelo número de habitantes: até 2 mil habitantes - R\$ 1.092,57; de 2 a 5 mil habitantes - R\$ 514,65; de 5 a 10 mil habitantes - R\$ 276,31; de 20 a 50 mil habitantes - R\$ 159,57; e de mais de 1 milhão de habitantes - R\$ 31,55 (BREMAEKER, 2003, p. 34).

¹⁰⁵ Relatório do Tribunal de Contas da União problematiza a questão da falta de fidedignidade dos dados do Censo Escolar e expõe suas ações junto ao MEC para solução deste problema (TCU, 2002).

transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, sendo garantida a transferência dos recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas assumidas pelo estado ou município, a lógica que esteve mais presente nesse processo foi a da concorrência efetiva.

Em relação à educação de jovens e adultos, desde o início já que era proposto, explicitamente, a inserção dessa modalidade na política do Fundo, o que foi vetado pelo Presidente da República após a aprovação da Lei nº 9.424/96. A justificativa revela o caráter do Fundo e a posição do governo em relação à questão federativa, já que a não inclusão das matrículas da educação de jovens e adultos (EJA) do ensino fundamental, conforme Kátia Santos, foi a seguinte: “primeiro, que haveria uma mobilização para a criação de cursos supletivos sem a real necessidade dos mesmos; segundo, falta de dados confiáveis sobre o número de alunos do EJA; terceiro, dificuldade no controle da existência desses alunos; e, por último, que esses alunos seriam beneficiados de qualquer maneira com o FUNDEF.” (2007, p.51). Esse lamentável argumento evidencia que o governo federal pretendia apenas desresponsabilizar-se da complementação sobre um número maior de matrículas para o Fundo, ou seja, maiores aportes de recursos financeiros para a complementação do FUNDEF.

Os outros dois vetos também estavam relacionados com as questões financeiras, especificamente ao salário-educação. O § 5º do artigo 6º da Lei nº 9.424/96 proibiu a utilização “dessa contribuição social para a complementação da União aos Fundos Estaduais que não atingissem o valor mínimo obrigatório”, isto porque esse recurso já fazia parte do montante destinado ao ensino fundamental, em geral partilhado com estados e municípios por meio de programas suplementares geridos pelo FNDE, e seu uso não significaria novos aportes para a educação. Opondo-se frontalmente a essa evidência, o veto do presidente ao referido parágrafo denuncia seu descompromisso com o ensino fundamental, sendo que somente a Lei 2.264/97 determinou o limite de 20% para o uso do salário-educação na complementação do Fundo, definindo que caberia ao FNDE, gestor do salário-educação, o pagamento da complementação.

O outro veto vinculado ao salário-educação, § 2º do artigo 15 da Lei nº 9.424/96, referia-se à obrigatoriedade de partilha dos recursos da quota estadual do salário-educação dos estados com os seus respectivos municípios, no montante de 70%, baseado no número de matrículas entre as redes de ensino. Com o veto, os estados continuaram responsáveis por estabelecer em leis estaduais, a seu bel-prazer, os critérios da partilha. Souza Júnior (2003, p. 119) informa que essa foi a maneira de o governo federal compensar os governadores dos estados que iriam perder recursos na partilha do FUNDEF com os municípios. Somente em

2003 o governo começa a rever os critérios de partilha da quota estadual do salário-educação, o que será discutida ainda neste capítulo.

O cálculo da complementação anual devida pela União ao FUNDEF é realizado pelo Ministério da Fazenda, com base em uma previsão de arrecadação realizada pelo Ministério da Educação e pela Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento e Orçamento, sendo os ajustes finais realizados após a entrega, ao Ministério da Fazenda, dos dados oficiais relativos à arrecadação anual do ICMS do exercício encerrado, de todos os estados e do Distrito Federal.

A questão dos ajustes culminou, em 2003, na necessidade de acertos, uma vez que a Portaria 252/03 do Ministério da Fazenda divulgou a apuração efetiva das receitas relativas a 2002, apresentando débito de quatro estados (Bahia, Maranhão, Pará e Piauí), no valor de R\$ 101,5 milhões, que deveriam ser ressarcidos por meio do desconto de parcelas posteriores de complementação da União ao FUNDEF desses estados. Os estados reagiram e, por força de ações judiciais impetradas contra o Tesouro, o desconto não foi realizado em 2003, ficando a pendência para 2004 (FNDE, 2004, p. 42).

Em 2004, embora os ajustes tenham sido deduzidos ou creditados, conforme os valores efetivamente apurados (FNDE, 2005, p. 193), no exercício de 2005, por decisão judicial que deu aos municípios o direito de receberem os recursos sem os ajustes de 2003 e 2004, ficaram suspensos, pela Secretaria do Tesouro Nacional, quaisquer ajustes até a decisão definitiva do poder judiciário sobre o assunto (FNDE, 2006b, p. 163).

Embora o FUNDEF seja uma política educacional de caráter nacional que se destacou como política de maior impacto na organização do sistema educacional desde a Constituição Federal de 1988, ele é calculado na base de matrículas públicas de cada estado, ou seja, se configura como um fundo de natureza estadual. Portanto, não está prevista a possibilidade de os recursos de um estado migrar para outro; a migração de recursos, em função do número de matrículas públicas de ensino fundamental, ocorre exclusivamente no mesmo estado, entre ele e seus municípios. O único recurso extra que chega ao estado é o referente à complementação da União, calculado com base no valor mínimo por aluno definido nacionalmente, ou seja, encaminhado exclusivamente para estados cujo valor-aluno não alcance o definido nacionalmente.

O formato do FUNDEF e sua natureza estadual levam à reflexão sobre a possibilidade de essa política, de fato, servir como elemento de equalização das oportunidades educacionais previstas na legislação. A visão positiva do Banco Mundial (2003a, 2003b) em relação a essa política, por exemplo, é reforçada por Prado (2003a), que entende o FUNDEF como política

de coordenação federativa, e por Abrucio, que enfatiza que o critério de rateio pelo número de matrículas é um critério mais justo, porque vinculado à assunção efetiva de encargos: “ocorre aqui uma adequação melhor das transferências às atribuições, algo fundamental em uma federação, especialmente a nossa, em que a desigualdade e a politização dos critérios foram regularmente empecilhos à efetividade das políticas.” (ABRUCIO, 2005, p. 60).

Por isso que o autor entende o FUNDEF como uma política inédita de redistribuição, justamente por “corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e dentro dos próprios estados, diminuindo as desigualdades presentes na rede pública de ensino”.¹⁰⁶ Aqui se destaca “o caráter vertical e horizontal da política de redistribuição de recursos, o que a faz única no federalismo brasileiro.” (ABRUCIO, 2005, p. 60).

Para este autor, no campo da educação, a ação da União “foi prejudicada pela forma confusa e movediça da distribuição de responsabilidades e competências”, dessa forma, antes do FUNDEF seu “comprometimento era mais voluntarista ou discricionário do que fruto de um plano de cooperação federativa na área educacional”, sendo que “o FUNDEF conseguiu reorganizar com sucesso a ação federal.” (ABRUCIO, 2005, p. 60)

Em resumo, o FUNDEF foi bem-sucedido no que se refere à questão federativa por ter melhorado a redistribuição de recursos (em termos verticais e horizontais), aumentando a esperança por simetria entre os níveis de governo, além de impulsionar a municipalização mais planejada e a colaboração intergovernamental. (ABRUCIO, 2005, p. 60).

O autor não considera que o FUNDEF se limita a migrar recursos entre as redes do mesmo estado, já que a complementação da União é irrisória, deixando de avaliar que a redistribuição vertical simplesmente é insignificante frente ao montante movimentado nos fundos estaduais. O problema é que os entes federados devem socializar seus parques recursos com os demais, uma vez que a complementação da União ficou muito longe de servir como mecanismo de aumento dos recursos a serem aplicados em educação como forma de equalização, justamente porque sequer cumpriu a Lei do FUNDEF em relação ao cálculo do valor-aluno/ano.

Arelaro também enfatiza que o FUNDEF não permitiu a equalização das condições de oferta educacional, sendo que, na lógica de fundos, a questão da equalização só seria alcançada pela instituição de um Fundo Nacional de Educação que permitesse que os recursos migrassem entre as redes de ensino dos diferentes estados e municípios do Brasil, como elemento de diminuição das desigualdades na capacidade de investimento no país. Para a

¹⁰⁶ Arretche entende que o FUNDEF se caracterizou como uma “minirreforma tributária de âmbito estadual” (2004, p. 24).

autora, um Fundo Nacional colaria o FUNDEF/FUNDEB em coerência com os objetivos que proclamam (2007, p. 15).

Ainda é importante enfatizar que, embora na redistribuição interna dos recursos do FUNDEF estes mesquem montantes do estado e de todos os municípios, redistribuídos conforme o número de matrículas, constitucionalmente, o município não tem papel redistributivo em relação a outros municípios ou ao estado, sendo válida, portanto, a tese da inconstitucionalidade dessa política, embora não tenha havido ganho nas ações impetradas.¹⁰⁷

Antes de encerrar a discussão sobre o FUNDEF, ainda é importante destacar que a Lei 9.424/96 previa como mecanismo para enquadrar o problema da inadequada aplicação dos recursos da educação a criação de Conselhos do FUNDEF (embora fragilmente instituídos), assim como previu mecanismos que, supostamente, serviriam para a valorização dos profissionais da educação, problemas que estavam no nascedouro do FUNDEF, servindo, também, como argumento para a sua criação.

A Lei 9.424/96 prevê, no artigo 4º, a instituição de conselhos para o acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, com as funções de acompanhar e controlar os recursos do FUNDEF e supervisionar o censo anual. Mesmo com funções tão importantes, por inúmeros motivos a efetividade de tais conselhos ainda está por ser alcançada. As críticas mais efetivas indicam que, ao invés de controlar, os conselhos do FUNDEF são controlados pelas administrações que não têm interesse em seu efetivo funcionamento e, portanto, tutelam-no por inúmeras estratégias: 1) composição com indicações que não são representativas da sociedade; 2) secretário assumindo o papel de presidente do conselho; 3) a falta de transparência das contas e a falta de liberdade de acesso aos documentos contábeis; 4) não investimento na qualificação dos conselheiros para análise dos documentos; 5) documentos que parecem ser elaborados justamente para obscurecer a compreensão do uso dos recursos públicos.¹⁰⁸

O papel dos conselhos é ampliado pela a MP nº 173/04 e pela Lei 10.880/04, que acrescem ao artigo 4º da Lei 9.424/96 um parágrafo, o § 5, de modo a incumbi-los de acompanhar a aplicação dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino

¹⁰⁷ Ações impetradas sob o argumento de que o FUNDEF fere o princípio federativo autonomia dos entes federados: ADI 1749-5 (requerida pelos partidos PT, PDT, PC do B, PMDB e PV, em 1997) e ADI 1.967-8 (impetrada pelo governo estadual do Rio de Janeiro, apensada à primeira). No dia 25/11/99, o Supremo Tribunal Federal julgou as ações como improcedentes, por cinco votos contra três.

¹⁰⁸ Para o acesso a estudos sobre os conselhos do FUNDEF, consultar Davies (2001a), Santos, K. (2007), Gil (2007), Arelaro (2007).

para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, sendo responsabilizados por receber e analisar as prestações de contas referentes a esses programas, formulando pareceres conclusivos acerca da aplicação desses recursos e encaminhando-os ao FNDE. Da mesma forma, a Lei 10.845/04, que institui, no âmbito do FNDE, o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), define que o Conselho do FUNDEF deve aprovar previamente os planos de aplicação do programa, assim como sua prestação de contas. Definir novas responsabilidades ao Conselho do FUNDEF — para além daquelas previstas no processo de sua criação — sem que tenha sido avaliada, por parte do governo federal, a sua efetividade sequer para a sua função precípua demonstra, no mínimo, um equívoco de encaminhamento, embora o controle social seja, indiscutivelmente, importante.

A lei instituidora do FUNDEF, nº 9.424/96, determinou que a valorização do magistério ocorreria por meio da aplicação do percentual de 60% dos recursos para a remuneração do magistério em efetivo exercício,¹⁰⁹ prevendo, inclusive, no artigo 9º, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério que assegure: I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; e III - a melhoria da qualidade do ensino.

A melhoria das condições de trabalho dos profissionais da educação por meio de sua valorização salarial ocorreu somente em algumas regiões do país, nas redes municipais, principalmente naquelas que apresentavam remuneração inferior ao salário mínimo nacional. Lisete Arelaro alerta que a correção desta injustiça não dependia do FUNDEF, bastando o cumprimento da Constituição Federal que proíbe que qualquer trabalhador ganhe menos que um salário mínimo por jornada de trabalho (2007, p. 12). Em outros casos, a melhoria ocorreu por meio de abonos, o que não configura direito adquirido. A redução no número de professores leigos também foi observada, já que a Lei nº 9.424/96 previa que, nos primeiros cinco anos do Fundo, parte dos 60% destinados à valorização dos profissionais da educação poderiam ser utilizados para a qualificação dos professores leigos.

Ao fim, embora reconhecido como um instrumento com capacidade de reduzir as disparidades educacionais intra-estaduais, o FUNDEF, segundo Cury (2006, p. 127) não alcançou seu objetivo porque a União não fez a sua parte. O que poderia ser um instrumento capaz de redesenhar as condições da oferta educacional no país revelou “a possibilidade de

¹⁰⁹ Davies (2001a) analisa a imprecisão na legislação e nos documentos elaborados pelo governo quando da instituição do FUNDEF em relação ao uso dos 60% dos recursos para a valorização do magistério, indicando uma “desorientação oficial sobre o FUNDEF”.

um pacto federativo com um desenho de fato cooperativo e com uma descentralização harmônica” (CURY, 2006, p. 127), cujas soluções, para o autor, podem estar no FUNDEB, o que somente a história dirá.¹¹⁰

Antes de concluir o capítulo, para avançar discutindo as ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, no âmbito das funções supletivas e redistributivas da União em relação aos demais entes federados, a seguir será apresentada outra importante fonte de financiamento do setor educacional: o salário-educação, seguido pela problematização das desigualdades educacionais no Brasil.

3.3.2 O salário-educação

O salário-educação é uma contribuição social, criada pela Lei 4.440/64, que correspondente a 2,5% da folha de pagamento das empresas vinculadas à Seguridade Social. Segundo Romualdo Oliveira, essa contribuição social é “a operacionalização prática da responsabilidade das empresas para com a educação” (2001, p. 94), porque se relaciona com dispositivos constitucionais (1934, 1937, 1946) que historicamente definem a responsabilidade patronal com a educação dos filhos dos operários, assim como com os analfabetos empregados. Melchior pondera que embora sejam as empresas que paguem diretamente, indiretamente a população custeia essa contribuição social, porque compra os “produtos e serviços que embutem no preço o valor dos tributos.” (1997, p. 39).¹¹¹

A importância do salário-educação está centrada no fato de ele ser uma das principais fontes de financiamento da educação fundamental brasileira¹¹², sendo importante pelo seu papel de fornecer condições para a consolidação das políticas sociais na área educacional, conforme Parente (2001), uma vez que financia várias ações que não poderiam ser custeadas diretamente pelos recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino.

Em relação aos contribuintes do salário-educação, embora até a década de 1990 houvesse a possibilidade de isenção para uma gama variada de instituições, a exemplo de estabelecimentos particulares de ensino, a Lei 9.766/98 define como isentas somente a União, estados, Distrito Federal e municípios, com suas respectivas fundações e autarquias; instituições públicas de ensino; escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas

¹¹⁰ Sobre FUNDEB, ver Araújo (2007); Bremaeker (2007); Davies (2007a); Pinto (2007) e Callegari (2008a).

¹¹¹ A retrospectiva histórica da forma de organização do salário-educação e de sua arrecadação pode ser encontrada, especificamente, em Lo Bello (1999) e, de forma mais geral, em Castro (1997).

¹¹² O salário-educação era especificamente vinculado ao ensino fundamental até 2006, porque a Emenda Constitucional que institui o FUNDEB definiu seu uso para todas as etapas e modalidades da educação básica.

registradas e reconhecidas por órgãos educacionais; organizações de fins culturais, hospitalares e de assistência social, critérios reforçados pelo Decreto 6.003/06.

O artigo 212, § 4º da Constituição Federal de 1988 prevê que programas suplementares de alimentação e assistência à saúde para atendimento dos educandos do ensino fundamental, previstos no artigo 208, inciso VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Nesse sentido, o § 5º indica que o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei pelas empresas, que dela poderão deduzir aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

O recolhimento até 2006 ocorreu de duas formas: via Instituto Nacional do Seguridade Social (INSS), por meio da guia de recolhimento da Previdência Social (GPS), situação em que o INSS deduzia 1% de taxa de administração, ou diretamente ao FNDE por meio de Comprovante de Arrecadação Direta (CAD), distribuída em carnê para as empresas optantes por essa modalidade de arrecadação, nos termos definidos pelos Decretos 3.142/99 e 4.943/03. No decorrer dos 12 anos analisados, o FNDE arrecadou uma média de 53% dos recursos do salário-educação e o INSS, o restante (47%).¹¹³

O artigo 15 da Lei 9.424/96 explicita que o salário-educação 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, reforçando, no § 1º, que essa contribuição, a partir de 1º de janeiro de 1997, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do INSS, será distribuída pelo FNDE, observando a arrecadação realizada em cada estado e no Distrito Federal. A distribuição ocorre em duas quotas: a federal (1/3) e a estadual (2/3). A federal é administrada pelo FNDE e “aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras”. 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.”¹¹⁴ (BRASIL, 1996f).

¹¹³ A partir de 2007 o salário-educação será recolhido, exclusivamente, pela Secretaria da Receita Previdenciária (SRP).

¹¹⁴ O Decreto 6003/06 define que o repasse das quotas deve ocorrer da seguinte forma: arrecadação recebida pelo até o dia 10 de cada mês será efetuada até o vigésimo dia do mês do recebimento; arrecadação recebida no após o dia 10 de cada mês será efetuada até o vigésimo dia do mês subsequente ao do recebimento.

O critério de distribuição da quota estadual não tem nenhum caráter redistributivo, problema reconhecido, inclusive, pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE), em ata da 198ª reunião, realizada em 1995:

O repasse automático da quota estadual, realizado de forma diretamente proporcional à capacidade de contribuição, reflete a disparidade econômica regional, ocasionando, por motivos alheios à vontade do Ministério, uma desigual destinação dos recursos vinculados à educação. (CD/FNDE, 1995e, p. 69).¹¹⁵

Dessa forma, existe o reconhecimento de que a arrecadação do salário-educação retrata o “desnível econômico social entre estados e regiões do nosso país, o qual justifica a instituição do princípio redistributivo que norteia a destinação de recursos da quota federal do salário-educação, qual seja, de atender, prioritariamente, os estados e regiões mais necessitados.” (FNDE, 1996, p. 9).

Antes de efetivar a distribuição das quotas entre estados e União, até 2004, eram realizadas, além da dedução da taxa de administração do INSS sobre os recursos arrecadados, os valores referentes ao Sistema de Manutenção de Ensino (SME). O SME, extinto em 2004, era vinculado ao atendimento de dependentes de empregados de empresas contribuintes em três modalidades: 1) por meio da manutenção de escolas próprias; 2) por meio da indenização de despesas realizadas com educação; ou 3) por meio da aquisição de vagas e bolsas de estudo, por parte do FNDE, em escolas particulares credenciadas para o atendimento dos beneficiários. Esse Sistema de Manutenção do Ensino Fundamental motivou críticas de vários pesquisadores, dentre eles José Carlos Melchior (1987, 1997), Jacques Velloso (1988) e Luís Antônio Cunha (1995), ao processo de malversação dos recursos, que beneficiavam os interesses privatistas da educação, principalmente, durante a ditadura militar.

O próprio FNDE teve que considerar sua falta de controle sobre esse problema, explicitado na 199ª reunião do CD/FNDE, de 19 de dezembro de 1996:

O Conselheiro Barjas Negri fez um breve relato sobre os resultados do trabalho de fiscalização realizada junto às empresas e escolas participantes do Sistema de

¹¹⁵ De 1995 a 1999, segundo dados dos Relatórios de Atividades do FNDE do mesmo período, a média de arrecadação por região foi: Norte, 2,4%; Nordeste, 9%; Sudeste, 67,4%; Sul, 16,1% e Centro-Oeste, 5%. São Paulo arrecadou uma média de 45% nesse mesmo período. Deve-se destacar que, desde 2000, o FNDE não apresenta mais os dados de arrecadação por Unidade da Federação em seus relatórios, não tendo sido possível recuperar os dados por outras fontes para confrontá-los com os critérios de distribuição. Em conversa informal com técnicos da instituição, fomos informada de que, de 2000 a abril de 2005, a distribuição tomou como critério um índice fixo que representava a média dos últimos anos, em razão do não fornecimento dos valores arrecadados pelo INSS por Unidade da Federação. Não foi especificada a partir de qual mês do ano de 2000 essa informação deixou de ser fornecida. Os dados disponibilizados no *site* da instituição em relação à arrecadação bruta do salário-educação, de 2000 a 2003, reforçam essa informação ao inserir uma nota explicando que “a não divulgação da arrecadação por Unidade Federada – UF decorre da temporária inviabilidade da obtenção das respectivas informações por parte do INSS.” Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=salario_EDUCAÇÃO.html#arrecadacao>. Acesso em: 13 maio 2007.

Manutenção do Ensino Fundamental - SME no Rio de Janeiro, tendo sido pesquisadas 595 (quinhentos e noventa e cinco) escolas, das quais 170 (cento e setenta) foram descredenciadas e 34 (trinta e quatro) eram fantasmas (não existiam). (CD/FNDE, 1996).

Nessa mesma reunião informaram que, quanto aos alunos, 46.508 eram desprovidos da condição de beneficiários regulares do Sistema.¹¹⁶ Para minimizar tais questões, o FNDE instituiu o Programa Integrado de Inspeção em Empresas e Escolas (PROINSPE), executado pelas Secretarias de Educação, sob gerência do FNDE, com participação das Delegacias do MEC, antes de sua extinção, em 1998, da representação do MEC nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro e do CONSED. Esse programa tem por objetivo “combater a evasão de receitas, assegurando que as empresas recolham, na íntegra, a contribuição social do salário-educação” e inspecionar as escolas privadas prestadoras de serviços nas modalidades ensino próprio e aquisição de vagas, quando ainda existia o SME (FNDE, 2005, p. 62).

A Lei 9.424/96, § 3º do artigo 15, definiu a extinção do SME, assegurando aos alunos atendidos na data de sua edição o benefício da continuidade até a conclusão do ensino fundamental, respeitadas as condições em que foi concedido, vedando novos ingressos no programa. O relatório de atividades de 2004 informa que somente em 1997 foi proibida a possibilidade de reprovação dos alunos beneficiários do SME; dessa forma, ainda em 2004 alguns alunos se beneficiaram do sistema.

Em 1998, dando continuidade ao processo de reorganização da redistribuição do salário-educação, a Lei 9.766/98 determinou que 50%, no mínimo, da quota estadual deveria ser repassada pelos estados aos seus respectivos municípios, conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental de cada rede. Entretanto, segundo o FNDE, até 2001 somente 14 estados da federação¹¹⁷ haviam regularizado essa situação, uma vez que isso dependia da aprovação de uma lei estadual (FNDE, 2001a).

Em 2003, para solucionar o impasse, o Presidente da República sancionou a Lei 10.832, de 29 de dezembro, que redefiniu a distribuição dos recursos do salário-educação da seguinte forma: somente 90% destes passaram a ser redistribuídos: 1/3 para quota federal e 2/3 para quota de estados e municípios, esta última redistribuída automaticamente pelo FNDE para as secretarias municipais e estaduais de educação, conforme matrículas no ensino fundamental, com o objetivo de financiar programas, projetos e ações voltados para essa etapa

¹¹⁶ Castro, analisando as políticas de financiamento da década de 80 informa que as fraudes mais constantes verificadas com recursos do salário-educação eram: empresas fantasmas, alunos fantasmas, escolas fantasmas e duplicidade de bolsas, todas altamente lesivas ao erário público (1997, p. 117).

¹¹⁷ Acre, Ceará, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio Grande do Sul, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

da educação básica. Os 10% restantes se somam ao 1/3 apropriado pelo FNDE, somando, assim, 40% dos recursos do salário-educação que são utilizados para o financiamento de seus programas e projetos, dirigidos a estados e municípios. Segundo relatório do FNDE de 2004, a definição de retirada dos 10% da partilha com estados e municípios foi realizada “de acordo com protocolo de intenções firmado entre o MEC, o FNDE, a União de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (CONSED)” (FNDE, 2005, p. 59), sendo seu objetivo “financiar ações e programas voltados para a redução dos desníveis socioeconômicos.” (FNDE, 2006b, p. 65).

Em entrevista com o Ex-Assessor do CONSED foi possível entender que o processo de discussão sobre a desvinculação dos 10% do salário-educação foi muito interessante, porque houve um esforço de todos os estados no sentido de ponderar a situação daqueles que menos se beneficiavam com a quota estadual do salário-educação já que, em última instância, “a maior parte dos recursos desvinculados provém do Estado de São Paulo que mais arrecada o salário-educação”. Esse entrevistado informa que “houve uma cooperação muito grande entre os estados nesse momento. Houve debates, convencimento entre eles de que realmente os estados menos favorecidos deveriam receber mais da contribuição.” (Ex-Assessor do CONSED 1).

De fato, houve a participação do CONSED e da UNDIME em um Comitê Executivo formado por estas duas entidades e pelo MEC, que tinha por objetivo negociar a aplicação dos 10% dos recursos desvinculados da quota estadual do salário-educação, que resultou em um Protocolo de Intenções, assinado em 04/03/04, no qual as três instituições acordam uma forma de aplicação desses recursos, priorizando a ampliação e a reformulação do programa de transporte escolar e a ampliação do atendimento à da educação de jovens e adultos. Nesse mesmo expediente é acertado um remanejamento interno de dotações orçamentárias para ampliação do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (CONSED, 2005, p. 166).

No entanto, o que poderia ser uma interessante decisão de colaboração entre os entes federados não se consagra já que, no Relatório de Gestão 2003/2004 do CONSED, é encaminhada uma proposta de requerimento, pela comissão especial instituída para discutir financiamento da educação, solicitando a revogação da Lei nº 10.832/03, no que se refere à desvinculação dos 10% da quota estadual do salário-educação, justificada pelo fato de a lei “ferir a autonomia dos Estados para definir sua política educacional e exercer sua função supletiva e compensatória em relação a seus municípios.” (CONSED, 2005, p. 75). Nesse sentido, é recomendado ao Fórum de Secretários de Estado da Educação que intensifique os

esforços no sentido de reverter a desvinculação, para que os estados e o Distrito Federal recuperem os recursos do salário-educação retirados pela União por força da Lei nº 10.832.

Ainda no que diz respeito às polêmicas que envolvem o salário-educação, uma questão que ocasionou inúmeras ações na Justiça questionando sua legalidade refere-se ao fato de que a Constituição Federal de 1988 não explicitou a alíquota da contribuição, o que veio a ser feito somente com a Lei 9.424/96. O número elevado de liminares na Justiça para a suspensão do recolhimento do salário-educação e ressarcimento da contribuição já arrecadada (PARENTE, 2001, p. 37) resultou em queda de 20% na arrecadação, em 1998. Na realidade, tratava-se de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (STF) questionando a fixação da alíquota da contribuição em lei ordinária, sendo que o período de 1989 a 1996 estava sendo questionado por mais de sete mil ações (CD/FNDE, 1998c).

Esse fato levou o FNDE a mudar seu Regimento Interno com vistas a adequar a estrutura do Conselho Deliberativo às demandas referentes aos inúmeros processos sobre o salário-educação, de modo a permitir a presença dos empresários com maiores débitos na reunião, portanto as maiores empresas, conforme reivindicação dos mesmos. Também foi inserida a participação da assessoria jurídica no Conselho, com o objetivo de assessorar os conselheiros nas decisões sobre o assunto, como expresso na Resolução 49/2001 do CD/FNDE.

As ações judiciais movidas em desfavor do FNDE por exigibilidade constitucional da contribuição social do salário-educação chegaram a um total, de 2000 a 2005, de 143.962 (FNDE, 2006, p. 13), havendo, em 2002, a “pacificação da jurisprudência nos tribunais federais”, com o posicionamento favorável do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2000, em relação à exigibilidade do salário-educação. Dessa forma, desde 2003 a Procuradoria Jurídica (do INSS e do FNDE) buscou recuperar os depósitos feitos em Juízo dos milhares de ações judiciais em todo o país (FNDE, 2004, p. 13).

Embora já tenhamos tratado do assunto anteriormente, vale lembrar que o Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal (FES/FEF) prejudicou a educação ao desvincular 20% dos recursos do salário-educação, tendo representado, em valores nominais, o montante de R\$ 2.481.144.406,00 durante sua vigência, conforme expresso nos relatórios de atividades do FNDE.

Dessa forma, parte das oscilações na presença do salário-educação no total dos recursos do FNDE justifica-se pelas liminares de questionamento da alíquota da contribuição e parte pela política macroeconômica do governo federal, além da possível oscilação decorrente das instabilidades da economia que afetam, diretamente, o mercado de trabalho. A

seguir é possível verificar a flutuação da arrecadação do salário-educação no decorrer dos anos analisados.

Gráfico 3 – Arrecadação bruta do salário-educação, em valores nominais – 1995 a 2006

Fonte: FNDE.¹¹⁸

Embora não seja objetivo deste trabalho, é importante destacar que no final de 2006 foram inseridas mudanças fundamentais na forma de administração do salário-educação, em especial pela Emenda Constitucional nº 53, que instituiu o FUNDEB, ampliando essa contribuição social para todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir de 2007. Além disso, foi reorganizada a forma de arrecadação. Como esta pesquisa focalizou a análise no período de 1995 a 2006, não se pretende fazer aqui uma avaliação dessas novas orientações, sendo possível acompanhar as mudanças inseridas pelo trabalho de Davies (2007b).

Além disso, a partir de 2007 o salário-educação passou a ser arrecadado exclusivamente pela Secretaria da Receita Previdenciária, nos termos do Decreto 6.003/06, justificado pelas dificuldades de estrutura do FNDE em realizar a arrecadação e fiscalização

¹¹⁸ Fontes: 1995 a 1999: Relatórios de Atividades. 2000 a 2006: *site* do FNDE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=salario_EDUCAÇÃO.html#arrecadacao>. Acesso em 12 mar. 2008.

eficiente das empresas (BOTAFOGO, 2006).¹¹⁹ No entanto, uma análise inicial já oferece indicadores de perdas de recursos com a mudança na forma de arrecadação uma vez que, de 2005 a 2006, houve incremento na arrecadação de 18% em valores nominais e 15% em valores reais, convertidos pelo INPC de dezembro de 2006. Analisando de 2006 para 2007, o aumento percentual, em valores nominais, foi de apenas 3%. Se considerado pelos valores reais, conforme INPC de dezembro de 2007, ocorreu uma queda de -2%.

Esses dados já oferecem indicadores de que, mesmo com justificativas de melhoria na eficiência da arrecadação, alguns problemas já se apontam. E não é exagero lembrar que a falta de publicação dos dados sobre a arrecadação do salário-educação por Unidade da Federação, de 2000 a 2005, com conseqüentes dificuldades de cotizar os recursos conforme arrecadação, decorreu dos problemas enfrentados no fornecimento dos dados por parte do INSS, sendo, portanto, necessário acompanhar, com muita atenção, as novas mudanças pós-2007.

Um último ponto a ser destacado refere-se à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 233, de fevereiro de 2008, que inclui na reforma tributária a extinção do salário-educação, substituindo-o por um percentual de um novo imposto federal (Imposto sobre o Valor Adicionado – IVA-F) que contemplaria, também, o setor educacional. Essa proposição tem gerado protestos contundentes dos movimentos e entidades que defendem a educação pública, além de ser vista com muita desconfiança por parte dos técnicos do FNDE que foram entrevistados durante a realização da presente pesquisa.¹²⁰

Antes de partimos para a análise das ações executadas pelo FNDE, faz-se necessário apresentar um breve panorama das desigualdades educacionais no Brasil, o que poderá ajudar, posteriormente, na reflexão sobre o exercício da função supletiva e redistributiva da União, fornecendo elementos para o exame desta função federal no âmbito dos recursos geridos pelo FNDE.

¹¹⁹ A Secretaria da Receita Federal fica com 1% dos recursos do salário-educação a título de taxa de administração.

¹²⁰ O Ministro da Educação tomou conhecimento pela imprensa da inclusão da proposta de extinção do salário-educação na PEC 233. Esse fato nos lembra da análise de Castro sobre o financiamento da educação na década de 1980, quando indica que fragilidade do apoio do ministro no “interior da coalizão governante acaba por refletir na subordinação e conformidade aos interesses e determinações em geral da área econômica.” (CASTRO, 1997, p. 120). Não se sabe, ao certo, o grau de inserção do Ministro Fernando Haddad no governo Lula, mas é inconcebível a sua exclusão na definição de uma proposta que atinge diretamente sua pasta.

3.4 Desigualdades educacionais

As desigualdades regionais são o calcanhar-de-aquiles do federalismo brasileiro, fazendo conviver realidades díspares, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos compatíveis com sua dignidade. A qualidade do serviço está vinculada a outros fatores que não o direito de todos de usufruí-la. Tais fatores perpassam pela divisão da sociedade em classes sociais, pela questão étnica, de gênero, etária, dentre outros. Não seria possível, neste momento, dar conta de todas as variáveis que envolvem a questão; assim, partindo da concepção de que a territorialidade é central no federalismo, pretende-se focalizar a reflexão nas disparidades da oferta educacional por regiões e unidades da federação, apresentando alguns indicadores que revelem a realidade brasileira.¹²¹

Como primeiro indicador a ser destacado como revelador das desigualdades educacionais no Brasil, elegemos a taxa de analfabetismo, porque ela, mesmo que atual, revela o resultado de uma exclusão histórica da classe trabalhadora do direito à educação, como pode ser observado na tabela a seguir.

¹²¹ Para uma compreensão mais ampla da questão da exclusão educacional no Brasil, consultar Haddad (2007).

Tabela 3.7 - Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais - 2000

Abrangência geográfica	Taxa de analfabetismo (%)
Brasil	13.6
Norte	16.3
Rondônia	13.0
Acre	24.5
Amazonas	15.5
Roraima	13.5
Pará	16.8
Amapá	12.1
Tocantins	18.8
Nordeste	26.2
Maranhão	28.4
Piauí	30.5
Ceará	26.5
Rio Grande do Norte	25.4
Paraíba	29.7
Pernambuco	24.5
Alagoas	33.4
Sergipe	25.2
Bahia	23.1
Sudeste	8.1
Minas Gerais	12,0
Espírito Santo	11.7
Rio de Janeiro	6.6
São Paulo	6.6
Sul	7.7
Paraná	9.5
Santa Catarina	6.3
Rio Grande do Sul	6.7
Centro-Oeste	10.8
Mato Grosso do Sul	11.2
Mato Grosso	12.4
Goiás	11.9
Distrito Federal	5.7

Fonte: IBGE.

A taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais no Brasil, em 2000, foi de 13,6%, um indicador alarmante para um país que se diz democrático. A região que se destaca com a maior taxa é a região Nordeste, com 26,2% da população analfabeta, seguida pelo Norte do país, com 16,3%. As menores taxas ficam nas regiões Sul (7,7%) e Sudeste (8,1%), revelando a relação direta entre direito à educação e desenvolvimento econômico.

Compreendendo a necessidade de análise intra-regional das desigualdades educacionais, podemos destacar os estados, em cada região, com maiores índices de

analfabetismo. No Nordeste os estados com pior situação não só da região, mas do Brasil, são: Alagoas (33,4%), Piauí (30,5%) e Paraíba (29,7%). Irmanado nessa situação de exclusão educacional, na região Norte do país destaca-se o Acre (24,5%), seguido por Tocantins (18,8%) e Pará (16,8%), embora estes com índices inferiores de analfabetismo em relação àqueles observados nos demais estados do Nordeste.

Os menores índices de exclusão educacional do país, expressos na taxa de analfabetismo, encontram-se no Distrito Federal (5,7%), Santa Catarina (6,3%), Rio de Janeiro, (6,6%), São Paulo (6,6%) e Rio Grande do Sul (6,7%). Isto evidencia que a condição de acesso à educação é determinada, também, pelo critério local de moradia, rompendo com um entendimento universal do direito à educação no Brasil.

Ainda no âmbito dos indicadores que podem colaborar na análise das desigualdades educacionais no país, destacam-se as taxas líquidas e brutas de atendimento nos ensinos fundamental e médio, como expressas a seguir.

Tabela 3.8 - Taxa de escolarização líquida e bruta nos ensinos fundamental e médio - 2000

Abrangência geográfica	Ensino fundamental		Ensino médio	
	Taxa de escolarização líquida (%)	Taxa de escolarização bruta (%)	Taxa de escolarização líquida (%)	Taxa de escolarização bruta (%)
Brasil	94.3	126.7	33.3	76.6
Norte	90.4	123.7	17,0	61.5
Rondônia	93.0	118.8	21.8	49.4
Acre	91.3	122.9	20.3	62.1
Amazonas	85.3	120.7	16.5	59.2
Roraima	89.5	122,0	29.3	92.9
Pará	91.6	123.4	14.1	58.9
Amapá	91.7	113.5	24.5	86.3
Tocantins	93,0	144.1	19.5	75.6
Nordeste	92.8	141.2	16.7	56.7
Maranhão	92.9	135.1	14,0	46.6
Piauí	93.1	140.4	13,0	49.9
Ceará	93.2	135.9	20.1	52.9
Rio Grande do Norte	93.6	132.5	22,0	70.1
Paraíba	92.5	142.8	15.3	49.7
Pernambuco	90.1	128.6	20.8	66.9
Alagoas	89.3	134.9	11.8	44.5
Sergipe	90.7	133.8	14.8	54.7
Bahia	94.9	158.8	15.3	61.4
Sudeste	96.1	119.8	45.6	93.4
Minas Gerais	95.1	124.7	35.7	89.9
Espírito Santo	92.8	115	39.8	85.3
Rio de Janeiro	95.1	124.6	36.1	88.7
São Paulo	97.3	115.8	54.7	97.6
Sul	95.6	112,0	47.1	82.6
Paraná	94.2	107.7	49.8	86.9
Santa Catarina	96.7	112.4	45.6	78.1
Rio Grande do Sul	96.5	116.1	45.3	80.8
Centro-Oeste	94.1	132.4	33,0	79,0
Mato Grosso do Sul	94.1	124.9	34,0	67.8
Mato Grosso	93.4	135.4	29,0	61,0
Goiás	93.2	136.5	30,0	82.9
Distrito Federal	97.2	126,0	44.5	104.5

Fonte: MEC/INEP e IBGE.

A taxa de escolarização bruta é o percentual da matrícula total em determinado nível de ensino independente da idade atendida. Dessa forma, é previsível que, no ensino fundamental, seja atendida 126,7% da população de 7 a 14 anos,¹²² o que evidencia a

¹²² Como a taxa de escolarização está relacionada ao ano de coleta de dados do Censo Demográfico do IBGE, ainda não foram feitos os novos cálculos considerando o ensino fundamental de 9 anos.

existência de um percentual considerável de pessoas acima de 14 anos cursando o ensino fundamental, ou seja, fora da idade considerada adequada, em distorção série-idade, independentemente do motivo: evasão, repetência ou exclusão pela não oferta.

A taxa de escolarização líquida é o percentual da matrícula em determinado nível de ensino por faixa considerada adequada em relação à população atendida naquela faixa, no nível de ensino analisado. Como dissemos anteriormente, 7 a 14 anos para o ensino fundamental e de 15 a 17 anos para o ensino médio.

No caso do ensino fundamental a taxa líquida de escolarização foi, em 2000, 94,3% de atendimento das crianças de 7 a 14 anos. A menor taxa de atendimento líquido do ensino fundamental está presente na região Norte (90,4%), e a maior, no Sudeste (96,1%). Por unidade da federação, as menores taxas estão no Amazonas (85,3%), Alagoas (89,3%) e Roraima (89,5%). As maiores, no Distrito Federal (97,2%), São Paulo (97,3%) e Santa Catarina (96,7%). A maior taxa bruta de atendimento está na região Nordeste (141,2%), com destaque para o Estado da Bahia (158,8%).

Em relação ao atendimento no ensino médio, em 2000, a situação pode ser considerada ruim para o país como um todo, com 33,3% de taxa de escolarização líquida e 76,6% de escolarização bruta. Seguindo a mesma tendência em relação ao ensino fundamental, as piores taxas de escolarização líquida estão no Nordeste (16,7%) e Norte do país (17%), com destaque para os Estados de Alagoas (11,8%), Piauí (13%) e Maranhão (14%). As melhores, como não poderia deixar de ser, São Paulo (54,7%), Paraná (49,8%) e Santa Catarina (45,1%). De qualquer forma, aqui fica evidente que serão necessários esforços do país como um todo para garantir a progressiva universalização do ensino médio, como previsto na Constituição Federal. Paradoxalmente, se São Paulo tem a maior taxa de escolarização líquida (54,7%), ele também tem a maior taxa bruta (97,6), revelando um movimento das pessoas, mesmo que fora da idade considerada adequada, para os bancos escolares.

As desigualdades verificadas na oferta educacional estão diretamente relacionadas às questões mais globais das desigualdades regionais, sociais e econômicas no Brasil. No campo educacional, estão vinculadas a atendimento quantitativo e qualitativo, relacionados com a disponibilidade financeira, conseqüentemente, com o custo-aluno praticado em cada região e Unidade da Federação.

Por esse motivo, existe a necessidade de articular a discussão sobre as responsabilidades com a educação àquele debate que remete, necessariamente, ao confronto entre concentração de recursos e concentração de matrículas, verificando a proporcionalidade

entre esses dois elementos. Os desequilíbrios existentes entre os dois vão revelar elementos importantes do chamado pacto federativo na educação, sendo necessário, portanto, apresentar os dados disponíveis sobre gasto aluno no Brasil.

Antes de apresentarmos os dados dos gastos públicos realizados em diferentes etapas da educação básica e no ensino superior, faz-se necessário retomar o alerta apresentado na introdução deste trabalho. Os dados estatísticos relacionados aos gastos públicos, geral ou por nível de ensino, devem ser analisados com muita cautela, seja pelas limitações na organização e apresentação dos sistemas de informações no Brasil, seja pelos problemas de confiabilidade nesses dados. Por isso é que Vera Cabral Costa já alertava, ao analisar os gastos com o ensino médio, as dificuldades operacionais de desmembrá-los do ensino fundamental, como o salário de professores que atuam nas duas etapas da educação básica e os benefícios recebidos pelo ensino médio que funciona em escolas que também atendem ao ensino fundamental, portanto que recebem recursos de programas específicos para esta etapa da educação (2001, p. 79).

Davies ainda destaca problemas mais sérios como incompetência na organização dos dados e manipulação para encobrir desvios ou má gestão, dentre outros (DAVIES, 2008a). Com especial atenção para as considerações de Costa (2001) sobre as dificuldades de construção de informações financeiras sobre diferentes etapas da educação básica, a seguir são apresentados os dados sobre gastos por nível de ensino, resultado de esforço conjunto do IPEA, IBGE e INEP.

Tabela 3.9 - Gasto público médio com educação por aluno, níveis de ensino, dependência administrativa e região - 1999

Região	em R\$ 1,00 corrente							
	Educação infantil		Ensino fundamental		Ensino médio		Educação superior	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Federal	Estadual
Norte	685	615	553	548	1.577	516	7.020	4.246
Nordeste	698	546	520	464	1.828	494	9.050	3.739
Sudeste	819	1.284	663	1.044	1.906	650	13.644	13.228
Sul	684	1.011	635	986	1.364	603	11.152	7.009
Centro-Oeste	837	935	759	835	4.864	740	11.724	2.292
Brasil	729	949	622	718	2.240	609	11.992	8.566

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

Nota: Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades.

Os dados do IPEA expressos na Tabela 3.9 revelam, primeiramente, as diferenças no gasto médio por aluno entre os entes federados. Ao tratar da educação infantil e do ensino fundamental, observa-se um menor gasto nas regiões Norte e Nordeste, em contraposição ao gasto das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste com essas duas etapas da educação básica. Em

geral as redes municipais das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste têm gastos maiores que as redes estaduais, diferentemente dos estados do Norte e Nordeste. É possível que tal situação seja motivada pela maior disponibilidade de recursos das redes municipais das regiões economicamente mais desenvolvidas, em contraposição às maiores dificuldades dos municípios das regiões Norte e Nordeste do país.

Além do diferencial efetivo, também é interessante notar que a educação infantil tem um dispêndio médio maior do que o ensino fundamental, evidenciando que essa etapa demanda maiores despesas para a sua manutenção. Enquanto a diferença média de despesa por aluno da educação infantil no Brasil entre as redes de ensino é de cerca de 30% em favor dos municípios, as médias das regiões Norte e Nordeste equivalem a uma diferença de 11% e 28%, respectivamente, em benefício das redes estaduais, denunciando que a diferença de capacidade de gasto por aluno não é tão grande como aquela verificada nas regiões Sudeste e Sul, nas quais os gastos médios das redes municipais são superiores em 58% e 48%, respectivamente, em relação às redes estaduais. No caso da região Centro-Oeste, a diferença é de apenas 12%.

No caso do ensino fundamental, o maior gasto médio por aluno, realizado na rede municipal do Sudeste, é mais do que o dobro do menor gasto, realizado pela rede municipal do Nordeste. Este dado evidencia que ainda longe de garantir a equalização nas condições de acesso dos alunos, mesmo em se tratando do mesmo tipo de rede.

Ao que tudo indica, o FUNDEF foi eleito pelo governo federal e por parte dos analistas como uma política equalizadora, embora, como vimos, o Fundo, além de ter rompido como a questão da autonomia dos entes federados, não alcançou a diminuição das diferenças de disponibilidade financeira dos recursos da educação (GEMAQUE, 2004).

A disponibilidade de recursos da rede federal para os ensinos médio e superior é muito maior do que a disponibilidade estadual. No ensino médio, varia de 2,3 vezes (no Sul) a 6,6 vezes (no Centro-Oeste). No ensino superior, com exceção do equilíbrio verificado na Região Sudeste entre os gastos federais e estaduais, nas demais regiões o gasto médio federal é consideravelmente superior ao estadual.

Para avançarmos na problematização sobre as desigualdades intra-regionais, a seguir são apresentados os gastos médios por Unidade da Federação, em 1999.

Tabela 3.10 - Gasto público médio com educação por aluno, níveis de ensino, dependência administrativa e Unidade da Federação – 1999

(em R\$ 1,00 corrente)

Região	Educação Infantil		Ensino Fundamental		Ensino Médio		Educação Superior	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Federal	Estadual
Rondônia	786	639	672	706	4.065	606	6.830	-
Acre	913	1.463	786	1.364	3.604	707	11.166	-
Amazonas	757	729	616	613	928	604	7.650	3.337
Roraima	1.013	1.351	935	1.457	1.495	745	3.590	-
Pará	469	489	386	432	1.616	393	7.203	7.447
Amapá	1.024	882	777	826	-	698	3.251	-
Tocantins	571	804	485	783	3.664	488	-	2.480
Maranhão	667	426	544	375	1.227	536	6.493	3.661
Piauí	767	470	702	435	1.116	624	7.609	1.439
Ceará	685	496	597	435	3.291	551	10.037	2.284
Rio Grande do Norte	1.004	598	849	552	1.362	779	10.236	1.977
Paraíba	512	556	416	451	2.612	401	9.653	2.653
Pernambuco	532	578	409	484	1.735	409	7.494	5.865
Alagoas	497	515	377	441	1.096	377	15.866	3.224
Sergipe	872	610	690	558	1.671	638	5.454	-
Bahia	546	658	439	512	2.500	431	9.313	6.126
Minas Gerais	686	795	666	814	1.215	635	12.166	1.429
Espírito Santo	570	1.321	468	1.169	1.694	425	8.138	33.020
Rio de Janeiro	883	1.270	690	1.029	2.242	682	13.111	19.311
São Paulo	1.576	1.442	673	1.233	3.296	664	32.132	14.180
Paraná	814	797	668	801	690	656	10.382	10.382
Santa Catarina	560	1.083	466	894	2.057	490	9.945	8.922
Rio Grande do Sul	729	1.362	706	1.248	1.664	592	11.996	-
Mato Grosso do Sul	948	930	813	883	3.689	821	12.146	3.637
Mato Grosso	982	830	892	830	2.363	819	9.072	3.285
Goiás	410	994	369	815	2.194	382	8.827	1.403
Distrito Federal	1.536	-	1.268	-	15.323	1.251	14.940	-

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP & INEP/MEC.

Nota: Gastos por nível de ensino incluem todas as suas modalidades.

Os dados do IPEA reforçam o entendimento de que somente a análise regional dos gastos não oferece condições para a compreensão da diversidade de condições de acesso da população a bens e serviços públicos oferecidos nos diferentes estados e municípios do país.

Na oferta da educação infantil, os maiores gastos médios por aluno da rede estadual de educação foram encontrados em diferentes regiões do país: Sudeste (São Paulo), Centro-Oeste (Distrito Federal), Norte (Amapá e Roraima) e Nordeste (Rio Grande do Norte). Por outro lado, os menores gastos também estavam nas mesmas regiões, com exceção do Sudeste, nos Estados de Goiás, Pará e Alagoas. Veja que o maior gasto chega a três vezes o valor do menor gasto médio, evidenciando condições altamente diferenciadas de acesso a bens e serviços. Essa situação se reedita nas condições de oferta da educação infantil na rede municipal, denunciando as desigualdades intra-regionais.

No ensino fundamental, as diferenças intra-estaduais na disponibilidade de gasto-médio por aluno também se impõem, independentemente do FUNDEF. Dessa forma, Roraima, que tem o segundo maior valor rede estadual do Brasil, sendo superado apenas pelo Distrito Federal, tem um gasto 1,4 vezes maior do que o seu vizinho Pará, também na rede estadual. A situação é pior quando comparada às redes municipais, pois, nesse caso, Roraima supera o Pará em 2,4 vezes. Paradoxalmente, nas redes estaduais de ensino fundamental localizam-se nos extremos, entre o maior e menor gasto por aluno, dois entes da mesma região — o Distrito federal superando o gasto médio por aluno de Goiás em 2,4 vezes. No caso do Nordeste, Rio Grande do Norte, dentre os cinco com maior gasto médio do país, supera 40% o gasto do Maranhão, na rede municipal, e 1,2 vezes o de Alagoas, na rede estadual.

O ensino médio também garante a manutenção das condições diferenciadas de oferta, expressa no gasto-aluno. O maior gasto médio aluno federal (Distrito Federal) representa 21 vezes o menor gasto (Paraná), embora seja a mesma rede que administre o sistema! No âmbito estadual a diferença se mantém na casa das 2,3 vezes mais, entre o Distrito Federal e Alagoas, o que já é uma expressão de condições bastante diferenciadas. Em relação ao ensino superior, os extremos da rede federal se mantêm, São Paulo despendendo por aluno cerca de 9 vezes mais que o Amapá. A rede estadual de Espírito Santo gasta 22 vezes mais por aluno do que Goiás.

O conjunto de dados destacados ilustra o significado das disparidades intra-estaduais no Brasil e impõe a compreensão da necessidade premente das ações supletivas e redistributivas da União, mesmo quando, como vimos, a própria União reedita disparidades, como na oferta federal do ensino médio e superior. Passa a ser importante analisar quais esforços a União tem feito para exercer sua função supletiva e redistributiva, especialmente para a educação básica, o que será discutido a partir das ações geridas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

4. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)

O FNDE é uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC); visa financiar as ações suplementares voltadas, principalmente, ao ensino fundamental público ofertado por estados e municípios, viabilizando o que a Constituição Federal define, em seu artigo 211, como exercício da função redistributiva e supletiva da União em relação às demais esferas governamentais, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade do ensino. Uma autarquia, na definição de Jorge Hori e José Caldas Filho, “representa um grau mais avançado de descentralização institucional, em que o Estado delega a outra pessoa jurídica atribuições que lhe são próprias, mantendo, embora, o controle sobre a mesma.” (1966, p. 69).

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União define uma autarquia como “uma entidade administrativa autônoma, criada por lei com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado.” (TCU, 2006b, p. 172).

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação como órgão executor das políticas educacionais, particularmente aquelas voltadas à oferta da educação obrigatória por parte de estados e municípios, nasce no contexto da ditadura militar — momento em que o governo cortou recursos da educação, inclusive suprimindo-lhe a vinculação constitucional. O período foi marcado por um acelerado processo de expansão das matrículas, resultando, por conta da contenção dos recursos da educação, em precarização da oferta pública (PINTO, 2000, p. 55). Assim, criado em 21 de novembro de 1968, por meio da Lei nº 5.537 e do Decreto nº 872, de 15 de dezembro de 1969,¹²³ o FNDE tem por objetivo captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação, em especial à universalização do ensino fundamental.

Embora tendo o ensino fundamental como principal preocupação, de forma crescente o FNDE vem financiando ações voltadas às demais etapas da educação básica. No Relatório de Atividades 2004 é anunciado que as mudanças na estrutura do FNDE buscam um redesenho dos processos de planejamento estratégico e operacional do Fundo, o que inclui a extensão de suas ações de assistência educacional para os demais níveis da educação básica: educação infantil e ensino médio. Ainda no campo da ampliação da sua abrangência, o Relatório de 2006 expõe que o FNDE tem, também, como linha de atendimento, a “ampliação

¹²³ A lei de 1968 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação (INDEP), transformado em Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação pelo Decreto de 1969.

da oferta da educação profissional nos cursos técnicos de nível médio e superior de tecnologia.” (FNDE, 2007b, p. 16).

A estrutura organizacional do FNDE, até 2006, decorreu do Decreto nº 4.626, de 21 de março de 2003, retificado pelo Decreto nº 5.157, de 27 de julho de 2004, resultando na Portaria Ministerial nº 3.511, que apresenta o Regimento Interno da Autarquia.¹²⁴ O FNDE é composto por: *Órgão executivo*, representado pela Presidência da Autarquia, indicada pelo Ministro da Educação e nomeada pelo Presidente da República¹²⁵; *Órgão de assistência direta e imediata ao presidente*, o Gabinete; *Órgãos seccionais*, a Procuradoria Federal, a Auditoria Interna, a Diretoria de Administração e Tecnologia, a Diretoria Financeira e a Diretoria de Planejamento e Orçamento; *Órgãos específicos singulares*, Diretoria de Ações Educacionais, a Diretoria de Programas e Projetos Educacionais e a Diretoria de Programas Especiais; *Órgão Colegiado*, o Conselho Deliberativo.

O Conselho Deliberativo (CD/FNDE) é o órgão colegiado de deliberação superior cujas principais funções são: definir sobre o financiamento de projetos e programas educacionais e sobre a assistência financeira aos estados, Distrito Federal, municípios e estabelecimentos particulares de ensino, quando essas ações forem realizadas com recursos próprios do FNDE; decidir sobre o orçamento da autarquia e acompanhar sua execução; formular a política de captação e canalização de recursos financeiros da autarquia; aprovar as contas do Presidente do FNDE e a nomear e exonerar o titular da Auditoria Interna (FNDE, 2005, p. 18).

O Conselho Deliberativo é composto por dez membros: o Ministro da Educação, que assume o papel de presidente do Conselho; o Secretário Executivo do MEC;¹²⁶ os Secretários de Educação Básica (SEB)¹²⁷, de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), de Educação Especial (SEESP) e de Educação a Distância (SEED), todas do MEC; o Presidente do FNDE; o Procurador Federal

¹²⁴ O Decreto 5.973, de 21 de novembro de 2006, aprovou a reestruturação da autarquia, estando em processo de elaboração o novo regimento interno (FNDE, 2007b, p. 16). Como a nova estrutura passou a vigorar no final de 2006, este texto mantém os dados da organização anterior, embora seja importante destacar as mudanças: 1) inclui como órgão de assistência direta e imediata ao presidente da autarquia a Assessoria de Comunicação Social e a Assessoria de Planejamento Estratégico; 2) retira a Diretoria de Planejamento e Orçamento dos órgãos seccionais.

¹²⁵ Antes da reformulação de 2004, por meio do Decreto 5.157/04, o cargo máximo do FNDE era o de Secretário-Executivo, depois passou a ser o de Presidente da autarquia. No período analisado, assumiram o cargo máximo do FNDE: Barjas Negri (1995/1997); José Antônio Carletti (1997/1998); Mônica Messemberg Guimarães (1998/2003); Hermes Ricardo Matias (2003/2004); José Henrique Paim Fernandes (2004/2006) e Daniel Silva Balaban (desde 2006).

¹²⁶ O organograma aprovado no final de 2006 não prevê a participação do Secretário Executivo do MEC.

¹²⁷ A Secretaria de Ensino Fundamental (SEF) do MEC foi transformada em Secretaria de Educação Infantil e Fundamental (SEIF) em 2003. Em 2004 assume a nomenclatura Secretaria da Educação Básica (SEB), incorporando as três etapas da educação básica.

do FNDE e o Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).¹²⁸ A seguir apresenta-se o quadro com as reuniões realizadas pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) no período analisado.

Quadro 6 - Reuniões realizadas pelo CD/FNDE de 1995 a 2006

Atas	Número da reunião	Data	Nº de atos referendados	Atos submetidos ao CD/FNDE
1	196	19/04/95	13	04
2	197	16/08/95	10	07
3	198	14/05/96	42	02
4	199	19/12/96	14	05
5	200	12/05/97	04	15
6	201	13/04/98	14	20
7	202	18/08/98	02	13
8	Extraordinária	18/08/98	Mudança no Regimento Interno	
9	203	25/11/98	01	32
10	Extraordinária	21/01/99	Normas de financiamento 1999	
11	204	07/04/99	05	17
12	205	15/07/99	06	11
13	206	09/11/99	05	05
14	207	22/02/00	11	03
15	208	02/05/00	04	02
16	209	05/09/00	04	07
17	Extraordinária	17/10/00	02	03
18	210	20/02/01	02	10
19	Extraordinária	14/03/01	Prestação Contas e Rel. Atividades	
20	211	12/06/01	09	14
21	212	13/11/01	29	19
22	Extraordinária	21/11/01	Mudança Regimento Interno	
23	213	12/12/01	07	03
24	214	01/03/02	09	26
25	215	04/07/02	20	14
26	216	02/10/02	17	13
27	217	05/12/02	11	29
28	218	10/03/03	04	04
29	219	16/06/03	11	14
30	220	23/09/03	13	59
31	221	17/12/03	25	42
32	Extraordinária	08/03/04	Prest. de contas e aprov. do nome do auditor-chefe	
33	222	31/08/04	50	30
34	223	30/12/05	79	02
35	224	20/10/06	26	87

Fontes: Relatórios de Atividades e atas de reuniões do CD/FNDE, de 1995 a 2006. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Obs.: Na 224ª reunião, do total de 36 Resoluções *ad referendum*, houve pedido de vistas de 10, por parte da Procuradoria Federal do FNDE.

¹²⁸ O histórico de organização do Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE), a partir da década de 1990, pode ser resgatado pela análise da seguinte legislação: Decreto nº 114/91, Resolução CD/FNDE nº 11/93, Decreto nº 2.520/98, Decreto nº 2.890/98, Resolução CD/FNDE nº 17/98, Decreto nº 3.034/99, Portaria Ministerial nº 1.627/99, Resolução CD/FNDE nº 49/01 e Resolução CD/FNDE nº 31/03.

A importância do Conselho Deliberativo é confirmada no que diz respeito às resoluções que ele aprova, pois estas, segundo o relatório de 2004, “viabilizaram a implementação de ações voltadas para a redução das desigualdades educacionais, sociais e regionais”, além de regulamentar os programas da autarquia (FNDE, 2005, p. 20).

Desde a reunião de 18 de agosto de 1998, o regimento interno define que as reuniões do Conselho Deliberativo devem ser trimestrais, em substituição às mensais previstas até então. A mudança foi motivada pelas dificuldades da autarquia realizar as reuniões mensais, uma vez que, em 1995 e 1996, foram realizadas apenas duas reuniões e, em 1997, uma. Com a mudança, a situação se regularizou, sendo realizadas quatro reuniões nos anos de 1998, 1999, 2000, 2002 e 2003 e seis em 2001. Depois desse período, verifica-se nova imobilização do Conselho, com duas reuniões em 2004, uma em 2005 e uma em 2006.

Analizadas pelas gestões: no primeiro mandato de FHC foram realizadas nove reuniões, no segundo, 18. No primeiro mandato do governo Lula, oito reuniões, sendo quatro no primeiro ano da gestão, sob direção do Ministro Cristóvão Buarque. Em geral existe um número considerável de resoluções aprovadas *ad referendum* pelo presidente do Conselho. Na primeira gestão de FHC foram 99, na segunda, 142, e, na primeira gestão do governo Lula, 208. Matérias de fato apresentadas e aprovadas pelo Conselho, em primeira instância, mas, em sua maioria relacionadas a ações judiciais movidas em desfavor do FNDE por exigibilidade constitucional da contribuição social do salário-educação, foram 66 na primeira gestão de FHC e 208 na segunda. Na primeira gestão do governo Lula, 238.

Esses dados revelam que existem demandas para o Conselho que justificariam a manutenção das reuniões mensais, como antes de 1998, embora também exista na autarquia uma análise de que tal ausência não revela um perfil mais operacional do FNDE, ao contrário, representaria uma sintonia importante entre os agentes que elaboram a política educacional para o país:

Volto a insistir, aquilo que poderia ser entendido como elemento que aponta para uma desarticulação do FNDE, acho que é o inverso. Exatamente porque há uma aproximação maior, um diálogo maior é que, às vezes, na avaliação daquele que tem a iniciativa de promover reuniões, entende que elas são dispensáveis. Então se faz a resolução *ad referendum* e encaminha a ação. Acho que é isto, mas do ponto de vista formal, evidentemente que é uma falha, equívoco, mesmo porque no regimento está previsto que o Conselho se reunirá de 3 em 3 meses. [...] Talvez o fato de estar muito integrado é que tenha desestimulado. Pode ser isto, não posso garantir que seja. (Técnico do FNDE 3).

Analisando na perspectiva dos espaços conquistados para a participação, quanto mais o Conselho se restringe a referendar as deliberações previamente tomadas pelo Ministro da

Educação, presidente do CD/FNDE, mais se perde em qualidade na formulação de tais políticas, uma vez que a democratização da discussão sempre resulta em melhores formatos de políticas educacionais. Tal qualidade se refere ao fato de a composição do Conselho envolver diferentes Secretarias-Fim do MEC, além do INEP e da presidência do FNDE. Compreende-se que a composição do Conselho seria bem mais favorável à questão federativa se incluísse, também, representantes dos estados e municípios, por intermédio de suas organizações e, em especial, a sociedade civil, como via de democratização do processo de formulação das políticas educacionais.

Esse mesmo entendimento perpassa pela reflexão e pelas ações políticas da UNDIME e CONSED que reivindicam, desde 1997, a sua representação no colegiado (Ex-Dirigentes da UNDIME 1 e 2):

Há uma demanda histórica do CONSED e da UNDIME de integrarem o Conselho Deliberativo do FNDE, isto nunca foi encaminhado. Há a necessidade de uma mudança da legislação e o CONSED nunca conseguiu. Porque de fato é uma questão política e o FNDE tem um papel central nessas definições. Nos últimos anos o debate com o FNDE aumentou na discussão dos critérios. [...] O próprio CONSED e, também, talvez, a UNDIME, deveriam se organizar de forma mais objetiva, levando até as últimas conseqüências essa proposta. Nas moções feitas, nas propostas feitas, sempre essa reivindicação aparece, mas como reivindicação ela não tem resposta. Precisava de uma ação mais agressiva. (Ex-Assessor do CONSED 1).¹²⁹

A análise acima apresentada traz um elemento importante que diz respeito às ações dos diferentes atores sociais na construção das políticas, sendo legítima a luta pelo assento no CD/FNDE. Dado o peso das duas entidades e o fato de que o próprio MEC, nos três períodos retratados, elegeu o CONSED e a UNDIME como parceiros privilegiados, como parte de uma estratégia de legitimação de suas políticas, se justifica a necessidade de representação dessas entidades no Conselho, até porque, excluindo a oferta federal de ensino médio, quase a totalidade das políticas federais para a educação básica estão vinculadas ao FNDE, destinadas a estados e municípios.

Os técnicos do FNDE entrevistados que se pronunciaram sobre a questão da ampliação do Conselho também almejam um colegiado mais atuante, com mais reuniões e, “eventualmente”, com a representatividade de outros segmentos, “no sentido de ser mais plural”: “na verdade, quando ele se fecha no segmento da educação, do Ministério, qual é o canal que a gente tem de interlocução?” (Técnico do FNDE 2).

¹²⁹ No relatório de gestão do CONSED, do biênio 2003/2004, entre os resultados da I Reunião Conjunta MEC/CONSED, é apresentada como uma das propostas acordadas a participação de CONSED e da UNDIME no Conselho Deliberativo do FNDE (CONSED, 2005, p. 30), embora nenhuma providência, por parte do MEC, tenha sido tomada nesse sentido.

Apesar da demanda e da necessidade da representação de estados, municípios e da sociedade civil no Conselho do FNDE, durante a análise dos documentos oficiais foi localizada apenas uma citação sobre isso, em uma ata de reunião realizada em 1995 (196ª reunião CD/FNDE), que anexava uma minuta de Decreto para a estrutura regimental do FNDE propondo a inclusão do CONSED e da UNDIME no Conselho Deliberativo, via Projeto de Lei 4.770/94. Este Decreto revogaria o artigo 7º da Lei 5.537/68. Em nenhum outro momento das reuniões realizadas de 1995 a 2006, segundo atas, se propõe a ampliação do Conselho neste sentido, nem sequer se comenta a questão.¹³⁰

Aliada a necessidade de ampliação da participação dos diversos setores sociais no CD/FNDE, uma reflexão que se apresentou como um problema de pesquisa durante todo o período da investigação, embora não tenha surgido como um dos objetivos no projeto inicial, foi a seguinte: seria o FNDE um espaço de definição de políticas? Em que medida esta autarquia atua como um braço do Ministério da Educação e quais seriam os limites de sua autonomia? Durante a realização das entrevistas procurou-se problematizar estas questões junto aos sujeitos abordados.

Frente ao questionamento quanto ao papel da autarquia no processo de elaboração das políticas educacionais, foi possível sintetizar diferentes posições, que variam entre os extremos de compreensão do papel do FNDE como “mero executor” de ações específicas dentro de programas educacionais mais amplos: “pagador das políticas que já vêm implementadas de cima para baixo” (Técnico do FNDE 1) ou “banco do MEC” (Técnico do FNDE 4) até uma compreensão da autarquia como uma parceira qualificada que é chamada e atentamente ouvida pelo MEC durante o processo de elaboração de novos programas e políticas que serão por ela executadas: “Eles desenham, mas na maioria das vezes, desenham com uma participação nossa.” (Técnico do FNDE 2).

A compreensão do FNDE como um banco do MEC tem origem no papel que ele veio a assumir desde a sua constituição e no acúmulo de conhecimentos sobre a execução de políticas de assistência financeira para estados e municípios: “Funcionava como um órgão arrecadador, fiscalizador e gerente, cujas atribuições eram próximas às de um banco que possuía uma linha de crédito vinculado a determinados gastos.” (CASTRO, 1997, p. 35). Esta análise é reforçada por um dos entrevistados:

¹³⁰ Durante as entrevistas foi relatado que o CD/FNDE teve um período, na década de 70, que absorvia a representação não só de estados e municípios, mas também de pais e alunos do ensino fundamental, devido às políticas geradas com os recursos do salário-educação (Técnico do FNDE 3). Esta informação é coerente com as determinações da Lei 5.537/68 e do Decreto nº 76.877/75, que previam a participação de representantes do magistério, estudantes e empresariado.

A gente chamava o FNDE de Banco do MEC porque eles tinham uma estrutura contábil e financeira muito grande em função do salário-educação. Aí a maioria das Secretarias [do MEC] nem tinha pessoal nem estrutura física para isso. Não é simples você firmar convênios, contratos, com o país inteiro. [...] Nós temos 5.000 municípios, se todos eles entrarem para concorrer [para o financiamento de algum programa], é uma sobrecarga muito grande. Não tem nem técnico para avaliar tudo e muito menos conveniando. Então, no início o FNDE fazia os contratos e convênios, porque já tinha *know how* e as Secretarias [do MEC] faziam a análise e davam o parecer sobre o material que vinha das propostas de estados e municípios. (Técnico do MEC 1).

Mesmo os mais críticos a uma suposta secundarização da participação do FNDE na definição das políticas, reconhecem uma mudança gradual nesta situação, pautada, principalmente, no fato de o MEC ter consideráveis deficiências no campo do planejamento. Ademais, é consenso entre todos os entrevistados que ocorreu um crescimento do papel do FNDE na execução das políticas do MEC no decorrer do período retratado, com conseqüente aumento do seu orçamento.

Assim, não há quem discorde, dentre os entrevistados, do fato de que cabe ao MEC o papel de elaboração das políticas educacionais, mesmo com o FNDE assumindo, cada vez mais, o papel de órgão de implementação dessas políticas. Talvez a divergência esteja pautada em diferentes compreensões sobre o grau de influência que o FNDE tem no processo de definição de tais políticas, conforme analisa o entrevistado a seguir:

Nós aqui conhecemos muito bem as necessidades educacionais, nós temos uma *expertise* nos programas da área de educação e no momento da construção dessas políticas nós somos ouvidos. Não é simplesmente o Ministério faz, não. Há uma interface entre o Ministério e o FNDE por força de se construir esta política. Não tenha dúvidas que as diretrizes partem das diretrizes de governo, dentro de um processo natural da candidatura de um determinado cidadão que deseja ser representante no Executivo como Presidente da República em cima de uma plataforma de trabalho. Nesta plataforma tem a questão educacional e a gente vai viabilizar essa política, essas diretrizes, esses compromissos, assim dizendo desse mandato. [...] Um exemplo disto é o processo do PPA [Plano Plurianual] no qual o FNDE participa na discussão de todas as ações do Ministério da Educação. Ele participa e acaba influenciando substancialmente, em função do seu volume, da sua capacidade, da sua proficiência e em função de todo conhecimento acumulado. [...] É uma coisa compartilhada, é difícil separar. Claro que o Ministério da Educação é órgão de definição das políticas, mas ao fazer a política ele não faz exclusivamente, mas o FNDE também faz parte com sua diretoria, com os seus técnicos. Ele é ouvido, participa do processo de construção. Daí eu entendo que nós temos uma atuação importante nessa construção. (Técnico do FNDE 2).

Assim, se por um lado o FNDE executa políticas sob responsabilidade das Secretarias-Fim do MEC, no decorrer do período retratado também existiram políticas que são de responsabilidade exclusiva do FNDE, como o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), sobre os quais ele tinha

autonomia, o que significa que “o FNDE também tem suas prerrogativas de tomar iniciativas, não só de lançar algum programa, até porque ele é detentor de recursos, mas também, como está na missão dele, captar recursos e direcionar para as políticas educacionais.” (Técnico do FNDE 3).

Ademais, é evidente a participação do FNDE na elaboração das Resoluções que definem o formato do financiamento das demais ações, passando pela consulta a técnicos das diferentes diretorias, pela apreciação do Conselho Deliberativo e pela Assessoria Jurídica da Instituição, havendo, portanto, uma articulação importante com as Secretarias-Fim do MEC, responsáveis pela definição das diretrizes das políticas educacionais, cujas ações da administração indireta deverão estar em consonância.

Na visão do Ex-Dirigente da UNDIME 2, fica difícil separar a função de planejamento da de execução, até porque quem executa também vivencia as dificuldades do processo de implementação das ações planejadas. Embora reconheça que houve uma época em que Secretarias-Fim decidiam e encaminhavam suas deliberações para o FNDE transformar em sistemática de financiamento, resultando em incoerência, decorrente da divisão dos papéis de planejador e executor, já que o primeiro não acompanhava o impacto das políticas. Baseado nesses argumentos, o entrevistado considera “normal” o crescimento do peso político do FNDE, embora seja percebida como provável a possibilidade de ruídos nesta relação: “porque toda a briga de poder leva a um conflito de relação.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Tal situação não seria novidade, já que, na década de 1980, havia “disputa de uma fatia do controle da coordenação de atividades da educação básica”, quando o FNDE era ligado à Secretaria-Geral do MEC. Nesse período, os dirigentes do FNDE pretendiam transformar autarquia, “além de uma organização que proporcionava meios financeiros para a intervenção estatal no setor”, em um órgão “indutor e/ou supervisor de ações ligadas à educação básica.” (CASTRO, 1997, p. 42).

Segundo Castro (1997), no início da década de 1980 o FNDE tinha duas características principais que, a nosso ver, se mantém até hoje: 1) “era bastante utilizado como agente intermediário para cuidar da administração, aplicação e regulação dos recursos financeiros de outros órgãos do Ministério”; e 2) “tinha capacidade de gasto própria, uma vez que era de sua responsabilidade a arrecadação e gestão de parte dos recursos do salário-educação e da Loteria Federal destinados à educação.” (CASTRO, 1997, p. 111).

Dada à estrutura autárquica do FNDE, que lhe confere maior flexibilidade, ele, muitas vezes, era utilizado como agente intermediário para a realização de gastos do MEC, assim como para a gestão dos recursos dos acordos internacionais, sobre os quais ele não tinha

poder de intervenção. É nesse sentido que Castro (1997, p. 112) explica que este tipo de arranjo, que cindia o processo de planejamento e de monitoramento da execução da administração dos recursos, terminava por criar dois centros de decisões: as gerências dos projetos e o próprio FNDE. Obviamente, os conflitos de competências, nessas situações, eram inevitáveis. Ainda hoje esse é o formato adotado para a gestão de boa parte das políticas educacionais direcionadas para estados e municípios, embora o FNDE tenha incorporado, desde 2004, as gerências dos projetos internacionais. Ainda fica evidente a cisão entre o processo de definição das políticas e dos critérios de distribuição do processo de execução de parte dos recursos, especialmente os de transferências voluntárias.

Neste sentido, o papel de passividade imposto aos dirigentes do FNDE não era nada confortável e fonte de constantes conflitos, uma vez que mesmo cumprindo papel de importância, nunca foi permitida a tomada de decisões cruciais com respeito à distribuição desses recursos alocados em seu orçamento próprio, enquanto lhes cabia o ônus da realização de procedimentos político/administrativos e as responsabilidades jurídico/institucionais a respeito da utilização dos recursos. (CASTRO, 1997, p. 113).

Obviamente que só podem ser esperadas reações em relação à situação tão desconfortável por parte de uma instituição que já possuía determinado peso político e capacidade técnica de elaboração de políticas. As reações eram as possíveis, conforme o momento vivenciado. Castro (1997, p. 113) relata o uso do poder institucional durante a execução orçamentária, quando o FNDE deixava claro, pelo ritmo dos trâmites burocráticos de gestão dos recursos sob responsabilidade do MEC que não iria priorizar essas ações em detrimento de seus procedimentos normais.

O autor ainda relata conflitos entre FNDE e Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus do MEC (atual SEB) em relação à administração da quota federal do salário-educação, especialmente antes da reformulação de 1983 que conferiu ao FNDE o status de órgão arrecadador e gestor dos recursos dessa contribuição social, momento em que o FNDE se define como um *locus* de decisão, especialmente sobre o Sistema de Manutenção do Ensino (SME), extinto em 2004, e sobre os produtos das aplicações do salário-educação sobre os quais o FNDE tinha direito de livre alocação, momento em que se tornou mais claramente um centro de decisão para o qual convergiram pressões pelo atendimento de demandas do empresariado e de estados e municípios (CASTRO, 1997, p. 116). sobre

Sobre a existência de dois centros de decisão, Castro ainda acrescenta os seguintes argumentos:

Esta flagrante divisão de tarefas causava perda de visão global dos problemas e fomentava, sobremaneira, o conflito interburocrático, pois cada órgão, mesmo tendo suas atribuições estabelecidas, procurava adentrar na órbita do outro. O acirramento dos conflitos ocorria no processo de distribuição dos recursos, com o FNDE

atropelando a Seps [Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo Graus do MEC], já que na parte relativa à captação e administração dos recursos o grau de especialidade técnica/burocrática exigido estruturou um “nicho” preenchido pelos técnicos do FNDE. (CASTRO, 1997, p. 123).

Segundo o autor, esse conflito interburocrático é constante no decorrer de toda a década de 1980, qual seja, “a disputa pela liderança na formulação e implementação dos gastos” (CASTRO, 1997, p. 123). A criação dos Planos de Trabalho Anuais (PTAs), em 1981, favoreceu o peso do MEC nessa disputa. Conforme Castro, o Decreto n. 88.374/83 definiu a destinação obrigatória de 25% da quota federal do salário-educação para programas municipais e intermunicipais de desenvolvimento do ensino de primeiro grau, elemento importante que acentuou conflitos, dessa vez nas relações do MEC com os estados e municípios (CASTRO, 1997, p. 133).

O histórico das relações MEC/FNDE, como retratado por Castro, determina a configuração da autarquia após a década de 1990, já que se consolida no FNDE tal nível de especialização na gestão de recursos federais da educação direcionados a estados e municípios, que, embora se tenha organizado melhor as competências de cada instituição, alguns conflitos continuam sendo inevitáveis, mesmo com a explicitação do papel do MEC na definição das diretrizes para as políticas educacionais e do FNDE como ator ativo na implementação das políticas federais para a educação básica.

Dessa forma, a presidência do FNDE é diretamente chamada pelo MEC quando é elaborada alguma nova política ou ação na qual a autarquia estará envolvida na execução: “Tem uma coisa que tem que sair, chama o presidente do FNDE.” (Técnico do FNDE 4). Obviamente que o peso da autarquia é relativo em diferentes momentos de sua história, conforme o período e o respaldo do presidente do FNDE em relação aos gestores maiores do MEC.

O Técnico do MEC entrevistado reconhece que atualmente o FNDE tem um “peso muito forte” na discussão das políticas, havendo maior integração entre os dois órgãos. Isto não quer dizer que não existam resistências de setores do MEC ao crescimento da participação do FNDE na definição das políticas educacionais: “os técnicos reclamam muito para gente: o FNDE fica decidindo tudo e tal.” (Técnico do MEC 1).

O FNDE não está se contentando só em ter recurso e em ter poder de executar. Ele quer mais, quer aprender com as Secretarias. Claro que com isso ele está puxando muita coisa para lá. É isso que eu acho que incomoda muito, porque eles [técnicos do MEC] vêm as decisões se esvaindo e eles brigam: “mas o FNDE não está preparado para decidir certas coisas!” Mas o FNDE está se estruturando, tanto é que ele fez um concurso agora, está contratando gente, e é um pessoal bom, novo. Pelo *know how* do gasto que eles têm, e a política, qualquer um aprende: a melhor forma de aplicar o

recurso, a questão educacional, pedagógica, está para todos, não é privilégio do MEC, não é só porque aqui é a administração direta e só aqui detém a informação. Não é assim. Ilusão a gente pensar que é assim. Podem ter pessoas excelentes aqui, mas eles podem conseguir outras também. (Técnico do MEC 1).

Desta forma, fica evidente que o FNDE tem um papel muito importante que termina por influenciar na definição de algumas políticas, mesmo que isso resulte em resistências de setores do MEC, como expresso no depoimento a seguir.

Embora muitas pessoas não queiram aceitar ou admitir, a influência é muito forte. Talvez até pelo peso financeiro que eles têm. Quem está com dinheiro decide. Você compra, mas eu pago. Eu só vou pagar com o que eu concordar que você compre. Se nós pensarmos igual, eu pago, sem titubear. Mas, se nós divergirmos, a tendência é de quem está com dinheiro decidir. Essa parte que eu acho que incomoda muito as Secretarias, mas disso não tem como fugir, elas não estão preparadas, estruturadas para gastar e gerir o próprio recurso, então elas têm que se submeter. E, muitas vezes, quando elas definem uma política, quando criam algo novo, demanda contratações e volume de recursos que não estão preparadas pra executar. Então chama o FNDE. A partir do momento em que o FNDE entra, ele vai discutir a política sim. Ele vai definir junto com a Secretaria e vai ter coisa que ele não vai concordar, quer ela queira, quer não. Até por questões legais, de execução. Porque, às vezes, a Secretaria tem a idéia política e não sabe que não pode ser executado do jeito que ela quer. E o FNDE detém esse conhecimento. Ele fala: “eu já conversei com a minha assessoria jurídica. Se eu fizer da forma que vocês estão querendo, a Lei de Responsabilidade Fiscal vai me pegar. Não posso executar como vocês estão querendo, tenho que executar dessa outra forma.” Ele [FNDE] que vai definir a forma de execução, entendeu? Como ele está executando, ele não vai executar da forma que a Secretaria quer sem olhar as normas legais e entrar mal depois com Tribunais de Contas, com Controladoria, questionando, por exemplo, formas de licitação. [...] Às vezes não é que ela [Secretaria-Fim] quer infringir uma norma, é por falta de conhecimento mesmo, porque não é a área dela. Às vezes a animosidade é em função disso. Não é para disputar espaço, mas por questões legais que eles acompanham. (Técnico do MEC 1).

Esta visão se assemelha à compreensão do Ex-Dirigente da UNDIME, que destaca certo pragmatismo desenvolvido pela autarquia: “Lógico que o FNDE tem muito mais uma visão pragmática do que pode ser feito, menos sonhadora que o pessoal da área fim, isso tem um juízo de valor se aquilo tem impacto.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

A análise do referido Técnico do MEC demonstra o reconhecimento do peso do FNDE na gestão das políticas, no entanto, não há consenso entre os técnicos da autarquia entrevistados sobre isto, principalmente por alguns entenderem que o FNDE se coloca mais no papel de executor: “Se o FNDE chegasse lá com mais argumentos, mais técnicas, mais fôlego, talvez acatassem tudo o que o FNDE propunha.” (Técnico do FNDE 1).

Aqueles entrevistados que explicitam o reconhecimento de situações de tensionamentos entre MEC e FNDE compreendem que isso faz parte da interação entre essas instituições, resultado de um processo político: “é um processo de política que nada mais é, de

uma maneira simples, a arte do convencimento. Ou seja, o lado quer fazer uma coisa, o lado de cá entende que não, então realmente pode ter algo nesse sentido. Mas é algo salutar, isto porque tudo é no sentido de tentar melhorar a política educacional e a implementação dessa política.” (Técnico do FNDE 2).

Há uma indicação de que tais tensionamentos foram minimizados nos últimos anos, havendo maior estreitamento na forma de atuação do FNDE e Secretarias-Fim do MEC, baseado em uma relação de diálogo: “Já teve tempos mais difíceis, hoje está mais tranquilo, inclusive por força das diretrizes que estão sendo conduzidas pela administração atual que conseguiu enxergar o papel do FNDE [...] sem esquecer que antes de fazer a execução ele participou de alguma forma do processo de decisão dessas políticas.” (Técnico do FNDE 2).

Dessa forma, nenhum dos entrevistados das duas instituições nega a existência de tais tensionamentos “seria um absurdo dizer que não, porque em qualquer circunstância você quer às vezes fazer valer determinadas posições técnicas, enfim, que acaba tendo alguma coisinha, mas tudo isto é contornado tranquilamente.” (Técnico do FNDE 2). “É claro que aqui e ali, pontualmente, existem conflitos.” (Técnico do FNDE 3).

Portanto, parece haver um processo de negociação entre os dois órgãos, em relação ao processo de operacionalização das políticas, em especial quando se trata de novos programas. Ademais, em diferentes períodos existem níveis diferenciados de participação da autarquia, o que, para alguns, se justifica pelo perfil do presidente da autarquia da época:

A intensidade da definição de políticas ou não do FNDE está associada à atuação política do presidente da organização. Eu sinto que nós já tivemos circunstâncias em que atuou mais fortemente em algumas circunstâncias do que em outras, dependendo de quem está à frente. Qual é que está à frente? Quem é o timoneiro? Se for uma pessoa que tem um posicionamento político mais forte, mais apoio, acaba o FNDE tendo um papel muito mais atuante. Se temos à frente do FNDE uma pessoa com visão mais técnica, daí acaba que gente termina se limitando mais a uma visão técnica. [...] Então, dependendo da situação, tem momentos a gente tem uma atuação mais ou menos forte, dependendo da situação. (Técnico do FNDE 2).

Claro que, frente a esse depoimento, uma questão se coloca: é a ação do presidente do FNDE que mostra mais a força da autarquia em determinados momentos ou seria a própria escolha do cargo máximo do FNDE permeada pela força que o governo quer imprimir, ou não, à autarquia naquele momento? Eis a opinião do técnico entrevistado sobre a questão:

Acho que são duas coisas aí, ou mais. Eu tenho uma expectativa que essa postura do peso político agora começa a se ajustar na medida em nós consolidamos a carreira que nós instituímos. O FNDE construiu uma carreira. Eu posso dizer que nós começamos a instituir uma burocracia estável, ou seja, posso entender que nós hoje temos uma carreira de jovens que ingressaram. Na medida em que a gente consolide esta carreira e as pessoas percebam quem somos nós como organização, então a gente com certeza se fortalece e este papel vai ficar mais claro. Daí a gente passa a ter menos

preocupação com esse negócio de presidente, porque, na verdade, ele não vai presidir por si só, ele vai colegiar, vai ter diretores, pessoal da casa, um time todo dele afinado com o papel da organização. Com isto a gente ameniza esses conflitos. (Técnico do FNDE 2).

Na visão do Ex-Dirigente da UNDIME, este tipo de visão não comporta uma análise mais política das ações do MEC. Ele considera que a maior influência do presidente decorre do peso que se pretende imprimir na autarquia, sendo a indicação a expressão do “grau de responsabilidade que o Ministro quer dar para o FNDE”, não sendo, portanto, seu maior peso político uma decorrência das características subjetivas do gestor da autarquia: “o cara já foi com poder pra lá.” (Ex-dirigente da UNDIME 2).

É possível perceber entre os funcionários do FNDE uma compreensão de que Barjas Negri (1995/1997) e José Henrique Paim (2004/2006) foram os gestores que tiveram mais poder de negociação junto ao MEC, sendo, portanto, os que colaboraram para o crescimento da autarquia e de sua influência na elaboração de políticas educacionais, na opinião dos mesmos.

Entretanto o Ex-dirigente da UNDIME 2 não considera que, no período de gestão de Barjas Negri, o FNDE tivesse tanto poder, o qual estava concentrado na Secretaria de Ensino Fundamental, sendo Negri uma das pessoas que participava do núcleo que assessorava o Ministro Paulo Renato. Para esse entrevistado, houve uma mudança de poder a partir do momento em que começaram a se concentrar determinadas atribuições que estavam fora do FNDE, como o FUNDESCOLA (2004), sugerindo que a avaliação dos técnicos, possivelmente, está baseada no aumento do orçamento, nos benefícios para a estrutura (durante a gestão Paim foi aprovado o Plano de Carreira dos Servidores do FNDE) e, talvez, nas questões mais internas dos processos de transferências de recursos voluntários.

Em síntese, o FNDE como órgão de administração indireta, vinculado diretamente ao MEC, participa do processo de definição das políticas, dependendo do contexto, em questões de fundo programático ou de caráter mais operacional, embora se verifique situações em que a própria autarquia é proponente de políticas, as quais são discutidas com o MEC, por meio das Secretarias-Fim correspondentes às propostas apresentadas, como foi o caso do Programa Formação pela Escola (qualificação a distância sobre as ações do FNDE).

No sentido de compreender a ampliação do papel do FNDE, é importante localizar as principais mudanças na autarquia no período de 1995 a 2006. O FNDE teve três momentos importantes que marcaram seu processo de reestruturação, ampliando seu papel e imprimindo maior racionalidade gerencial e administrativa, com vistas à uniformização dos procedimentos gerenciais na intervenção da União junto a estados e municípios. O primeiro, em 1997, foi a

extinção da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)¹³¹, com a conseqüente incorporação de suas responsabilidades ao FNDE, conforme artigo 18, inciso III, alínea “c” da Medida Provisória nº 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997, e Lei 9.649/98, de 27 de maio de 1998.¹³²

O segundo foi a extinção das Delegacias Regionais do MEC (DEMECs), em 1998, o que exigiu reorganização da autarquia, visto o aumento da demanda de trabalho no processo de concessão e fiscalização dos repasses financeiros a estados e municípios. O terceiro momento, em 2004, foi a transferência da gestão do Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) e do Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (PROMED), financiados parcialmente com recursos internacionais, para a órbita do FNDE – Portaria MEC 1.859, de 24/06/2004.

A extinção da FAE, segundo Castro, Barreto e Corbucci, decorreu da evidência de dispersão nas políticas e não padronização de procedimentos no interior do MEC, já que FAE e FNDE atuavam “como agências formuladoras e implementadoras da política de assistência ao educando” (2000, p. 23). O impacto da incorporação das ações da FAE no FNDE foi tratado em reunião no Conselho Deliberativo da autarquia (CD/FNDE), ocasionado pela Exposição de Motivos da solicitação de prorrogação dos prazos para execução de convênios e prestação de contas - dirigida do Secretário-Executivo do FNDE para o Presidente do Conselho Deliberativo, em 25/11/97. O pedido de prorrogação foi justificado pelo aumento da demanda de trabalho decorrente da incorporação de programas como Alimentação Escolar, Livro Didático e Biblioteca na Escola e os Planos de Trabalho do Transporte e da Saúde do Escolar, os quais vieram a se somar às ações do FNDE com os PTAs, o Programa Dinheiro Direto na Escola e o Programa de Apoio Tecnológico (TV Escola).

Além do impacto vivenciado pela extinção da FAE, o que ocasionou a necessidade de redimensionar as ações do Fundo, também a extinção das DEMECs, em 1998, mudou o cotidiano da autarquia, uma vez que tal parceria era tida, no Relatório de Atividade de 1995, como “indispensável ao trabalho de apoio” às atividades do FNDE no acompanhamento e fiscalização da arrecadação e execução de programas e projetos (recebendo e avaliando as prestações de contas) (FNDE, 1996).

A repentina extinção das DEMECs deixou o FNDE com dificuldades em analisar as prestações de contas, tarefa delegada ao Tribunal de Contas da União (TCU). Esse

¹³¹ A Fundação Nacional de Material Escolar (FENAME), criada em 1967, foi transformada em FAE, pela Lei 7.091/83. Esta lei altera a denominação original e amplia suas finalidades.

¹³² Trabalho desenvolvido por Castro (2000) enfoca, especificamente, a fusão da FAE ao FNDE, em 1997, discutindo o impacto dessa mudança no processo de gasto e nos aspectos políticos e institucionais da interação MEC/FNDE.

procedimento resultou em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade que deu ganho de causa para o TCU, obrigando o FNDE a reorganizar seus procedimentos de análise das contas. O fato foi apresentado na 207ª Reunião do CD/FNDE, em 22 de fevereiro de 2000, momento em que se comunicou que haviam sido analisadas, até aquele momento, 16 mil, de um total de 30 mil prestações de contas dos recursos liberados no exercício anterior (CD/FNDE, 2000c). Os desencontros advindos da extinção das DEMECs explicita o conflito entre a racionalidade tecnocrática do Ministério de Reforma do Aparelho do Estado e as necessidades do sistema de financiamento federal para a educação básica.

Frente à situação, o FNDE precisou ajustar sua estrutura para incorporar as novas atribuições e para dar continuidade às políticas supletivas e redistributivas em relação a estados e municípios mediante financiamento da educação, o que veio a fortalecer a autarquia, exigindo padrões diferenciados de gestão.¹³³

A incorporação dos projetos financiados pelos recursos dos convênios de cooperação internacional para o atendimento ao ensino fundamental e médio, justificada pela necessidade de maior racionalidade administrativa e elevação no desempenho das ações do governo federal, possibilitou não somente o fortalecimento da autarquia, como também a convivência com outro padrão de gestão, fortemente gerencial, que veio a influenciar a forma de administração do FNDE, embora ali ainda existam problemas importantes no que diz respeito ao acompanhamento e monitoramento das políticas financiadas, seja pela falta de indicadores de resultados, seja pelo número insuficiente de funcionários.

Assim, tenta-se acompanhar minimamente a implantação dos programas. No caso dos convênios, a fiscalização *in loco* atinge uma minoria atendida, a partir de alguns parâmetros como maior valor conveniado, indícios de execução irregular, convênios considerados mais importantes e representativos (Técnico do FNDE 4), ou seja, ainda é realizado de forma incipiente.

4.1 Critérios de distribuição de recursos

Os recursos do FNDE são direcionados aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às organizações não-governamentais sem fins lucrativos para atendimento às

¹³³ Embora as DEMECs fossem importantes porque significavam a presença do MEC nos estados e porque exerciam um importante papel de acompanhamento da execução dos recursos descentralizados, sendo, portanto, um prejuízo a sua extinção, não se pode deixar de reconhecer que elas desempenhavam insatisfatoriamente seu papel, seja pela falta estrutura, seja pelo envolvimento com interesses político-partidários no interior dos estados, como apontado por Castro (1997).

escolas públicas de educação básica. Os repasses ocorrem mediante três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária.

A assistência direta é aquela na qual o próprio FNDE executa a aquisição e a distribuição de produtos entre estados e municípios, como é o caso do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e do Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), nas situações em que as escolas recebem o acervo para usufruto da comunidade escolar. No caso do PNLD, durante alguns anos, ocorreram algumas exceções, situações nas quais os próprios estados executavam diretamente o programa, assunto que será desenvolvido adiante.

A assistência financeira automática, em geral, tem amparo em lei federal que definiu o formato do programa. A automaticidade está determinada pela definição clara de critérios que permitem que a distribuição dos recursos ocorra sem outros elementos que intervenham no financiamento previamente determinado, assim como pela dispensa de convênio, contrato, acordo, ajuste, ou qualquer outro instrumento congênere, embora sempre exija algum tipo de ação do pleiteante, mesmo que simplificada, como a adesão ou atualização de cadastro, para que o recurso seja repassado. As transferências automáticas ocorrem pelo repasse direto em conta corrente específica aberta para a descentralização, em nome do beneficiário. As transferências automáticas podem ter caráter constitucional ou legal.

As transferências constitucionais são determinadas na Constituição Federal, portanto não passíveis da discricionariedade das diferentes gestões presidenciais. São transferências automáticas constitucionais as quotas estaduais e municipais do salário-educação, amparadas no artigo 212 da Constituição Federal de 1988, e a complementação do FUNDEF, amparada na Emenda Constitucional nº 14.

As transferências legais são previstas em leis específicas que “determinam a forma de habilitação, a transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas.” (CGU, 2005, p. 23). Dentre os programas de transferência automática que têm amparo legal, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros, que serão expostos posteriormente.

Por fim, a assistência financeira voluntária é um tipo de transferência discricionária que decorre, na maioria das vezes, de convênios¹³⁴ para o financiamento de projetos

¹³⁴ Convênio: “disciplina a transferência de recursos públicos e tem como partícipe órgão da administração pública federal direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista que esteja gerindo recursos dos orçamentos da União, visando à execução de programas de trabalho, projeto, atividade ou

educacionais, por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs), elaborados a partir dos critérios definidos anualmente pelo Conselho Deliberativo do FNDE (CD/FNDE) e divulgados pelos manuais de financiamento da autarquia, voltados para as diferentes etapas e modalidades da educação básica.

Embora os Planos de Trabalho sejam relevantes nesse tipo de transferência no FNDE, as transferências voluntárias têm um caráter mais amplo, sendo definida pelo Tribunal de Contas da União como “repasse de recursos da União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira” que não decorra de determinação constitucional ou legal. Dessa forma, “são consideradas transferências voluntárias as descentralizações de recursos” para os demais entes federados, “destinadas à realização de ações cuja competência seja da União ou tenha sido delegada a esses entes da federação, com ônus para a União.” (TCU, 2003, p. 7).¹³⁵ Com isso teremos entre as ações do FNDE transferências voluntárias que não são decorrentes de PTA, como será tratado adiante.

A diferença entre as formas automática e voluntária é analisada da seguinte maneira:

Enquanto na transferência voluntária são manuseados milhares de processos, emitido empenho e convênio para cada um, na transferência legal a operação é sistematizada e rápida. Em termos operacionais, não há comparação, por ser a mesma praticamente uma operação tipicamente bancária. Isto sem contar o aspecto político e o poder discricionário do gestor de recursos que ocorre na transferência voluntária. (SOUZA, A., 2006, p. 28).

Tendo esta informação como referência, no sentido de avançar na análise das políticas desenvolvidas pela autarquia, de forma a obter mais elementos para problematizar as implicações da existência de formatos diferenciados de repasses, pretende-se apresentar, a seguir, sinteticamente, os principais programas de assistência financeira direta e automática, assim como os critérios que permearam os repasses voluntários entre os entes federados, no período de 1995 a 2006, por gestão presidencial. Esta exposição tem por objetivo fundamentar a sistematização dos critérios adotados, base para a problematização desenvolvida ao final deste capítulo.

4.1.1 A assistência financeira automática

As principais políticas de assistência financeira automática do FNDE, em geral, adotam critérios mais claramente mensuráveis para a distribuição dos recursos entre unidades

evento de interesse recíproco com duração certa, em regime de mútua cooperação, ou seja, com contrapartida do município, sendo ele co-responsável pela aplicação e pela fiscalização dos recursos.” (CGU, 2005, p. 25-26).

¹³⁵ O documento do TCU informa que a transferência voluntária pode se viabilizar mediante convênio, contrato de repasse e termo de parceria, este último, nos termos da Lei 9.790/99, firmado entre o poder público e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP (2003, p. 8).

da federação, embora nem todas tenham o caráter universalizante, sendo sua principal característica a inexistência da figura do convênio. As transferências constitucionais da área da educação (complementação do FUNDEF e quotas estaduais e municipais do salário-educação) também têm um caráter automático, mas não serão expostas neste tópico do trabalho já que foram objeto de discussão no capítulo anterior.

As demais transferências automáticas, considerando aquelas existentes no ano de 2006, são o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa de Alfabetização de Jovens e Adultos (Fazendo Escola ou Recomeço); o Programa Brasil Alfabetizado (ações referentes às bolsas e à formação); o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa de Apoio à Educação Especial (PAED).¹³⁶

O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) foram criados num formato que envolvia a adoção do instrumento jurídico do convênio, porém, em determinado momento (1998 para o PNAE e 2001 para o PDDE), foi abolido tal instrumento, para permitir a transferência direta, independente de qualquer figura jurídica, embora exija termo de adesão e atualização anual do cadastro. Assim, os dois programas são aqui caracterizados, desde o início, como automáticos, porque sempre adotaram os mesmos critérios objetivos que permitiram o atendimento universalizante, sem qualquer discricionariedade por parte da administração do FNDE na definição das unidades federadas a serem beneficiadas.

4.1.1.1 O Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, direcionado para os alunos do ensino fundamental público, cuja administração esteve a cargo da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), desde sua fundação, em 1983, até sua extinção, em 1997, quando passa a ser administrado pelo FNDE.¹³⁷

¹³⁶ No cadastro dos programas e ações educacionais do Plano Plurianual (PPA) de 2004/2006, sob a responsabilidade administrativa e orçamentária do FNDE, são tipificadas como *transferências obrigatórias*: o PNAE, o PDDE, o Fazendo Escola e o PNATE. As ações de concessão de bolsas e formação do Programa Brasil Alfabetizado são tipificadas como *transferências outras* e *voluntárias e outras*, respectivamente. O PAED é tipificado como *outras*. (FNDE, 2006a). Neste trabalho, os motivos da agregação desses programas na classificação automática estão assentados no fato de prescindirem da figura do convênio, sendo as especificações desenvolvidas na exposição da cada um, neste tópico do trabalho.

¹³⁷ Para recuperação do histórico do PNAE e detalhamento de sua execução, ver Neder e Lino (2006) e as Resoluções do CD/FNDE. Aspectos do acompanhamento e monitoramento do PNAE e da organização do Conselho da Alimentação Escolar, ver Rodrigues (2006) e Buani (2006), respectivamente.

O objetivo do PNAE é transferir recursos para o financiamento exclusivo de gêneros alimentícios para as Secretarias de Educação ou prefeituras municipais, denominadas de Entidades Executoras, para que elas possam “atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis”, como informado no *site* institucional da autarquia.¹³⁸ Dessa forma, o PNAE visa suprir parcialmente as necessidades dos alunos matriculados, compondo 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas (CD/FNDE, 1999a, p. 24).

O público-alvo do Programa são os alunos matriculados em escolas públicas de ensino fundamental, pré-escolas e creches (após 2003). Excepcionalmente, está previsto que, a critério do FNDE, conforme Resolução 02/99, poderão ser computados, como parte da rede municipal, os alunos matriculados em pré-escolas ou escolas de ensino fundamental mantidas por entidades filantrópicas, desde que devidamente registradas no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e cadastradas pelo Censo Escolar.

A descentralização na execução dos recursos da alimentação escolar do FNDE para os entes federados ocorreu em 1994. No entanto, a consolidação do processo de descentralização dos recursos do Programa ocorreu durante a primeira gestão de FHC, pela Medida Provisória 1.784/98, a qual instituiu a transferência automática de recursos, ou seja, o repasse sem necessidade de convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres. As transferências dos recursos do PNAE têm por base de cálculo o número de alunos constante no Censo Escolar realizado pelo INEP no ano anterior, de acordo com os dias letivos definidos na LDB (200), em 10 parcelas anuais, com a média de 20 dias/refeições/mês.

Atualmente, as formas de gestão do PNAE são classificadas como: centralizada, semidescentralizada, terceirizada e escolarizada. Ela é centralizada quando os recursos repassados pelo FNDE para estados, Distrito Federal e municípios são utilizados na compra dos alimentos, os quais são distribuídos para as escolas sob sua responsabilidade. A gestão é semidescentralizada quando parte dos recursos são utilizados para compra dos produtos não perecíveis, que são distribuídos para as escolas, e parte é repassado para a escola para compra dos perecíveis. A terceirização ocorre quando as Entidades Executoras (estados e municípios) contratam empresas que fornecem refeições para o atendimento das escolas. A descentralização para a gestão escolarizada da alimentação escolar ocorre nas situações em

¹³⁸ Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=alimentacao_escolar.html>. Acesso em: 21 nov. 2008.

que existe o repasse da totalidade dos recursos para as escolas para a compra dos alimentos, via Unidade Executora própria, sendo uma decisão facultada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, os quais devem, previamente, notificar o FNDE para acompanhamento (conforme Resolução 02/99). As escolas filantrópicas recebem por meio das prefeituras, as quais podem optar por oferecer diretamente os gêneros alimentícios ou transferir os recursos.

A gestão do PNAE envolve a constituição de Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão colegiado deliberativo de acompanhamento e assessoramento às Entidades Executoras na aplicação dos recursos transferidos pelo FNDE, devendo ser criado por lei específica da esfera governamental a que estiver vinculado, composto por representantes das Secretarias de Educação, Saúde e Agricultura, do Legislativo, da sociedade civil e de professores e pais de alunos (CD/FNDE, 1999a, p. 24).

O custo *per capita* do PNAE é definido segundo o tipo de escola (pública ou filantrópica) e a etapa da educação básica atendida. No decorrer dos anos, foram inseridos critérios diferenciadores que permitiram melhor ajuste do programa ao objetivo de diminuir as disparidades regionais, o que pode ser observado no quadro a seguir, que sintetiza os critérios, de 1995 a 2006, por gestão presidencial:

Quadro 7 – Valores e critérios para a distribuição dos recursos do PNAE (1995-2006)

Gestão	Ano	Regras	Valores
Primeira Gestão (FHC)	1995 1996 1997 1998	Regra Geral: (200 dias letivos, antes da LDB, 180 dias):	
		EF (Ensino Fundamental) público	0,13
		EF filantrópico	0,06
		Pré-escolas filantrópicas	0,06
		Diferenciados 1996-1997:	
		SP - EF público, filantrópico e pré-escolas via Secretarias de Educação	0,05
		SP - EF público e filantrópico via FNDE	0,07
		<u>Municípios do Programa Comunidade Solidária:*</u>	
		EF municípios Programa Comunidade Solidária geral	0,20
		EF municípios Programa Comunidade Solidária SP	0,14
		Diferenciados 1998:	
		Bolsões de Pobreza – Comunidade Solidária	
		EF público – municípios que não sejam capitais	0,20
		EF público – municípios que sejam capitais:	
		De até 1 milhão de habitantes - 30% matrículas	0,20
		De mais de 1 milhão de habitantes - 10% matrículas	0,20
		Capitais – BH, RJ, SP	0,20
		O restante entra na regra geral (0,13)	
		Diferenciadores:	
		1998: Previsão de 209 dias letivos e acréscimo de R\$ 0,07 para os municípios da região da seca, conforme definido pela Secretaria Especial de Políticas Regionais, excetuando os selecionados pelo Programa Comunidade Solidária.	

Gestão	Ano	Regras	Valores
Segunda Gestão (FHC)	1999	Regra Geral (200 dias letivos): EF público	0,13
	2000	EF filantrópico	0,06
	2001	Pré-escolas	0,06
	2002	Diferenciador 2001: Recursos adicionais para os municípios atingidos pela seca, em caráter excepcional, reconhecidos pelo Ministério da Integração Social, por 14 dias das férias escolares para alunos do EF e pré-escolas públicas, constantes no Censo Escolar do ano anterior.	
Terceira Gestão (Lula)	2003	Regra Geral (200 dias letivos): EF público	0,13
		EF filantrópico	0,13
		Pré-escolas	0,13
		Creches públicas	0,18
		Creches filantrópicas	0,18
		Educação Especial (EE) filantrópica	0,18
		Diferenciador: Educação indígena (infantil e fundamental pública ou filantrópica) – 250 dias letivos	0,34
		Creches – 250 dias letivos	
	2004 2005	Regra Geral (200 dias letivos): EF público	0,18
		EF filantrópico	0,18
		Pré-escolas	0,18
		Creches públicas	0,18
		Creches filantrópicas	0,18
		EE filantrópica	0,18
		Diferenciadores: Educação indígena (infantil e fundamental pública ou filantrópica) – 250 dias letivos	0,34
		Creches e escolas de áreas remanescentes de quilombos	0,34
	2006	Regra Geral (200 dias letivos): EF público	0,22
		EF filantrópico	0,22
		Pré-escolas	0,22
		Creches públicas	0,22
		Creches filantrópicas	0,22
		EE filantrópica	0,22
		Diferenciados: Educação indígena (infantil e fundamental pública ou filantrópica)	0,44
		Creches e escolas de áreas remanescentes de quilombos	0,44
		Define 200 dias letivos para todas as modalidades de atendimento, eliminando esse fator diferenciador dias de atendimento.	

Fontes: Resoluções CD/FNDE 20/98, 02/99, 15/00, 29/01, 15/03, 45/03, 38/04, 21/05, 05/06, 33/06. Relatório da FAE de 1995. Elaboração realizada pela autora desta tese.

* O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto nº 1.366, /95, direcionado para o atendimento aos municípios mais pobres, conforme dados do IBGE, Mapa da Fome do IPEA, do índice de condições de sobrevivência de crianças de 0 a 6 anos do UNICEF e dos dados do Programa de Redução da Mortalidade na Infância.

Considerando todo o período analisado, pode-se concluir que as medidas de maior impacto do PNAE ocorreram na primeira e na terceira gestões avaliadas. Na primeira gestão de FHC, a possibilidade de descentralização dos recursos da alimentação escolar para a administração direta pelas escolas via Unidade Executora, conforme decisão do governo estadual ou municipal, foi uma grande mudança na lógica do programa. Na gestão de Lula,

destacam-se a inserção das creches na base de cobertura do PNAE e as diferenciações nos valores repassados.

A inserção da figura jurídica Unidade Executora própria — facultada a estados, Distrito Federal e municípios, como forma de descentralização — traz consigo uma questão central polêmica que não pode ser deslocada do Programa Dinheiro Direto na Escola, porque esta ação do FNDE foi pioneira no uso desse mecanismo de descentralização; portanto, isto será tratado no tópico seguinte deste trabalho.

As mudanças mais significativas no Programa advindas na gestão presidencial de Lula estão baseadas na Resolução 15/03, que insere no PNAE as creches públicas e de educação especial filantrópicas, redefinindo para 250 dias letivos para estas modalidades de atendimento. Ainda inovando em relação ao formato anterior, pela Resolução 45/03, estabelecem-se critérios para os repasses do PNAE para as escolas indígenas, envolvendo a complementação de recursos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e de Combate à Fome (MESA): o FNDE custeando o *per capita* de R\$ 0,13, e o Mesa, a diferença, até alcançar R\$ 0,34 por matrícula. A mudança justifica-se pela necessidade de oferecer reforço nutricional aos alunos indígenas, pois são mais expostos à insegurança alimentar. Os beneficiários são alunos das escolas públicas de educação infantil e fundamental indígenas ou escolas vinculadas a entidades filantrópicas também destinadas ao atendimento desse público. Mantêm-se os mesmos critérios de repasse, organização e fiscalização, mas explicita-se que o objetivo é suprir 30% (não os 15%) das necessidades nutricionais dos alunos indígenas, aumentando os dias letivos para 250.

Nesse mesmo sentido, pela Resolução 21/05 apresenta-se como inovação a inserção de reforço alimentar e nutricional para alunos de escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos, com modificações em relação aos dias letivos e aos valores a serem distribuídos. Posteriormente, pela Resolução 32/06, com a justificativa de adequação à LDB, todas as modalidades de atendimento passam a ser consideradas como de 200 dias letivos, mas preserva-se a diferenciação *per capita* entre as modalidades de atendimento, como expresso no Quadro 7.

A trajetória do PNAE permite perceber que, de fato, ele encaminha para um processo de universalização da oferta, em especial no momento em que incluiu as creches no atendimento e aumentou consideravelmente o *per capita*, após 2003, sendo ainda um desafio a oferta da alimentação escolar para os alunos matriculados no ensino médio e na educação de jovens e adultos. Além disso, a diferenciação dos valores conforme o público atendido permite, de alguma forma, atacar diferenças sociais e econômicas dos alunos matriculados.

[...] o PNAE é considerado, de fato, um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, por ser o único com atendimento universalizado, ou seja, atende todos os alunos matriculados nas escolas públicas, da creche ao ensino fundamental, indiferentemente de classe, cor, religião. Para o Ministério da Educação, o PNAE é visto como uma oportunidade, não só de oferecer alimentos que supram parte das necessidades nutricionais dos alunos, no período em que estão na escola, mas também de contribuir para a melhoria do processo de ensino e de aprendizagem. (NEDER; LINO, 2006, p. 16).

Concordando com as autoras, esse é um programa fundamental do governo federal; seu valor está baseado na importância desse tipo de ação numa realidade marcada por fortes desigualdades sociais e econômicas, no esforço para diferenciação dos valores conforme a realidade atendida, e no seu critério universalizante, pautado no número de matrículas, permitindo que expresse de maneira clara a função supletiva e redistributiva da União em relação a estados e municípios.

4.1.1.2 O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)

A possibilidade de repasse de recursos federais diretamente para as escolas de ensino fundamental é inaugurada na primeira gestão do presidente FHC, especificamente por intermédio da Resolução do CD/FNDE 12/95, que aprova o manual de procedimentos operacionais relativos às transferências de recursos federais às escolas das redes estaduais e municipais de ensino fundamental, no financiamento do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE, primeira denominação do Programa Dinheiro Direto na Escola, que assume esta designação desde 1998.

Os argumentos para criação do PMDE/PDDE estão pautados na necessidade de medidas racionalizadoras que simplifiquem e dêem celeridade aos procedimentos operacionais, de forma a garantir que os recursos “não se percam em trâmites burocráticos antes de chegarem às escolas”, considerando, portanto, que “os diretores, professores e a comunidade em geral, por se acharem mais próximos da realidade local, reúnem melhores condições de definir as necessidades das unidades escolares a que sejam vinculadas e, por conseguinte, a racional utilização dos recursos.” Dessa forma, pretende-se garantir maior autonomia administrativa para as escolas (CD/FNDE, 1995b, p. 28).

Em consonância com os critérios redistributivos da quota federal do salário-educação define-se por contemplar, prioritariamente, as regiões mais carentes por meio de fatores de diferenciação com base na localidade das escolas. Assim, os valores das regiões Norte,

Nordeste e Centro-Oeste (exceto Distrito Federal) são superiores aos do Sudeste, Sul e Distrito Federal nos primeiros anos, entre 35% e 40%.¹³⁹

O critério básico do PDDE para o cálculo do repasse para as escolas municipais e estaduais é o número de alunos matriculados nas escolas públicas de ensino fundamental, com base nos dados do Censo Escolar do ano anterior. As escolas filantrópicas de educação especial são contempladas no Programa após 1997.

A grande questão do PDDE, vista como uma inovação quanto à forma de descentralização dos recursos, é a inserção de uma figura até então não existente na política de financiamento da educação do governo federal, a Unidade Executora (UEEx), definida como “entidade privada, sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar”: Caixa Escolar, Conselho Escolar ou Associações de Pais e Mestres – APMs, responsável por receber, gerenciar e fiscalizar os recursos descentralizados do governo federal. No momento de implantação do Programa, a própria conveniente (Secretaria de Educação ou Prefeitura Municipal) poderia assumir a execução dos recursos, de forma a recebê-los e executá-los em favor das escolas. Entretanto, desde 1997, foram sendo definidos critérios para o recebimento dos recursos, condicionando-o à criação de UEEx, conforme o número de alunos matriculados nas escolas, chegando, em 2004, à exigência de que escolas com mais de 50 alunos, obrigatoriamente, tenham uma UEEx para participar do programa (orientação implementada a partir de 2005).

A relação entre o PDDE e o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA), projeto desenvolvido numa parceria entre governo federal e Banco Mundial nas escolas das redes estaduais e municipais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país, se explicita desde 1999, sendo o PDDE considerado contrapartida do projeto de cooperação internacional e seus recursos direcionados para as ações definidas como prioritárias pelo FUNDESCOLA.

Em 2001, pela MP 2.178-36/01, é eliminada a figura do convênio, mas estipula-se a necessidade de termo de compromisso dos estados, municípios e Distrito Federal e a manutenção anual da habilitação das UEEx, com a possibilidade de suspensão dos repasses em caso de contas rejeitadas ou irregulares e uso dos recursos em desacordo com o estabelecido pelo PDDE, podendo haver suspensão dos repasses de recursos para todas as UEEx da rede de ensino do ente federado.

¹³⁹ Neste trabalho será apresentada somente a tabela mais recente de distribuição (a de 2001, com os fatores de diferenciação inseridos em 2004). As primeiras tabelas de distribuição podem ser consultadas nas Resoluções do CD/FNDE nº 12/95 e nº 03/97.

Em 2004, ocorre uma maior mudança substancial no programa, mediante a Resolução 10/04 que insere um fator de correção nos valores do PDDE, com o objetivo de corrigir as defasagens entre escolas com diferentes quantidades de alunos matriculados, introduzindo um fator de correção entre o maior e o menor número da mesma classe (quantitativos de matrículas por valores descentralizados), no valor de R\$ 1,30 por matrícula excedente, além do valor da tabela. O objetivo de inserir o fator de correção é reduzir a defasagem entre os valores destinados às escolas com diferentes quantidades de alunos matriculados (PAZ, 2006). Em 2006 esse fator de correção é reajustado para R\$ 4,20, conforme expresso na tabela a seguir:

Tabela 4.1 - Forma de cálculo dos valores do PDDE para as escolas públicas de ensino fundamental, em 2006

Intervalo de classe com a quantidade de alunos	Valor base segundo a região ⁽¹⁾		Fator de Correção ⁽²⁾	Valor total ⁽³⁾
	NO/NE/CO ^(*)	SL/SE/DF		
21 a 50	600,00	500,00	$(X - 21) \times K$	$VB + (X - 21) \times 4,20$
51 a 99	1.300,00	1.100,00	$(X - 51) \times K$	$VB + (X - 51) \times 4,20$
100 a 250	2.700,00	1.800,00	$(X - 100) \times K$	$VB + (X - 100) \times 4,20$
251 a 500	3.900,00	2.700,00	$(X - 251) \times K$	$VB + (X - 251) \times 4,20$
501 a 750	6.300,00	4.500,00	$(X - 501) \times K$	$VB + (X - 501) \times 4,20$
751 a 1.000	8.900,00	6.200,00	$(X - 751) \times K$	$VB + (X - 751) \times 4,20$
1.001 a 1.500	10.300,00	8.200,00	$(X - 1.001) \times K$	$VB + (X - 1.001) \times 4,20$
1.501 a 2.000	14.400,00	11.000,00	$(X - 1.501) \times K$	$VB + (X - 1.501) \times 4,20$
Acima de 2.000	19.000,00	14.500,00	$(X - 2.000) \times K$	$VB + (X - 2.000) \times 4,20$

• (*) Exceto o Distrito Federal

• VB = Valor Base

• K = R\$ 4,20

• X = Quantidade de alunos no início de cada classe

⁽¹⁾ Valor Base: parcela mínima a ser destinada à instituição de ensino que apresentar quantidade de alunos matriculados, segundo o Censo Escolar, igual ao limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado.

⁽²⁾ Fator de Correção: resultado da multiplicação da constante K pela diferença entre o número de alunos matriculados na escola e o limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado - $(X - \text{Limite Inferior}) \times K$ - representando X o número de alunos da escola, segundo o Censo Escolar, e K o valor adicional por aluno acima do limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos.

⁽³⁾ Valor Total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do Valor Base mais o Fator de Correção.

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE (2006).

Até 2005 a PDDE não permitia a participação de escolas de atendimento regular ao ensino fundamental com menos de 20 alunos, impondo uma situação que nem sempre representa a realidade dos municípios que atendem crianças em localidades isoladas, cuja distância entre as unidades familiares não permite criar escolas ou turmas com mais de 20

alunos. A Resolução nº 37/04 informa que o FNDE se viu obrigado a estender o atendimento do PDDE para as escolas municipais e estaduais com menos de 21 matrículas do Estado de Santa Catarina, por meio de Entidade Executora, decorrente de ganho na Justiça — Ação Civil Pública nº 98.0007479-1, proposta pelo Ministério Público Federal perante a Justiça Federal do Estado de Santa Catarina. A Resolução define o valor de repasse de R\$ 25,00 por aluno para categoria custeio. A iniciativa de Santa Catarina teve efeito importante como política geral, já que a Resolução 17/05 definiu que escolas com até 20 alunos receberão o valor por aluno de R\$ 24,00 (regiões Sul e Sudeste e Distrito Federal) e R\$ 29,00 (regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto DF).

No caso das instituições de educação especial, para as quais, desde 1997, se admitia o repasse a partir de cinco matrículas, a nova distribuição é abaixo apresentada:

Tabela 4.2 - Forma de cálculo dos valores do PDDE para as escolas privadas de educação especial, em 2006

Intervalo de Classe de Número de Alunos	Valor Base ⁽¹⁾ (R\$ 1,00)	Fator de Correção ⁽²⁾	Valor Total ⁽³⁾ (R\$ 1,00)
06 a 25	1.050	$(X - 06) \times 18,00$	$1.050 + (X - 06) \times 18,00$
26 a 45	1.800	$(X - 26) \times 18,00$	$1.800 + (X - 26) \times 18,00$
46 a 65	2.700	$(X - 46) \times 18,00$	$2.700 + (X - 46) \times 18,00$
66 a 85	3.600	$(X - 66) \times 18,00$	$3.600 + (X - 66) \times 18,00$
86 a 125	4.800	$(X - 86) \times 18,00$	$4.800 + (X - 86) \times 18,00$
126 a 200	5.700	$(X - 126) \times 18,00$	$5.700 + (X - 126) \times 18,00$
201 a 300	7.100	$(X - 201) \times 18,00$	$7.100 + (X - 201) \times 18,00$
Acima de 300	9.000	$(X - 301) \times 18,00$	$9.000 + (X - 301) \times 18,00$

(1) Valor Base: parcela mínima a ser destinada à instituição de ensino que apresentar quantidade de alunos matriculados, segundo o Censo Escolar, igual ao limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado.

(2) Fator de Correção: resultado da multiplicação da constante E pela diferença entre o número de alunos matriculados na escola e o limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos, no qual o estabelecimento de ensino esteja situado - $(X - \text{Limite Inferior}) \times E$ - representando X o número de alunos da escola, segundo o Censo Escolar, e E o valor adicional por aluno acima do limite inferior de cada Intervalo de Classe de Número de Alunos.

(3) Valor Total: resultado, em cada intervalo de classe, da soma horizontal do Valor Base mais o Fator de Correção.

Fonte: Relatório de Gestão do FNDE (2006).

As escolas privadas de educação especial, com até 05 alunos, são contempladas com a importância de R\$ 120,00 por aluno-ano, na categoria econômica de custeio.

O fator de ponderação foi importante, dado o baixo valor repassado para as escolas, em face de suas inúmeras necessidades, especialmente porque ainda não é generalizado no Brasil a descentralização de recursos para as escolas por parte de estados e municípios. Nesse sentido, ainda é importante destacar que o PDDE teve algumas situações de valores

diferenciados no decorrer dos anos, como, por exemplo, em 1997, o acréscimo de 30% para as escolas localizadas nos municípios atendidos pelo Programa Comunidade Solidária, e, em 2004, mediante o PDDE emergencial, destinado às escolas prejudicadas pelas fortes chuvas que causaram inundações em várias localidades do Brasil (Resolução nº 16/04).

Em 2006, pela Resolução 06/06, artigo 9º, também são inseridos alguns diferenciais para as escolas públicas que possuam alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades regular, especial e indígena, localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (SECAD/MEC). Estabeleceu-se que essas escolas receberiam recursos para aquisição de material permanente e de consumo, com vistas a assegurar o seu funcionamento nos finais de semana (Escola Aberta), para viabilizar a realização de atividades educativas que vão além da carga horária prevista para a educação formal. Tal proposta é desenvolvida em forma de Plano de Trabalho. Observe como a UEx passou a assumir ações muito mais amplas que a mera administração dos recursos do PDDE, já que, desde 1999, também serve de mecanismo de descentralização dos recursos do FUNDESCOLA.

Por fim, deve-se concluir que, embora o PDDE tenha inaugurado a descentralização dos recursos financeiros para as escolas, correspondendo a uma antiga reivindicação por maior autonomia; embora ele seja bem avaliado por escolas e por sistemas de ensino, inclusive induzindo a criação de programas locais similares de descentralização; embora represente um esforço de técnicos do FNDE de pensar estratégias para viabilizar uma política mais eficiente de financiamento da educação e embora tenha tido a preocupação de diferenciar os valores entre as regiões para permitir que escolas de estados com mais dificuldades financeiras tivessem acesso a um pouco mais de recursos, coerente com os objetivos de diminuição das desigualdades regionais presentes nos critérios de distribuição da quota federal do salário-educação, principal fonte do FNDE, algumas críticas centrais ainda prevalecem. São elas: 1) o baixo valor do recurso descentralizado; 2) a descaracterização dos conselhos escolares que assumiram a função de Unidades Executoras; 3) a ingerência federal na implantação dessa política; 4) o acúmulo da função de execução e de fiscalização dos recursos nas localidades em que não há outra instituição para a gestão dos recursos e,

principalmente; 5) a instituição de entidades de direito privado no interior de escolas públicas, como problematizado por Peroni e Adrião (2005, 2006, 2007).¹⁴⁰

Em relação à questão das Unidades Executoras, Antônio Dutra Filho indica que existe uma “idéia reinante, no FNDE” no sentido de “dotar as escolas públicas, em âmbito nacional, de personalidade jurídica própria, de maneira a propiciar que os recursos do PDDE possam vir a ser depositados diretamente nas suas respectivas contas, como originalmente idealizado.” Para o autor, a dotação de personalidade jurídica para as escolas resolveria o problema de, em várias redes de ensino, os conselhos escolares acumularem as atribuições de execução e de exercício do controle social (DUTRA FILHO, 2006, p. 36)

Pesquisa coordenada por Peroni e Adrião (2006) nas cinco regiões brasileiras concluiu que o programa foi um mecanismo de indução do uso dessa estratégia de descentralização, especialmente nos locais onde não existia nenhum mecanismo de descentralização. Embora a pesquisa tenha concluído que a maior parte dos estados assumiu, na íntegra, a proposta do PDDE, logo após o seu lançamento pelo governo federal, houve resistências pontuais: 1) Pará: o Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado entrou com ação junto ao Tribunal de Justiça do Estado, devido à intenção de o Estado transformar os Conselhos Escolares em Unidades Executoras; 2) Rio Grande do Sul: resistência da Associação dos Círculos de Pais e Mestres-Federação e Sindicato dos Profissionais da Educação do Estado, que rejeitavam a proposta de a Secretaria da Educação do Estado tornar os Conselhos Escolares em Unidades Executoras; 3) Porto Alegre (RS): batalha jurídica contra a criação da UEx para a transferência dos recursos, sugerindo a transferência para as Conselhos já existentes, mas sem sua transformação em UEx. Entretanto, tais resistências foram dissipadas e a proposta foi implementada como prevista inicialmente pelo FNDE (PERONI; ADRIÃO, 2006).

Reforçando esses resultados, durante a entrevista com o Ex-Dirigente da UNDIME 1 também foi possível saber que, embora a descentralização dos recursos federais pelo PDDE tenha sido vista como positiva, também houve desconfianças: “nós entendíamos que existia uma certa invasão de competência porque o município não era o órgão gestor desse processo, cabendo a ele uma função intermediária”.

Além disto, a natureza privada da UEx também era vista com desconfiança ocasionado, segundo o Ex-Dirigente da UNDIME 1, a rejeição do programa por parte dos

¹⁴⁰ Embora fora do período analisado por esta pesquisa, deve-se destacar que o *site* do FNDE informa que, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal, em 2007, está previsto o acréscimo de 50% no valor do PDDE, a título de incentivo, para todas as escolas públicas rurais e para todas as escolas públicas urbanas que cumprirem as metas intermediárias do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), estipuladas para o ano de 2007, pelo INEP.

governos do Ceará e de Pernambuco. Como elemento da estratégia de enfrentamento, houve a experiência de transformação de escolas em unidades orçamentárias, viabilizando, em Pernambuco, por exemplo, a transferência de recursos do governo do Estado para as escolas da rede. Ademais, houve, também nessa Unidade da Federação, resistência do sindicato dos professores que “questionou muito um caminho possível de abrir uma repartição do ônus da educação pública com a comunidade, que haveria um caminho para um certo descomprometimento do governo com a educação pública.” (Ex-Dirigente da UNDIME 1). Mas, segundo esse entrevistado, como o recurso transferido facilitava a vida da escola, aos poucos os estados se adequaram às regras do governo federal para o recebimento dos recursos do PDDE. Em síntese, pode-se concluir que houve eficiência na indução dessa política.

4.1.1.3 Transferências automáticas para a Educação de Jovens e Adultos (EJA)

A transferência automática de recursos para o financiamento da Educação de Jovens e Adultos (EJA) inicia-se em 2001, por meio da instituição do Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos, o chamado Recomeço, pela MP 2.178-36/01 e resoluções do FNDE, as quais procuravam compensar os estados pela exclusão da EJA da base de cálculo do FUNDEF. O novo programa adota, como base de cálculo, o número de alunos atendidos no ensino fundamental público, de acordo com as matrículas nos cursos da modalidade "supletivo presencial com avaliação no processo", apuradas no Censo Escolar realizado pelo INEP no ano anterior. Outro critério de atendimento que prevaleceu no período de implantação do Recomeço foi a localização dos municípios, com prioridade para aqueles situados em microrregiões com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) menor ou igual a 0,500 ou que, individualmente, estivessem nessa mesma condição.¹⁴¹ O Programa Recomeço, embora com caráter de repasse automático, não era universalizante, mas definido pelo critério do IDH. Em todos os anos, foi apresentada a relação dos municípios potencialmente participantes, por condição de desenvolvimento, em ordem crescente, para a alocação dos recursos disponíveis.

Dessa forma, nesse momento, não como um programa de financiamento universal, o Recomeço garante a transferência automática, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo, contrato ou instrumento congênere, mediante crédito em conta bancária específica de tal programa, aberta pelo FNDE, no *per capita* anual de R\$ 230,00 (em 2001) e R\$ 250,00 (em

¹⁴¹ No primeiro ano, como critério de atendimento, a localização do município nas áreas de cobertura do Projeto Alvorada também foi citada. Esse projeto adota como indicador básico de seleção dos municípios o IDH.

2002), pagos em parcelas mensais¹⁴², sendo o recurso utilizado para pagamento e formação de docentes, aquisição de material didático e pedagógico e programa suplementar de alimentação. O controle social dos recursos do Recomeço, nos termos da MP 2.178-36/01, ocorre pelo Conselho do FUNDEF, o qual deverá acompanhar a execução do Programa, emitindo parecer conclusivo para a análise pelo FNDE.

No primeiro ano da gestão do presidente Lula (2003), ocorre a continuidade desse programa, mantendo-se os critérios gerais de seleção das unidades federadas participantes (IDH), mas conferindo nova nomenclatura ao programa, que deixa de chamar Recomeço para assumir o nome de Fazendo Escola.

A grande mudança no formato de assistência financeira para a EJA ocorre em 2004, porque a MP 173/04 e a Lei 10.880 instituem o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Este programa, na realidade, é o próprio Fazendo Escola, que sofre uma mudança fundamental, já que passa a ser um programa com atendimento de caráter universalizante. Ademais, mantém as mesmas características anteriores e continua a ser executado pelo FNDE, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, mediante repasse dos recursos em 10 parcelas anuais, cujo cálculo é baseado no número de matrículas de EJA do ano imediatamente anterior, apurado no Censo Escolar.

No ano de 2005, pela Resolução 25/05, a novidade do Fazendo Escola foi a inserção de fatores de ponderação com vistas a beneficiar as localidades com maior fragilidade na oferta educacional. O Índice de Fragilidade Educacional de Jovens e Adultos (IFEJA) dos estados, Distrito Federal e municípios, segundo Marcelo Pessoa e Rodolfo Marino (2007), foi calculado para o conjunto dos estados e municípios brasileiros, garantindo a independência dos índices das redes estadual e municipal. Dois dos indicadores utilizados têm como base o conceito de número de anos de estudo da população, tendo como parâmetro a última série cursada no grau escolar concluído com aprovação. Dessa forma, para estados e municípios utilizam-se as Taxas de Analfabetismo (pessoas incapazes de ler ou de escrever um bilhete simples) e de Analfabetismo Funcional (menos de quatro anos de estudo, incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade), ambos considerando a população de 15 anos ou mais. Além desses dois indicadores, o IFEJA adotou o percentual de pessoas com 25 anos ou

¹⁴² Conforme a localização dos municípios ou período de implantação do Programa Recomeço, as resoluções do CD/FNDE definiam diferentes quantidade de parcelas (seis, nove, dez ou doze).

mais de idade com menos de oito anos de estudo (incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade), ou seja, o percentual da população que não tem nem o primeiro grau completo. O IFEJA confere peso igual (1/3) para cada indicador utilizado para a composição do índice.

Pessoa e Marino (2007, p. 2) explicam que a metodologia para a construção do IFEJA permite uma variação dos indicadores em índices entre zero e um, de forma que os valores mais elevados indiquem melhores condições educacionais, enquanto os menores valores demonstrem a situação oposta: “quanto mais o valor observado se aproximar do valor delimitado como melhor, mais o índice tenderá para o valor um (melhor situação). Na situação oposta, quando o valor observado se aproximar do pior valor, o índice tenderá para zero (pior situação)”.

Portanto, desde 2005, calcula-se o valor a ser repassado multiplicando o valor referência de R\$ 250,00 pelo IFEJA, que serve como ponderação na distribuição dos recursos do Fazendo Escola, conforme classificação de cada estado e município. O resultado da construção do IFEJA estadual e municipal e seus índices para 2005 e 2006 podem ser observados nas tabelas a seguir.

Tabela 4.3 - Faixa IFEJA / Coeficiente de diferenciação para estados e Distrito Federal

Faixa	IFEJA	Estados e Distrito Federal	
		Coeficiente de diferenciação 2005	Coeficiente de diferenciação 2006
1 ^a	Menor ou igual a 0,5522	0,75	0,90
2 ^a	0,5523 a 0,6310	0,60	0,84
3 ^a	0,6311 a 0,6758	0,40	0,78
4 ^a	0,6759 a 0,7975	0,20	0,64

Fontes: Resoluções CD/FNDE n° 25/05 e n° 36/06.

Tabela 4.4 – Faixa IFEJA / Coeficiente de diferenciação para municípios

Faixa	IFEJA	Municípios	
		Coeficiente de diferenciação 2005	Coeficiente de diferenciação 2006
1 ^a	Menor ou igual a 0,4368	1,00	1,00
2 ^a	0,4369 a 0,5447	0,80	0,90
3 ^a	0,5448 a 0,6183	0,50	0,84
4 ^a	0,6184 a 0,8516	0,40	0,78

Fontes: Resoluções CD/FNDE n° 25/05 e n° 36/06.

É importante destacar a relevância do esforço do MEC para definir medidas de diferenciação no repasse de recursos, porque isso permite a elaboração políticas mais

compatíveis com o propósito de diminuir as disparidades socioeconômicas e, conseqüentemente, as condições diferenciadas de oferta educacional.

Outra ação de transferência automática para a EJA é o Programa Brasil Alfabetizado.¹⁴³ Esse programa começou a ser desenvolvido em 2003, na forma de convênio mediante a apresentação de Planos de Trabalho. Entretanto, em 2004, a MP 173/04, substituída, posteriormente, pela Lei 10.880/04, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, definindo o repasse em parcelas, calculado com base no número de alfabetizandos e de alfabetizadores, com orientações e instruções anuais sobre os cálculos e procedimentos necessários à execução do programa, observando o montante de recursos disponíveis para esse fim, constante da Lei Orçamentária Anual. A novidade inserida pela MP foi a definição da transferência automática dos recursos financeiros para estados, Distrito Federal e municípios, sem necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica, indicando a possibilidade de que FNDE execute o programa, desde que os recursos sejam consignados em seu orçamento ou a ele descentralizados. O Programa Brasil Alfabetizado não prevê a transferência automática apenas para as entidades privadas sem fins lucrativos contempladas.

Os recursos transferidos em favor dos estados, do Distrito Federal e dos municípios são destinados à formação de alfabetizadores e à alfabetização de jovens e adultos. Dessa forma, mesmo sendo o repasse automático, a Resolução 19/04 estabelece critérios e procedimentos do Programa Brasil Alfabetizado para 2004, de forma que serão priorizados: estados e municípios que atendam, em especial, as ações articuladas ou integradas com outros segmentos sociais para o mesmo público-alvo; municípios com taxa de analfabetismo igual ou maior que 20% da população com 15 anos ou mais, conforme dados do IBGE; municípios de região metropolitana com número absoluto de população analfabeta igual ou superior a trinta mil habitantes e que incluam segmentos sociais específicos, a exemplo de populações indígenas, do campo, remanescentes de quilombos e pessoas com necessidades educativas especiais associadas a deficiências. Assim, o Programa Brasil Alfabetizado não é universalizante, embora a transferência de recursos financeiros para execução descentralizada ocorra automaticamente, independente de convênio.

No ano de 2005, a Resolução 23/05 orienta e apresenta as diretrizes do Programa Brasil Alfabetizado, explicitando que os seus recursos “têm caráter suplementar, não

¹⁴³ Sobre práticas de monitoramento do Programa Brasil Alfabetizado, ver Fonseca, V. (2006) e sobre a gestão do Programa de Educação de Jovens e Adultos, no ano de 2002, ver Ramalho (2006).

substituindo as obrigações constitucionais e estatutárias dos entes federados na oferta de ensino fundamental e EJA, não pretendendo cobrir custos totais nem substituir esforços e ações dos entes federados” (artigo 2º, parágrafo 1º). Embora haja a transferência automática, a Resolução determina a necessidade de uma Declaração de Compromisso das Secretarias de Educação dos estados e municípios, da relação de alfabetizandos e alfabetizadores e do Plano Pedagógico, direcionado à Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (SECAD), dentro de prazos ali explicitados. Os valores das bolsas dos alfabetizadores são definidos: valor fixo de R\$ 120,00, acrescido do valor variável de R\$ 7,00 por mês por alfabetizando em sala, sendo valores superiores para aqueles que incluam jovens e adultos com necessidades educacionais especiais e para os que atenderem população carcerária e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas (R\$ 150,00). A carga horária da alfabetização é definida entre 240 horas e 320 horas, equivalente a seis ou oito meses de duração, sendo a carga horária semanal, entre 10 e 12 horas.

No ano de 2006, a Resolução 22/06, referenda a maior parte dos mecanismos definidos no ano anterior para a transferência automática dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado. A novidade refere-se à definição, apresentada como anexo, do número de alfabetizandos por unidade da federação – estados e municípios, tendo como base os seguintes parâmetros: a) Índice de Fragilidade em Educação de Jovens e Adultos de cada município; b) número de analfabetos no município; c) número de alfabetizandos atendidos pelo Programa nos anos anteriores. Outro destaque, no artigo 5º, é a orientação aos entes federados para que busquem contemplar membros de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, além da inserção de bolsa para o tradutor da Linguagem Brasileira de Sinais (Libras), que auxiliará os alfabetizadores com turmas que incluam jovens e adultos com necessidades educacionais especiais associadas à deficiência auditiva – surdez profunda.

A inserção dos diferenciais de repasses e o esforço para definição de critérios de atendimento, especialmente aqueles que reforcem outros programas, como o Bolsa Escola, ou enfatizem o atendimento à população mais afeta à exclusão social, parecem medidas importantes para alcançar maior equalização nas condições da oferta educacional, compatível com a função supletiva e redistributiva a ser desempenhada pela União.

4.1.1.4 O Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar - PNATE

A oferta do transporte escolar público é justificada pelo FNDE, em suas resoluções, no artigo 208 da Constituição Federal de 1988, o qual trata dos programas suplementares de alimentação, transporte escolar, material didático e assistência ao educando. Ainda justifica

uma política pública na área de transporte escolar, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, modificada pela Lei nº 10.709, de 31 de julho de 2003, que altera a redação dos artigos 10 e 11 da LDB, colocando como responsabilidade de estados e municípios o transporte escolar dos alunos de suas redes de ensino e sugerindo a articulação entre estados e seus respectivos municípios, para prover esse direito e melhor atender aos interesses dos alunos.¹⁴⁴ A necessidade de oferecer transporte escolar para o acesso e a permanência dos alunos das escolas do ensino fundamental público, como forma de diminuição dos índices de repetência e evasão escolar, também justifica uma política pública desse porte.

Segundo Oreste Preti e Adalberto Domingos da Paz (2006), pesquisa da UNDIME em parceria com o INEP, em 2003, concluiu que “do total de estudantes que não foram à escola, naquele ano, 55,34% alegaram que a causa principal da ausência às aulas foi a falta de transporte escolar”, situação mais observada entre os alunos da zona rural (2006, p. 14), um dos motivadores centrais da instituição de programa de transporte escolar para alunos do ensino fundamental.

Assim, pela MP 173/04, nasce o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), instituído no âmbito do Ministério da Educação, sob responsabilidade do FNDE, e referendado pela Lei nº 10.880/04, com o objetivo de oferecer transporte escolar aos alunos do ensino fundamental público, residentes em área rural, por meio de assistência financeira em caráter suplementar, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A transferência para execução é descentralizada e automática, sem necessidade de convênio, acordo, ajuste ou instrumento congênere, sendo o montante dos recursos financeiros repassado em parcelas, tendo como base de cálculo o número de alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem o transporte escolar público oferecido.

Os recursos que financiam o PNATE advêm do salário-educação, fruto do processo de redefinição da forma de distribuição dessa contribuição social, em 2003, quando se passou a desvincular 10% dos recursos da totalidade do salário-educação antes de sua partilha com estados e municípios, como apresentado no capítulo anterior.

A forma de cálculo é definida, anualmente, pelo Conselho Deliberativo do FNDE, assim como as orientações e instruções necessárias à execução do PNATE, tendo como

¹⁴⁴ No Relatório de Gestão 2003/2004, o CONSED tece severas críticas aos termos da Lei 10.709/03, por entender que a responsabilidade com o transporte escolar ficou exclusivamente a cargo de estados e municípios, com a União eximindo-se de sua responsabilidade. Ademais, como tratado anteriormente, reivindica a revogação da Lei 10.832/03. A questão da relação entre estados e municípios na oferta do transporte ainda merece investigações.

referência o montante de recursos disponíveis para esse fim, constante da Lei Orçamentária Anual, e as matrículas cobertas pelo programa, conforme dados do Censo Escolar, relativo ao ano imediatamente anterior ao do atendimento.

É permitida a utilização direta dos recursos pelo ente receptor na manutenção dos veículos próprios de transporte escolar ou na terceirização, mediante a contratação de serviços para o transporte dos alunos. Em 2004 o valor do custo-aluno foi estipulado em R\$ 76,00 ao ano. Em 2005, R\$ 80,00 (PRETI; PAZ, 2006).

A legislação prevê a colaboração federativa já que os municípios poderão proceder ao atendimento do transporte escolar dos alunos matriculados nos estabelecimentos estaduais de ensino, localizados nas suas respectivas áreas de circunscrição, desde que assim acordem os entes, sendo, nesse caso, autorizado o repasse direto do FNDE ao município da correspondente parcela de recursos. O acompanhamento e o controle social sobre a transferência e a aplicação dos recursos repassados à conta do PNATE deveriam ocorrer sob a responsabilidade dos Conselhos do FUNDEF, cabendo a cada ente federado a garantia de infra-estrutura necessária à execução plena das competências dos Conselhos.

Em 2006, a Resolução 12/06 do CD/FNDE aprimora os critérios de repasses porque, além do número de alunos do ensino fundamental público das redes estadual e municipal residentes em área rural que utilizam transporte escolar, considera para o cálculo o Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M. Este FNR-M procura considerar a real necessidade de recursos para transporte em cada Unidade da Federação e em cada município e foi construído a partir das seguintes variáveis: 1) percentual da população rural do município (IBGE – 2000); 2) área do município (IBGE-2001); e 3) percentual da população abaixo da linha de pobreza de R\$ 75,00 (IPEADATA – 2000). Considerando as variáveis, os estados e municípios foram divididos em quatro faixas que definem a necessidade de recursos: faixa 1: muito baixa; faixa 2: baixa; faixa 3: média; e faixa 4: alta. Com esse cálculo, os estados foram da seguinte forma classificados por necessidade de recursos:

Tabela 4.5 - PNATE – Distribuição dos estados e do DF por faixa do FNR-M

Faixas	Necessidade de Recursos	Estados
Faixa 1	Muito Baixa	RJ, SC,RS, PR,SP e DF
Faixa 2	Baixa	SE, ES, RN, GO, AL, PB, PE e MG
Faixa 3	Média	TO, MS, RO, MT, MA, PI, CE e BA
Faixa 4	Alta	RR, AP, AC, AM e PA

Fonte: Preti e Paz (2006, p. 40).

Dentro de cada estado, foram novamente organizados grupos de municípios por tipo de necessidade (muito baixa, baixa, média e alta), gerando uma diferenciação:

Tabela 4.6 - PNATE – Valores *per capita* dos municípios por faixa, em cada estado e no DF

UF	Faixa 1 muito baixa	Faixa 2 baixa	Faixa 3 média	Faixa 4 alta	Variação entre faixa 1 e 4 (%)
RJ	81,89	83,79	85,68	87,58	6,9%
SC	81,71	83,42	85,13	86,84	6,3%
RS	83,63	83,27	84,90	86,53	6,0%
PR	81,56	83,13	84,69	86,26	5,8%
SP	81,72	83,43	85,15	86,87	6,3%
SE	82,91	85,82	88,73	91,64	10,5%
ES	83,02	86,05	89,07	92,09	10,9%
RN	83,10	86,19	89,29	92,38	11,2%
GO	83,19	86,38	89,58	92,77	11,5%
AL	83,14	86,28	89,42	92,56	11,3%
PB	83,34	86,67	90,01	93,35	12,0%
PE	83,23	86,45	89,68	92,91	11,6%
MG	83,26	86,53	89,79	93,06	11,8%
TO	85,28	90,55	95,83	101,10	18,6%
MS	85,06	90,11	95,17	100,23	17,8%
RO	85,24	90,48	95,71	100,95	18,4%
MT	84,97	89,93	94,90	99,87	17,5%
MA	85,01	90,01	95,02	100,03	17,7%
PI	85,43	90,86	96,29	101,72	19,1%
CE	84,78	89,56	94,34	99,11	16,9%
BA	82,02	90,05	95,07	100,09	17,7%
RR	86,44	92,88	99,33	105,77	22,4%
AP	89,09	98,18	107,27	116,36	30,6%
AC	86,96	93,91	100,87	107,82	24,0%
AM	88,75	97,49	106,24	114,98	29,6%
PA	86,54	93,09	99,63	106,17	22,7%

Fonte: Preti e Paz (2006, p. 41).

Os valores repassados aos governos estaduais e municipais, conforme *per capita*, têm como base os dados do Censo Escolar sobre alunos transportados, no ano anterior. Aos municípios novos (criados após 2000), para os quais não se dispõe das informações que compõem o FNR-M, foi atribuída a mesma classificação do município do qual ele foi desmembrado. No caso de ele ter-se originado de mais de um município, foi atribuída a classificação daquele que apresentava maior necessidade de recursos. Com as mudanças nos critérios de cálculo, em 2006, o menor valor *per capita* ficou em R\$ 81,56 (Paraná) e o maior em R\$ 116,36 (Amapá).

É muito importante o esforço do governo federal para criar critérios mais equitativos de distribuição dos recursos no interior de cada programa já que cada um deles tem por objetivo atingir determinadas problemáticas que devem levar em conta as especificidades de

cada região, estado e ente federado. Ao que tudo indica, o Fator de Necessidade de Recursos foi um importante esforço neste sentido.

4.1.1.5 Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED)

A instituição de um programa específico de transferência automática para a educação especial de natureza privada, no âmbito do FNDE, ocorre, pela primeira vez, em 2004, por meio da Lei 10.845, quando fica instituído o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED). Este programa tem por objetivo garantir a universalização do atendimento especializado de educandos portadores de deficiência, cuja situação não permita a integração imediata em classes comuns de ensino regular, assim como a inserção progressiva dos educandos portadores de deficiência nas classes comuns, por meio do financiamento de escolas privadas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais, filantrópicas, sem fins lucrativos, cadastradas no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Dessa forma, fica estabelecido que a União repassará, diretamente à Unidade Executora — constituída na forma de entidade privada sem fins lucrativos que presta serviços gratuitos na modalidade de educação especial — assistência financeira proporcional ao número de educandos portadores de deficiência, conforme apurado no Censo Escolar do exercício anterior. A transferência de recursos financeiros, objetivando a execução do PAED, será efetivada, automaticamente, pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica, sendo tal transferência às entidades condicionada à aprovação prévia, pelos Conselhos Municipais do FUNDEF (FUNDEB após 2007), de programa de aplicação e, posteriormente, da prestação de contas.

A Resolução 11/04 explicita que o PAED cobre despesas de custeio consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, como remuneração e aperfeiçoamento do pessoal; manutenção e conservação de instalações e equipamentos vinculados ao ensino especial; aquisição de material didático-escolar; realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento das atividades de ensino especial. O parâmetro para a definição do valor a ser transferido está vinculado ao número de alunos matriculados no ano anterior, segundo o Censo Escolar, equivalendo ao *per capita* anual de R\$ 33,50 repassados em uma única parcela.

Assim, desde a sua criação, anualmente foram editadas resoluções orientado a execução do PAED naquele referido ano, revogando a do ano anterior ou mesmo resoluções do mesmo ano, com algumas adaptações operacionais em relação às dos anos anteriores.

A instituição desse programa é um marco porque institucionaliza um programa específico de repasse automático às escolas de educação especial privada sem fins lucrativos. Ao que tudo indica, isso decorreu da pressão dessas escolas para a sua inserção no FUNDEF, sendo, possivelmente, uma resposta do governo a essa demanda, considerada pelo movimento de defesa da escola pública como um retrocesso que remete à discussão do período de elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, quando se explicitaram os históricos embates entre o público e privado na educação.

4.1.2 A assistência financeira direta

As transferências diretas do FNDE se caracterizam pelas situações em que o governo federal executa diretamente a aquisição e a distribuição de determinado produto entre estados e municípios, como é o caso dos Programas Nacionais do Livro (PNLi) ou do Programa Nacional da Informática na Educação (PROINFO), situações em que as escolas recebem o acervo de livros ou equipamentos de informática para usufruto da comunidade escolar. Mas também existem execuções diretas de políticas de formação e outras de menor monta. Nem sempre uma política de assistência direta é universal, isto porque alguns programas, mesmo que tenham metas de universalização do atendimento, não têm critérios de distribuição sistemáticos, diferentemente dos programas que têm o número de aluno como fator do atendimento anual. Além disso, existem programas conjunturais que envolvem a assistência direta em alguns dos seus componentes ou anos.

Por isso, embora os Programas do Livro consistam na principal política de assistência direta do FNDE, por ser um programa consolidado e universalizante, outros programas também são importantes, seja pelo benefício que promovem para a educação pública, seja pela participação orçamentária considerável no montante operado pelo FNDE, como o PROINFO e os equipamentos para escolas de educação especial. Além disso, muitas atividades-meio realizadas pelo FNDE podem ser consideradas de execução direta, mas não descentralizada, isto porque elas subsidiam diretamente todo o funcionamento da máquina

administrativa do FNDE, portanto imprescindíveis para a política de assistência financeira executada pela autarquia.¹⁴⁵

Em estudo sobre os gastos do MEC na década de 1980, Castro explica que a modalidade de aplicação direta era pouco utilizada, formulando a seguinte crítica: “quando o detentor da capacidade de gasto e o realizador do gasto na ‘ponta’ era o governo federal, os governos estaduais e locais se transformavam em ‘hospedeiros passivos’ que absorviam os gastos realizados, sem poder interferir no processo.” (1997, p. 40). Embora essa crítica seja certa para aquele momento histórico, é importante ponderar que no período pós-1995 se observaram influências dos demais atores interessados nas políticas de assistência direta, como, por exemplo, a participação de docentes na escolha dos livros do PNLD e a participação de UNDIME e CONSED nas comissões do PNLD, PNBE e TV Escola.

Não sendo objetivo detalhar todos os programas de execução direta, sendo sua recuperação possível pela análise dos relatórios da FAE, do FNDE e pelas resoluções do CD/FNDE, a seguir apresentam-se, brevemente, os Programas do Livro, isto porque consistem na política de assistência direta mais importante, visto que têm o caráter universalizante e são dos mais antigos operados pelo governo federal, movimentando montantes significativos de recursos. Os Programas do Livro são o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE), o Programa Nacional do Livro Didático em Braille e o Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM).

4.1.2.1 Os Programas Nacionais do Livro (PNLi)

A instituição do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) ocorreu em 1985, pelo Decreto 91.542/85, voltado para o atendimento aos alunos do ensino fundamental, antigo 1º grau, com a distribuição gratuita de livros didáticos a alunos e professores das redes públicas.¹⁴⁶ Até 1997 o PNLD era coordenado pela FAE, passando para a órbita do FNDE após a extinção da mesma. Na década de 1990 o PNLD já prevê a escolha dos títulos pelos professores, mas apenas em 1996 passa a contar com uma comissão de avaliação pedagógica

¹⁴⁵ No cadastro das ações do FNDE do Plano Plurianual (PPA) 2004/2006 (FNDE, 2006a) existe a classificação por tipo de execução, sendo apresentadas as modalidades *diretas* e *diretas descentralizadas*. Por exemplo, são caracterizadas como *diretas*: o PNLD, o PNBE, o PROINFO, a Distribuição de Periódicos Infantis, dentre outros. São tipificadas como *diretas descentralizadas*: o Funcionamento da TV Escola, as ações de capacitação, a implantação de sistemas de informação da educação profissional, o controle da arrecadação do salário-educação, dentre outros, que na realidade são ações de atividades-meio da autarquia.

¹⁴⁶ Para resgate da história da política de livro didático no Brasil ver Possari e Lino (2006).

com vistas a impedir a participação em seu acervo de livros que contivessem erros conceituais ou preconceitos (POSSARI; LINO, 2006, p. 21-22).

O formato do PNLD envolve o provimento dos livros didáticos para os alunos das escolas públicas de ensino fundamental cadastradas no Censo Escolar do INEP nos componentes curriculares Português, Matemática, Ciências, Estudos Sociais, História, Geografia, tendo sido distribuídos, também, em alguns anos, Dicionários de Língua Portuguesa para os alunos (2001) ou para as escolas (2004). Embora a maior parte dos programas do FNDE tome como referência as matrículas do ano anterior, o PNLD adota como base uma projeção de crescimento das matrículas, estabelecendo o sistema de reserva técnica para garantir que todos os alunos recebam os livros do programa. No PNLD ocorre a reutilização dos livros por três anos, com exceção dos livros de primeira série que, desde 2000, são reutilizados por dois anos (antes eram considerados livros “consumíveis”, ou seja, material de consumo não durável).

Sobre a forma de gestão, até 2005 eram previstas duas modalidades: centralizada e descentralizada. Sintetizando as etapas de execução e responsabilidades na gestão centralizada: inscrição dos livros didáticos e triagem (FNDE); avaliação pedagógica (MEC); produção gráfica do Guia de Escolha do Livro Didático para os professores (FNDE); escolha dos livros (escolas); processamento dos dados (FNDE); aquisição e distribuição (FNDE) e monitoramento da distribuição (Secretarias de Educação e FNDE). Na gestão descentralizada, que vigorou até 2005, ocorria o repasse dos recursos para as Secretarias de Educação, as quais assumiam todas as etapas de execução do programa, sendo a fiscalização realizada pelo FNDE.

A descentralização dos recursos do PNLD iniciou em 1995, justificada pelo objetivo de atender às especificidades curriculares regionais. A proposta partiu do governo federal, mas deveria contar com a adesão voluntária dos estados. Num primeiro momento nem todos os estados tinham condições de aderir; somente São Paulo (de 1995 a 2005) e Minas Gerais (de 1995 a 1999) o fizeram para todo do ensino fundamental.¹⁴⁷ A operacionalização envolvia um convênio firmado entre FNDE e governo do Estado (cooperação técnica e financeira),

¹⁴⁷ Os Relatórios da FAE de 1995 e 1996 citam a existência de descentralização parcial para alguns estados e experiência piloto de escolarização do PNLD, com escolha e compra por escolas localizadas em 10 e 24 unidades da federação, respectivamente.

assumindo este a responsabilidade de aquisição e distribuição das obras para as redes federal, estadual e municipais (FNDE, 2004, p. 53).¹⁴⁸

Os livros didáticos são entregues às Secretarias de Educação a título de doação, ficando obrigadas a preservá-los por três anos, período após o qual, tais livros passam a incorporar seu patrimônio. Dessa forma, nos termos da Resolução nº 05/02, os sistemas deverão adotar legislação específica quanto ao “desfazimento” (descarte) desse bem, quando este for considerado irrecuperável (quando não mais puder ser utilizado para o fim a que se destina, em razão da perda de suas características ou da inviabilidade econômica de sua recuperação).

Na gestão de Lula a mudança mais substancial no PNLD foi, em 2004, pela Resolução 40/04, a inclusão das escolas de educação especial comunitárias e filantrópicas, registradas no Censo Escolar, na base de beneficiados, trazendo, novamente, as polêmicas da temática público e privado na educação.

O Programa Nacional de Biblioteca na Escola – PNBE, instituído em 1997, também tem importância significativa nas políticas federais para a educação. Ele inclui a distribuição de obras de literatura brasileira, textos sobre a formação histórica, econômica e cultural do Brasil e dicionários, atlas, enciclopédia e outros materiais de apoio e obras de referência para escolas públicas brasileiras. O programa também teve fases de distribuição de obras de literatura diretamente para os alunos de ensino fundamental, educação de jovens e adultos e ensino médio das escolas públicas e para professores do ensino fundamental, conforme sua escolha, considerando a relação fornecida pelo FNDE. O programa ainda tem uma linha de fornecimento de periódicos para as escolas.¹⁴⁹

O Programa Nacional do Livro Didático em Braille é destinado ao atendimento de alunos cegos, sob responsabilidade da Secretaria de Educação Especial (SEESP). Esse atendimento iniciou-se em 1999 e foi sendo ampliado no decorrer dos anos para as escolas públicas e especializadas sem fins lucrativos. A escolha ocorre em consonância com o PNLD, já que o aluno cego deve ter acesso, preferencialmente, ao mesmo livro adotado para o restante da turma, escolhido pelo professor ou pelas escolas especializadas sem fins lucrativos, com base no Guia fornecido pelo MEC e de acordo com o acervo disponível.

¹⁴⁸ Monografias de curso de especialização dos técnicos do FNDE que problematizam diferentes etapas e aspectos do PNLD fornecem interessante material para o aprofundamento da temática: Ribeiro, A. (2006); Souza, C. M. (2006); Santos, N. (2006); Lins (2006); Cruz, S. (2006) e Assis (2006).

¹⁴⁹ Trabalhos específicos sobre o PNBE, ver Guimarães Júnior (2006), Barcellos (2006) e Lívio Oliveira (2007). Avaliação sobre o PNBE pode ser encontrada no Relatório de Monitoramento do Programa Nacional Biblioteca na Escola (TCU, 2006a).

A mudança mais significativa como política de universalização do atendimento do livro didático, na gestão Lula, foi a criação, em 2003, do Programa Nacional do Livro para o Ensino Médio (PNLEM). A justificativa para a implantação desse programa é explicitada na Portaria Ministerial 2.922/03, pautada no artigo 208, incisos I e II da Constituição Federal de 1998 e na LDB, que definem a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio. Portanto, esse programa tem por objetivo prover escolas públicas estaduais, municipais e do Distrito Federal de livros e materiais didáticos de qualidade para alunos e professores do ensino médio, abrangendo os componentes curriculares dessa etapa da educação básica.

A implantação foi gradativa, no que diz respeito aos componentes curriculares e aos estados atendidos. Primeiro foram atendidas as escolas localizadas nas regiões Norte e Nordeste do país e as disciplinas de Português e Matemática. Em 2006, o PNLEM alcança a universalização do atendimento e a cobertura de todas as áreas curriculares, adotando, desde o início, os mesmos critérios do PNLD para a avaliação e reutilização.

Assim, em 2006, a Resolução 30/06 explicita o objetivo de prover as escolas do ensino médio das redes federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, e as escolas de educação especial públicas, comunitárias e filantrópicas mantidas por sindicatos de trabalhadores, patronais, associações, organizações não-governamentais nacional e internacionais, APAE e Pestalozzi, definidas no Censo Escolar, que prestem atendimento aos alunos portadores de necessidades especiais, com livros didáticos de qualidade, abrangendo os componentes curriculares de Língua Portuguesa, Matemática, Ciências, História, Geografia, bem como com materiais didáticos, no âmbito do PNLEM.

Em geral, pode-se concluir pela grande relevância dos Programas Nacionais do Livro como política educacional, constituindo-se em uma das ações do governo federal de extrema importância para alcançar a universalização do atendimento e a qualificação da oferta educacional no Brasil.

Entretanto, não se pode deixar de citar que o montante de recursos movimentados pelos Programas do Livro move grandes interesses econômicos do ramo de editoras, que poucas vezes comungam com os interesses da educação, conforme tratado por Bárbara Freitag, Wanderley Costa e Valéria Motta (1989), Jorge Abrahão de Castro (1996), dentre outros. Ainda é um desafio a realização de estudos específicos sobre essa temática, dada a sua relevância nos aspectos educacional e econômico, uma vez que, em 2002, o PNLD representou 51% do total de livros vendidos no Brasil (RIBEIRO, A., 2006, p. 29), havendo

uma concentração no fornecimento por algumas editoras, como evidencia o estudo de Vera Assis (2006).

Heloisa Höfling (2007) demonstra como os setores privados, historicamente, se impõem na arena de definições sobre a política do livro didático, por inúmeras estratégias, incluindo um forte sistema de marketing que termina por condicionar a escolha feita pelo professor, resultando em reduzido número de editoras que, sistematicamente, ocupam o *ranking* das maiores fornecedoras do governo federal, levando a comprometer os objetivos precípuos da política pública para o livro didático no Brasil.¹⁵⁰

O avanço dos interesses privados sobre a educação pública, envolvendo a temática livros didáticos e qualidade de ensino, pode ser verificado, também, no avanço dos chamados sistemas apostilados de ensino que vêm substituindo os livros didáticos em várias redes públicas municipais, desde 1999, sobretudo nas regiões Sudeste e Sul, segundo Marcelo Lellis (2007). Tais sistemas apostilados envolvem custos consideráveis e têm uma lógica totalmente diferenciada do PNLD no que diz respeito aos custos, à avaliação da qualidade e à participação dos professores na escolha. O mais surpreendente é verificar que os municípios que aderem a esse sistema assumem custos elevadíssimos, abrindo mão do acervo transferido pelo governo federal sem qualquer ônus para o ente federado, sendo necessário, portanto, maiores investigações sobre os fatores envolvidos nessa nova forma de prover o livro didático no Brasil.

4.1.3 A assistência financeira voluntária

A assistência financeira voluntária ocorre, principalmente, por meio de convênios, sendo uma modalidade de extrema importância para compreender as relações federativas, uma vez que consiste em repasses discricionários, dependendo de inúmeros fatores técnicos e políticos para a sua operacionalização. A forma mais conhecida de transferências voluntárias são os convênios decorrentes de Planos de Trabalho Anuais (PTAs), embora existam outras iniciativas do governo federal de repasse voluntário, como, por exemplo, as ações de repasses emergenciais (como no caso do PDDE emergencial no ano 2004) ou de estruturação de políticas (como os recursos repassados em 2005 para preparação do processo de implantação do FUNDEB), dentre outros que foram observados nas três gestões analisadas.¹⁵¹

¹⁵⁰ Considerando as alterações conjunturais, Höfling (2007) indica como parceiras mais constantes do governo federal na execução do PNLD as seguintes editoras: Ática, Brasil, IBEP, FTD, Nacional, Saraiva, Scipione, Moderna e Nova Didática.

¹⁵¹ O PPA 2004/2006 tipifica algumas ações de transferência como *voluntárias* ou como *voluntárias e outras*. Na primeira classificação aparecem ações para as diversas etapas da educação básica que envolve o processo de

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/2000, em seu artigo 25, define por transferência voluntária “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.” (BRASIL, 2000).

Como um tipo de transferência voluntária, os Planos de Trabalho Anuais são projetos apresentados ao FNDE para o financiamento de ações mediante a celebração de convênio com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não-governamentais. Portanto, ações que não são transferências diretas ou automáticas. Para esse tipo de financiamento, o FNDE edita, anualmente, manuais com a sistemática de financiamento, com base nas resoluções aprovadas pelo Conselho Deliberativo, definindo o formato da assistência financeira. Os Planos de Trabalho devem ser elaborados em consonância com as diretrizes e políticas apresentadas nos manuais.

Ainda que tenhamos apresentado mais detalhadamente os programas que envolvem as transferências automáticas e diretas, não é viável detalhar cada projeto e programa financiado pelo FNDE nos 12 anos analisados, até porque existe certa dinamicidade na criação, transformação ou extinção de tais programas no decorrer das gestões. Logo, pretende-se apresentar apenas uma síntese, descrevendo o financiamento relacionado aos critérios que foram sendo definidos no decorrer de três gestões, por etapa ou modalidade da educação básica financiada, mas somente serão citados, especificamente, os projetos que, de alguma forma, mantiveram-se presentes no decorrer da maior parte dos anos analisados e os projetos decorrentes da cooperação internacional.

O ensino fundamental foi a etapa da educação básica que mais recebeu recursos do FNDE no decorrer dos 12 anos analisados, isto porque uma de suas principais fontes de recursos é o salário-educação — destinado, exclusivamente, ao ensino fundamental público, até 2006. A síntese das ações voltadas ao ensino fundamental, por gestão, assim como os critérios para definir prioridades de atendimento, é apresentada no quadro a seguir.

convênio. Na segunda classificação, *voluntárias e outras*, ações como concessão de bolsas, apoio à formação, dentre outras (FNDE, 2006a). Neste trabalho, a opção de classificação foi por exclusão, o que não foi caracterizado como atividade-meio ou transferência direta ou automática, foi classificado como transferência voluntária, ou seja, definiu-se por um sistema de exclusão.

Quadro 8 – Ações e critérios de financiamento de PTAs para o ensino fundamental

Gestão	Tipo de ação	Direcionamento e prioridades
1ª Gestão (FHC) (1995/1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão de escolas • Ampliação de escolas • Construção de escolas • Reforma de escolas • Equipamento de escolas • material didático/pedagógico • Transporte escolar • Programa Nacional Saúde do Escolar (consulta, aquisição e distribuição e óculos) • Capacitação de professores e de pessoal técnico-administrativo das escolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados, Distrito Federal e municípios, com prioridade para: • Municípios localizados nas áreas do Programa Comunidade Solidária. • Governos que anteciparam a implantação do FUNDEF (1997) • Programas de aceleração da aprendizagem • Assentamentos rurais do Incra (1997) • Municípios que apóiem ou mantenham programas federais de erradicação do trabalho infantil (1997) • Número de alunos por escola (Kit TV escola)
2ª Gestão (FHC) (1999/2001)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada ou capacitação de professores e impressão, edição e copiagem de material (geral ou para a aceleração da aprendizagem, criação de cultura de paz nas escolas, cultura afro-brasileira ou Parâmetros Curriculares Nacionais) • Manutenção física das escolas • Equipamentos (apoio tecnológico) • Transporte escolar • Programa Nacional Saúde do Escolar (consulta, aquisição e distribuição e óculos) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados, Distrito Federal e municípios. • 2001 – foi anexada à Resolução a relação dos estados ou municípios que poderiam pleitear assistência financeira, por tipo de ação e programa, priorizando aqueles que participam do Programa Parâmetros em Ação • 2002 – Restrito aos pleitos aprovados, mas não contemplados em 2001
3ª Gestão (LULA) (2003/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada ou capacitação de professores (geral ou para projetos específicos: aceleração da aprendizagem; Paz nas Escolas; cultura afro-brasileira) • Capacitação de profissionais de apoio e de recursos humanos para uso de tecnologias • Aquisição e reprodução de material didático-pedagógico • 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados, Distrito Federal e municípios, com recorte por ação • Índice de defasagem série-idade • Índice de violência e incidência de mortalidade por causas externas • Municípios que possuem áreas remanescentes de quilombo, com título definitivo da terra • Municípios e Secretarias de Educação que integram área de abrangência dos projetos interministeriais • Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste não atendidos pelo FUNDESCOLA

(continua)

(conclusão)

Gestão	Tipo de ação	Direcionamento e prioridades
3ª Gestão (LULA) (2003/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Educação de Campo – capacitação de profissionais (professores e técnicos) e impressão e elaboração, impressão, reprodução ou aquisição de material didático/pedagógico • Avaliação de sistemas • Construção e equipamentos para escolas localizadas em áreas remanescentes de quilombos • Transporte escolar • Programa Nacional Saúde do Escolar (consulta, aquisição e distribuição e óculos) 	<ul style="list-style-type: none"> • IDH, IDH-M e IDH-E • Maior percentual orçamentário investido em educação • Não ter sido assistido financeiramente em pelo menos 2 dos últimos 5 anos • Localização • Efetivo populacional • Número de matrículas • Características da população atendida (indígenas e quilombolas), • Existência de Planos de Carreira do Magistério (para ação capacitação) • Número de matrículas por localização (rural ou urbana)

Fontes: Resoluções CD/FNDE: 01/95, 01/96, 04/97, 05/97, 04/99, 20/99, 13/00, 13/01, 11/01, 12/01, 14/01, 17/01, 11/02, 25/02, 12/03, 13/03, 25/03, 37/03, 05/04, 07/04, 09/04, 25/04, 46/04, 07/05, 09/05, 12/05, 13/05, 14/05, 07/06.

Pode-se verificar que alguns programas que financiam Planos de Trabalho Anuais permanecem em todas as gestões analisadas, a exemplo do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), do Programa Nacional de Saúde do Educando (PNSE) e de projetos de cooperação internacional para o ensino fundamental.

O PNTE tem sua origem na primeira experiência de política para o transporte escolar, realizada pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), em 1993, em caráter experimental, mediante programa de assistência financeira aos municípios. A sua institucionalização ocorre somente no ano seguinte, pela Portaria 955, de 21/06/1994, com o objetivo de contribuir financeiramente com os municípios para a aquisição de veículos automotores zero quilômetro, destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e, desde 2000, também para as organizações não-governamentais filantrópicas sem fins lucrativos que mantivessem escolas de ensino fundamental de educação especial (SOUZA, A., 2006, p. 25).

Os critérios de atendimento foram variando no decorrer dos anos, conforme a gestão e sempre de forma agregada: municípios do Programa Comunidade Solidária; IDH; maior percentual de alunos da zona rural transportados; número de alunos beneficiados pelo transporte escolar; maior percentual orçamentário investido em educação e maior percentual de escolas das séries iniciais do ensino fundamental na zona rural. O critério de não ter sido atendido nos últimos anos se manteve nas três gestões. Em geral, os valores de financiamento foram diferenciados, até R\$ 50 mil para municípios e até R\$ 30 mil para ONGs.

Após a criação do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), em 2004, o PNTE foi direcionado exclusivamente para as escolas de educação especial privadas, sem fins lucrativos.¹⁵² A reformulação desse programa levanta como questão central a aproximação entre o público e o privado na oferta educacional, o que pode ser verificado em outras políticas implementadas no decorrer do período analisado, em especial após 2003, quando são inseridos repasses automáticos para a rede privada de educação especial sem fins lucrativos, via PAED.

O Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE) foi criado em 24 de outubro de 1984, a partir da Resolução nº 24. Seu objetivo é promover a saúde dos alunos do ensino fundamental da rede pública por meio do desenvolvimento de ações educativas, preventivas e curativas nas áreas de saúde, odontologia, oftalmologia, consultas otorrinolaringológica e fonoaudiológica (audiometria), estas duas últimas inclusas somente em 2006. Desde a sua criação, o PNSE teve diferentes formas de execução (centralizada ou descentralizada), com prioridades, estratégias e sistemáticas operacionais diferenciadas, mas mantendo os mesmos objetivos e direcionado ao mesmo público, alunos do ensino fundamental, especialmente os de primeira série, justificado pelo fato de que 10% dos alunos dessa série têm problemas visuais.

Em geral, os critérios de distribuição dos recursos para o ensino fundamental via PTA, no decorrer dos anos, foram sendo aprimorados, limitando o pleito àqueles estados ou regiões que, por inúmeras razões, apresentam maior necessidade. Tal afunilamento levou a que o FNDE, desde 2001 e em especial após 2003, anexasse, na maioria das resoluções, listagem dos municípios ou estados aptos a apresentar os Planos de Trabalho, por tipo de ação, na qual se explicitava o limite percentual de cobertura.

As Resoluções de 1995 a 2006 também apresentam orientações para PTAs decorrentes projetos de cooperação internacional para o ensino fundamental, como o Projeto Nordeste para a Educação Básica (1994-1999) e o Fundo de Desenvolvimento da Escola – FUNDESCOLA (1998-2006), ambos co-financiados pelo Banco Mundial.¹⁵³ O Projeto

¹⁵² Em 2007, o PNTE foi substituído pelo programa O Caminho da Escola, criado pela Resolução nº 3, de 28 de março de 2007, que consiste na concessão, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), de linha de crédito especial para a aquisição, pelos estados e municípios, de ônibus, miniônibus e microônibus zero quilômetro e de embarcações novas para atender os alunos da zona rural do ensino básico das redes públicas estaduais e municipais. Em 2007 também foi criado o Pró-Escolar que consiste em linha de crédito no valor de R\$ 300 milhões, para empresas do setor privado que desejam trabalhar com transporte de alunos das redes públicas estaduais e municipais. O crédito poderá ser usado para a aquisição de veículos para o transporte escolar rural e urbano. Essas mudanças já ocorrem no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007.

¹⁵³ Pesquisas sobre esses projetos ver: Cabral Neto (1997), Fonseca, M. (1998), Nogueira (1999), Silva (1999), Kruppa (2000), Machado (2001; 2005) Pereira (2001), Cruz, R. (2002) e Fonseca, Toshi e Ferreira (2004).

Nordeste foi direcionado, exclusivamente, para os estados da região Nordeste do país e envolvia o suporte ao desenvolvimento de políticas promovidas pelo MEC, em âmbito nacional, e ações de âmbito estadual, voltadas às séries iniciais do ensino fundamental, com ênfase em ações de melhoria da qualidade do ensino das redes estadual e municipal e de mudança no padrão de gestão da educação pública.

O processo de desenvolvimento do Projeto Nordeste e as questões centrais de sua avaliação geraram um novo convênio de cooperação internacional entre o Banco Mundial e o governo brasileiro, o FUNDESCOLA, direcionado para as Secretarias estaduais e municipais de Educação das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste por meio da oferta de serviços, produtos e assistência técnico-financeira, que focalizam o ensino-aprendizagem e as práticas gerenciais das escolas e Secretarias de Educação.

Quanto aos critérios de atendimento, na maior parte da vigência do Projeto Nordeste foi priorizado o atendimento a municípios pelo IDH ou pelas Zonas de Atendimento Prioritário (ZAPs), instituídas com base em microrregiões com municípios mais populosos definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esse critério parece ser um indicador interessante de distribuição das ações, por ser pautado na compreensão de que quanto maior o número de beneficiários, maior a eficiência da assistência financeira oferecida. O FUNDESCOLA, até 2004, manteve o uso das ZAPs, mas depois passa a adotar o Indicador de Disponibilidade Financeira (perfil econômico-financeiro) e o Índice de Capacidade Técnica de cada município. Com esses critérios, classificam-se os municípios por matriz de atendimento, estando na matriz 1 aqueles que receberão o repasse de tecnologia, e na matriz 2, aqueles que, além do repasse de tecnologia, receberão assistência técnica e financeira. Essa mudança indica um esforço para o aprimoramento dos critérios de seleção dos municípios a serem atendidos pelos programas de cooperação internacional para a educação

Como tratado anteriormente, as ações de descentralização de recursos, no FUNDESCOLA, se entrelaçam com outros programas do próprio FNDE porque usam o mesmo instrumento para repasse, as Unidades Executoras, assim como, algumas vezes, percentuais dos recursos dos programas como contrapartida do governo brasileiro na cooperação internacional, como é o caso da classificação de parte dos recursos do PDDE.

Em relação ao financiamento de Planos de Trabalho para a Educação Infantil, as ações voltadas à capacitação de recursos humanos, à formação continuada de professores e às referentes ao material didático pedagógico estiveram presentes em todos os anos analisados, sempre delimitadas por critérios como o IDH ou outros, demonstrando que os poucos recursos

destinados a essa etapa da educação exige maiores esforços para a definição do atendimento, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 9 – Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação infantil

Gestão	Tipo de ação	Direcionamento e prioridades
1ª Gestão (FHC) (1995/1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de recursos humanos de pré-escolas • Material didático/pedagógico de pré-escolas 	<ul style="list-style-type: none"> • Municípios do Programa Comunidade Solidária
2ª Gestão (FHC) (1999/2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada de professores de pré-escolas • Material didático/pedagógico para pré-escolas 	<ul style="list-style-type: none"> • 1999 - Definição geral • 2001 e 2002 - Por IDH, exclusivo para as regiões Norte e Nordeste (Centro-Oeste – 2002), nos municípios que integram o programa Parâmetros em Ação para implementação de Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil (relação anexa)
3ª Gestão (LULA) (2003/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada ou capacitação de professores de pré-escolas e creches • Capacitação de profissionais de apoio de pré-escolas • Material didático para pré-escolas • Capacitação de técnicos de creches (2004) • Capacitação de profissionais de apoio de creches (2004) • Material didático para creche (2004) • Construção, ampliação, reforma e adaptação • Aquisição de equipamentos para creches e pré-escolas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados, Distrito Federal e municípios, com recorte por ação, localização ou incidência de pobreza e IDH • Áreas remanescentes de quilombo • Creches: Norte, Nordeste e Centro-Oeste e regiões metropolitanas da capital e municípios do entorno do DF • Localização • Não ter sido assistido financeiramente em pelo menos 2 dos últimos 5 anos • Efetivo populacional • Número de matrículas

Fontes: Resoluções CD/FNDE: 23/95, 31/96, 05/97, 04/99, 11/01, 12/03, 13/03, 05/04, 09/04, 07/05.

A grande novidade em relação ao financiamento da educação infantil foi a ampliação dos PTAs para as creches, desde 2003, o que tornou essa política de financiamento pelo FNDE mais coerente com a concepção de educação infantil expressa na LDB, a qual compreende essa etapa como única, dividida em dois estágios: creches e pré-escolas. A nova política de financiamento, além de ajudar a fortalecer a oferta por parte dos municípios, frente ao grande percentual de crianças sem acesso ao atendimento, colabora para a qualificação do atendimento por meio da capacitação dos profissionais de apoio e educadores de creches,

demonstrando uma ampliação da concepção do papel educativo de todos os atores que atuam nessa importante instituição.

O financiamento dos PTAs para a educação de jovens e adultos está presente em todos os anos analisados por essa pesquisa, mas também delimitados por critérios focalistas, desde 1995, com vistas a direcionar a maior parte dos recursos para os municípios com os maiores índices de analfabetismo. O quadro com os critérios é apresentado a seguir.

Quadro 10 – Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação de jovens e adultos

Gestão	Tipo de ação	Direcionamento e prioridades
1ª Gestão (FHC) (1995/1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de Recursos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados, Distrito Federal, municípios e ONGs • Programa de Alfabetização Solidária
2ª Gestão (FHC) (1999/2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada de professores • Aquisição ou impressão material didático/pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados, Distrito Federal, municípios e ONGs • 2001 e 2002 – relação pré-definida de estados e municípios que podem pleitear, relacionado à implantação dos Parâmetros Curriculares (Programa Parâmetros em Ação).
3ª Gestão (LULA) (2003/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação Continuada ou capacitação de professores • Capacitação de profissionais de apoio • Material didático • Material didático para correção de fluxo escolar • Alfabetização de jovens e adultos • Formação de alfabetizadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarias de Estado da Educação, Municípios, ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), por localização, conforme a ação, com limites em relação a outros programas de repasse automático • IDH • Áreas periféricas – bolsões de pobreza • Existência de Plano de Cargos e Salários • Índice de defasagem série-idade no ensino fundamental • Instituições federais, estaduais, municipais e privadas (sem fins lucrativos) de ensino superior (2004) que comprovem experiência com EJA – critérios de priorização: projetos articulados ou integrados com outras iniciativas sociais para o mesmo público-alvo; municípios onde não há registro da intenção de alfabetização por parte da prefeitura nem do governo estadual; projetos em municípios com maior taxa de analfabetismo; planos de trabalho com turmas que incluam segmentos sociais específicos (indígenas, populações do campo, pessoas com necessidades educacionais especiais, pescadores artesanais e trabalhadores da pesca; população carcerária e jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas; pais de beneficiários do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil)

Fontes: Resoluções CD/FNDE: 05/97, 04/99, 12/01, 12/03, 13/03, 18/03, 46/03, 05/04, 09/04, 14/04, 07/05, 23/05, 28/05, 31/06.

A educação escolar indígena é destacada como uma área de financiamento via PTA desde o início do período analisado, embora, posteriormente, tenha sido incluída no financiamento também a educação ofertada nas áreas remanescentes de quilombos (2ª gestão) e a educação do campo (3ª gestão), as quais foram apresentadas no rol de ações financiadas para o ensino fundamental. O destaque dos PTAs para a oferta da educação escolar indígena justifica-se porque esta se manteve no decorrer dos 12 anos analisados. As ações financiadas podem ser verificadas no quadro a seguir, sempre focadas em áreas de oferta escolar para populações indígenas.

Quadro 11 – Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação escolar indígena

Gestão	Tipo de ação	Direcionamento e prioridades
1ª Gestão (FHC) (1995/1998)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitação de Recursos Humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados
2ª Gestão (FHC) (1999/2002)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada de professores • Material didático/pedagógico 	<ul style="list-style-type: none"> • Estados e municípios • 2002 – relação dos municípios que podem pleitear, vinculação aos PCNs
3ª Gestão (LULA) (2003/2006)	<ul style="list-style-type: none"> • Formação continuada ou capacitação de professores • Material didático • Construção e ampliação de escolas • Reforma 	<ul style="list-style-type: none"> • Secretarias de Estado da Educação ou entidades sem fins lucrativos que atuam em áreas indígenas

Fontes: Resoluções CD/FNDE: 05/97, 04/99, 05/04, 09/04, 07/05.

O financiamento da educação especial por meio de PTAs também aparece em destaque desde 1995, tendo ocorrido importantes modificações na oferta, em especial pela criação do PAED, em 2003, conforme tratado anteriormente. Como poderá ser observado, praticamente não ocorreram mudanças significativas nos itens financiados por PTAs por parte do FNDE nos anos tratados, assim como nos critérios de atendimento.

Quadro 12 – Ações e critérios de financiamento de PTAs para a educação especial

Gestão	Tipo de ação	Direcionamento e prioridades
1 ^a Gestão (FHC)	Ampliação de escolas Equipamentos de escolas Material didático/pedagógico Capacitação de recursos humanos Reforma de escolas	Estados, Distrito Federal, municípios e ONGs
2 ^a Gestão (FHC)	Capacitação de professores e técnicos Material didático/pedagógico Equipamentos para escolas Manutenção física das escolas Adaptação das escolas Transporte escolar	Estados, Distrito Federal, municípios, ONGs de representatividade regional ou estadual, órgãos federais de educação especial: Instituto Nacional de Educação de Surdos (INES) e Instituto Benjamim Constant (IBC) Por localização Prioridade para os municípios atendidos pelo Programa Parâmetros em Ação
3 ^a Gestão (LULA)	Capacitação de docentes Material didático/pedagógico Equipamentos para escolas Adaptação ou reforma de escolas Material de consumo Transporte escolar Formação de professores/profissionais em educação profissional para qualificação do aluno com necessidades educacionais especiais (2006)*	Estados, Distrito Federal, municípios, ONGs filantrópicas de educação especial (de representatividade estadual ou regional – só 2003) e órgãos federais de educação especial que tenham matrículas em educação especial apuradas pelo Censo Escolar Centro de Apoio pedagógico ao deficiente visual – CAP e Núcleos de produção Braille já implantados (2003) IDH Transporte – ONGs não atendidas em anos anteriores *Somente para estados e Distrito Federal

Fontes: Resoluções CD/FNDE: 05/97, 09/99, 24/01, 12/02, 04/03, 04/04, 06/04, 09/04, 06/05, 07/05, 08/05, 15/06. Portaria Ministerial 346/98.

A competência da análise técnico-pedagógica dos PTAs para a educação especial é da Secretaria de Educação Especial do Ministério da Educação – SEESP/MEC, sendo os convênios assinados com o FNDE. É importante destacar que, em alguns anos, a ação “equipamentos para escolas de educação especial” foi executada mediante convênios, em outros, como assistência direta, como citado anteriormente.

Em relação às transferências voluntárias para o Ensino Médio, elas surgem no FNDE somente a partir de 2004, decorrentes da mudança do Programa de Melhoria e Expansão no Ensino Médio (PROMED), em 2004, e do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), em 2005, para a órbita da autarquia, ambos co-financiados com recursos do Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID). Anteriormente, a responsabilidade por estes programas era das Secretarias-Fim do MEC.¹⁵⁴

O PROMED (2001/2007) teve por objetivo financiar políticas de melhoria do atendimento e de expansão de vagas para o Ensino Médio nos sistemas públicos estaduais e do Distrito Federal, aumentando a cobertura, reduzindo os índices de repetência e de evasão nas escolas de ensino médio e promovendo o aumento na aprendizagem dos alunos. Para isto, apoiou projetos de investimento das unidades da federação e políticas e programas do MEC, entendido “como órgão coordenador e *indutor*, em âmbito nacional, desse processo de reforma”, conforme expresso na Resolução nº 29/05 (CD/FNDE, 2005n – grifos nossos).

Embora a maior parte dos projetos do FNDE tenha como critério a exigência de contrapartida de 1%, no caso do PROMED, os Projetos de Investimento “apresentam um sistema de contrapartida diferenciada por UF, seguindo os percentuais de 40%, 50% e 60%, levando em conta critérios de equidade regional, introduzindo considerações distributivas para favorecer as Unidades Federadas com menor capacidade econômica e financeira”, conforme os seguintes indicadores: 1) índice relativo à mediana da Receita Tributária Líquida *per capita*, considerando a população da faixa etária de 15 a 17 anos e 2) renda *per capita* das unidades da federação (CD/FNDE, 2005n).

Dessa forma, os indicadores ordenam as unidades federadas segundo sua capacidade financeira e econômica em três grupos com requerimentos diferenciados de contrapartida, sendo 40% para aquelas com menor capacidade financeira – Grupo I (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Espírito Santo); 50% para o grupo intermediário – Grupo II (Minas Gerais, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul) e 60% para aquelas com maior capacidade financeira – Grupo III (Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Distrito Federal).

Referente às ações nacionais, as mesmas eram formuladas pela Secretaria-Fim responsável, com a colaboração dos estados, sendo implementadas pelo FNDE por meio da celebração de convênios com as redes estaduais de ensino, desde que as mesmas cumprissem os critérios de elegibilidade estabelecidos pelo Programa, quais sejam: 1) aprovação pelo Secretário da SEB, por proposição da Diretoria de Ensino Médio, conforme definição detalhada dos produtos a serem desenvolvidos em cada uma das áreas elegíveis; 2) apresentação dos Termos de Referência constando as atividades a serem desenvolvidas, os

¹⁵⁴ Antes da transferência, o PROMED era administrado pela Secretaria de Ensino Médio do MEC e o PROEP pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC/MEC).

custos estimados, o cronograma e a existência de unidade de gerenciamento do ensino médio no âmbito da Secretaria de Educação.

O PROEP (1997 a 2007) abrange o financiamento de construção, reforma ou ampliação de unidades escolares, aquisição de equipamentos de laboratório e material pedagógico e ações voltadas para o desenvolvimento técnico-pedagógico e de gestão das escolas, como “capacitação de docentes e de pessoal técnico, implantação de laboratórios, de currículos e de metodologias de ensino e de avaliação inovadoras, flexibilização curricular, adoção de modernos sistemas de gestão que contemplem a autonomia, flexibilidade, captação de recursos e parcerias”, como informado no *site* do FNDE.

O PROEP compreende quatro componentes de atuação no campo da implementação de políticas globais: 1) formulação e implementação de políticas de educação profissional; 2) redimensionamento da oferta da rede federal de educação profissional e tecnológica; 3) reordenação de rede estadual e 4) apoio ao segmento comunitário (construção de centros de educação profissional a serem geridos pela própria comunidade). São dois subprogramas envolvidos no PROEP: 1) implementação de políticas globais (projetos nacionais) e 2) planos estaduais e projetos escolares. Os recursos do PROEP também são administrados pelo FNDE (Resolução 30/05), com a participação da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC na aprovação dos projetos, sendo submetidos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (Resolução 06/05).

Com um enfoque mais amplo, por atender escolas de ensino fundamental e médio, também no âmbito da cooperação internacional, o MEC desenvolve em parceria com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) o Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude (2004-2007), voltado às escolas públicas de 5ª a 8ª séries e do ensino médio situadas em regiões metropolitanas do país e consideradas como áreas de risco e vulnerabilidade social. O Programa visa apoiar a criação de espaços alternativos para o desenvolvimento de atividades culturais, esportivas e de lazer, nos finais de semana, nas escolas públicas da educação básica, a cargo do FNDE, da Secretaria de Educação Básica (SEB), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), com a cooperação técnica da UNESCO, com a participação das secretarias estaduais ou municipais de educação.

Os repasses dos recursos são para viabilizar a realização de atividades educativas que vão além da carga horária prevista para a educação formal para o funcionamento das escolas aos finais de semana, ocorrendo pela conta bancária do PDDE, tendo como base para o cálculo as matrículas no ensino fundamental, conforme Censo Escolar do ano anterior ao do

atendimento, e o diferencial de cálculo, conforme o nível de participação da comunidade nos finais de semana (baixa, média ou alta)¹⁵⁵. Desde 2006 também foram inseridos acréscimos de recursos para as escolas que possuam alunos matriculados no ensino fundamental, nas modalidades especial e indígena, ainda localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social, selecionadas pela SECAD.

Tendo apresentado as áreas atendidas pela assistência financeira voluntária do FNDE, assim como os critérios que foram sendo divulgados no decorrer dos 12 anos analisados, a seguir discute-se a sistemática de apresentação e aprovação dos Planos de Trabalho Anuais (PTAs).

4.1.3.1 A sistemática de apresentação e aprovação dos PTAs

Em geral, os Planos de Trabalho Anuais são compostos por documentos de habilitação e projetos específicos elaborados por abrangência (educação pré-escolar; ensino fundamental regular; educação de jovens e adultos; educação escolar indígena e educação especial ou por área de ação). Os documentos de habilitação dos estados, municípios são definidos em resoluções do FNDE, em consonância com as determinações gerais da União, observando-se algumas mudanças no decorrer dos anos analisados. Exemplos de critérios de habilitação são expostos a seguir: comprovação da aplicação de, no mínimo, os 25% vinculados em manutenção e desenvolvimento do ensino; despesas com pessoal dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal; existência de Estatuto do Magistério ou de lei que estabeleça Regime Jurídico Único/Plano de Carreira para os servidores, garantindo piso salarial profissional e ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos, de acordo com o artigo 206, inciso V, da Constituição Federal de 1988 (exigência para as ações de formação de educadores); comprovação da existência da classificação orçamentária destinada aos recursos transferidos; instituição, regulamentação e arrecadação dos tributos previstos na Constituição Federal; estar em dia com o pagamento de tributos, empréstimos ou financiamento devidos à União e com a prestação de contas de recursos anteriormente recebidos; comprovação da capacidade de contrapartida, quando ela for solicitada.

A questão da contrapartida é importante, porque pode definir a possibilidade de participação de um determinado ente federado em um convênio. No decorrer do período

¹⁵⁵ A Resolução nº 6 do CD/FNDE classifica os graus de participação da comunidade aos fins de semana: Grau 1 – participação baixa: público, nos fins de semana, em número igual ou inferior a 50% do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino; Grau 2 – participação média: público, nos fins de semana, em número entre 50% e 75% do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino; Grau 3 – participação alta: público, nos fins de semana, em número superior a 75% do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino.

retratado observa-se uma mudança nos critérios de contrapartida. Puderam-se observar situações das mais variadas possíveis: de 5% a 20% diferenciada por região, de forma a adotar menores percentuais para os mais carentes economicamente; dispensa de contrapartida para todos os participantes (como em 1996 e 1997 no PNTE); percentuais de 40% a 60% (PROMED). Entretanto, após 2001, o percentual mais verificado para os convênios foi de 1%. A Controladoria-Geral da União define que a “contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros, de bens ou de serviços, desde que economicamente mesuráveis, e estabelecida de modo compatível com a capacidade financeira da respectiva unidade beneficiada, tendo por limites os percentuais estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias.” (CGU, 2005, p. 95-96).

As propostas de PTAs e os documentos de habilitação, até a extinção das Delegacias do MEC (DEMECs), em 1998, eram entregues nessas unidades, localizadas na capital dos estados, que faziam a avaliação do mérito e depois as enviavam para as Secretarias-Fim do MEC para emissão de parecer técnico, para posterior encaminhamento ao FNDE para a análise da documentação, análise orçamentária e financeira e emissão de parecer técnico sobre projetos. As DEMECs também participavam das orientações, acompanhamento, fiscalização, cooperação técnica, recebimento e verificação dos documentos apresentados pelas convenientes, bem como na análise das prestações de contas dos recursos liberados, emitindo parecer conclusivo sobre as contas, as quais eram encaminhadas ao MEC.

Após 1998, os PTAs passaram a ser apresentados diretamente ao FNDE, que assumiu a responsabilidade pela análise da documentação que comprovava a regularidade fiscal e jurídica das instituições e entidades proponentes, a análise orçamentária e financeira dos projetos apresentados, bem como a emissão de parecer técnico sobre projetos para a rede física das escolas. Entretanto, as análises a serem desenvolvidas pelo FNDE deveriam guardar consonância com os critérios estabelecidos para os demais órgãos e unidades administrativas do MEC, cabendo às Secretarias-Fim a avaliação do mérito pedagógico das propostas e de sua aprovação, conforme Resolução CD/FNDE nº 12/98.

O processo de apresentação e aprovação de um PTA envolve várias fases, da seguinte forma sistematizadas por Claudia Parente (2001): 1) divulgação dos manuais com as regras da assistência financeira; 2) treinamento ou reuniões técnicas com o objetivo de capacitar os municípios a elaborarem os planos de trabalho (até 1998 promovidas pelas DEMECs, depois pelas ações difundidas pelo FUNDESCOLA e UNDIME, quando realizadas); 3) elaboração dos PTAs pelas proponentes; 4) análise técnico-documental dos PTAs (até 1998 DEMECs, depois Coordenação de Orientação e Análise de Projetos Educacionais do FNDE – COAPE);

5) análise técnico-pedagógica (meritória) realizada pelas Secretarias-Fim do MEC, com exceção de ações específicas como transporte escolar e saúde do educando; 6) elaboração e assinatura do convênio entre FNDE e a instituição proponente; 7) fase de execução dos convênios; 8) prestação de contas; 9) fiscalização financeiro-pedagógica (amostral pelo FNDE).

Embora as resoluções do CD/FNDE definam os termos do convênio, em vários anos, nas três gestões analisadas, de 1995 a 2006, as próprias resoluções autorizavam o Ministro à aprovação direta do pleito. Em 1995, por exemplo, o Ministro da Educação pôde, a seu critério, excepcionalmente, autorizar “o atendimento de pleitos de financiamento da educação fundamental desde que comprovem atender ao manifesto interesse público”, nos termos da Resolução 01/96. Em 2002, a Resolução 07/02 definiu que o atendimento daquele ano se restringiria aos pleitos não atendidos em 2001, mas ao Ministro da Educação foi permitido, excepcionalmente, autorizar a apresentação de pleitos de assistência financeira para educação pré-escolar e fundamental, para assegurar a implementação de projetos e atividades na configuração do orçamento de 2002.

Essa informação é reforçada pelo estudo de Parente, que informa que os convênios de 2000 não seguiram os trâmites comuns definidos nos manuais de assistência financeira, porque “grande parte dos convênios firmados em 2000, constituiu-se em projetos pontuais encaminhados diretamente do gabinete do Ministro, projetos esses relativos a programas que não estavam previstos no manual de assistência financeira.” (2001, p. 209). Ou seja, aqui o grau de discricionariedade ultrapassa o limite das orientações definidas pelo Conselho Deliberativo do FNDE, deixando ao Ministro a definição dos pleitos prioritários.

Também como interveniente de definição, foi verificada a existência de emendas parlamentares, observadas, especialmente, em ações de construção de escolas e de transporte escolar. Por isso em 2005, por exemplo, a Resolução que tratava da sistemática de financiamento previa que projetos relativos às emendas parlamentares, aprovadas no orçamento de 2004, para o PNTE, quando autorizado o atendimento, depois de reunidas as condições de disponibilidade de recursos orçamentários e financeiros, deveriam ser apresentadas sob forma de PTAs, encaminhados ao FNDE, por meio de ofício do relator da emenda ou da bancada, especificando no expediente o número da respectiva emenda, nos termos da Resolução CD/FNDE nº 08/04.

Segundo Ex-Dirigente da UNDIME 2 entrevistado, as emendas parlamentares são recursos adicionais que entram no orçamento e que podem, teoricamente, ser executadas, o

que vai depender de outros intervenientes já que o orçamento é autorizativo, não impositivo, por isso não há obrigação do executivo realizar:

Você tem a autorização para gastar um trilhão naquelas rubricas que estão ali. Você pode remanejar, contingenciar, não cumprir parte, e vai criar uma justificativa técnica para isso: dinheiro não foi suficiente, coisa desse tipo. Mas não é somente sobre as emendas parlamentares, é sobre tudo o que você aprova. (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Quando há coincidência da demanda do parlamentar com as prioridades do governo, aumentam as possibilidades de execução da Emenda: “teoricamente este dinheiro existe, mas o que vai acontecer: quando houver a conveniência política do governo, pode ou não ser liberado.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2). Apenas coincidir com as prioridades do governo não basta, porque requer, também, conveniência política ou negociações partidárias: “Então, se o governo está tendo dificuldade de votar alguma coisa muito importante, os parlamentares condicionam o voto deles à liberação de emendas em troca.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Nesses casos, a participação do Ministério da Educação na definição das emendas prioritárias a serem atendidas é mínima. Este mecanismo de emendas parlamentares está presente em todos os ministérios, de iniciativa de todas as bancadas partidárias, isto porque é um direito do parlamentar apresentá-las: “é o olhar dele sobre as dificuldades dos municípios e dos estados.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Não é casual que as emendas aprovadas devam ser apresentadas em forma de PTAs, isto porque os Planos de Trabalho parecem funcionar como o melhor caminho para que os diferentes governos organizem sua política particular de financiamento da educação, justamente por não ter critérios rígidos definidos, dependendo da discricionariedade do governo, portanto sendo reorganizados em função dos momentos políticos, já que estão afeitos a pressões de toda ordem, especialmente de parlamentares interessados por contemplar suas bases políticas nos estados. Além das emendas, os parlamentares buscam recursos para as suas bases diretamente no MEC:

No gabinete do Ministro tem uma assessoria que fica de ligação com esses parlamentares, só para isso. As demandas ali apresentadas são praticamente seguras, por conta das costuras políticas, dependendo do contexto político, de votações que são do interesse do presidente, alguma coisa. Assim se define a lista de prioridades. Não sei nada de lá sem a lista de prioridades. (Técnico do FNDE 1).¹⁵⁶

Assim, embora os programas que envolvem os maiores percentuais de recursos sejam de transferências diretas ou automáticas de caráter universalizante, com critérios claramente definidos, as transferências voluntárias, que não se restringem aos PTAs, por terem critérios

¹⁵⁶ Segundo Ex-Dirigente da UNDIME 2, todos os ministérios contam com uma assessoria exclusiva para o atendimento dos parlamentares, em geral, ligada diretamente ao gabinete do Ministro.

amplos, estão afeitas a um jogo político que envolve filiação partidária e outras negociações que ultrapassam as questões específicas da política educacional e de suas prioridades.

Esses intervenientes políticos não são novos na política educacional brasileira, pois Castro demonstrou como, na década de 80, os intervenientes político-partidários foram determinantes para a distribuição dos recursos geridos pelos FNDE:

Embora houvesse critérios técnicos/burocráticos do FNDE divulgados, prevaleceu o “pragmatismo político” na seleção final dos projetos, em que o maior peso era dado ao “patrocínio” dos pleitos efetuados por parlamentares, altos burocratas e dos dirigentes locais e regionais. (CASTRO, 1997, p. 135).

Por isso que nessa época os PTAs eram caracterizados como uma espécie de balcão (Técnico do FNDE 2 e Ex-Dirigente da UNDIME 2), em que os estados pleiteavam recursos para projetos específicos, sendo envolto de uma série de condicionantes políticos para a sua realização, justamente pelo grau de discricionariedade ser muito grande. Obviamente, no decorrer dos anos, de 1995 a 2006, houve muitas fases na forma de prestar esse tipo de assistência financeira: do “balcão de negócios” propriamente dito ao esforço para a criação de critérios que permitissem a implantação de políticas prioritárias do governo (PCN, por exemplo), ou o atendimento prioritário para aqueles que mais necessitam da assistência do governo federal.

No período do balcão, os critérios de distribuição de verbas eram muito genéricos, gerando uma demanda muito maior do que a capacidade de financiamento, o que levava à necessidade de seleção das propostas: “aí tinha uma ingerência partidária forte, porque você não tinha critério baseado em indicador que classificasse os municípios.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Esse tipo de ingerência política, segundo os técnicos entrevistados, gerava grande desconforto entre os servidores do FNDE e do MEC já que existe a preocupação de que o governo federal venha cumprir seu importante papel junto aos entes federados, havendo um esforço deles para colaborar na construção de critérios equânimes, embora nem sempre tal esforço seja respeitado por aqueles que definem a política:

Lembro de um fato bem interessante de um certo diretor que tinha aqui, que começou a trabalhar, e começamos a discutir critérios de atendimento do transporte escolar, IDH, capacidade de financiamento das prefeituras, entre outros. Começamos a criar algumas estruturas para atendimento, criamos e fizemos uma resolução. No primeiro seminário que teve chegou alguém que tinha um peso político e atropelou os critérios. Inclusive teve uma colega que ficou chateada e acabou saindo da coordenação, porque não concordou com o novo critério. Na realidade, é pesado, né! (Técnico do FNDE 2).

Por isso, existe a defesa, pela maioria dos entrevistados, de que os critérios sejam bem definidos, de forma a impedir que a barganha política seja o mote da assistência financeira

voluntária, embora não se ignore o papel de tal forma de transferência para a política dos diferentes governos:

Não é ilegítimo fazer esse trabalho da pressão política [...]. Isso é normal, natural do processo democrático. O estado tem que estar representado, o município tem que estar representado e tem que vir para cima para buscar recursos. Agora é claro que essas coisas têm que ter uma espécie de equilíbrio, porque se não tiver esse equilíbrio fica uma coisa, esses PTAS ficam uma balança só para um lado. (Técnico do FNDE 2).

Tentando entender quem tem o poder de definir o pêndulo da balança, foi possível compreender que as pressões políticas, embora apareçam em todos os espaços, têm mais efetividade quando ocorrem diretamente no MEC, uma vez que o poder do presidente do FNDE é bastante conjuntural, dependendo de seu respaldo político junto ao Ministro da Educação e ao Secretário-Executivo do MEC:

Tivemos situação que o presidente [do FNDE] tinha um espaço político muito forte, daí as negociações eram todas com ele. Embora, neste período, as negociações e as pressões fossem por aqui, é obvio que os acertos perpassavam pelo Ministro, pelos outros secretários. Mas a discricionariedade do ponto de vista de “quanto é do orçamento”, “atende ou não atende”, era fortíssimo aqui com o Secretário [Executivo] da época. Naquele tempo não era presidente. Era muito o FNDE, mas é óbvio que o Ministro chegava e dizia que precisava atender a demanda tal, de parlamentar tal, atende-se, mas, com certeza, se esta demanda ao invés de ter ido para o Ministro, tivesse vindo para o Presidente do FNDE, dependendo da posição política que tinha esse parlamentar ou segmento representado, era atendido. Isso também definia os valores dos investimentos que eram feitos. (Técnico do FNDE 2).

Teve uma época que o presidente do FNDE vivia recebendo deputados e senadores, era uma pressão enorme. A gente costumava brincar aqui que essas ações de transferência de recursos para estados e municípios para apoio ao que fosse, eram ações “beija-mão”. Porque vinha o deputado aqui e beijava a mão do presidente. Era uma brincadeira: beijava a mão do presidente, ele se encantava e ajudava. Obviamente tinha as pressões políticas, claro, sempre teve, a gente não pode se deixar enganar. Mas, também, era uma coisa que a gente não tem garantia, não pode afirmar que conhecia e tal. Eu pelo menos não, eu porque assistia de longe, mas os técnicos que atuavam na área que falavam, porque, por exemplo, agora só estão aprovando projetos do Estado X. São as fases, dependendo do presidente, dependendo do ministro. São as influências. Se o ministro era paulista, tudo para São Paulo. Se sulista, para o Sul. Se Nordeste, tudo para o Nordeste, da mesma forma. Daí as influências políticas são mais fortes daquela região. Isto a gente assistiu de alguma forma, com certeza, eles têm mais abertura para chegar, mais fácil conseguir uma audiência e tal. (Técnico do MEC 1).

Assim, na história das políticas que são geridas pelo FNDE, especialmente o financiamento dos Planos de Trabalho, é possível verificar pela bibliografia (VELLOSO, 1984; CASTRO, 1997; PARENTE, 2001, dentre outros) e pelos depoimentos a permeabilidade da autarquia aos intervenientes político-partidários que se fazem presentes na política educacional de maneira mais forte em determinados períodos, embora esses mesmos

estudos e depoimentos indiquem a minimização de tais intervenientes, seja pelo aumento das políticas de repasse automático, seja pela busca de critérios menos genéricos que possam direcionar os recursos para aqueles que realmente precisam do apoio prioritário do governo federal, ou seja, de sua função supletiva e redistributiva.

Reconhecendo a dificuldade em anular os intervenientes político-partidários e em definir critérios que permitam atender, prioritariamente, quem mais necessita, os entrevistados demonstraram expectativa de que as ações decorrentes do Plano de Desenvolvimento da Educação¹⁵⁷, que pretendem priorizar os 1.000 municípios com menor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), para o direcionamento dos recursos de transferência voluntária via Planos de Trabalho, seja definitivo o atendimento àqueles que mais necessitam deste tipo de assistência financeira no Brasil: “a gente está tentando, realmente, focalizar as políticas, os recursos, naquilo que deveria, na tentativa de melhorar mesmo o atendimento da educação básica, de alcançar índices melhores, compatíveis com aquilo que a população cobra.” (Técnico do FNDE 4).

A expectativa da minimização dos intervenientes políticos na definição dos recursos dos PTAs também atinge os representantes da UNDIME entrevistados, porque haveria no novo formato uma diretriz mais clara, monitorada pelo “Comitê de Acompanhamento do Compromisso Todos pela Educação”, que conta com a participação de outros atores: CONSED, UNDIME e organismos internacionais (UNESCO e UNICEF).

A análise do Ex-Dirigente da UNDIME 2 encaminha para questionamentos sobre a validade do Índice da Educação Básica (IDEB), embora reconheça os esforços para tornar a política de financiamento mais coerente com as necessidades do setor educacional: “qualquer indicador que seja, ele torna mais transparente, porque agora você sabe, são esses 1.000, quem tá fora não pode receber.”

Entretanto, explicita que o problema central não foi combatido, qual seja, a insuficiência de recursos para atender às necessidades dos 1.000 selecionados como os mais carentes do apoio federal:

Se você não tem, vai ter que estabelecer um critério mais transparente. Acho que evoluiu isso, quanto mais você tem critérios baseados em indicadores objetivos, mesmo que sejam cruzamentos, construção de indicadores como o caso do IDEB, ou estudo da UNICAMP que estabeleceu faixas de necessidades, qualquer critério que seja. Você pode questionar o critério, mas eles lançam para quem está na ponta o entendimento se eu me enquadro ou não e enquadro. Se eu me enquadro, devo receber. (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

¹⁵⁷ Ver publicação “Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas” (MEC, 2007).

A análise da validade do IDEB como um indicador que torne a política de financiamento da educação mais condizente com a função supletiva e redistributiva de responsabilidade federal só poderá ser verificada no decorrer do processo de implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação. Para o período analisado, continua em pauta a discussão do processo de construção de critérios de distribuição dos recursos, sejam eles das transferências diretas, automáticas ou voluntárias, o que se desenvolve a se seguir.

4.2 A construção dos critérios para o atendimento do FNDE

A exposição até aqui realizada garantiu a apresentação das principais modalidades de assistência financeira do FNDE, o que ofereceu material para a sistematização dos critérios de distribuição de recursos, evidenciando que as modalidades diretas ou automáticas têm critérios mais objetivos que permitem, de alguma forma, entender a lógica da distribuição dos recursos entre os entes federados, facilitando o acompanhamento e o monitoramento dessa distribuição. Interessa entender os atores que influenciam na construção dos critérios de atendimento, sendo necessário, também, problematizar os principais indicadores utilizados na política de assistência financeira do FNDE, como passamos a tratar, partir da sistematização de 13 critérios de distribuição de recursos.

1) Número de matrículas. A adoção do critério número de matrículas para a distribuição dos recursos é uma opção interessante, porque garante uma cobertura compatível com a responsabilidade efetivamente assumida por um ente federado e imprime nas políticas baseadas nesse critério um caráter universalista, em detrimento de políticas focalistas que minimizam a própria concepção de direito. Entretanto, a maior crítica que se faz a esse critério está pautada no fato de que as transferências automáticas utilizam os dados de matrículas do Censo Escolar do ano anterior, punindo as escolas que estão em processo de ampliação de matrículas. Os programas do livro, de transferência direta, que têm sistema de previsão de acréscimo de novas matrículas, são exemplos de que é possível pensar em estratégias para minimizar esse problema, até porque, em casos como o da alimentação escolar, por exemplo, é imprescindível a disponibilidade de recursos para todos os alunos que freqüentam a escola, não sendo possível aguardar novo censo para atendê-los. Nessa mesma linha, ainda se destacam os níveis e modalidades de matrículas a serem consideradas para a definição dos recursos a descentralizar. O PDDE, por exemplo, considera apenas as matrículas do ensino fundamental regular, mesmo que as escolas atendam outras etapas da educação básica, resultando em um pequeno volume de recursos descentralizado, insuficiente

para suprir as necessidades das escolas, em especial aquelas relacionadas à sua manutenção. Outro elemento a ser ponderado é que, embora o critério número de matrículas permita que o ente federado que tem maior volume de atendimento receba mais recursos, não contempla a capacidade financeira de cada ente para a garantia de boas condições de oferta, sendo preciso, portanto, a inserção de outros fatores moderadores correlacionados às matrículas.

2) Diferenciadores de valores por localização geográfica. O uso do critério de distribuição dos recursos com base em diferenciadores que contemplem, com valores adicionais, as regiões com menor disponibilidade de recursos para aplicação em educação é bastante coerente com a proposta de equalização das condições de oferta e oportunidades educacionais, como adotado pelo PDDE, cujo diferencial entre as regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste varia, positivamente, em média, de 35% em relação aos repasses para as regiões Sul/Sudeste, incluindo nesse critério o Distrito Federal. A priorização da zona rural para o atendimento por alguns programas, como é o caso do transporte escolar (PNATE), também é importante, ampliando o leque de cobertura conforme a diversidade de situações presentes no Brasil. Entretanto, como ponderado anteriormente, é necessário que tais políticas envolvam montantes de recursos que de fato permitam às escolas ou Secretarias de Educação ações de impacto que revertam os problemas estruturais na oferta. Dizendo de outra forma, não basta implementar políticas de descentralização se elas envolvem recursos que não fornecem condições de melhoria efetiva da oferta educacional diante da carência generalizada de certas redes de ensino do país. Ainda baseada na localização, indica-se prioridade de alguns Planos de Trabalho para as áreas remanescentes de quilombos, reservas ou localidades de concentração de população indígena e as chamadas áreas periféricas que concentram bolsões de pobreza. O critério localização também é utilizado para definição da participação em alguns PTAs direcionados para regiões específicas ou regiões metropolitanas, sendo tal critério um moderador importante da política redistributiva do governo federal.

3) Diferenciadores de valores por público atendido. A adoção de fatores que resultam na definição de *per capita* diferenciado, conforme público atendido, com o objetivo de investir mais naqueles em situação de maior vulnerabilidade econômica e social, como garantido pelo PNAE, após 2003, com diferenciadores para as matrículas em comunidades indígenas ou população remanescente de quilombos é bastante interessante como política redistributiva e equalizadora. Entretanto, o próprio PNAE deixou uma lacuna gritante ao desconsiderar as especificidades das creches, porque não teve a coerência de manter o *per capita* diferenciado,

considerando o atendimento em período integral, e desconsiderou a diferença no número de dias letivos, com exceção do ano de 2003, já que, na maior parte do país, esse tipo de atendimento é contínuo, não interrompido em decorrência de férias escolares ou coletivas, visto a especificidade dessa oferta educacional.

4) Diferenciadores de valores decorrentes da criação de indicadores para programas específicos. Principalmente na terceira gestão (2003/2006), o MEC esforçou-se para desenvolver indicadores próprios que pudessem subsidiar suas políticas equalizadoras, com vistas a beneficiar os entes federados com maior fragilidade educacional na oferta. Nessa linha, destaca-se o Índice de Fragilidade Educacional de Jovens e Adultos (IFEJA), que funciona como mediador dos valores repassados em *per capita* universalizante (Fazendo Escola), porque o valor a ser repassado resulta do cálculo do *per capita* multiplicado pelo coeficiente de diferenciação, para cada rede de ensino no país. A elaboração IFEJA representa um avanço no esforço do Ministério para adequar suas políticas à perspectiva redistributiva necessária à equalização das condições de oferta. Assim, esse índice demonstra coerência com o objetivo de prover melhores condições de oferta da educação de jovens e adultos nas localidades que têm maiores necessidades, baseados nos índices de analfabetismo e escolaridade. Destaca-se, também, o Fator de Necessidade de Recursos do Município – FNR-M como diferenciador da distribuição dos recursos do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar como exposto anteriormente, principalmente porque divide os estados e municípios por faixas de necessidade de recursos (muito baixa, baixa, média e alta), diferenciando o repasse.

5) Características educacionais da população. Esse critério esteve presente tanto em políticas de repasse automático, como o Programa Brasil Alfabetizado (2004) e o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED - 2003), quanto em Planos de Trabalho Anuais, como os PTAs para a educação de jovens e adultos ou para segmentos sociais específicos, por exemplo, pessoas com necessidades educativas especiais associadas à deficiência, dentre outros. Conforme o caso, os critérios parecem ser menos genéricos e mais mensuráveis, como a adoção do percentual de taxa de analfabetismo, número absoluto de população analfabeta ou índice de defasagem série-idade. Com critérios mais mensuráveis ou genéricos, atingindo um público muito além da capacidade de atendimento do FNDE, ocorre a necessidade de priorização do

atendimento, quando a discricionariedade serve como parâmetro para definição dos contemplados por intermédio dos Planos de Trabalho, como exposto anteriormente.

6) Participação em outros projetos desenvolvidos pelo governo federal como critério para priorização do atendimento (PTAs) ou diferenciação no valor repassado automaticamente. Em várias resoluções evidencia-se como elemento de priorização de atendimento por intermédio de Planos de Trabalho a participação em outros programas federais, a exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1997-2004), Programa Bolsa Família, Assentamentos Rurais do Incra (1997), Programa Comunidade Solidária (1997), Projeto Alvorada (focalização dos recursos, mediante o uso do IDH)¹⁵⁸, Programa Parâmetros em Ação ou o atendimento a segmentos definidos como prioritários por parte do MEC (populações indígenas, do campo, remanescentes de quilombos, pessoas com necessidades educativas especiais associadas à deficiência, população carcerária, crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social - jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas, dentre outros). Considera-se legítima a iniciativa de concentração de esforços para combater determinados problemas sociais que impedem a dignidade humana, principalmente quando esses esforços estão ancorados em critérios equalizadores do atendimento, minimizando os interesses político-partidários. Entretanto, a preocupação com equalização não pode ser plenamente afirmada em relação a programas nacionais como o Comunidade Solidária e o Projeto Alvorada, como analisa Fernando Abrucio:

O Projeto Alvorada e a noção mais coordenada de políticas de transferência de renda foram atropelados pelo ciclo eleitoral. Com a proximidade do pleito presidencial, o Presidente Fernando Henrique Cardoso também permitiu a proliferação de “bolsas” ou “vales” por vários ministérios, de modo que mais programas dividiram o bolo, muitas vezes com ausência de comunicação entre eles, o que levou ao desperdício e à dificuldade de avaliarem-se resultados. (ABRUCIO, 2005, p. 61).

7) Qualidade técnica dos Planos de Trabalho. Este critério aparece no processo de análise dos PTAs avaliados pelas Secretarias-Fim do MEC, pelo FNDE e pelas equipes específicas dos projetos de cooperação internacional, como o Índice de Capacidade Técnica (ICT) definido pelo FUNDESCOLA. Parece-nos que tal critério é necessário, mas que, concretamente, serviu para muitas empresas de assessoria espalhadas pelo interior do país “faturarem” com as dificuldades das pequenas prefeituras que, muitas vezes, sequer têm um

¹⁵⁸ O Projeto Alvorada, conforme Decreto nº 3.769/2001, é uma iniciativa do governo federal em parceria com governos estaduais, municipais e sociedade civil voltada à redução da pobreza e desigualdades sociais, direcionada para estados, microrregiões e municípios com IDH menor ou igual a 0,500.

técnico de nível superior para colaborar na elaboração de projetos em consonância com as exigências dos Planos de Trabalho.

As regiões mais pobres, sendo os municípios, em sua maioria, pequenos têm uma estrutura administrativa que não se coaduna com a administração federal. A sistemática de concessão de recursos, a cada ano uma, com numerosos formulários e aquela parafernália de papelada deixa qualquer governante desses municípios preocupados, e o pior, de mãos atadas, face ao problema. Surge como solução os escritórios que montam projetos e cobram no mínimo 20% sobre o montante de recursos. Precisa de alguma intermediação política que também tem preço. Precisa prestar contas. O custo da transação vai ficando alto e acaba desistindo. Outro fator importante, na concessão de recursos, é o momento político e o poder discricionário do gestor dos recursos. (SOUZA, A., 2006, p. 39).

Dessa forma, fica evidente a demanda ao governo federal, na figura do próprio FNDE, para executar ações que colaborem com a qualificação técnica das equipes responsáveis pela elaboração e implementação dos projetos nos municípios, especialmente naqueles com maiores dificuldades. Esse problema dos intermediários é reconhecido pela Controladoria-Geral da União, que reforça, em seu manual de orientação aos agentes municipais, de 2005, os riscos do envolvimento de agentes externos na elaboração dos Planos de Trabalho:

Na verdade, a contratação de consultoria externa é bastante danosa, uma vez que cria custos adicionais para o proponente, dificultando o atingimento do objetivo que vier a ser conveniado, além de possibilitar a ocorrência de irregularidades na liberação dos recursos, com a cobrança de comissões. (CGU, 2005, p. 96).

Colaborando com essa linha de análise, Parente sistematiza os principais problemas do FNDE com os municípios, dentre os quais se destacam: a inobservância de normas; o “despreparo e desinteresse de alguns órgãos”; e a terceirização na elaboração de projetos por meio de escritórios de consultoria, o que resulta em evidências de padronização por teor e estrutura idênticos: “Em alguns projetos é possível encontrar o nome dos municípios e do dirigente municipal de outra localidade, constatando tais irregularidades.” (PARENTE, 2001, p. 91).

Em meio à oferta da garantia de aprovação dos seus projetos, o município acaba repassando recursos a terceiros – que poderiam ser revertidos para a educação municipal -, terminando por investir recursos num processo incerto. Nesses casos, o FNDE acaba perdendo a relação direta com o município, na medida em que ‘terceiros’ participam das reuniões técnicas; as dúvidas são solucionadas por “terceiros”; e, muitas vezes, a própria documentação fica arquivada nos escritórios de “terceiros”. (PARENTE, 2001, p. 92).

Há contradição entre o esforço para direcionar os recursos para os PTAs que têm uma qualidade técnica, como um indicador de que os recursos serão bem aproveitados, já que o sistema de monitoramento é, efetivamente, deficitário, e as dificuldades de elaboração dos

planos de trabalho por parte dos municípios que mais precisam do auxílio da União. Esse problema é reconhecido por todos os entrevistados:

Essa falta de capacidade técnica de municípios elaborarem planos de trabalho gerava o que a gente chama de intermediários, aqueles lobistas mesmo que ganhavam pra estar fazendo planos de trabalho para os municípios e a gente verificava planos de trabalho iguais, padronizados. Infelizmente a gente verificava e não tinha muito como ir contra aquilo, ou era daquele jeito ou o município não recebia recurso. Então você ficava meio sem ter como agir contra determinados tipos de coisas que existem. (Técnico do FNDE 4).

É nesse sentido que o Ex-Dirigente da UNDIME 2, embora reconheça que a questão federativa é considerada no momento da elaboração das políticas, no que diz respeito ao caráter redistributivo, com a preocupação de que os critérios levem ao atendimento dos mais necessitados, assevera:

Quanto mais necessitados, menos capacidade você tem de captar o recurso. Capacidade de elaboração, de estar adimplente. É uma contradição, quem menos precisa é que tem mais capacidade de ir atrás do recurso. [...] Se o dinheiro é liberado pela Fazenda em outubro, qual o município que consegue fazer um projeto de construção de uma escola rápido: as capitais, os município médios, raramente um ou outro pequeno. Tem um problema da fase em que é liberado o recurso e da capacidade, além de estar adimplente. [...] Ora, o cara ficar adimplente é um heroísmo na prefeitura, porque é tanta certidão, agora o pessoal está querendo simplificar. Mas é tanta certidão, tanta coisa que, quando o cara consegue resolver um problema já está em outro. Muito complicado. O governo federal não ajuda os municípios para receberem os recursos, tanto que há uma reivindicação para desburocratizar isso. Por outro lado, tem algumas obrigações que são importantes, financiar um município que está inadimplente com outro programa é um absurdo. O cara nem prestou conta de um dinheiro e você acaba dando mais dinheiro pra lá. (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

O depoimento revela a complexidade das questões que envolvem o financiamento, levando em consideração, em primeiro lugar, a qualidade técnica dos PTAs apresentados, como reconhece o técnico do MEC entrevistado:

Então, chegavam montes de processos, muitas vezes o que acontecia era que aqueles estados e municípios mais carentes não conseguiam, muitas vezes nem tinham acesso às informações que tinha o edital disponível para quem quisesse recursos para fazer uma proposta de formação. Outros, coitados, as propostas deles eram precárias e terminavam perdendo a chance em detrimento de outros, que estavam mais elaborados. Isso é uma coisa que o pessoal fala que está até se corrigindo com o PDE, é que antigamente como você privilegiava as melhores propostas e as melhores propostas eram dos estados e municípios mais ricos, daqueles que tinham condições de apresentar uma coisa melhor. Os piores ficavam descontentes, porque não conseguiam um espaço, era muito difícil. (Técnico do MEC 1).

Frente a esses depoimentos, não há dúvidas de que as empresas intermediárias “descobriram isso como uma fatia no mercado, pensando em preparar tudo e dar pronto para eles (municípios) apresentarem.” (Técnico do MEC 1). Situação de longa data, como também

foi demonstrada por Castro em seu trabalho sobre a década de 1980 ao enfatizar o surgimento dos escritórios de negócios que intermediavam a captação de recursos, em troca de percentual variável do volume de recursos conveniados com o FNDE, a título de taxa de administração (CASTRO, 1997).¹⁵⁹

Essa realidade que perdura há décadas reforça, ainda mais, a necessidade de investimento na qualificação dos funcionários efetivos das Secretarias de Educação, como condição para qualificação dos projetos e ações educativas. Embora seja importante destacar que, como indica Parente, não obstante a relevância do aspecto técnico na avaliação de um projeto, ele por si não pode ser definidor, porque “a apresentação de projetos tecnicamente corretos não significam projetos eminentemente necessários.” (2001, p. 209).

8) Não ter sido assistido financeiramente por intermédio de PTAs em anos anteriores.

Esse critério aparece nas três gestões analisadas, de 1995 a 2006, para diferentes tipos de políticas, evidenciando que a demanda de recursos é bem superior à disponibilidade anual do FNDE; talvez por isso, no decorrer dos anos foram sendo definidos critérios que limitaram a apresentação de PTAs, conforme áreas atendidas. De qualquer forma, priorizar quem não tenha ainda sido atendido nos últimos anos sempre é uma boa forma de democratizar o acesso aos recursos federais, embora não garanta que quem não recebeu ainda seja quem mais precise, assim como não revela se quem recebeu teve suas necessidades atendidas, demandando, portanto, de outros indicadores complementares.

9) Indicadores financeiros. Em alguns anos, para deliberar sobre as prioridades de investimento via PTAs foi definido como critério o maior percentual orçamentário investido em educação. Nesse sentido, para projetos de cooperação internacional, a disponibilidade financeira (FUNDESCOLA), o índice relativo à mediana da receita tributária líquida *per capita*, considerando a população da faixa etária de 15 a 17 anos, e renda *per capita* das unidades da federação (PROMED), também foram considerados. Ao que parece, tais indicadores podem colaborar positivamente na definição de políticas equalizadoras.

¹⁵⁹ Como o instrumento PTA surge em 1981, na década de 80 o fenômeno “escritórios de negócios” já se anuncia: “Estes escritórios muitas vezes geravam a demanda indo atrás de determinada prefeitura, oferecendo seus serviços de intermediação para conseguir as verbas, utilizando-se para isto de canais de acesso privilegiados no FNDE e de seus conhecimentos dos procedimentos burocráticos, que muitas vezes eram fatores de inibição de dirigentes.” (CASTRO, 1997, p. 136).

10) Existência de Planos de Carreira do Magistério. Esse critério era, na realidade, uma condição para a participação nos PTAs relacionados à capacitação de professores ou funcionários, o que parece muito justo, como forma de expressão do compromisso do gestor municipal ou estadual com a qualificação e valorização social e salarial dos docentes.

11) Efetivos populacionais. Alguns programas ou PTAs utilizam esse critério para distribuição das ações, a exemplo do Programa Nacional de Saúde do Escolar ou do FUNDESCOLA, que definiu as Zonas de Atendimento Prioritário (ZAP) formadas por microrregiões com municípios mais populosos, como forma de se concentrar naquilo que se considera bolsões de pobreza. O uso deste indicador para algumas ações pode ser positivo, sendo necessário correlacioná-lo com outros que colaborem para verificar se tais regiões são também aquelas que necessitam, prioritariamente, dos recursos encaminhados.

12) Excepcionalidades – prioridade ou valores diferenciados para os municípios em situação de calamidade pública. Esse critério aparece em vários anos, como forma de diferenciação dos valores *per capita* ou nos dias letivos em situações de calamidade pública decorrente de enchentes ou seca (PNAE e PDDE). Ao que tudo indica a estratégia de utilizar programas já existentes para viabilizar repasse emergencial do governo federal para as unidades federadas em condição de extrema necessidade parece ser bem compatível com o papel supletivo e redistributivo da União em relação aos entes federados.

13) Prioridade ou valores diferenciados por classificação no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH, IDH-M ou IDH-E). Esse tipo de prioridade esteve presente no decorrer das três gestões analisadas — um pouco minimizado na terceira, em razão do desenvolvimento de indicadores específicos, conforme exposto para a educação de jovens e adultos e para o transporte escolar. O IDH é considerado nas resoluções do FNDE como indicador oficial de desenvolvimento. Esse indicador foi utilizado em vários anos, desde 1995, para subsidiar a definição de projetos a serem aprovados ou para diferenciar valores de ações de assistência financeira direta pelo FNDE. O uso desse indicador, embora central em muitas políticas do governo federal, é questionável porque, conforme Campos et al. (2004), adota categorias parciais que não permitem apreender a complexidade da condição social das diferentes regiões brasileiras, sendo necessário, sempre, cruzá-los com outros indicadores que possam completar a análise para definir a melhor forma de distribuição dos recursos. Nesse sentido, o Índice de Exclusão, desenvolvido por Campos et al. (2004) apresenta um avanço em relação

ao IDH e outros índices compostos, portanto seria interessante o governo federal avaliar a possibilidade de sua adoção.

A sistematização dos principais indicadores de priorização de atendimento ou de diferenciação de valores adotados pelo FNDE, entre 1995 e 2006, período delimitado para este estudo, explicita um esforço de criação de critérios para a distribuição dos recursos do FNDE. No entanto, a discussão em torno dos critérios e mecanismos de distribuição dos recursos federais motiva acirrados debates, principalmente porque envolve uma concepção de qual seria o papel do governo federal em relação aos demais entes federados.

O fato é que o FNDE, ao operar a maior parte dos recursos da educação voltados à função redistributiva e supletiva da União em relação aos estados e municípios, termina por condicionar o financiamento ao definir as prioridades de projetos em âmbito federal, em geral induzindo a implementação de políticas nos sistemas estaduais e municipais compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal. Dessa forma, a descentralização que permeia muitas de suas políticas estimula a redefinição de responsabilidades entre as esferas governamentais, principalmente por centralizar a definição das diretrizes das políticas em âmbito federal e a execução para os níveis locais, levando, conforme Azevedo (2002), a uma ressignificação do conceito de descentralização, que, diferentemente das propostas que fazem parte da luta histórica da sociedade pela descentralização e participação popular como estratégia de ampliar o espaço público, necessário ao exercício da democracia, assume o caráter propagado pelo modelo gerencial de administração da coisa pública.

A criação de políticas educacionais de âmbito federal com o objetivo de induzir uma reforma nos sistemas estaduais e municipais de educação é um fato, nas três gestões analisadas. Exemplos dessa política indutora, como tratado anteriormente, podem ser verificados na indução da municipalização do ensino fundamental e nas políticas voltadas ao currículo e à avaliação, como o FUNDEF, os PCNs e o IDEB. A indução das reformas da educação ocorre quando se vincula o financiamento à realização de determinadas políticas específicas:

Teve uma época, no governo Fernando Henrique, que você só financiava aceleração da aprendizagem. [...] Na época do Paulo Renato chegaram à conclusão de que não precisava construir mais escola, tinha escola suficiente! Simplesmente você não tinha mais dinheiro para construir escola, porque os municípios pequenos não tinham capacidade de investimento para construir, o MEC não financiava, os estados não financiavam, então se parou de construir porque o MEC decidiu não construir. Era a fonte de financiamento, então, tem uma forte influência no que os secretários fazem. Então você condiciona, você induz as prefeituras a fazerem o aquilo que você quer,

especialmente as mais carentes que não têm outro dinheiro para fazer. (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Ao encaminhar as políticas dessa forma, segundo esse entrevistado, o FNDE termina por criar uma demanda de despesa de custeio nas políticas municipais que nem sempre os municípios têm condições de assumir, como problematizado a seguir:

Você faz um financiamento de programa e consegue, por exemplo, de formação, daí faz um ano aquela formação, com todos os percalços que tem aí: data de sair o dinheiro, atrasado, todos os problemas que a gente tem com o governo federal. Bem saiu, mas só que você consegue naquele ano, você não tem continuidade, não se cria uma demanda local que te obrigue gastar dinheiro para continuar, para valer à pena porque, senão, um ano só de formação não resolve, você não tem garantia de que isso é um programa permanente. Você pode não conseguir o ano que vem ou quando conseguir já é no meio do ano, então pra você manter... às vezes você consegue 100.000 e cria uma demanda de 100.000 todo ano que você não vai ter mais. Isso explica um pouco a ineficiência desses programas de transferência voluntária para os municípios, porque eles não são programas permanentes e eles trabalham com coisas que precisam ser permanentes. (Ex-Dirigente da UNDIME 2)

O depoimento revela a complexidade deste sistema de financiamento da educação adotado pelo governo federal. Se por um lado existe, de fato, a indução de políticas, especialmente pelas transferências voluntárias, já que parte considerável de estados e municípios precisam dos recursos para incrementar a oferta educacional, por outro os mesmos se vêm fomentando uma demanda que pode não ser sua prioridade, além de nem sempre ter condições de abarcar com recursos próprios a continuidade da ação, levando não só à descontinuidade e à ineficiência de políticas, mas também a um descrédito quanto à possibilidade de que elas venham, de fato, a colaborar com a qualificação da oferta educacional.

Frente ao formato de financiamento do governo federal para estados e municípios se coloca a questão: a União deveria mesmo ser uma instância indutora de políticas educacionais em âmbito nacional? Ao que tudo indica, as políticas que têm por objetivo precípuo a melhoria da qualidade da oferta educacional para cidadãos brasileiros, sim, mas num sistema de indução não baseada no peso da disponibilidade financeira, como acontece hoje. Espera-se uma indução pactuada, fruto do diálogo, do convencimento em relação às melhores propostas para resolver os graves problemas que assolam o sistema educacional.

Nesse sentido, concordamos com a análise do Ex-Dirigente da UNDIME 2, que é favorável às transferências federais quando estas forem pactuadas com municípios e estados, não como “ato unilateral da União que decide o cardápio sem consultar estados e municípios”:

Quando é pactuado sempre tem todo mundo concordando com aquilo. Quando vai de cima para baixo, a resistência é maior, mas ainda pequena frente à carência, porque terminam aderindo. Terminam aderindo porque ainda é melhor do que nada. A tese sempre é esta, a União faz pouco, mas a gente não pode prescindir desse pouco, então agüenta algumas políticas. (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Por conta dessa carência generalizada, a descentralização de políticas, um dos principais vetores da reforma do Estado, passa a influenciar, após 1995, as ações do FNDE, que tinha um histórico pautado em práticas centralizadoras e clientelistas. Essa mudança faz com que o órgão assuma como eixo de ação a “radicalização da política de descentralização de recursos que apóiam o Ensino Fundamental”, com ênfase em políticas de “autonomização escolar” (DRAIBE, 1999, p. 68-71), ou seja, o repasse de recursos diretamente para as unidades escolares, evitando a intermediação de estados e municípios e a fragmentação dos recursos nas instâncias intermediárias do sistema.

Como foi tratado anteriormente, esse tipo de política de descentralização resultou em resistências. Parte delas devido à escolarização de algumas políticas, como no caso da descentralização dos recursos via Unidades Executoras das escolas, obrigatórias para aquelas com mais 50 alunos, desde 2004, sendo não só uma política de indução da adoção dessa estratégia de descentralização pelos entes federados, como uma das expressões da redefinição entre o público e o privado na educação nacional, como alertado por Peroni e Adrião (2005).

Em geral, os projetos financiados pelo FNDE têm importante papel de indução de políticas, pois a adesão de estados e municípios está pautada, principalmente, nos interesses pelos recursos adicionais que serão recebidos com as “parcerias”, as quais são bastante importantes frente à carência de condições para garantir a oferta educacional. Entretanto, a União procura definir estratégias para que tal adesão seja engajada, executando, assim, inúmeras intervenções no sentido de anular possíveis resistências ao modelo disseminado.

Uma estratégia muito utilizada para o alcance de tal hegemonia consiste nas parcerias realizadas com o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), por meio das quais o MEC pauta e antecipa discussões no sentido de alcançar a adesão militante dos dirigentes estaduais e municipais da educação, como evidenciou a tese de Márcia Ângela Aguiar (2002) sobre o CONSED e as políticas educacionais. Assim, o FNDE, por meio de projetos e de assistência técnica, promove a capacidade de “induzir novas ações no âmbito local, sem favorecer o crescimento da capacidade de decidir sobre as propostas oferecidas.” (DUARTE, 2002, p. 313).

Refletindo sobre tais questões, procurou-se entender quais seriam os agentes que influenciam no processo de elaboração das políticas e mesmo porque vai ocorrendo, no decorrer dos anos, uma mudança nos critérios de distribuição dos recursos, assunto que foi inserido no roteiro de entrevista com técnicos do FNDE, do MEC e com representantes da UNDIME e CONSED.

Antes de apresentar a visão dos entrevistados sobre os motivos das mudanças dos critérios de distribuição dos recursos e sobre os atores envolvidos neste processo, é importante remeter ao estudo de Castro (1997), especialmente à discussão que realiza sobre os atores presentes no processo de realização dos gastos do FNDE na década de 1980. Esse autor apresenta como principais atores do processo: o Ministro, o Secretário Geral do MEC; a Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo graus do MEC (incluindo aqui dirigentes, técnicos e Delegacias do MEC nos estados); os dirigentes e os burocratas especialistas do FNDE; os dirigentes da coordenação técnica orçamentária e financeira do governo federal; o INSS (arrecadador de parte considerável dos recursos do salário-educação); prefeitos, governadores e dirigentes municipais e estaduais das Secretarias de Educação, individualmente ou organizados em entidades (UNDIME e CONSED); as entidades privadas de ensino, que se beneficiavam com o sistema de compra de bolsas de estudos; os escritórios de negócios que intermediavam a elaboração dos Planos de Trabalho; parlamentares de diferentes matizes (governistas, oposicionistas e especialistas) e organismos internacionais.

Em sua tese, Castro (1997) dissecou os diferentes interesses e recursos de poder utilizados pelos diversos atores para influenciar na política de financiamento da educação básica desenvolvida na década de 1980, sendo uma importante referência para aqueles que se dedicam à análise do financiamento da educação no Brasil. Aspectos pontuais de sua reflexão, sempre que necessário, serão retomados para elucidar a discussão a que se propõe neste trabalho.

Na abordagem realizada durante as entrevistas com técnicos do MEC e do FNDE e com Ex-Dirigentes e Assessores da UNDIME e CONSED, ficou evidente que os atores que mais claramente influenciam (ou tentam influenciar) a política de financiamento colocada em curso pelo FNDE são: CONSED e UNDIME, organismos internacionais, burocracia especializada do MEC e do FNDE, nos termos de Castro (1997), Ministérios da Fazenda e do Planejamento, o Tribunal de Contas da União e os parlamentares.

Houve consenso entre todos os entrevistados que o CONSED e a UNDIME são parceiros importantes do governo federal, seja na promoção de eventos que visem à capacitação e difusão de determinada política, seja no diálogo com o Ministério da Educação

na representação dos interesses de suas bases. Desta forma, o MEC sempre procura consultar essas organizações quando “vai se estabelecer uma política macro.” (Técnico do FNDE 3).

O CONSED foi criado em 1986, fruto da organização dos gestores estaduais da educação no Fórum Nacional de Secretários de Educação, de 1983 a 1986, tendo como antecedente a organização do Conselho de Secretários da Educação do Brasil, entre 1981 e 1982. O CONSED tem por finalidade:

1. Funcionar como órgão permanente de coordenação e articulação dos interesses comuns das Secretarias de Educação;
2. Participar da formulação e implementação das políticas nacionais de educação;
3. Estimular e promover o desenvolvimento quantitativo e qualitativo do ensino público no país;
4. Interagir com todos os segmentos da sociedade política e civil, com vista à construção de relações sociais mais justas e igualitárias, no contexto de uma ordem democrática. (CONSED, 1999, p. 20).

Para viabilizar seus objetivos, o CONSED tem como instância máxima deliberativa o Fórum Nacional de Secretários de Educação que se reúne ao menos quatro vezes por ano. Mesmo reconhecendo que não tem funções deliberativas ou normativas em relação às políticas nacionais de educação, o CONSED reconhece-se como um importante ator que é permanentemente consultado pelo MEC sobre suas políticas, inclusive compondo comissões do Ministério para elaborar e acompanhar a execução de programas específicos (CONSED, 1999, p. 20).

Interessante notar que os Fóruns de Secretários de Educação realizados desde 1995 contaram, em sua maioria, com a presença do Ministro de Educação e dos secretários das Secretarias-Fim do MEC. Não é por acaso que Maria Helena Guimarães de Castro (1999) já alertava que, em várias situações, o Ministro antecipa informações sobre novos programas que estão sendo elaborados ou negociados pelo MEC, sendo, portanto, o CONSED reconhecido como um dos principais interlocutores e parceiros do Ministério da Educação, como explicita o Ex-Ministro Paulo Renato de Souza:

O CONSED tem sido o espaço privilegiado para essa articulação e integração das ações governamentais, facilitando o diálogo e levando ao que estou chamando de pactuação, isto é, o consenso em torno de objetivos, responsabilidades e formas de atuação. É isto que caracteriza a modernização das relações intergovernamentais na área da educação. (SOUZA, P., 1999, p. 112).

Exemplos das situações em que o CONSED influencia as políticas educacionais podem ser verificados, como tratado anteriormente, nas articulações decorrentes da desvinculação dos 10% dos recursos da quota estadual do salário-educação, na qual CONSED e UNDIME compuseram comissão de reavaliação da forma de financiamento do transporte

escolar, que veio a resultar na instituição do repasse automático para estados e municípios (PNATE). Embora o próprio CONSED tenha explicitado sua contrariedade com o conteúdo da Lei nº 10.709/03, que define a obrigação de estados e municípios com o transporte escolar, eximindo a União desta responsabilidade (CONSED, 2003).

É necessário reconhecer que a influência muitas vezes ocorre de forma pontual, já que o peso de MEC na determinação das políticas é inegável. Entretanto, o próprio CONSED assume que a relação institucional com o MEC ocupa um lugar de destaque em sua agenda, sendo que parece haver uma reciprocidade, na medida em que o próprio Ministro da Educação, acompanhado de sua equipe, que inclui a presidência do FNDE, participa sistematicamente dos fóruns promovidos pela entidade. Ademais, o CONSED se faz presente em todos os espaços que se colocam como arenas de definição de políticas que atinjam os interesses da educação estadual, seja quando chamado, seja criando situações para intervir nas questões que estão afetas a seu âmbito de ação:

No marco do regime de colaboração, o CONSED propôs ao MEC, logo no início da atual administração, uma agenda conjunta de trabalho, visando o aprimoramento das políticas nacionais de educação básica. Neste biênio, foi igualmente intensa a participação de representantes do CONSED em comissões, comitês e grupos de trabalho instituídos pelo MEC, bem como em reuniões técnicas, seminários e outros eventos. (CONSED, 2005, p. 105-106).

Ainda é importante destacar que o regime de colaboração e o financiamento da educação são questões centrais em todos os relatórios de gestão do CONSED analisados (de 1995 a 2004),¹⁶⁰ assim como a presença da entidade nas discussões que envolvem o financiamento da educação, como na Câmara dos Deputados. A UNDIME é definida como uma parceira importante do CONSED, tendo com ele vários protocolos de cooperação, assim como ações conjuntas de intervenção junto ao governo federal, na defesa dos interesses da educação básica pública ofertada por estados e municípios.

A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME, foi constituída em 1986, e tem por finalidade principal a luta pela qualidade da educação pública, representando os interesses da educação municipal junto às autoridades constituídas, como órgão de articulação e de coordenação das ações comuns das Secretarias Municipais de Educação.

Além da organização da entidade em todas as unidades federadas, por meio de seccionais, a UNDIME realiza, periodicamente, o Fórum Nacional de Secretários Municipais de Educação, que é o seu órgão máximo de deliberação, que se reúne ordinariamente a cada

¹⁶⁰ Desde 2005 não existe mais a elaboração e publicação do Relatório de Gestão do CONSED.

dois anos. Além disso, existe o Conselho Nacional de Representantes, composto de quatro conselheiros titulares de cada estado, eleitos bianualmente nos fóruns estaduais, os quais se reúnem, ordinariamente, uma vez por ano.

A UNDIME e o CONSED são atores importantes e pressionam o Ministério a pautar suas políticas, em benefício dos estados e municípios:

Por exemplo, num momento de grande seca no Nordeste, a UNDIME conseguiu uma reunião com o Ministro, Paulo Renato, e conseguiu alterar, por exemplo, o *per capita* da merenda para os municípios, conseguiu água na escola por meio de um programa que criaram, emergencial. (Ex-Dirigente da UNDIME 1).

Embora CONSED e UNDIME sejam importantes agentes da política educacional, sempre chamados pelo MEC no momento de aderir a novos programas, situações de conflitos também são verificadas. Para o Ex-Dirigente da UNDIME 1, entrevistado, “a entidade se sentia contemplada, mas não se sentia totalmente presente nas políticas que eram pautadas. Eram convidados, opinavam, mas o que era apropriado não representava o que demandava os municípios e os estados”, especialmente no período de aprovação e implantação do FUNDEF.

A presença da UNDIME e do CONSED nas políticas do MEC ocorre por meio de algumas estratégias: 1) quando são chamados pelo Ministério para alguma reunião; 2) em audiências que solicitam; 3) convidando o MEC e o FNDE para suas reuniões periódicas e Fóruns de Secretários. Nesses momentos as entidades apresentam suas demandas e o Ministério, de uma forma ou outra, “acaba tendo que se colocar, se posicionar, e tomar as decisões, apresentar decisões, comunicar decisões, lançar programas.” (Ex-Dirigente da UNDIME 1).

Dessa forma, embora o CONSED e a UNDIME não participem do Conselho Deliberativo do FNDE acabam criando estratégias para influenciar nas políticas, incluindo aí a ocupação de espaços nos meios de comunicação, como relata o Ex-Dirigente da UNDIME 1: “Sempre que sai uma medida do Ministério da Educação, jornalistas procuram o CONSED e a UNDIME para que eles se pronunciem. Isto também é um elemento que tem sido considerado.” Também é realizada uma avaliação da permeabilidade dos governos às pressões: “na hora que um governo está mais atento a uma relação mais horizontal, mais democrática com os entes federativos, então o governo é influenciado mais pelas demandas vindas dos entes federados.” (Ex-Dirigente da UNDIME 1).

Isto significa que em alguns períodos, os espaços de interlocução eram muito reduzidos, e nestes “momentos [...] foi preciso gritar muito, foi preciso badalar muito. [...] Hoje é mais escutada, mais ouvida, hoje é bem considerada, como o CONSED também, mas nem sempre foi assim.” (Ex-Dirigente da UNDIME 1).

O depoimento evidencia uma maior abertura para a participação, especialmente após 2003, já que se percebe um movimento maior do MEC e do FNDE no sentido de convidarem as entidades para o diálogo: “o FNDE, nos últimos anos, tem convocado muito. Ele convoca, faz comissões, tem aberto mais o diálogo [...], o FNDE se abriu mais, principalmente na última gestão, especialmente na gestão Fernando Haddad, com o Paim.” (Ex-Assessor do CONSED 1). É nesse sentido que são relatadas as participações do CONSED e da UNDIME em comissões como do PNATE, PNLD e PNBE.

Deve-se reconhecer a existência de influência do CONSED e da UNDIME na redefinição dos critérios de distribuição dos recursos dos programas do FNDE, como se observa na fala de um dos entrevistados:

Freqüentemente esses critérios eram levados para a discussão e debate, havia, muitas vezes, indicação do CONSED de novos critérios, às vezes rejeitados pelo MEC. Há um debate e partir de uma posição do MEC, uma contraposição dos estados e municípios, a construção de algo que combine um pouco a idéia inicial com as propostas. Sempre há um trabalho de conformação. Mas o mais forte nessas definições ainda continua o MEC. O MEC é forte, por causa dos recursos, tem os recursos nas mãos. [...] Mesmo com toda essa organização, esse diálogo, que é importante, não é suficiente. Ainda as definições são tomadas de cima para baixo e comunicadas. Isso é muito comum. As Secretarias [de Estado], às vezes, se manifestam contrariamente, mas muitas vezes a situação já está consagrada, já está definida e fica por isso mesmo. No Ministério ainda há uma tendência muito centralizada na política educacional, essa é minha visão. Embora haja um contínuo diálogo entre os parceiros ou atores centrais, embora avanços tenham ocorrido, não podemos desconsiderá-los, mas, de um modo geral, é muito centralizado. (Ex-Assessor do CONSED 1).

Centralizado ou não, a existência de maior diálogo é reconhecida, assim como a maior transparência na distribuição dos recursos, sendo isso imputado às mudanças na “própria postura inovadora da instituição” e às “pressões realmente que são mais fortes hoje”, como relata este entrevistado:

Até então era uma caixa preta. A relação era direta com cada estado e não havia uma transparência muito grande de quanto cada estado recebia. Hoje em dia tem mais transparência, está no *site*, os critérios estão mais claros e tem muito critério hoje, um avanço importante. (Ex-Assessor do CONSED 1).

O fortalecimento das intervenções do CONSED e da UNDIME junto ao MEC é reconhecido e explicitado nos relatórios de informação disponibilizados nos *sites* das entidades, mas não revela, na visão da entrevistada do CONSED, uma relação de efetiva integração, possivelmente porque reflete os embates políticos partidários presentes no país. Na relação CONSED/MEC, os principais pontos de tensionamento, referem-se à luta da entidade pela ampliação dos recursos para a educação e aos critérios de distribuição. É nesse

sentido que o CONSED questiona os repasses diretos aos municípios e às organizações não-governamentais, sem qualquer consulta aos estados.

Este é um ponto de conflito: a presença do governo federal, do MEC, lá na ponta, desconhecendo o estado. A expectativa do CONSED é que o MEC para chegar ao município, dentro do território estadual, deveria passar pelo estado e não chegar direto. A tendência do MEC nos últimos anos é muito essa de não ouvir os estados e desenvolver uma política mais descentralizada, chegar direto. Acredito que este é um ponto que precisa muito ainda ser bem trabalhado porque, de fato, o estado deve cumprir seu papel, sua missão, sua competência de coordenar a política de educação do seu território, mesmo com a autonomia municipal, mesmo com a tendência toda de fortalecimento da comunidade na condução dos projetos educacionais, mas acho que o estado precisa ser ouvido. Vejo aí um indicador, também, de fragilidade do estado, não só da interveniência, interferência indevida do MEC, mas o próprio estado tem que se fortalecer para assumir cada vez mais a coordenação da política educacional no seu território. Muitas vezes ele é frágil, não tem condições técnicas e políticas para a execução deste papel. (Ex-Assessor do CONSED 1).

É interessante que esta análise coloca como ponto de pauta um tema central da discussão do federalismo: qual é o papel do ente federado estado, realmente? “Se a União chega direto ao município, por que existe o estado?” (Ex-Assessor do CONSED 1).

Sendo a defesa da descentralização um mote das políticas a partir da década de 1990, como resposta a uma demanda histórica dos movimentos sociais e de estados e municípios, o que ela traz como contradições para a política educacional? Não há dúvidas de que existe uma propagação da defesa da descentralização, entre todos os agentes envolvidos na política educacional, das mais diferentes matizes ideológicas, como uma necessidade do sistema.

Acompanhando essa demanda, aparece, na reflexão do entrevistado do CONSED, a defesa do fortalecimento do governo estadual, sendo essa questão reconhecida como “um dos pontos de maior conflito na relação com o MEC.” (Ex-Assessor do CONSED 1). Compreende-se que existe uma descoordenação federativa, já que o estado que deveria ser o “coordenador da política em todo o âmbito estadual” fica alijado do processo porque a União se relaciona diretamente com os municípios excluindo os estados desse diálogo (Ex-Assessor do CONSED 1).

Mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, quando o município foi reconhecido como ente federado, num modelo de federalismo trino, como tratado no segundo capítulo desta tese, conflitos em relação ao papel dos entes federados já se colocavam, principalmente, no período em que, de fato, os estados intermediavam os recursos federais que eram destinados aos municípios, causando inúmeros problemas na gestão das políticas, especialmente quando havia divergências político-partidárias entre os gestores da esfera estadual e municipal.

É nesse sentido que, até o início da década de 80, as Secretarias Municipais de Educação tinham papéis “bastante operacionais e subordinados às Secretarias Estaduais” (CASTRO, 1997, p. 43). Essa situação vai aos poucos se modificando, especialmente quando o governo federal se vê numa conjuntura em que, em alguns estados, são eleitos governadores de oposição. Esta circunstância se tornou favorável para o fortalecimento dos governos municipais, por parte da instância federal, conforme Castro, como estratégia “capaz de contornar os dirigentes estaduais adversários”. Não é por acaso que a UNDIME é criada, em 1986, induzida por dirigentes do MEC, na época vinculados ao PFL, na perspectiva de se opor à intermediação dos governos dos estados vinculados ao partido adversário, o PMDB (CASTRO, 1997, p. 43).

Por isto, não é causal o desconforto apresentado por governos estaduais quanto à atuação direta da União junto aos municípios, pois isto remete à questão da coordenação federativa no Brasil, algo que ainda não está bem resolvido em nosso país. Além disso, a intermediação das políticas e dos recursos era uma das estratégias para aumentar e consolidar as bases eleitorais dos dirigentes estaduais nos municípios, mesmo que seus argumentos contrários a descentralização estivessem, de certa maneira, num caminho de reflexão que não pode ser ignorado, porque remete aos debates daqueles autores, sobremaneira os da Economia, que questionam o papel que restou aos estados no federalismo trino.

Além de UNDIME e CONSED, outros atores também se fazem presentes no momento de definição e redefinição de determinadas políticas promovidas pelo MEC, sendo destacados pelos entrevistados os Organismos Internacionais, por meio dos projetos desenvolvidos no Brasil via cooperação internacional. Por isso que o Ex-Dirigente da UNDIME 1, entrevistado, relata que existiu uma influência teórica, técnica e política marcante do Banco Mundial, que conseguiu certa autonomia para implementar suas políticas até que com um “nível de convivência razoável com o restante do MEC.”

Nesse sentido é que, até 2003, na gestão dos projetos de cooperação internacional, o FNDE limitava-se à responsabilidade pelo gerenciamento dos recursos orçamentários e financeiros, mediante a celebração de convênios com os estados e municípios integrantes do projeto, em consonância com os critérios estabelecidos e as deliberações da Direção Geral do Projeto (DGP). Esta unidade foi instituída pelo MEC, em 1998, como exigência do Banco Mundial para a gestão do Projeto Nordeste para a Educação Básica, sendo assimilada como

instância de organização das ações de cooperação internacional, inicialmente diretamente ligada ao gabinete do Ministro da Educação.¹⁶¹

Esse formato acompanhou o programa nos estados, que também formavam suas unidades específicas de gerenciamento, criando conflitos com a estrutura das Secretarias de Educação, como em Pernambuco, relatado por um entrevistado, onde não havia diálogo entre a unidade do FUNDESCOLA com o próprio Secretário de Educação do Estado, o qual, sempre que solicitava alguma informação tinha como resposta que o programa “não estava submetido às influências políticas locais, porque aquilo obedecia a uma lógica, a uma técnica, a um procedimento.” Este formato terminava por criar “uma intervenção no Estado” (Ex-Dirigente da UNDIME 1).

Por isso, os organismos internacionais, por meio do Projeto Nordeste e do FUNDESCOLA se tornaram atores importantes na construção das políticas porque “acabaram desenvolvendo tecnologias testadas, cujo objetivo posterior era disseminar [tais tecnologias], e que se caracterizou como uma frente de assistência técnica aos estados e municípios.” (Ex-Dirigente da UNDIME 1).

Obviamente, que a ligação direta com o gabinete do Ministro e com a força que tomou a equipe do projeto ocasionou conflitos com a Secretaria de Ensino Fundamental, conflito de orientações e correlação de forças entre os atores da política educacional que culminou, em 2004, com a incorporação do DGP ao FNDE, minimizando sua autonomia. Entretanto, há continuidade na influência dos organismos internacionais de caráter multilateral nas políticas educacionais, uma influência considerada substantiva pelo Ex-Assessor do CONSED entrevistado, particularmente por instituições como Banco Mundial, UNESCO, UNICEF e PNUD.

Além de CONSED, UNDIME, Organismos Internacionais, os depoimentos daqueles que estão cotidianamente envolvidos com a construção e implementação das políticas na esfera federal revelam que o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e os órgãos de fiscalização são atores que influenciam fortemente na política educacional porque suas orientações terminam por induzir a reformulação de algumas políticas de financiamento da educação:

O Ministério do Planejamento que é quem define as questões centrais de planejamento e orçamento para todo o governo federal, inclusive MEC. No processo de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias eles definem as normas de execução orçamentária

¹⁶¹ Castro expõe que a exigência de criação de gerências específicas ocorreu logo nos primeiros acordos de cooperação internacional para a educação básica no Brasil: o EDURURAL, seguido pelo Monhangara. Segundo o autor, os estados tenderam a seguir o formato gerencial estabelecido em âmbito federal (1997, p. 44). Análise desse aspecto na execução do Projeto Nordeste para a Educação Básica pode ser encontrado em Cruz, R. (2002).

e muitas vezes, em função dessas normas, a gente tem que alterar ações ou programas, a forma de execução, fazer adaptações para atender as exigências legais. (Técnico do MEC 1).

Assim, o Ministério do Planejamento define as normas de execução orçamentária e financeira, o que resulta em que “muita coisa é feita em função” dessas definições: “não basta o MEC querer, tem que ter um consentimento, um aval. O Tesouro também, Ministério da Fazenda.” (Técnico do MEC 1).

Exemplos dessa situação, que envolve o Ministério do Planejamento, são indicados em relação ao contingenciamento orçamentário e a definição da contratação dos professores:

Se ele falar que no MEC estão contingenciados tantos milhões, ele pode definir que o MEC, durante algum tempo, não vai poder, por exemplo, atender as emendas. Isso é uma definição. É um ator que está definindo, você pode gastar assim, você pode gastar assado. Ou, então, pode dizer que o MEC não vai poder contratar mais professores, porque nós é que contratamos os professores das universidades. Para a universidade poder contratar professores, ela tem que pedir ao MEC que pede ao Ministério do Planejamento vaga para professor, eles que autorizam, senão não pode criar vagas nas universidades. Ele é um ator forte, pode-se dizer. (Técnico do MEC 1).

Este depoimento trouxe um elemento que sequer foi cogitado nas investigações no início desta tese e revela que, dentre os atores que influenciam na reformulação dos critérios para a distribuição dos recursos, o Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e os órgãos de fiscalização não podem ser considerados como secundários, embora suas ações tenham características muito diferenciadas daquelas observadas nos demais atores até aqui apontados: CONSED, UNDIME e organismos internacionais.

Nesse mesmo sentido, os órgãos de fiscalização e de controle influenciam o processo de implantação de algumas políticas, assim como a sua reformulação, como um ator normativo forte: “Muita coisa a gente não pode fazer se eles não autorizarem, daí temos que fazer os ajustes.” (Técnico do MEC 1).

O Tribunal de Contas da União (TCU) influencia na forma de operacionalização das políticas já que foi possível perceber, em alguns relatórios estudados, que existe a adequação de políticas às suas normas: “eles definem: a execução vai ter que ser assim. Não pode ser diferente disso.” (Técnico do MEC 1).

Há preocupação dos gestores das políticas educacionais em responder às demandas dos órgãos que controlam a aplicação dos recursos públicos. O TCU é um órgão que monitora as recomendações dadas durante os processos de auditoria, como pode ser verificado, por exemplo, no caso do PNBE, que foi auditado em 2001 e teve um processo de monitoramento, gerando, quatro anos depois, um relatório, retomando todas as recomendações e expondo as mudanças que foram verificadas, tomando como base análise documental, dados estatísticos,

visitas em amostra pré-determinada e entrevistas com público-alvo. Dessa forma, apresentam-se as mudanças e os aspectos ainda considerados deficientes na gestão do programa, gerando novas recomendações que são enviadas a todos os órgãos envolvidos (TCU, 2006a).

O TCU inclui em seu parecer sobre as contas da União uma série de recomendações que são avaliadas quanto à sua execução no relatório do ano seguinte, ou seja, existe alguma forma de monitoramento,¹⁶² baseada nos seguintes argumentos:

Essas recomendações e sugestões alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância dos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, devendo, por via de consequência, resultar em ações retificadoras efetivas, por parte dos órgãos e entidades jurisdicionados. (TCU, 2006b, p. 277).

É importante considerar o Tribunal de Contas da União como um dos atores importantes que terminam, em última análise, de alguma forma, influenciando nos critérios de definição das políticas, especialmente quanto tais orientações possam servir para melhorar a gestão dos recursos públicos e qualificar a oferta educacional, embora pesquisa realizada por Davies (2001b) indique a fragilidade do sistema de monitoramento realizado pelos Tribunais de Contas no país.

Se por um lado os grandes gestores da política federal (ministros e os cargos de confiança) se empenham para colocar em curso as propostas do governo, tendo, portanto, um papel determinante na definição das políticas, por outro, além dos atores até aqui elencados, se observa que os técnicos de carreira do MEC e do FNDE procuram influenciar na construção dos critérios de distribuição dos recursos, especialmente aqueles indivíduos e grupos que se formam por afinidades políticas e ideológicas, quando compromissados com o desenvolvimento da educação pública ou com aquilo que definem com a missão das instituições a quais estão vinculados (a melhoria da qualidade da educação pública).

Isto não quer dizer que nessas instituições não existam movimentos retrógrados, de caráter fisiologista. Deve-se reconhecer que são diferentes interesses que se embatem na construção das políticas do FNDE. No caso dos técnicos, denominados por Castro de burocratas especialistas, na década de 1980, eles “defendiam os interesses específicos de sua carreira funcional, por meio do monopólio de procedimentos técnico-burocráticos” na gestão dos recursos. Segundo o autor, pelo monopólio dos conhecimentos técnico-gerenciais é que estes “burocratas” exerciam sua forte influência sobre os dirigentes do FNDE (CASTRO, 1997, p. 36).

¹⁶² No relatório das contas de 2005, o item que sistematizou o monitoramento das contas foi o seguinte: “Recomendações do Tribunal de Contas da União nas contas do governo da República de 2004 e providências adotadas.” (TCU, 2006b, p. 277).

Na presente pesquisa, pelos depoimentos dos entrevistados, foram verificados esforços para influenciar na definição de critérios mais equânimes de distribuição dos recursos, priorizando os estados e municípios mais necessitados, embora esses mesmos técnicos percebam que tais esforços ainda são insuficientes para combater os graves problemas das desigualdades entre os estados e regiões:

Por que um menino de Brasília tem que comer [alimentação escolar] igual um de menino do Piauí? É justo? Aqui no Distrito Federal a complementação da merenda é fantástica, é charque, é carne de sol. [...] Vixe, um comidão. Há necessidade? A merenda fez alguma vez teste de peso e altura? Não. Alguém tem que ver isto? Alguns acham que não podem ser colocadas estas questões, alguns podem ficar sentidos... Não é momento político, sei lá! E as nossas crianças vão ficando por aí. Falta melhorar e muito. (Técnico do FNDE 1).

Esta avaliação está permeada pela análise do grave problema das desigualdades regionais e pelas preocupações decorrentes das pressões de estados e municípios, que chegam às equipes técnicas por inúmeros canais: telefonemas, visitas, encontros nos estados, eventos promovidos pela instituição e intervenção do CONSED e da UNDIME. Mesmo reconhecendo os intervenientes político-partidários que moldam a política educacional, os técnicos entrevistados procuram, de alguma forma, influenciar nas definições dos critérios, de maneira que eles venham a atender à missão da instituição:

A gente está aqui para atender estados e municípios, porque é lá que os cidadãos precisam desses recursos, e se eles estão mostrando as dificuldades, apontam formas que podem facilitar a melhor aplicação dos recursos, nós não podemos contrariar, nós temos que fazer, desde que isso não contrarie a parte legal, enfim. Muitas mudanças do PDDE vieram desta forma, como a questão do saldo, o fator de correção, uso dos recursos entre custeio e capital dentre outros. (Técnico do FNDE 2).

Os técnicos, por sua vez, também são pressionados por estados e municípios pela melhoria dos critérios de distribuição de recursos, havendo compreensão da necessidade de priorizar o atendimento das localidades mais necessitadas, tomando como parâmetro os critérios técnicos, com vista a “evitar uma exacerbada ingerência política na destinação dos recursos.” (Técnico do FNDE 3).

Os técnicos do FNDE reconhecem que, apesar dos esforços para definição de critérios que sirvam para alcançar a distribuição mais equitativa dos recursos da educação, essa distribuição esbarra em vários limites, sendo um deles, segundo o Técnico 1 entrevistado, o caráter universalista da maior parte das políticas de transferência automática, porque estas não consideram as diferentes necessidades dos entes federados, por isso não atingem o problema

das desigualdades regionais.¹⁶³ Para esse técnico existe uma questão política que impede a redefinição dos critérios na perspectiva da focalização nos mais necessitados:

Se o Antônio Ermírio de Moraes tivesse um filho na escola pública, ele iria comer a mesma merenda que um menino que está passando fome lá no Nordeste. É isto que estou questionando. À merenda está faltando um salto de qualidade, mais equitativo. Manter a universalização, mas com diferenciais, coisa que ela ainda não fez. O transporte fez, mas uma coisa tão ínfima, que não vai quebrar desigualdade regional nenhuma. A merenda é um caso clássico, inclui todo mundo. Não dá para ser só universalista, a nossa população não é universalista, todo mundo não está no mesmo padrão, temos realidades diferentes. De fato houve uma evolução, mais muito pequena e lenta. [...] O movimento para melhorar é muito tímido, pequeno, vagaroso. (Técnico do FNDE 1).

Esta análise encaminha para a discussão sobre o papel da autarquia no combate ao problema das desigualdades regionais, avaliado pelo entrevistado como ainda muito deficitário:

O que tem que ser corrigido é tão violento e as medidas tão tênues, tão tacanhas, que não vão alterar nada não, ou muito pouco, porque são muito tímidas. O problema são as medidas universalistas. Nunca se trabalhou pela igualdade regional, mas sempre se trabalhou pela desigualdade regional, porque o foco da política é tudo universalista. Se você pegar os ministros e os estados que são mais contemplados com as transferências voluntárias, você vai entender o que estou falando. Se o Brasil tivesse todo ano um ministro de cada estado, seria uma distribuição mais equitativa a distribuição de recursos. (Técnico do FNDE 1).

Análises menos pessimistas encaminham para a valorização do processo de adoção, criação e redefinição de critérios de distribuição dos recursos, como o IDH, as avaliações do MEC, o IDEB, os efetivos populacionais, os diferenciais por região, dentre outros:

A gente procura, na medida do possível, reduzir essas desigualdades, mas ainda é preciso avançar muito mais. Eu acho que os passos que têm sido dados são na proporção dos elementos que se dispõem e dos recursos que se têm. [...] Mas é lógico, em se tratando de um país como o nosso, insisto, é difícil estabelecer políticas direcionadas, pontuais, em função da dificuldade que se tem de conhecer esta realidade. Por isso, às vezes, embora haja determinados critérios redistributivos, voltados para a redução das desigualdades, o fato é que nem sempre esta política tem o poder de fogo que nós desejaríamos que ela tivesse. Gostaríamos de ter absoluta convicção e os recursos necessários para dizer que no Rio Grande de Sul, com certeza, o valor que vamos mandar do PDDE vai ser, digamos, cinco vezes menor do que o Maranhão, porque temos convicção de que o custo lá do ensino é cinco vezes menor. Ou que a região lá tem condições e mais aparatos para dar conta do recado, mas, evidentemente, nós continuamos nos ressentindo de dados e, lamentavelmente, de recursos, ainda que as coisas tenham melhorado. Eu acho que a preocupação sempre há e sempre que se têm meios, a gente tenta avançar nesta direção, mas nem sempre isso é possível. (Técnico do FNDE 3).

¹⁶³ Lopreato corrobora com esta análise: “A heterogeneidade da federação brasileira não permite tratar os estados como iguais, requerendo que seja reconhecida a especificidade de cada unidade.” (2002, p. 9).

Há o entendimento de que as políticas devem ser “direcionadas para os mais necessitados”, mesmo com a compreensão de que as desigualdades não serão resolvidas somente pelo FNDE ou pelo MEC, dependendo de política nacional que envolva os entes federados e todos os setores da sociedade (Técnico do FNDE 4).

Tem ações que são criadas especificamente para as regiões mais carentes. [...] Depois já houve questionamento no momento em que se identificou que dentro das próprias capitais existem as regiões mais carentes, porque a gente tinha a visão muito ignorante de que a pobreza era rural, era no interior. Então nas grandes regiões metropolitanas mais carentes e que às vezes estão em pior situação do que o próprio interior, porque tem a área rural e, mal ou bem, plantam alguma coisinha, se alimentam. Talvez não tenha o atendimento educacional necessário, mas, então, tem essa evolução. (Técnico do MEC 1).

A importância de mostrar como os técnicos do FNDE e do MEC entrevistados vêm as políticas educacionais que estão sendo colocadas em curso pelas duas instituições, visa a demonstrar como eles parecem estar preocupados com a eficiência das políticas com as quais trabalham para a solução dos graves problemas das desigualdades existentes no Brasil.

Também entre os atores que influenciam na definição dos critérios de distribuição, como já tratado anteriormente, não pode se negar a presença dos parlamentares, embora a participação deles, majoritariamente, consista na intermediação de interesses de suas bases partidárias, especialmente no que envolve as transferências voluntárias, e nos programas de transferências legais, discutidos e aprovados no Parlamento.

Além de todos os atores até aqui elencados, deve-se acrescentar que também influenciam na redefinição dos critérios de repasse dos recursos, conforme depoimento dos entrevistados: 1) o avanço do governo federal na produção de dados sobre os sistemas de ensino no Brasil, elemento que permitiu o uso de tais informações para definir critérios de distribuição das políticas (Técnico do FNDE 3); 2) a avaliação técnica dos programas; 3) a luta do movimento social; 4) as pressões da sociedade sobre MEC em decorrência da publicação de resultados educacionais que revelam a precariedade da oferta pública, dentre outros.¹⁶⁴

Este último aspecto foi relatado por um dos entrevistados, que explicou que a publicação dos resultados do IBGE, na gestão Lula, demonstrando que não estava ocorrendo a diminuição do número de alfabetos no Brasil, gerou uma crise interna no MEC. Tal crise ocorreu frente à constatação de que as inúmeras ações federais para essa área não estavam

¹⁶⁴ Embora não explicitado pelos entrevistados, concordamos com Castro (1997) que a indústria de livros didáticos influencia a política adotada para os Programas do Livro. Da mesma forma, os chamados escritórios de elaboração de projetos, embora não influenciem nos critérios, evidentemente terminam por influenciar na forma de distribuição, ao garantirem projetos mais competitivos no que diz respeito à avaliação da qualidade da elaboração.

surtindo efeitos: “um dado sobre a realidade, estatístico, é um choque na equipe, nas entidades também, porque todo mundo começou a questionar.” (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Por isso este entrevistado reforça o entendimento da multiplicidade de fatores que influenciam nas mudanças de critérios de repasses:

É um conjunto de pressões, mas depende muito de como a gente está organizado para pressionar. O tamanho do programa, o impacto que tem na sociedade, a vontade política de ter aquele programa. São vários fatores. Lógico, o fato de o governo ter dado mais espaço para debater, acaba sendo obrigado a ceder mais, porque você não pode chamar todo mundo para debater e depois não mudar nada. Se você ouve mais, você é obrigado a ceder mais. Logicamente que acaba legitimando mais suas políticas, aí, quando saem as políticas, as entidades não podem bater naquela política se ela foi lá deu teco [palpite, opinião]. Então, tem esse lado positivo para o governo. (Ex-Dirigente da UNDIME 2).

Este último depoimento demonstra o complexo processo de definição dos critérios de distribuição dos recursos, como também reforça o entendimento de que a relação estabelecida pelo governo federal com as entidades permite a instituição de espaços múltiplos de influência mas que termina por beneficiá-lo no processo de indução e adesão engajada nas políticas por ele lançadas.

Por fim, tendo exposto os principais programas de financiamento da educação realizados pelo FNDE, assim com os critérios de distribuição dos recursos desenvolvidos desde 1995 e os atores que influenciam nesse processo, a seguir apresenta-se a representatividade do Fundo nos recursos do MEC e nas transferências voluntárias do governo federal.

4.3 A representatividade dos recursos do FNDE

Ao centrar a reflexão sobre o papel da União frente às desigualdades educacionais, tendo como foco as políticas geridas pelo FNDE, se faz necessário entender qual sua representatividade no total dos recursos federais direcionados à educação básica, assim como problematizar a participação da política de assistência financeira do FNDE no total de transferências voluntárias direcionadas pela União a estados, municípios e Distrito Federal.

Iniciando pela questão da representatividade dos recursos do FNDE voltados à educação básica no total operado pelo MEC, deve-se alertar que os dados apresentados na Tabela 4.7 foram extraídos do *site* da Câmara dos Deputados, sendo informações sobre a execução orçamentária (empenho liquidado) do MEC e do FNDE, também tendo como base os dados SIAFI, mas específicos das unidades orçamentárias, não gestoras. Neste caso, não estão inclusos os recursos de programas de outros ministérios cuja responsabilidade de gestão seja do MEC e do FNDE, assim como os recursos das transferências constitucionais quotas

estaduais e municipais do salário-educação (QEMSE), porque alocadas no Ministério da Fazenda.¹⁶⁵

Considerando essas exclusões, a participação do FNDE nos diferentes programas voltados à educação básica, cuja responsabilidade final é do Ministério da Educação, se expressa na tabela a seguir:

Tabela 4.7 – Participação do FNDE nos programas sob a responsabilidade do MEC, em valores nominais e percentuais, em 2006

Programas	em R\$ 1,00		
	MEC (A)	FNDE (B)	(B/A)
Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas	5.435.525,00	5.435.525,00	100,00
Brasil Alfabetizado	604.821.978,00	594.933.672,00	98,37
Brasil Escolarizado	2.705.511.466,00	2.592.844.134,00	95,84
Democratizando o Acesso a Educação Profissional, Tecnológica	1.241.455.575,00	137.884.524,00	11,11
Educação na Primeira Infância	18.666.959,00	18.666.959,00	100,00
Gestão da Política de Educação	98.554.334,00	24.214.266,00	24,57
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação	521.920.688,00	491.348.437,00	94,14
Brasil Quilombola	2.942.410,00	2.942.410,00	100,00
Desenvolvimento da Educação Especial	78.117.271,00	38.941.494,00	49,85
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	1.363.840.662,00	1.281.147.480,00	93,94
Educação para a Diversidade e Cidadania	59.103.518,00	46.026.098,00	77,87
Desenvolvimento do Ensino Médio	75.232.247,00	52.544.028,00	69,84
Total	6.775.602.633,00	5.286.929.027,00	78,03

Fonte: SIAFI/STN - Consultoria de Orçamento/CD e PROSASEN.¹⁶⁶ Elaboração realizada pela autora desta tese.

Obs.: Não estão contemplados na tabela os programas nos quais o FNDE não participa, além de três programas específicos de caráter eminentemente administrativo e que têm pequeno percentual de participação da autarquia: Previdência de Inativos e Pensionistas da União (0,38%), Apoio Administrativo (8,98%) e Operações Especiais: cumprimento de sentenças judiciais (1,16%). A tabela completa, sem qualquer exclusão, compõe o Anexo 2 deste trabalho.

A Tabela 4.7 evidencia uma participação majoritária do FNDE (78,03%) na gestão dos recursos do MEC direcionados à educação básica. Entretanto, tal participação é maior uma vez que o Programa “Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica”, que teve 11,11% de seus recursos geridos pelo FNDE, está voltado, principalmente, ao ensino médio técnico e superior tecnológico, ou seja, às Escolas Técnicas Federais ou aos Centros de Federais de Educação Tecnológica nos estados. Desconsiderando esse programa, a

¹⁶⁵ O órgão MEC é classificado pelo nº 26.000 e a Unidade Orçamentária FNDE, vinculada ao MEC, nº 26.298.

¹⁶⁶ CAMARA DOS DEPUTADOS. *Execução da Lei Orçamentária Anual*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2006/execucao/copy2_of_index.html>. Acesso em: 7 nov. 2008.

participação do FNDE no total dos recursos para a educação básica, sob responsabilidade do MEC, representou, em 2006, 93,04%, ou seja, quase a totalidade desses recursos.

Essa participação percentual revela a indiscutível representatividade do FNDE nas políticas federais voltadas à educação básica, principalmente naquelas direcionadas aos estados, municípios e Distrito Federal. É bastante significativo que a Tabela 4.7 demonstre que alguns programas têm a totalidade de seus recursos no âmbito do FNDE: as políticas federais para a educação infantil (Educação na Primeira Infância) e as políticas de educação voltadas às comunidades indígenas e remanescentes de quilombos.

Também com a quase totalidade dos recursos geridos no âmbito do FNDE, com mais de 90%, destacam-se os programas voltados às políticas de valorização e formação dos professores e trabalhadores da educação (que incluiu, dentre suas ações, a complementação do FUNDEF); à alfabetização de jovens e adultos (Brasil Alfabetizado); às inúmeras ações organizadas em torno dos Programas Brasil Escolarizado e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

As políticas que visam educar para a diversidade e a cidadania, que incluem, dentre outras, a educação do campo, têm uma participação do FNDE bem significativa, 78% do total operado pelo MEC. No caso do Programa Desenvolvimento do Ensino Médio, a participação do FNDE no total dos recursos operados (70%) somente não é maior porque existe a oferta educacional realizada na rede federal de ensino médio que também absorve parte desses recursos.

Quanto ao Programa Gestão da Política de Educação, que abarcou várias ações do MEC na forma de estudos, pesquisas, sistemas de informação e capacitação de servidores, o FNDE teve apenas 25% de participação, que foi direcionada, principalmente, para a compra do edifício sede da autarquia, realizada em 2006. Desconsiderando essa ação específica de gestão de política educacional, a participação do FNDE no total operado pelo MEC aumentaria, chegando a 94,28%.

A importância do FNDE também se expressa pelo fato de que, embora o MEC congregue 102 autarquias, entre universidades autárquicas e escolas técnicas ou agrotécnicas, o Fundo, sozinho, movimenta quase a metade do total de recursos operados. Em 2005, dos R\$ 20 milhões empenhados pelas autarquias do MEC, R\$ 8,6 milhões eram oriundos do FNDE (TCU, 2006b, p. 179). Ademais, além de ter considerável participação no orçamento do MEC, também é muito representativo no total dos recursos do governo federal operados pelas

autarquias, já que representa o segundo maior orçamento da União (FONTELES, 2006; COSTA, 2006).¹⁶⁷

No que diz respeito à participação da política de assistência financeira voluntária do FNDE no total de transferências voluntárias direcionadas pela União a estados, municípios e Distrito Federal, são necessárias algumas considerações sobre os dados que serão utilizados, extraídos do *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), cuja base é o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo federal (SIAFI).

No próprio *site* é informado que o cálculo das transferências voluntárias pelo STN “são o resultado da subtração das transferências constitucionais e legais (FPE, FPM, FUNDEF, ITR, IOF-ouro, FPEX, Lei Complementar 87/96, Cota-parte do Salário-Educação, Compensações Financeiras e Despesas com Pessoal) do valor global das transferências.”¹⁶⁸ Portanto, o detalhamento das transferências subtraídas, apresentadas entre parênteses, não inclui as demais transferências legais.

Não obstante, a política de assistência financeira automática do FNDE tem amparo legal, para além das transferências constitucionais quota estadual do salário-educação (QESE) e FUNDEF, já que todos os programas desta modalidade de transferência foram criados por leis federais: Programa Nacional Alimentação Escolar, Programa Dinheiro Direto na Escola, Recomeço/Fazendo Escola, Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e Brasil Alfabetizado (bolsa do alfabetizador e capacitação), como já apresentado neste trabalho.

Em visita à Secretaria do Tesouro Nacional para esclarecimentos sobre esse problema, fomos informados que, exceto as transferências constitucionais, as demais não foram excluídas da planilha publicada, porque houve a opção de excluir somente aquelas que representam maior participação no total executado.

Embora tenha sido esclarecido, optamos por correlacionar as transferências de recursos para a educação feita pelo FNDE em relação às voluntárias do governo federal de duas formas: a) considerando a soma das automáticas (sem o FUNDEF e a QESE) com as classificadas como voluntárias neste trabalho, como exposto no Anexo 1; b) considerando somente as voluntárias, como exposto na tabela a seguir:

¹⁶⁷ A maior autarquia do governo federal é o INSS (TCU, 2006b).

¹⁶⁸ SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Estados e Municípios – Transferências Voluntárias*. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_voluntarias.asp>. Acesso em: 07 nov. 2008.

Tabela 4.8 - Transferências voluntárias do governo federal e transferências automáticas e voluntárias do FNDE para as esferas municipal, estadual e Distrital, em valores nominais e percentuais (2001-2006)

em R\$ Mil

Anos	Transferências voluntárias do governo federal (GF)	Automáticas (s/ FUNDEF ou QESE) e Voluntárias do FNDE		Voluntárias do FNDE	
		VI Nominal	% das Transf. GF	VI Nominal	% das Transf. GF
2001	4.672.893	1.576.888	33,7	186.853	4,0
2002	4.669.661	1.630.617	34,9	169.525	3,6
2003	5.004.212	1.828.751	36,5	278.427	5,6
2004	5.743.948	2.419.784	42,1	346.504	6,0
2005	6.568.045	3.287.072	50,0	946.956	14,4
2006	7.307.102	3.673.960	50,3	1.070.668	14,7

Fontes: STN, SIAFI.

Obs.: 1) foram excluídas as transferências diretas do FNDE e aquelas realizadas para entidades privadas sem fins lucrativos, nas modalidades automáticas e voluntárias; 2) a execução orçamentária das transferências voluntárias do governo federal não inclui os "RP não processados".

A Tabela 4.8 evidencia uma participação considerável do FNDE, incluindo as transferências automáticas e voluntárias, nos recursos transferidos pelo governo federal. Essa participação, que representou 33,7%, em 2001, vai aumentando significativamente, chegando, em 2006, a 50,3% do total operado, ou seja, o FNDE participa com pouco mais da metade das transferências voluntárias operadas, tomando como certa a informação dada pela equipe da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Como é necessário reconhecer que, mesmo que a STN tenha considerado mais adequado deixar recursos das transferências legais consideradas como de menor monta no total das transferências voluntárias do governo federal, a classificação publicada no *site* oficial é imprecisa, pois transmite à população uma informação incorreta e explicita a facilidade com que os dados estatísticos e financeiros podem ser manipulados. Se consideradas apenas as transferências voluntárias do FNDE, a participação da autarquia no total das voluntárias do governo federal teria sido de apenas 4% em 2001, chegando a 14,7%, em 2006.

Por fim, pode-se concluir pela relevância do papel do FNDE, expresso pela importância e pela diversidade de programas que ele administra, envolvendo a maior parte dos recursos federais destinados à educação básica ofertada por estados e municípios, portanto à efetivação da função supletiva e redistributiva da União, prevista no pacto federativo. Agora cabe analisar se o padrão de financiamento executado pelo FNDE tem contribuído para a diminuição das enormes disparidades educacionais que caracterizam o Brasil, que é o assunto do próximo capítulo desta tese.

5. O FNDE e o financiamento da educação

O presente capítulo concentra a maior parte dos dados financeiros da pesquisa. Tendo em vista a necessidade de demonstrar o processo de construção dos dados, inclusive pelos ajustes que foram realizados, como informado nas notas metodológicas apresentadas na introdução, é importante alertar que, em vários momentos, a exposição se tornará exaustiva, mas isto se faz necessário para demonstrar o padrão de financiamento adotado pelo FNDE.

Iniciando pela composição dos recursos da autarquia, verificou-se que o FNDE administra várias fontes de recursos, sendo o salário-educação a principal delas. Além dessa fonte específica, administra os recursos advindos do Tesouro Nacional, ordinários ou vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, dos acordos internacionais para o financiamento de projetos específicos (operações de crédito externas), incluindo outros de menor participação no montante administrado.

A descrição das fontes operadas pelo FNDE no período analisado, tendo como referência a agregação delas por sua especificação, incluindo os recursos dos exercícios correntes ou anteriores, os produtos das aplicações e as contrapartidas de projetos internacionais, pode ser verificada no quadro a seguir.

Quadro 13 – Descrição das fontes operadas pelo FNDE entre 1995 e 2006

Fontes	Descrição das Fontes ¹⁶⁹
100	Recursos Ordinários do Tesouro – 1997 a 2006 “Receitas do Tesouro Nacional, de natureza tributária, de contribuições, patrimonial, de transferências correntes e outras, sem destinação específica, isto é, que não estão vinculados a nenhum órgão ou programação e nem são passíveis de transferência para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Constituem recursos para livre programação.” (MPOG, 2007, p. 292). Fontes: 100 e 300.
112	Recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – 1995 a 2006 “Fonte composta pela parcela mínima de 18% do produto da arrecadação dos impostos, líquidos de transferências constitucionais, que a União deve aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal.” (MPOG, 2007, p. 293). Da parcela destinada à MDE são descontados os 20% referentes à Desvinculação de Receitas da União (DRU). Fontes: 112, 312, 1312, 2112, 1112.
113	Contribuição do Salário-Educação – 1995 a 2006 Contribuição social salário-educação recolhida das empresas comerciais e industriais com base na alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamento. Destina-se ao financiamento da educação fundamental pública (ensino básico após 2007). Desde 1999 não incide o desconto da DRU. Fontes: 113, 313, 213, 1113.

(continua)

¹⁶⁹ O que determina a especificação da fonte são os dois últimos dígitos, porque o primeiro apenas esclarece se são recursos do Tesouro do exercício corrente (1) ou do anterior (3), assim como esclarece se são produtos de aplicações do exercício corrente (2) ou do exercício anterior (6). Quando os três dígitos são antecidos de mais um número, refere-se a recursos de contrapartida de projetos internacionais co-financiados pelo Banco Mundial (número 1) ou pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (número 2), como informado na Lei 11.439/06.

(continuação)

Fontes	Descrição das Fontes
118	Contribuição sobre Concursos de Prognósticos – 2003 a 2006 Receita de apurada sobre todos os concursos de prognósticos (concursos de sorteios de números, loterias, apostas, inclusive as realizadas em reuniões hípias, nos âmbitos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal), após a dedução dos valores destinados ao pagamento de prêmios, impostos, despesas com a administração e DRU. Destinada a várias finalidades, dentre elas atividades esportivas (Comitê Olímpico Brasileiro e Entidades de Práticas Desportivas), assistenciais (Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais e Cruz Vermelha Brasileira) e educacionais, como o Fundo de Financiamento do Ensino Superior (MPOG, 2007, p. 294). Fonte: 118.
121	Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea – 1997 a 2002 Fonte que concentrava recursos advindos da loteria federal instantânea. Esta classificação orçamentária foi extinta em 2002, sendo seus recursos agregados à fonte 118. Fontes: 121 e 321.
122	Renda Líquida de Concursos de Prognósticos – 1996 a 2002 Antiga denominação da arrecadação de receita líquida decorrente de concursos de prognósticos. Esta classificação orçamentária foi extinta em 2002, sendo seus recursos agregados à fonte 118. Fontes: 122 e 322.
148	Operações de crédito externas - em moeda – 1996 a 2006 “Fonte composta de recursos oriundos de operações de crédito, em moeda, realizadas no exterior por órgãos da Administração Pública. Os recursos destinam-se a programas, projetos ou atividades específicas que forem objeto de tais operações.” (MPOG, 2007, p. 298). Fonte 148.
151	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - Pessoas Jurídicas – CSLL – 1995, 1997, 1998, 2004, 2006 Instituída pela Lei 7.689, de 15 de dezembro de 1988, destina-se ao financiamento da Seguridade Social. Esta contribuição incide sobre o lucro líquido ajustado das pessoas jurídicas, calculada mediante aplicação da alíquota de 8% para as empresas em geral, tendo como base de cálculo o valor do resultado do exercício, antes da provisão do imposto sobre a renda. Fontes: 151 e 351.
156	Contribuição para o Plano da Seguridade Social do Servidor – 1998, 2001, 2002 “Fonte composta pelos recursos provenientes da contribuição dos servidores públicos civis, ativos, inativos, pensionistas da União, das autarquias, inclusive as em regime especial e das fundações públicas federais. A alíquota é de 11% sobre a remuneração mensal, recolhida integralmente ao Tesouro Nacional, com a finalidade de custear o Plano da Seguridade Social do Servidor, mantido pela União, conforme dispõe a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, e a Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.” (MPOG, 2007, p. 300). Fonte: 156.
169	Contribuição Patronal para o Plano Seguridade Social Servidor - 2005 “Fonte composta pela receita oriunda da participação da União, autarquias e fundações públicas federais para o custeio do Plano de Seguridade Social do Servidor, à alíquota de 22% sobre a remuneração mensal dos servidores públicos ativos e inativos civis da União, das autarquias, inclusive as de regime especial, e das fundações públicas federais, conforme disposto na Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004.” (MPOG, 2007, p. 302). Fonte: 169.
176	Outras Contribuições Sociais – 2003 e 2004 “Fonte constituída por contribuições sociais diversas, instituídas com o objetivo de desenvolver programas sociais específicos, vinculado ao órgão do Poder Público competente para esse fim, nos termos da lei.” (MPOG, 2007, p. 303). Fonte 176.
199	Fundo de Estabilização Fiscal – 1995 a 1999 Teve como predecessor o Fundo Social de Emergência (FES), instituído pela EC 01/94, com o objetivo proclamado de “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados prioritariamente no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e despesas orçamentárias associadas a programas de relevante interesse econômico e social”. A EC 10/96 substituiu o FES pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), trocado posteriormente, como prevê a Emenda Constitucional nº 27/00 pela Desvinculação de Arrecadação de Impostos e Contribuições Sociais da União – DRU. Em suma, desvincula-se 20% dos recursos da União na busca de maior flexibilidade para a alocação dos recursos públicos. Fonte 199.
290	Recursos Diversos - 1995 Esta classificação orçamentária não existe mais. Era uma fonte utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional para alocar recursos que os operadores do SIAFI não conseguiam alocar em outra fonte específica, por isso era denominado “lançamento contábil sem vinculação específica”. Fonte 290.

(continua)

(conclusão)

Fontes	Descrição das Fontes
150	Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados - 1995 a 2006 “Fonte composta por recursos não financeiros que têm origem no esforço próprio de arrecadação de entidades da administração pública. Esses têm trânsito obrigatório na conta do Tesouro Nacional e retornam às unidades de origem ou aos fundos por ela geridos.” (MPOG, 2007, p. 298). Fontes: 150, 250 e 650.
153	Contribuição para o Financiamento Seguridade Social – COFINS – 1996, 1997, 1999 a 2006 Instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, é composta por receitas auferidas por pessoa jurídica de direito privado, conforme alíquota de 7,6% para as empresas tributadas, com base no lucro real. Destina-se ao financiamento da seguridade social, descontados os 20% referentes à DRU. Fontes: 153 e 353.
179	Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza - 2001, 2003 a 2005 “Fonte composta pela receita proveniente do adicional de oito centésimos por cento da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira – CPMF, destinada ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, previsto no art. 70 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADTC.” (MPOG, 2007, p. 303). Fontes: 179 e 379.
192	Saldo de Exercícios Anteriores - recursos do Tesouro – 1996 a 2000 Esta classificação orçamentária não existe mais. Atualmente os saldos dos exercícios anteriores são classificados dentro da própria fonte, pelo grupo de fontes 3 ou 6. Fontes: 192, 292 e 1292.
293	Produto da Aplicação dos Recursos à Conta do Salário-Educação - 2002 a 2006 “Fonte composta pela receita obtida da aplicação, em instituição financeira pública federal, das disponibilidades financeiras dos recursos gerenciados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, inclusive os arrecadados à conta do Salário-Educação, na forma que vier a ser estabelecido pelo seu Conselho Deliberativo. O produto dessas aplicações destina-se ao ensino fundamental regular e especial; à educação pré-escolar e ao pagamento dos encargos administrativos atinentes a esses níveis de ensino.” (MPOG, 2007, p. 305). Fontes: 293 e 1293.
329	Recursos de Concessões e Permissões - 1998 “Fonte composta pelos recursos originados da concessão ou permissão de serviços públicos a particulares, os quais estão sujeitos ao controle, fiscalização e regulação do Poder Público. É destinada ao desenvolvimento de projetos nos respectivos setores, conforme legislação específica.” (MPOG, 2007, p. 295). Fontes: 329 e 1329.

Fontes: SIAFI, MPOG/SOF (2007), MPOG/SOF/DESOC.

A execução da despesa por fonte, no decorrer dos 12 anos analisados (1995/2006), em valores reais e nominais, assim como sua distribuição percentual é apresentada na tabela a seguir, considerando todas as fontes, inclusive a quota estadual do salário-educação (QESE).¹⁷⁰ O detalhamento das fontes por ano pode ser verificado no Anexo 3 deste trabalho.

¹⁷⁰ Embora a partir de 2004 tenha sido melhor organizada a participação dos municípios na quota estadual do salário-educação, neste trabalho, por contemplar o período de 1995 a 2006, será utilizada a sigla QESE como denominação geral. Nos momentos em que serão destacados os repasses por ente federado, será utilizada a denominação QESE somente para os estados; QMSE para os municípios; e QEMSE para tratar do total repassado para estados e municípios.

Tabela 5.1 – Totalidade dos recursos da execução orçamentária da despesa do FNDE – empenho liquidado, de 1995 a 2006, inclusive a QESE, em valores nominais, reais e percentuais, convertido pelo INPC dez/2007

R\$ 1,00			
Fontes	Valores Nominais	Valores Reais	%
Recursos Ordinários do Tesouro	4.264.849.197,51	5.657.676.192,31	6,44
Recursos destinados à MDE	6.113.213.377,26	8.107.224.290,14	9,23
Contribuição do Salário-Educação (QF e QESE)	39.818.931.487,78	57.245.005.659,07	65,16
Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	1.532.055.594,06	1.716.384.592,49	1,95
Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea	564.533.145,64	647.577.102,18	0,74
Renda Líquida de Concursos de Prognósticos	1.702.074.562,30	2.750.417.858,18	3,13
Operações de Crédito Externas - em moeda	1.353.244.960,67	2.133.783.232,96	2,43
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - Pessoas Jurídicas	308.103.217,45	462.480.105,16	0,53
Contribuição Plano Seguridade Social Servidor	18.540.843,65	25.326.527,04	0,03
Contribuição Patronal Plano Seguridade Social Servidor	3.766.694,20	3.990.025,43	0,00
Outras Contribuições Sociais	1.147.881,01	1.389.598,20	0,00
Fundo de Estabilização Fiscal	958.389.622,68	1.774.077.125,48	2,02
Recursos diversos	228.226,39	516.266,03	0,00
Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados	395.013.300,17	686.910.409,85	0,78
Contribuição para o Financiamento Seguridade Social - COFINS	681.068.411,98	1.091.680.988,48	1,24
Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	2.149.358.410,93	2.475.882.175,52	2,82
Saldo de exercícios anteriores - recursos do Tesouro	847.304.504,03	1.625.341.364,22	1,85
Produto da aplicação dos recursos à conta do Salário-Educação	403.542.038,97	500.482.065,56	0,57
Recursos de Concessões e Permissões	495.839.024,71	949.613.992,01	1,08
Total	61.611.204.501,39	87.855.759.570,32	100,00

Fonte: SIAFI. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Pode-se observar que o salário-educação é a principal fonte operada pelo FNDE, tendo representado mais de 65% dos recursos administrados entre 1995 e 2006. Não obstante, parte significativa dessa contribuição social compõe a chamada quota estadual, encaminhada para estados e municípios por determinação constitucional, como já exposto neste trabalho.

Excluindo a quota estadual, a distribuição percentual das fontes administradas diretamente, de 1995 a 2006, pode ser verificada no Gráfico 4. Para melhor visualizar a composição dos recursos geridos pelo FNDE, procurou-se agregar algumas fontes. Assim, em *recursos diversos agregados* incluem-se: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - Pessoas Jurídica, Contribuição Plano Seguridade Social Servidor, Contribuição Patronal Plano Seguridade Social Servidor, Outras Contribuições Sociais, Recursos Diversos, Recursos Não-Financeiros Diretamente Arrecadados e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS. Agregaram-se, também, em *Contribuição de Concursos de*

Prognósticos, as rendas líquidas de Concursos e Prognósticos e da Loteria Federal Instantânea. No caso da *quota federal Salário-Educação*, inclui-se o Produto da Aplicação desta contribuição social (293/1293). Este procedimento não prejudicará a análise, já que esses valores serão apresentados separadamente adiante.

Gráfico 4 – Distribuição percentual dos recursos do FNDE, de 1995 a 2006, exceto QESE

Fontes: SIAFI.

O Gráfico 4 explicita que, mesmo sem a QESE, a principal fonte de recursos do FNDE continua sendo a contribuição social salário-educação, que representou uma média de 40% do total de recursos diretamente administrados pela autarquia, de 1995 a 2006. Em relevância ainda se destacam os recursos destinados à MDE (16%), Recursos Ordinários do Tesouro (11%) e Contribuições sobre Concursos e Prognósticos (10%). As demais fontes, embora também sejam bastante importantes perante as enormes necessidades vivenciadas pelo setor educacional, têm uma participação bem menor.

A análise da execução de despesa por gestão explicita que a quota federal do salário-educação (QFSE), no decorrer das gestões, vai diminuindo sua participação percentual, uma

vez que, na primeira gestão de FHC ela representou 47% do total operado pelo Fundo, caindo nas gestões seguintes para 36% e 39%, respectivamente. Tal queda não esteve relacionada à diminuição dos valores, uma vez que houve um aumento de 159%, em valores nominais, e 21% em valores reais (atualização pelo INPC dez/2007) de 1995 a 2006, considerando, também, os recursos da aplicação do salário-educação. Dessa forma, a queda na participação da quota federal no total administrado pelo FNDE está relacionada ao aumento de outras fontes operadas, como explicita a tabela a seguir.

Tabela 5.2 – Recursos geridos pelo FNDE por gestão, em valores reais, INPC dez/2007, exceto a QESE

	R\$ 1,00			
Fontes	1995/1998	1999/2002	2003/2006	1995/2006
Recursos Ordinários	745.967.828,94	2.360.537.846,76	2.551.170.516,61	5.657.676.192,31
Recursos destinados à MDE	726.995.314,96	3.246.988.081,75	4.133.240.893,44	8.107.224.290,14
Contribuição do Salário-Educação QF com aplicações	6.146.473.103,60	6.175.411.572,06	7.766.899.957,97	20.088.784.633,62
Contribuição sobre Concursos de Prognósticos	-	-	1.716.384.592,49	1.716.384.592,49
Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea	49.394.022,87	86.754.842,49	511.428.236,83	647.577.102,18
Renda Líquida de Concursos de Prognósticos	546.078.622,14	2.186.153.121,09	18.186.114,95	2.750.417.858,18
Operações de Crédito Externas - em moeda	988.974.822,49	576.606.328,01	568.202.082,46	2.133.783.232,96
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - Pessoa Jurídica	302.727.074,70	-	159.753.030,46	462.480.105,16
Contribuição Plano Seguridade Social Servidor	1.970.360,31	19.956.800,13	3.399.366,60	25.326.527,04
Contribuição Patronal Plano Seguridade Social Servidor	-	-	3.990.025,43	3.990.025,43
Outras contribuições sociais	-	-	1.389.598,20	1.389.598,20
Fundo de Estabilização Fiscal	877.888.931,90	896.188.193,58	-	1.774.077.125,48
Recursos diversos	516.266,03	-	-	516.266,03
Recursos Não-Financeiros				
Diretamente Arrecadados	358.377.694,51	292.778.521,18	35.754.194,16	686.910.409,85
Contribuição p/ o Financiamento da Seguridade Social	6.244.674,30	967.597.804,30	117.838.509,88	1.091.680.988,48
Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	-	44.513.606,55	2.431.368.568,97	2.475.882.175,52
Saldo de Exercícios Anteriores - Recursos do Tesouro	1.304.176.935,79	321.164.428,44	-	1.625.341.364,22
Recursos de Concessões e Permissões	949.613.992,01	-	-	949.613.992,01
Total	13.005.399.644,54	17.174.651.146,34	20.019.005.688,45	50.199.056.479,30

Fonte: SIAFI. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A tabela demonstra um aumento considerável de Recursos Ordinários do Tesouro e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da primeira (1995/1998) para a última gestão (2003/2006), denotando maior disponibilidade de verbas descentralizadas para a gestão pelo FNDE. Esse aumento minimizou o impacto da queda de arrecadação do salário-educação verificado na segunda gestão (1999/2002), para o que o aumento da Renda Líquida de Concursos de Prognóstico também colaborou.

O produto da aplicação do salário-educação, de 1995 a 2001, era denominado fonte 213, o qual foi incorporado ao montante do salário-educação (113), junto com o saldo dos exercícios anteriores (313) e salário-educação referente à contrapartida de projetos internacionais (1113). Entretanto, houve mudança no código do produto das aplicações a partir de 2002, o qual deixou de ser 213 para assumir o código 293 (1293 quando contrapartida de projetos internacionais), sendo que se manteve o procedimento de deixar incorporado à fonte principal, salário-educação.

Entretanto, algumas considerações se fazem necessárias sobre essa mudança. De 1995 a 2001, ainda como fonte 213, o produto das aplicações representou uma média 16,9% do total dos recursos da QFSE. Após a mudança para código 293, de 2002 a 2006, houve uma queda considerável nos recursos, sendo que as aplicações participaram com uma média de 4,6% do total da QFSE. Se em 1995 as aplicações representaram 33,6% do total dos recursos, em 2006 tais aplicações atingiram apenas 0,4%. Os dados revelam que a mudança não foi uma mera variação de nomenclatura, mas houve mudanças efetivas de procedimentos que resultaram em perdas de recursos para o FNDE.

Investigando essas mudanças nas aplicações do salário-educação, foi possível compreender que houve modificação na forma de apropriação desses recursos. Até 2002 o FNDE aplicava o salário-educação no sistema financeiro, sendo o produto de tal aplicação considerado recurso próprio. Entretanto, após 2002, a própria Secretaria do Tesouro Nacional passou a se responsabilizar por todas as aplicações de recursos do governo federal, cabendo a ela a liberação desses recursos para o órgão responsável, por isso a mudança no código da aplicação de 213 para 293.

Também foi possível verificar que a queda do produto da aplicação não teve nenhuma relação com o comportamento da arrecadação que, em geral, foi crescente no período analisado, estando, portanto, relacionada com o fato de os recursos, segundo informações do Relatório de Gestão de 2006, fundamentadas no Decreto 4.950/04, passarem a integrar as disponibilidades do Tesouro Nacional. Com isso, não quer dizer que tais recursos deixem de ser vinculados à educação e ao próprio FNDE, na realidade eles continuam recursos

“carimbados”, mas que estão sujeitos aos critérios de repasse da Secretaria do Tesouro Nacional, portanto houve perda de autonomia por parte do FNDE.¹⁷¹

Em geral, observam-se várias mudanças no padrão de disponibilidade de recursos do FNDE, sendo a principal a ser destacada a queda considerável na participação do salário-educação na composição total das receitas, conforme exposto anteriormente, embora se evidencie um aumento considerável nos recursos dessa contribuição social.

A análise da distribuição dos recursos geridos pelo FNDE por região e Unidade da Federação também revela intervenientes importantes do padrão de financiamento executado pela autarquia. Como exposto nas notas metodológicas, apresentada na introdução deste trabalho, nas situações em que não foi possível resgatar os dados de toda a série histórica abordada (1995-2006), eles serão apresentados parcialmente. A seguir, expõe-se a execução da totalidade dos recursos do FNDE por região, com e sem os recursos QESE, no período de 2001 a 2006.

Tabela 5.3 – Execução orçamentária da despesa do FNDE – empenho liquidado, por região, com e sem QESE, em valores nominais e percentuais, de 2001 a 2006

Região	R\$ 1,00			
	Com QESE		Sem QESE	
	Valor Nominal	%	Valor Nominal	%
Norte	3.045.415.660,72	7,34	2.548.932.338,38	10,81
Nordeste	10.722.326.142,03	25,86	9.041.613.129,12	38,36
Sudeste	16.054.424.263,65	38,71	4.227.348.113,81	17,93
Sul	4.721.913.187,81	11,39	1.840.466.963,54	7,81
Centro-Oeste	6.926.841.283,07	16,70	5.914.570.443,72	25,09
Brasil	41.470.920.537,28	100,00	23.572.930.988,57	100,00

Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A tabela revela que, na distribuição percentual dos recursos do FNDE, com a QESE, a região Sudeste é que se apropria de maiores valores, concentrando 38,7% dos recursos administrados pelo FNDE, seguido pelo Nordeste, com 25,9% e Centro-Oeste, com 16,7%. Sem a QESE, o Nordeste assume a liderança (38,4%), seguida do Centro-Oeste (25,1%) e pela região Sudeste (17,93). Nas duas situações, ficam com menores percentuais de recursos as regiões Norte e Sul, embora tenham condições socioeconômicas bem diferenciadas.

¹⁷¹ Para esclarecer as mudanças ocorridas na forma de apropriação dos produtos da aplicação da QFSE foi realizada uma consulta ao Departamento de Programas Sociais (DESOC) da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento e Gestão (MPOG), em outubro de 2008, a qual comunicou que “não foi a mudança de código da fonte que resultou em queda da disponibilidade. Trata-se da aplicação desses recursos combinada com as taxas de juros”, que está em queda nos últimos anos (DESOC/SOF).

Dando seqüência à análise, a seguir apresenta-se a distribuição dos recursos por Unidade da Federação, com e sem a QESE, em valores nominais e percentuais, dos anos dos quais se dispõe dos dados completos extraídos da base do SIAFI, 2001 a 2006, classificados conforme apropriação crescente, pela coluna que inclui a QESE. O detalhamento por ano e Unidade da Federação por ser encontrado no Anexo 4 desta tese.

Tabela 5.4 – Execução orçamentária da despesa do FNDE – empenho liquidado, por Unidade da Federação, em valores nominais e percentuais, com e sem a QESE, de 2001 a 2006

R\$ 1,00

Unidade da Federação	Com QESE		Sem QESE	
	Valor nominal	%	Valor nominal	%
Roraima	64.418.045,75	0,16	54.518.748,81	0,23
Amapá	81.322.528,12	0,20	66.280.292,88	0,28
Acre	140.153.993,32	0,34	125.880.312,43	0,53
Tocantins	209.422.341,47	0,50	180.142.391,40	0,76
Rondônia	233.278.302,73	0,56	184.667.051,83	0,78
Mato Grosso do Sul	350.079.757,28	0,84	226.701.613,54	0,96
Sergipe	352.640.643,50	0,85	266.298.531,22	1,13
Mato Grosso	391.937.900,19	0,95	251.474.624,42	1,07
Espírito Santo	482.944.292,27	1,16	207.412.190,52	0,88
Amazonas	499.280.913,90	1,20	313.962.715,78	1,33
Rio Grande do Norte	553.925.415,52	1,34	447.583.711,41	1,90
Alagoas	626.705.934,99	1,51	545.588.211,31	2,31
Paraíba	629.744.081,09	1,52	539.137.841,22	2,29
Goiás	708.785.279,88	1,71	401.347.932,85	1,70
Piauí	820.939.539,17	1,98	759.820.109,18	3,22
Santa Catarina	1.050.425.244,37	2,53	385.321.467,84	1,63
Pernambuco	1.244.481.583,85	3,00	885.364.722,27	3,76
Ceará	1.340.521.488,92	3,23	1.088.490.083,13	4,62
Paraná	1.596.625.411,77	3,85	596.347.888,94	2,53
Pará	1.817.539.535,43	4,38	1.623.480.825,25	6,89
Rio Grande do Sul	2.074.862.531,67	5,00	858.797.606,76	3,64
Maranhão	2.383.286.423,97	5,75	2.289.948.181,83	9,71
Minas Gerais	2.476.008.085,65	5,97	1.100.484.781,16	4,67
Bahia	2.770.081.031,02	6,68	2.219.381.737,55	9,41
Rio de Janeiro	3.003.578.440,30	7,24	760.039.015,44	3,22
Distrito Federal	5.476.038.345,72	13,20	5.035.046.272,91	21,36
São Paulo	10.091.893.445,43	24,33	2.159.412.126,69	9,16
Total	41.470.920.537,28	100,00	23.572.930.988,57	100,00

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Considerando a totalidade dos recursos geridos pelo FNDE, pode-se observar uma concentração importante no Estado de São Paulo, que se apropria de quase 1/4 do total administrado pela autarquia (24,33%). O Distrito Federal tem a segunda maior participação

(13,20%), seguido por Rio de Janeiro (7,24%), Bahia (6,68%) e Minas Gerais (5,97%). Desconsiderando a QESE, porque tem critérios próprios, de caráter devolutivo, verifica-se que o Distrito Federal assume a liderança na participação percentual dos recursos operados pelo FNDE (21,36%), seguido pelo Maranhão (9,71%), Bahia (9,41%) e São Paulo (9,16%) e Pará (6,89%).

Nos dois casos, com e sem a QESE, os estados da região Norte do país estão entre os cinco de menor participação nos recursos: Roraima, Amapá, Acre, Tocantins e Rondônia. A diferença é gritante. O montante apropriado por São Paulo, considerando a totalidade dos recursos, chega a ser 156 vezes maior do que aquele apropriado por Roraima. Desconsiderando a QESE, o Distrito Federal chega a incorporar um valor 91 vezes maior do que o de Roraima.

A Tabela 5.4 ainda não nos aproxima da realidade do padrão de financiamento adotado pelo FNDE, isto porque apresenta uma distorção importante que diz respeito à forma de aplicação dos recursos, organizados por modalidades de aplicação. Tais modalidades são definidas pelo governo federal, em Portaria Interministerial. Na execução dos recursos do FNDE, foram verificadas as seguintes:

- 30 - Transferências a estados e ao Distrito Federal
- 40 - Transferências a municípios
- 50 - Transferências a instituições privadas sem fins lucrativos
- 80 - Transferências ao exterior
- 90 - Aplicações diretas
- 91 - Aplicações diretas decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Os recursos do FNDE foram executados por diferentes modalidades de aplicação, sendo parte considerável administrada diretamente pela autarquia (nas modalidades 90 e 91), em geral, recursos destinados a atividades-meio e de execução direta, como o Programa Nacional do Livro Didático. O restante foi descentralizado para a execução de estados, Distrito Federal, municípios, entidades privadas sem fins lucrativos e organismos internacionais, como exposto na síntese apresentada a seguir.

Tabela 5.5 – Valores totais e percentuais dos recursos administrados pelo FNDE, com e sem a QESE, por modalidade de aplicação – 2001 a 2006 – em valores nominais

Modalidade de atendimento	R\$ 1,00			
	Com QESE		Sem QESE	
	Valores nominais	%	Valores nominais	%
90 - Federal	4.398.613.158,44	10,6	4.398.613.158,44	18,7
30 - Estadual e Distrito Federal	19.341.583.711,10	46,6	6.816.519.210,75	28,9
40 - Municipal	16.602.759.885,47	40,0	11.229.834.837,11	47,6
50 - Privada	849.233.003,63	2,0	849.233.003,63	3,6
80 - Organismos Internacionais	278.730.778,64	0,7	278.730.778,64	1,2
Total	41.470.920.537,28	100,0	23.572.930.988,57	100,0

Fonte: SIAFI. Elaboração realizada pela autora desta tese. O valor de R\$ 16.320.442,82, da modalidade 91, executado somente em 2006, foi agregado à modalidade 90, representando 0,37 do total de 2001 a 2006 e 1,4% do valor de 2006.

Do total de R\$ 41.470.920.537,28, de 2001 a 2006, a União executou, centralizadamente, 10,6% dos recursos; os estados, 46,6%; os municípios, 40%; as instituições privadas sem fins lucrativos, 2%; e os organismos internacionais 0,7%. Excluindo a QESE, o total de R\$ 23.572.930.988,57 foi administrado da seguinte forma: 47,6% pelos municípios; 28,9% pelos estados e Distrito Federal; 18,7% pelo próprio governo federal, via FNDE; 3,6% pelas instituições privadas sem fins lucrativos e 1,2% por organismos internacionais.

Os dados de execução dos recursos do FNDE por região e modalidade de aplicação ainda são insuficientes para a compreensão do padrão do financiamento executado pelo FNDE, porque a maior parte dos recursos de execução direta pelo governo federal ocorre na região Centro-Oeste, especificamente no Distrito Federal, sede da autarquia, o que não quer dizer que seja o governo distrital o beneficiado, como pode ser observado na tabela a seguir, ordenada pela coluna total, considerando todas as modalidades de aplicação.

Tabela 5.6 – Execução percentual da totalidade dos recursos geridos pelo FNDE, inclusive QESE, de 2001 a 2006, por modalidade de aplicação e Unidade da Federação

Unidade da Federação	Estadual	Municipal	Privada	Organismos Internacionais	Federal	Total
Roraima	0,27	0,07	0,02	0,00	0,01	0,16
Amapá	0,31	0,12	0,02	0,00	0,00	0,20
Acre	0,47	0,29	0,09	0,00	0,00	0,34
Tocantins	0,62	0,53	0,08	0,00	0,02	0,50
Rondônia	0,68	0,59	0,48	0,00	0,00	0,56
Mato Grosso do Sul	1,03	0,88	0,46	0,00	0,02	0,84
Sergipe	0,98	0,98	0,06	0,00	0,01	0,85
Mato Grosso	1,10	1,02	0,77	0,00	0,05	0,95
Espírito Santo	1,21	1,41	0,67	0,00	0,19	1,16
Amazonas	1,26	1,52	0,35	0,00	0,03	1,20
Rio Grande do Norte	1,45	1,60	0,23	0,00	0,13	1,34
Alagoas	1,32	2,21	0,17	0,00	0,05	1,51
Paraíba	1,69	1,79	0,34	0,00	0,04	1,52
Goiás	2,10	1,73	0,83	0,00	0,21	1,71
Piauí	2,03	2,54	0,34	0,00	0,07	1,98
Santa Catarina	3,11	2,56	2,14	0,00	0,13	2,53
Pernambuco	2,58	4,40	0,80	0,00	0,20	3,00
Ceará	2,06	5,60	0,80	0,00	0,13	3,23
Paraná	4,62	3,96	5,22	0,00	0,03	3,85
Pará	2,68	7,72	1,23	0,00	0,16	4,38
Rio Grande do Sul	6,87	4,20	4,36	0,00	0,26	5,00
Maranhão	3,59	10,14	0,36	0,00	0,05	5,75
Minas Gerais	7,74	5,59	4,18	0,00	0,35	5,97
Bahia	4,96	10,68	2,62	0,00	0,36	6,68
Rio de Janeiro	7,88	8,29	9,60	0,00	0,50	7,24
Distrito Federal	2,82	0,00	46,80	100,00	96,71	13,20
São Paulo	34,55	19,59	16,99	0,00	0,29	24,33
	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI. O valor de R\$ 16.320.442,82, da modalidade 91, executado somente em 2006, foi agregado à modalidade 90, representando 0,37 do total de 2001 a 2006 e 1,4% do valor de 2006. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A tabela permite observar que São Paulo esteve entre os cinco maiores beneficiados dos recursos executados por todas as modalidades de administração, entre 2001 e 2006, por isso assimilou um percentual total de 24,3% dos recursos operados pelo FNDE, seguido pelo Distrito Federal (13,2%) e por Minas Gerais (7,2%). Considerando as modalidades de aplicação em que os recursos são geridos descentralizadamente, São Paulo executou 34,6% do total de recursos da modalidade 30 (estados e Distrito Federal), 19,6% da modalidade 40 (municípios) e 17% da modalidade 50 (privadas). Apenas nesta última apresentou percentual

abaixo do Distrito Federal, que executou 46,8% dos recursos descentralizados para as instituições privadas sem fins lucrativos.

A participação mais significativa do Distrito Federal está concentrada na modalidade 90 (96,7%), ou seja, na situação em que os recursos são administrados centralizadamente pelo FNDE, portanto beneficiando todo o país, não somente o governo do Distrito Federal, que teve uma participação não muito considerável no montante descentralizado para a modalidade 30 (2,8%), embora com significativa participação no total encaminhado para as entidades privadas (46,8%). É importante destacar, conforme alertaram Zackseski e Rodriguez (2002), que muitas vezes tais recursos são repassados para uma organização privada com sede em determinado estado, mas que beneficiam várias unidades da federação.

Acompanhando São Paulo entre as unidades da federação com maior participação nos recursos geridos pelo FNDE, destaca-se a descentralização na modalidade 30 para o Rio de Janeiro (7,9%), Minas Gerais (7,7%), Rio Grande do Sul (6,9%) e Bahia (5,0%). Na modalidade 40, descentralização para municípios, Bahia (10,7%), Maranhão (10,1%), Rio de Janeiro (8,3%) e Pará (7,7%). A descentralização para as entidades privadas, que requer uma investigação específica, que foge ao escopo da presente pesquisa, além do Distrito Federal e São Paulo, destacam-se com maiores percentuais de apropriação o Rio de Janeiro (9,6%), o Paraná (5,2%) e o Rio Grande do Sul (4,4%). Toda a execução realizada por organismos internacionais está concentrada no Distrito Federal, sede de tais organismos no Brasil. No caso da modalidade 90 de aplicação, além dos recursos de execução direta e de transferência para os órgãos federais no Distrito Federal, parte dos recursos são descentralizados para órgãos federais localizados em diferentes unidades da federação, os quais têm uma participação bem inferior.

No sentido oposto das maiores apropriações, encontram-se, entre as cinco unidades da federação com menor participação percentual na totalidade dos recursos operados de 2001 a 2006 todos localizados na região Norte do país: Roraima (0,16%), Amapá (0,20%), Acre (0,34%), Tocantins (0,50%) e Rondônia (0,56%). Esses mesmos estados então entre os menos beneficiados pelas modalidades 30 e 40 de aplicação, descentralização para os estados, Distrito Federal e municípios. Na modalidade 50, ocorre apenas uma mudança, Rondônia cede lugar para Sergipe se localizar entre cinco menos beneficiados por esses recursos transferidos para as entidades privadas sem fins lucrativos. Na modalidade 90 os menos beneficiados são Roraima, Amapá, Acre, Rondônia e Sergipe.

Se desconsiderarmos a QESE, algumas mudanças na forma de apropriação percentual podem ser observadas, especialmente nas modalidades 30 e 40 de aplicação,

conseqüentemente no total da execução. Sem QESE, em geral, o Distrito Federal passa a ser a Unidade da Federação com maior participação nos recursos operados pelo FNDE, com 21,4% do total, seguido pela Bahia (9,4%), Maranhão (9,7%) São Paulo (9,2%) e Pará (6,9%). No extremo oposto, com menor participação percentual, continuam os cinco estados do Norte do país: Roraima (0,23%), Amapá (0,28%), Acre (0,53%), Tocantins (0,76%) e Rondônia (0,78%)

Na modalidade 30, descentralização para estados e Distrito Federal, sem QESE, São Paulo continua na liderança na apropriação dos recursos (11,5%), seguido pela Bahia (10,1%), Maranhão (9,4%), Minas Gerais (7,6%) e Pará (6,1%). Os cinco estados com menor participação no total, também são os que menos se apropriam dos recursos descentralizados pela modalidade 30 de aplicação: Roraima (0,09%), Amapá (0,17%), Acre (0,40%), Tocantins (0,70%) e Rondônia (0,73%)

A maior parte dos recursos descentralizados para municípios, na modalidade 40, sem a QESE, é apropriada, em ordem decrescente, pelo Maranhão (14,5%), Bahia (13,9%), São Paulo (11,1%), Pará (10,4%) e Ceará (7%). Os menores percentuais encontram-se em Roraima (0,65%), Amapá (0,70%), Espírito Santo (0,75%), Acre (1,20%) e Rondônia (1,46%)

Até este momento da exposição foi possível constatar que uma análise mais rigorosa do padrão de financiamento dos recursos requer olhar não somente a distribuição percentual, porque ela não revela o desafio enfrentado por cada Unidade da Federação. É necessário correlacionar os recursos com as matrículas, sendo necessário, portanto, calcular o *valor-aluno FNDE* executado em cada localidade, se possível, relacionando tal informação com as condições socioeconômicas e educacionais que dispõem para ofertar o ensino, o que será realizado ainda neste capítulo do trabalho.

Outra constatação importante diz respeito à importância do salário-educação e a forma que ele, especialmente a quota estadual, influencia no padrão de financiamento executado pelo FNDE. Dessa forma, antes de avançar no sentido de calcular o valor-aluno FNDE, pretende-se expor, brevemente, aspectos importantes sobre a execução do salário-educação, de 1995 a 2006.

5.1 A execução dos recursos do salário-educação

Como exposto anteriormente, a principal fonte de recursos do FNDE é o salário-educação, sendo pertinente, portanto, analisar sua execução, no que se refere à quota estadual que, como vimos, tem um caráter devolutivo, portanto expressa muito as diferenças de

desenvolvimento socioeconômico existentes entre estados e regiões do país, bem como à quota federal, da qual se espera o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios.

Inicialmente é interessante expor a execução orçamentária da despesa dos recursos do salário-educação no período de 1995 a 2006, destacando, também, a participação da quota estadual e federal no total operado.

Tabela 5.7 – Execução orçamentária da despesa do salário-educação, de 1995 a 2006, por região, em valores nominais, incluindo o produto da aplicação da quota federal

R\$ 1,00

Anos	Total Salário-Educação	Quota Estadual	Quota Federal
1995	1.958.052.728,78	1.234.147.266,25	723.905.462,53
1996	2.193.829.367,39	1.409.326.513,00	784.502.854,39
1997	2.151.789.669,65	1.429.333.300,00	722.456.369,65
1998	2.096.480.431,31	1.321.836.907,00	774.643.524,31
1999	2.034.119.706,89	1.222.009.000,00	812.110.706,89
2000	2.724.743.132,02	1.819.217.345,00	905.525.787,02
2001	3.074.294.579,12	2.045.590.909,10	1.028.703.670,02
2002	3.600.236.995,36	2.405.117.018,84	1.195.119.976,52
2003	4.095.236.303,40	2.636.706.430,00	1.458.529.873,40
2004	4.551.684.571,47	2.902.107.410,00	1.649.577.161,47
2005	5.557.075.385,08	3.599.697.791,77	1.957.377.593,31
2006	6.184.930.656,28	4.308.769.989,00	1.876.160.667,28
Total	40.222.473.526,75	26.333.859.879,96	13.888.613.646,79

Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Em geral, de 1995 a 2006, a QESE representou uma média de 65% dos recursos do salário-educação, ficando a QFSE com a média de 35%, incluindo o produto das aplicações. Nesse período, a região Sudeste foi beneficiada com mais de 50% dos recursos do salário-educação, sendo a região Norte a menos favorecida, com apenas 5% da totalidade dessa contribuição social. Esse padrão de distribuição tem como fator principal a concentração dos recursos da QESE no Sudeste do país (67%).

Em segundo lugar, mas com um percentual bem inferior de apropriação da QESE, encontra-se a região Sul, com 16%. A concentração pode ser justificada pela ausência de políticas de desenvolvimento econômico que colaborem para maior geração de emprego e renda nas diferentes regiões do país, uma vez que, no caso da QESE, esta tem caráter devolutivo, sendo distribuída conforme a participação de cada estado na arrecadação.

Com um padrão diferenciado em termos de distribuição, observa-se que os recursos da QFSE estão mais presentes regiões nas Centro-Oeste (33%) e Nordeste (31%) do país, embora o percentual da região Sudeste também seja considerável (20%).

Como exposto anteriormente, o fato de os recursos da QFSE estarem mais presentes na região Centro-Oeste não significa que ele esteja distribuído equitativamente entre as unidades da federação que compõem essa região, porque toda a execução orçamentária do próprio FNDE está apontada no Distrito Federal, localização da sede do Fundo. Isso significa que, agregando os valores por região, sem considerar as dependências administrativas, a região Centro-Oeste apresentará um valor que não corresponde à apropriação dos estados desta região.

No sentido de avançar nesta reflexão, a tabela a seguir demonstra a distribuição percentual dos recursos do salário-educação por unidades da federação, classificada pela coluna que apresenta a totalidade dessa contribuição.

Tabela 5.8 – Execução percentual do salário-educação, de 1995 a 2006, por Unidade da Federação, incluindo o produto da aplicação da quota federal

UF/Região	Salário-Educação	Quota Estadual	Quota Federal
Roraima	0,10	0,05	0,20
Amapá	0,11	0,08	0,18
Acre	0,23	0,08	0,53
Tocantins	0,37	0,15	0,78
Rondônia	0,45	0,25	0,81
Sergipe	0,68	0,47	1,09
Mato Grosso do Sul	0,79	0,68	0,99
Mato Grosso	0,82	0,76	0,93
Alagoas	0,90	0,42	1,80
Amazonas	1,00	1,00	0,98
Rio Grande do Norte	1,06	0,56	1,99
Piauí	1,09	0,32	2,56
Paraíba	1,15	0,50	2,39
Espírito Santo	1,23	1,52	0,68
Goiás	1,63	1,64	1,61
Maranhão	2,35	0,50	5,86
Ceará	2,35	1,35	4,26
Pernambuco	2,58	2,01	3,67
Pará	2,82	1,06	6,16
Santa Catarina	3,00	3,82	1,44
Paraná	4,43	5,54	2,31
Bahia	4,59	3,02	7,57
Rio Grande do Sul	5,20	6,72	2,33
Minas Gerais	6,61	7,82	4,32
Rio de Janeiro	8,93	12,56	2,04
Distrito Federal	11,73	2,40	29,41
São Paulo	33,80	44,72	13,09
Brasil	100,00	100,00	100,00

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Destaca-se que a execução das quotas federal e estadual, em valores nominais, detalhada por ano e Unidade da Federação, pode ser encontrada nos Anexos 5 e 6 desta tese. Em relação à Tabela 5.8, considerando, inicialmente, a totalidade dos recursos do salário-educação de 1995 a 2006, o Estado de São Paulo foi o maior beneficiado (34%), impulsionado pela maior participação na QESE. No sentido inverso, o segundo maior beneficiado, o Distrito Federal (12%), se colocou nessa situação por conta da maior apropriação dos recursos da QFSE. Em geral, além de São Paulo e Distrito Federal, assimilaram maiores percentuais dos recursos do salário-educação Rio de Janeiro (9%), Minas Gerais (7%) e Rio Grande do Sul (5%). No caso da QFSE, fora o Distrito Federal, que concentrou 29% dos recursos do salário-educação, destacam-se São Paulo (13%), Bahia (8%), Pará (6%) e Maranhão (6%).

Analizando pelo aspecto dos menores beneficiados com os recursos do salário-educação, considerando a totalidade dessa contribuição, mas também, especificamente, os recursos da QFSE e QESE, observa-se que, em qualquer situação, cinco estados do Norte do país foram os que receberam menos recursos de 1995 a 2006: Roraima (0,10), Amapá (0,11%), Acre (0,23%), Tocantins (0,37%) e Rondônia (0,45%), supostamente unidades da federação que teriam mais necessidades de insumos educacionais, frente às diferenças de desenvolvimento socioeconômico.

Especificamente em relação à QESE, verifica-se que os estados que mais se apropriaram desta foram aqueles localizados nas regiões Sudeste e Sul do país, sobretudo os estados de São Paulo e Rio de Janeiro: cerca de 45% e 13%, respectivamente. As menores apropriações, concentradas nos estados do Norte e do Nordeste brasileiro, juntam-se a outros fatores que denunciam o precário desenvolvimento econômico dessas regiões e a ausência de qualquer critério redistributivo na quota estadual.

Anteriormente foi explicitado que a Lei 10.832/03 reorganizou a distribuição da QESE, redistribuindo, automaticamente, os recursos entre estados e municípios com base no número de matrículas, ainda respeitando o critério de arrecadação. A tabela a seguir apresenta a redistribuição dessa contribuição social entre estados e municípios, de 2004 e 2006.

Tabela 5.9 – Média de distribuição percentual das quotas estadual e municipais do salário-educação (QEMSE) entre as redes de ensino, por Unidade da Federação de 2004 a 2006

Unidade da Federação	Estado	Municípios	Total
Ceará	17,74	82,26	100
Maranhão	20,09	79,91	100
Pará	26,11	73,89	100
Bahia	26,90	73,10	100
Piauí	27,71	72,29	100
Alagoas	30,51	69,49	100
Rio de Janeiro	32,67	67,33	100
Pernambuco	34,11	65,89	100
Paraíba	38,87	61,13	100
Sergipe	39,46	60,54	100
Rio Grande do Norte	39,70	60,30	100
Amazonas	43,68	56,32	100
Espírito Santo	45,35	54,65	100
Mato Grosso do Sul	48,71	51,29	100
Goiás	48,76	51,24	100
Paraná	49,18	50,82	100
Mato Grosso	51,05	48,95	100
Santa Catarina	51,68	48,32	100
Rondônia	52,64	47,36	100
Tocantins	52,85	47,15	100
Minas Gerais	53,30	46,70	100
Rio Grande do Sul	54,00	46,00	100
São Paulo	57,17	42,83	100
Acre	61,62	38,38	100
Amapá	72,11	27,89	100
Roraima	77,52	22,48	100
Distrito Federal	100,00	0,00	100

Fontes: SIAFI. Elaboração realizada pela autora desta tese.

* No Distrito Federal não existe município

Os dados apresentados revelam que em 61% dos estados brasileiros os municípios se apropriaram da maior parte da QEMSE, de 2004 a 2006, demonstrando que as modificações decorrentes da regra de distribuição dos recursos entre redes, baseadas no atendimento ao ensino fundamental,¹⁷² vieram a favorecer-lhes (esse cálculo exclui o Distrito Federal). Nos estados onde vigorou uma maior municipalização do ensino fundamental, os municípios se apropriaram de maior percentual médio de recursos da QEMSE, entre 2004 e 2006. Dessa forma, em todos estados do Nordeste, os municípios tiveram uma apropriação superior a 60% dos recursos do salário-educação, situação presente, também, nos estados do Rio de Janeiro e do Pará. Nos estados nos quais a rede estadual de educação manteve predominância na oferta

¹⁷² O Relatório do FNDE de 2005 informa que a base de cálculo para a distribuição da QEMSE envolve as matrículas de ensino fundamental regular, educação de jovens e adultos presencial e educação especial, conforme dados fornecidos pela Secretaria de Educação Básica do MEC, por ofício, sendo os coeficientes de distribuição publicados pelo FNDE em Portaria (FNDE, 2006, p. 65).

do ensino fundamental, cerca de 40% do total, a maior parte dos recursos ficou concentrada nessa rede, como nos casos de Roraima (77%), Amapá (72%), Acre (62%), São Paulo (57%), Rio Grande do Sul (54%), Minas Gerais (53%), Tocantins (53%) e Rondônia (53%), Santa Catarina (52%) e Mato Grosso (51%).

A quota estadual do salário-educação não exerceu qualquer papel redistributivo até 2003, porque sua distribuição tomava como parâmetro a arrecadação. A partir de 2004, pode-se supor a existência de um possível papel redistributivo no interior dos estados, entre cada estado e seus municípios com diferentes níveis de desenvolvimento econômico, conseqüentemente, diferentes níveis de participação na composição do salário-educação. A possibilidade do efeito redistributivo decorre do fato de que a repartição compulsória tomou como parâmetro o número de matrículas. Entretanto, essa hipótese sobre o possível efeito redistributivo da QESE, após 2004, ainda não foi comprovada pelos estudos disponíveis na área.

Frente aos critérios concentradores da distribuição da QESE entre os estados, se faz necessário analisar a execução da QFSE pelo FNDE, visando verificar se o papel de redução das desigualdades regionais tem sido considerado na administração dessa contribuição social. Para isso, apresenta-se a tabela com a execução percentual dos recursos por Unidade da Federação e gestão presidencial, classificada pela coluna 1995/2006.

Tabela 5.10 - Execução percentual da QFSE por Unidade da Federação e gestão presidencial de 1995 a 2006

Unidade da Federação	1995/1998	1999/2002	2003/2006	1995/2006
Amapá	0,28	0,10	0,18	0,18
Roraima	0,25	0,20	0,18	0,20
Acre	0,39	0,45	0,64	0,53
Espírito Santo	1,03	0,52	0,61	0,68
Tocantins	1,04	0,57	0,78	0,78
Rondônia	0,96	0,64	0,85	0,81
Mato Grosso	1,53	0,66	0,82	0,93
Amazonas	0,89	0,70	1,18	0,98
Mato Grosso do Sul	1,55	0,52	1,01	0,99
Sergipe	1,38	0,67	1,20	1,09
Santa Catarina	1,95	0,84	1,55	1,44
Goiás	2,28	1,76	1,24	1,61
Alagoas	1,97	1,08	2,14	1,80
Rio Grande do Norte	2,26	1,26	2,30	1,99
Rio de Janeiro	3,00	1,76	1,79	2,04
Paraná	3,68	1,62	2,10	2,31
Rio Grande do Sul	3,24	2,01	2,11	2,33
Paraíba	2,79	1,41	2,79	2,39
Piauí	2,40	1,57	3,20	2,56
Pernambuco	3,79	2,49	4,29	3,67
Ceará	4,06	2,99	5,07	4,26
Minas Gerais	7,67	3,24	3,49	4,32
Maranhão	4,59	4,25	7,32	5,86
Pará	3,96	8,12	5,99	6,16
Bahia	7,01	9,28	6,84	7,57
São Paulo	17,21	20,32	7,20	13,09
Distrito Federal	18,83	30,96	33,11	29,41
Brasil	100,00	100,00	100,00	100,00

Fontes: SIAFI e Relatórios de atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Os dados de execução orçamentária dos recursos da QFSE por Unidade da Federação, de 1995 a 2006, evidenciam que o percentual elevado de recursos na região Centro-Oeste em todas as gestões, está, de fato, relacionado com a execução centralizada pelo FNDE, apontada como Distrito Federal, com uma média de 29% dos recursos em todo o período analisado, pois os percentuais apropriados por Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no mesmo período, são pouco relevantes em relação ao total administrado — uma média de 1,6%, 0,9% e 1%, respectivamente, na totalidade dos anos analisados.

Na primeira gestão de FHC, excluindo o Distrito Federal, a Unidade da Federação mais contemplada com recursos da QFSE foi São Paulo (17%), seguida por Minas Gerais (8%), Bahia (7%), Maranhão (5%), Ceará, Pará e Pernambuco (estas com cerca de 4% dos recursos). Na segunda gestão, São Paulo não só continua recebendo o maior percentual dos

recursos, como tem sua participação ampliada (20%). Em seguida, são mais beneficiados a Bahia (9%), o Pará (8%), o Maranhão (4%), Minas Gerais e o Ceará (3%).

Uma análise pautada exclusivamente na discussão da distribuição percentual da QFSE sugere condicionantes político-partidários na distribuição dos recursos, porque os três estados que mais receberam recursos nas duas primeiras gestões eram governados pelo partido do Presidente da República ou por seus aliados (PSDB e PFL). No entanto, com os dados até aqui apresentados, ainda não é possível fazer qualquer análise conclusiva.

Durante o governo Lula, de 2003 a 2006, percebe-se certa desconcentração nos percentuais de execução dos recursos da QFSE, pois o Maranhão, que mais recebeu repasse, ficou com cerca de 7% do total, seguido por Bahia e São Paulo (7%), Pará (6%), Ceará (5%), Pernambuco (4%), Minas Gerais e Piauí (3%). Os três estados que mais receberam repasses no período eram governados pelo PFL ou PSDB.

É interessante notar que dentre os estados que menos receberam recursos da QFSE, em toda a série histórica, destacam-se Roraima (0,20%), Amapá (0,18%) e Acre (0,53%). Mas a pertinência de toda a situação, ou priorização, ou secundarização remete à necessidade de cálculo do valor-aluno e de sua correlação com os indicadores sócio-educacionais, para assim poder analisar o exercício, ou não, da função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados.

Antes de passar diretamente para esta análise, considerando todos os recursos geridos pelo FNDE, vale visualizar a administração dos recursos por modalidades de aplicação, já que a forma de administração expressa, em certa medida, o grau de descentralização dos recursos operados pela autarquia, de 1995 a 2006.

Tabela 5.11 – Valores totais e percentuais da QFSE administrados por modalidade de aplicação – 1995 a 2006 – em valores nominais

R\$ 1,00		
Modalidade de atendimento	Valores nominais	Percentual
90 - Federal	4.806.360.022,16	34,6
30 - Estadual e Distrito Federal	3.510.179.089,62	25,3
40 - Municipal	4.994.855.601,09	36,0
50 - Privada	474.412.591,97	3,4
80 - Organismos Internacionais	102.806.341,23	0,7
Total	13.888.613.646,07	100,0

Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Na modalidade 90 foi agregado o valor de R\$ 2.326.918,54, executado na modalidade 91, apenas em 2006, correspondendo a 0,33% do total das duas modalidades, naquele ano. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A QFSE representou, de 1995 a 2006, o total de R\$ 13.888.613.646,07, em valores nominais, incluindo o produto das aplicações, a União executou, centralizadamente, 35% dos

recursos; os estados, 25%; os municípios, 36%; as instituições privadas sem fins lucrativos, 3%; e os organismos internacionais 0,7%.

Os municípios, modalidade 40 de aplicação, administraram a maior parte dos recursos da QFSE (36%) e isso se justifica pelo fato de o salário-educação ser uma contribuição social vinculada ao ensino fundamental, no período de análise, e, nesse mesmo período, ocorreram intensos processos de municipalização dessa etapa da educação básica, como tratado anteriormente. Durante todo o período retratado, pode-se observar que a maior parte dos recursos da QFSE repassados para redes municipais de ensino foi direcionada para: Bahia (15%), Maranhão (12,3%), Pará (11%), Ceará (9%) e Pernambuco (7%).

Em relação à modalidade 90 de aplicação, que representou 34,6% dos recursos da QFSE operados pelo FNDE, de 1995 a 2006, grande parte, 77%, foi administrada diretamente no Distrito Federal, sendo a quase totalidade aplicada em atividades-meio do FNDE ou políticas educacionais de execução orçamentária e financeira centralizadas, como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD).

Quanto à modalidade 30, descentralização para estados e Distrito Federal, a Unidade da Federação que mais se beneficiou foi São Paulo, que assimilou 22% dos recursos da QFSE. Nesse caso, é importante destacar que a descentralização dos recursos do PNLD para o Estado São Paulo foi um dos fatores de maior participação desta Unidade da Federação nos recursos descentralizados. Também com percentuais consideráveis, destacam-se Bahia (8%), Minas Gerais (8%), Pará (8%) e Maranhão (5%).

Embora não seja foco deste trabalho, é importante destacar, em relação à modalidade 50 de aplicação, entidades privadas sem fins lucrativos, que a maior parte dos recursos da QFSE, de 1995 a 2006, esteve concentrada no próprio Distrito Federal (46%), seguido por São Paulo (20%), Rio de Janeiro (8%), Paraná e Bahia (ambos com 4%), situação que merece investigações no campo da relação público e privado na educação.

No caso dos Organismos Internacionais (OIs), a totalidade dos recursos da quota federal do salário-educação a eles destinados foi executada no Distrito Federal, sede da maior parte desses organismos no Brasil. No entanto, é importante destacar os recursos administrados por eles não representam a totalidade dos valores envolvidos nos projetos de cooperação internacional, já que eles também são administrados por estados, Distrito Federal, municípios e mesmo entidades privadas sem fins lucrativos, conforme a política de centralização ou descentralização executada na parceira.

A análise global dos dados de execução dos recursos da quota federal diretamente pelo governo federal (modalidade 90), pelos estados e Distrito Federal (modalidade 30) e pelos

municípios (modalidade 40), faz constatar a existência de inúmeros fatores que estão imbricados na execução da QFSE, mas revela, sobretudo, que apenas a discussão pautada na distribuição percentual dos recursos pouco revela do efetivo combate às desigualdades sócio-educacionais, remetendo à necessidade de calcular o valor-aluno executado.

A constatação da necessidade de calcular o valor-aluno é reforçada pela análise de Fagnani (1999), quando alertou que se deve verificar o significado dos recursos para os desafios a serem enfrentados por cada região ou ente federado. Dessa forma, se entende que o valor-aluno é o melhor indicador para tal análise, sendo assunto da próxima seção deste capítulo.

5.2 O valor-aluno FNDE

A discussão realizada até o momento aponta para a necessidade de calcular o valor-aluno executado pelo FNDE, como informação imprescindível para a problematização sobre o exercício, ou não, da função supletiva e redistributiva da sua política de financiamento da educação. Iniciamos esta análise com a apresentação da tabela com o valor-aluno executado em cada ano que compõe o universo desta pesquisa, sendo importante lembrar a existência de os acertos e a adoção das matrículas do ensino fundamental regular como indicador para o cálculo do valor-aluno que sempre será uma média da gestão ou do biênio, como exposto nas notas metodológicas desta pesquisa.

Tabela 5.12 – Recursos geridos pelo FNDE, inclusive a QESE, em valores nominais e reais, convertidos pelo INPC dez/07, matrículas no ensino fundamental (EF) das redes estaduais e municipais e valor-aluno/ano FNDE

R\$ 1,00				
Ano	Valor Nominal	Valor Real	Matrículas EF	Valor-aluno (Real)
1995	2.229.084.269,29	5.042.363.823,16	28.307.720	178,13
1996	2.736.548.933,90	5.599.402.736,53	28.839.251	194,16
1997	2.827.241.477,94	5.557.604.133,95	29.389.809	189,10
1998	4.084.603.338,75	7.822.693.029,40	30.535.072	256,19
1999	3.673.018.215,98	6.508.197.469,58	32.380.024	200,99
2000	4.589.787.728,25	7.710.764.439,11	32.753.824	235,42
2001	4.999.015.067,30	7.688.225.224,72	32.500.897	236,55
2002	5.065.285.874,56	6.921.483.690,14	32.062.387	215,88
2003	6.096.222.200,75	7.387.861.718,02	31.889.163	231,67
2004	6.862.724.504,51	7.861.099.253,70	31.136.627	252,47
2005	8.653.328.186,69	9.392.896.129,49	30.656.321	306,39
2006	9.794.344.703,47	10.363.167.922,51	30.132.064	343,92
Total	61.611.204.501,39	87.855.759.570,32	370.583.159	237,07

Fontes: SIAFI e INEP. As matrículas correlacionadas são do ano imediatamente anterior, ou seja, 1994 a 2005. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Dividindo o total dos recursos do FNDE, em valores reais de dezembro de 2007, com as matrículas do ensino fundamental regular das redes estaduais e municipais de educação existentes no país, no período 1995 a 2006, tem-se a média do valor-aluno FNDE do período de R\$ 237,07. Entretanto, analisando ano a ano, é possível observar uma variação nos valores que vão de R\$ 178,13, em 1995, a R\$ 343,92, em 2006, ou seja, um crescimento real de 93%.

A instabilidade no valor-aluno pode ser explicada por inúmeros fatores: 1) pelas oscilações na composição dos recursos da autarquia; 2) por oscilações no montante de recursos da contribuição social salário-educação decorrente, por um lado, dos processos de questionamento da constitucionalidade dessa contribuição social, por outro, das mudanças na forma de apropriação do produto das aplicações; 3) pelas oscilações nas matrículas; e 4) pelas próprias características do índice de conversão que mede a inflação do período (INPC).

As especificidades do índice de conversão adotado (INPC) respondem ao problema da queda nos valores reais observado de 1996 para 1997. Observe-se que, embora ocorra um aumento nos valores nominais de 1996 para 1997, de R\$ 2.736.548.933,90 para R\$ 2.827.241.477,94, ou seja, de 3,3%, quando analisado pelos valores reais, verifica-se uma queda de R\$ 5.599.402.736,53 para R\$ 5.557.604.133,95, representando -0,7%.

A queda no valor-aluno observada nos anos de 1998 e 1999, principalmente, está relacionada ao processo de questionamento na Justiça da constitucionalidade da contribuição do salário-educação, ou seja, da queda de arrecadação resultante desses processos, conforme exposto no capítulo 3 deste trabalho, assim como ao aumento de 6% no número de matrículas do ensino fundamental.

Focalizando a análise no crescimento ocorrido entre os valores executados de 1995 para 2006, observa-se um aumento de 339% no total dos recursos do FNDE, em valores nominais, e de 105%, em valores reais. Em geral, considerando todo o período analisado, de 1995 a 2006, o FNDE teve um aumento real de 105% nos recursos executados; as matrículas cresceram 6% e o valor-aluno 93%, embora tenha passado por períodos de grande instabilidade.

Por conta desses fatores, observa-se que o crescimento considerável que ocorreu no valor-aluno FNDE, de 1995 para 1998, de 44%, ou seja, de R\$ 178,13 para R\$ 256,19, vai ser observado somente de 2003 para 2006, na última gestão, que tem um aumento de 48% no valor-aluno/ano operado, de R\$ 231,67 para R\$ 343,92. Com a queda que se inicia em 1999, o valor real aluno FNDE executado em 1998 só vai ser recuperado em 2005.

Dada a importância da participação do salário-educação na totalidade dos recursos, dedicaremos a seção seguinte à análise do valor-aluno executado por essa contribuição.

5.2.1 O valor-aluno salário-educação

Considerando a importância do salário-educação na composição dos recursos do FNDE, a seguir apresentam-se alguns aspectos da execução do valor-aluno específico dessa contribuição, iniciando com a problematização de sua execução por região, de 1995 a 2006, tendo como índice as matrículas estaduais e municipais no ensino fundamental regular.

Tabela 5.13 – Valor-aluno salário-educação, total e quotas estadual (QESE) e federal (QFSE), por região, de 1995 a 2006, em valores reais, conforme INPC dez/2007, tendo como referência as matrículas do ensino fundamental regular estadual e municipal

R\$ 1,00			
Região	Valor-aluno Salário-Educação	Valor-aluno QESE	Valor-aluno QFSE
Norte	80,66	27,49	53,17
Nordeste	76,23	27,20	49,03
Sudeste	219,56	186,68	32,88
Sul	151,58	125,07	26,50
Centro- Oeste	313,78	75,97	237,81
Brasil	155,82	101,61	54,21

Fontes: SIAFI, INEP e Relatórios de atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Tratando, inicialmente, da execução do valor-aluno salário-educação, em sua totalidade, pode-se observar que a região Centro-Oeste executou o maior valor (R\$ 313,78), seguido pelo Sudeste do país (R\$ 219,56). Os menores valores foram encontrados no Nordeste (R\$ 76,23) e Norte brasileiros (R\$ 80,66). O valor executado pelo Centro-Oeste chegou a ser três vezes maior que aquele executado no Nordeste, embora ali se apresente o desvio da execução centralizada no Distrito Federal.

O Sudeste apresentou um valor-aluno 188% maior que o Nordeste, situação decorrente, em grande parte, da forma de distribuição dos recursos da QESE que não considera as necessidades das regiões, mas o total arrecadado em cada uma para a devolução dos recursos dessa contribuição social. Por isso que o maior valor-aluno quota estadual foi verificado na região Sudeste (R\$ 186,68), seguido pelo Sul (R\$ 125,07) e Centro-Oeste (R\$ 75,97), respectivamente aquelas regiões que apresentam maior desenvolvimento socioeconômico.

A QFSE, como definido em lei, tem o papel de equalização das oportunidades educacionais. Quando se desconsidera o Centro-Oeste, que teve um valor-aluno, de 1995 a 2006, de R\$ 237,81, observa-se um padrão diferenciado de distribuição, porque o valor foi inflacionado pela execução das atividades-meio e diretas no Distrito Federal, sede do FNDE.

Nesse caso, o Norte do país recebeu os maiores benefícios da quota federal (R\$ 53,17), seguido pelo Nordeste (R\$ 49,03). Entretanto, a região Sudeste, que absorve os maiores recursos da quota estadual, ainda tem uma situação de terceiro maior valor-aluno (R\$ 32,88), acima da região Sul (R\$ 26,50).

Tratando especificamente da QESE, é importante destacar que na Tabela 5.13 foram apresentados os dados que relacionam os recursos da quota estadual com a totalidade das matrículas estaduais e municipais de ensino fundamental, entretanto, conforme expresso no capítulo 4 deste trabalho, apenas até 1997 os estados poderiam se apropriar individualmente dos recursos da quota estadual do salário-educação, pois, a partir da edição da Lei 9.766/98, os estados deveriam estabelecer, em lei estadual, a distribuição da quota com seus municípios, observando a regra de que pelo menos 50% deveriam ser distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas. No entanto, o próprio FNDE reconheceu que nem todos os estados implementaram esses novos critérios de distribuição, não sendo possível saber, exatamente, quais implementaram até 2003 e em quais termos.

Davies explica que nos casos em que houve regulamentação, “a maioria das leis estaduais não previu a repartição igualitária de toda a quota estadual entre governo estadual e prefeituras de acordo com o número de matrículas no ensino fundamental, mas apenas de 50%, o mínimo previsto na Lei 9.766.” (2007b, p. 2). Frente a esse impasse, a Lei 10.832/03 define que, a partir de 2004, a quota estadual do salário-educação será dividida automaticamente entre estados e municípios, conforme o número de matrículas nas redes.

Diante da mudança de critérios no decorrer dos anos analisados, também se faz necessário analisar o valor-aluno QESE tendo como referência apenas as matrículas de ensino fundamental das redes estadual, embora também seja necessário verificar, para os anos de 2004 a 2006 a distribuição o valor-aluno por rede de ensino. O valor-aluno quota estadual do salário-educação, de 1995 a 2006, por gestão presidencial e região, tomando como referência apenas as matrículas no ensino fundamental das redes estaduais, pode ser verificado a seguir.

Tabela 5.14 – Valor-aluno QESE/matrículas da rede estadual, por região e gestão presidencial, em valores reais, conforme INPC dez/2007

UF/Região	R\$ 1,00			
	1995/1998	1999/2002	2003/2006	1995/2006
Norte	38,07	50,10	85,13	55,34
Nordeste	55,40	66,48	123,70	77,49
Sudeste	220,41	280,68	435,00	297,51
Sul	182,84	209,60	298,83	227,11
Centro-Oeste	90,45	105,08	170,76	119,37
Brasil	150,98	180,46	286,27	198,30

Fontes: SIAFI, INEP e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A Tabela 5.14 revela, considerando os valores totais, que a região Sudeste (R\$ 297,51) teve o maior valor-aluno QESE, estando 50% acima da média nacional, apropriando-se de valores por aluno 4,4 vezes maiores que a região Norte do país, a que tem menor *per capita* (R\$ 55,34), no período de 1995 a 2006. Ainda tomando o maior *per capita* como referência para analisar a situação das demais regiões, nesse período, o Sudeste teve valor 2,8 maior que o Nordeste; 1,5 que o Centro-Oeste e o percentual superior de 31% em relação ao valor-aluno praticado no Sul do país.

É possível perceber, também, que, embora todas as regiões tenham vivenciado um crescimento no valor-aluno QESE da primeira para a última gestão, o crescimento dos valores das regiões Norte (124%) e Nordeste (123%) foram maiores, seguido pelo Sudeste (97%), Centro-Oeste (88%) e Sul (63%).

O valor-aluno QESE praticado por Unidade da Federação, tomando como referência, exclusivamente, as matrículas do ensino fundamental estadual, pode ser verificado a seguir, na Tabela 5.15, classificada em valores crescentes do período de 1995 a 2006.

Tabela 5.15 – Valor-aluno QESE/matrículas da rede estadual, por Unidade da Federação e gestão presidencial, em valores reais, conforme INPC dez/2007

UF/Região	R\$ 1,00			
	1995/1998	1999/2002	2003/2006	1995/2006
Tocantins	13,30	20,04	43,56	23,80
Roraima	21,75	19,32	34,77	25,24
Amapá	21,00	21,99	35,07	26,20
Acre	22,70	22,43	34,68	26,76
Maranhão	30,49	34,08	62,27	40,62
Piauí	26,16	37,74	72,59	42,78
Rondônia	33,08	39,80	67,65	45,92
Paraíba	40,03	48,88	64,34	50,94
Pará	34,32	59,18	108,56	58,82
Rio Grande do Norte	50,84	54,62	107,00	68,10
Alagoas	67,39	59,62	103,97	77,31
Mato Grosso	59,78	67,24	107,39	77,50
Sergipe	59,64	70,80	122,89	81,16
Bahia	57,93	70,39	150,04	84,24
Goiás	62,04	72,30	137,52	86,44
Amazonas	75,58	80,34	122,83	92,59
Mato Grosso do Sul	74,97	88,33	132,74	96,92
Pernambuco	72,86	94,29	143,46	99,82
Ceará	65,47	82,53	209,19	103,20
Minas Gerais	91,21	110,30	165,97	118,19
Espírito Santo	104,33	134,95	254,19	151,83
Paraná	171,59	197,41	278,41	213,36
Santa Catarina	202,94	196,08	308,19	231,13
Distrito Federal	185,84	214,77	310,49	234,77
Rio Grande do Sul	180,43	228,64	312,57	237,38
São Paulo	253,18	330,96	532,54	350,02
Rio de Janeiro	549,07	555,63	796,28	628,56
Brasil	150,98	180,46	286,27	198,30

Fontes: SIAFI, INEP e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Observando por Unidade da Federação, percebe-se que o valor-aluno QESE é maior no Rio de Janeiro em todas as gestões analisadas. Em geral estão entre os estados que dispõem de valores maiores por aluno, além do Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Distrito Federal e Santa Catarina, em valores decrescentes. Em situação diametralmente oposta, dispondo de menores valores por aluno, estão os estados das regiões Norte, principalmente, e Nordeste, destacando-se negativamente Tocantins, Roraima, Amapá, Acre e Maranhão.

Em média, no período de 1995 a 2006, o estado que dispôs de mais recurso *per capita* (Rio de Janeiro) se apropriou de um valor por aluno 25 vezes maior do que aquele que teve o menor valor (Tocantins), embora a diferença entre o menor e maior valor verificado tenha diminuído com o passar das gestões. Dessa forma, na primeira gestão, Rio de Janeiro se beneficiou com um valor-aluno QESE 40 vezes maior que Tocantins. Na segunda gestão, o maior valor (Rio de Janeiro) foi 28 vezes superior ao menor valor (Roraima). Na terceira, a diferença foi de 23 vezes entre o menor e o maior valor (Rio de Janeiro e Acre). Essa diminuição na diferença é importante porque pode estar apontando alguma mudança no padrão de execução da quota estadual, embora as disparidades entre os valores executados conclamem medidas urgentes de correção das desigualdades regionais.

Conforme exposto anteriormente, o cálculo realizado nas tabelas 5.14 e 5.15 apresenta um desvio, porque de 1999 a 2002, embora alguns estados já partilhassem os recursos do QESE com os municípios, a falta da informação precisa não permitiu inserir tais matrículas no cálculo. Por outro lado, desde 2004 ocorre a partilha automática conforme o número de matrículas. Esses fatores foram desconsiderados nas duas tabelas anteriores ao se adotar apenas as matrículas da rede estadual, no intuito de realizar uma análise comparativa com menores distorções. Dessa forma, a seguir apresenta-se o valor-aluno praticado no período, considerando a distribuição das quotas estaduais e municipais do salário-educação (QEMSE) entre as redes estadual e municipal de ensino, de 2004 a 2006, já reorganizada pela Lei 10.832/03.

Tabela 5.16 – Valor-aluno quota municipal (QMSE) e estadual (QESE) do salário-educação, por Unidade da Federação, de 2004 a 2006, em valores reais, conforme INPC dez/2007

R\$ 1,00

Unidade da Federação	Valor-aluno QESE	Valor-aluno QMSE	Valor-aluno QEMSE
Maranhão	14,14	14,53	14,45
Piauí	22,96	19,55	20,39
Acre	23,53	24,83	24,01
Paraíba	26,12	24,82	25,31
Tocantins	26,06	27,81	26,86
Pará	31,57	28,07	28,91
Amapá	27,90	32,05	28,94
Alagoas	35,26	27,55	29,52
Roraima	30,41	40,95	32,26
Rondônia	38,64	35,47	37,07
Ceará	43,44	36,02	37,14
Bahia	50,73	40,34	42,70
Rio Grande do Norte	47,81	45,07	46,12
Sergipe	52,87	50,57	51,45
Pernambuco	52,62	51,78	52,06
Mato Grosso	59,89	58,26	59,08
Amazonas	58,73	60,25	59,57
Mato Grosso do Sul	73,55	65,62	69,26
Goiás	75,96	78,36	77,17
Minas Gerais	94,44	96,83	95,54
Espírito Santo	128,53	121,61	124,66
Paraná	145,03	143,15	144,07
Santa Catarina	171,76	170,71	171,25
Rio Grande do Sul	179,38	167,30	173,62
Rio de Janeiro	280,79	233,26	246,94
Distrito Federal	330,43	0,00	330,43
São Paulo	322,82	352,06	334,72
Brasil	155,72	108,82	128,26

Fontes: SIAFI, INEP e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

O valor-aluno QEMSE por rede de ensino, executado entre 2004 e 2006, reforça os graves problemas de desigualdades regionais no Brasil. Novamente nos extremos entre os menores e maiores valores estão os estados do Norte/Nordeste e Sul/Sudeste/Distrito Federal, nas duas redes de ensino. Com menores valores por aluno, Maranhão, Piauí, Acre, Paraíba e Tocantins. Com maiores valores, São Paulo, Distrito Federal, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

A maior disponibilidade de recurso por aluno, na rede estadual, foi encontrada no Distrito Federal (R\$ 330,43), que representa 22 vezes mais recursos do que o apropriado pela rede estadual de menor valor-aluno, no período de 2004 a 2006, Maranhão (R\$ 14,14). A rede municipal de educação de São Paulo, maior beneficiária do valor-aluno QMSE (R\$ 352,06), assimila um valor 23 vezes maior do que o mínimo verificado nessa mesma rede de ensino, também no Maranhão (R\$ 14,53).

A literatura sobre federalismo fiscal tem destacado as desigualdades intra-regionais das unidades da federação como um dos grandes desafios dessa forma de organização do Estado. No que diz respeito ao valor-aluno quota estadual e municipal do salário-educação de 2004 a 2006, observa-se a reprodução de disparidades entre as redes de ensino das regiões. Assim, na região Norte, o Amazonas dispôs de 1,5 e 1,4 vezes mais recursos *per capita* do que as redes estadual e municipais do Acre, respectivamente. Na região Nordeste, Sergipe dispôs de um valor-aluno QESE 2,7 vezes maior do o Maranhão, assim como Pernambuco 2,6 vezes mais por aluno QMSE do que o Maranhão. São Paulo se apropriou de 3,4 e 2,6 vezes mais recursos por aluno do que as redes estadual e municipais de educação de Minas Gerais, respectivamente. No Sul, observou-se uma diferença entre Rio Grande do Sul e Paraná, representando 23% e 19% em favor do primeiro estado no que diz respeito à QESE e QMSE, respectivamente. A maior disparidade intra-regional é observada no Centro-Oeste, porque o Distrito Federal disponibilizou de 4,5 vezes mais recursos por aluno da QESE que a rede estadual do Mato Grosso, sendo menor a diferença entre as redes municipais de Goiás e Mato Grosso (34% a mais no valor-aluno QMSE de Goiás).

Considerando todas as unidades da federação, em nove estados o *per capita* quota municipal do salário-educação foi maior que o estadual (Maranhão, Acre, Tocantins, Amapá, Roraima, Amazonas, Goiás, Minas Gerais e São Paulo). As maiores diferenças observadas no valor-aluno entre as redes de ensino, com superioridade do valor-aluno QESE, foram encontradas em Alagoas (28%) e Ceará (21%). Ao contrário, com maior benefício para os municípios, as diferenças mais significativas no valor-aluno foram encontradas em Roraima (26%) e no Amapá (13%).

O conjunto de dados apresentados sobre valor-aluno da QEMSE reforça, como tratado nos capítulos anteriores, não somente a existência de disparidades no desenvolvimento socioeconômico *intra* e inter-regional, como também a efetiva desigualdade educacional, demandando, de forma contundente, que a União exerça seu papel supletivo e redistributivo em relação aos entes federados, sendo a quota federal do salário-educação (QFSE) designada para esse tipo de ação.

Como explicitado na Tabela 5.13, que também apresentou o valor-aluno QFSE por região, no período de 1995 a 2006, ficou evidente que significativa parte dos recursos foram executados na modalidade 90, diretamente pelo governo federal, por isso o valor-aluno QFSE no Centro-Oeste (R\$ 237,81) ficou muito superior ao das outras regiões, já que dos 35% executados na modalidade 90, 77% foram administrados centralizadamente pelo FNDE.

Por isso, somente a região Norte teve um valor-aluno QFSE de R\$ 53,17, próximo da média nacional (R\$ 54,21), as demais regiões valores menores: Sul, R\$ 26,50; Sudeste, R\$ 32,88 e Nordeste, R\$ 49,03. A compreensão desse padrão de distribuição exige a apresentação do valor-aluno QFSE por gestão e Unidade da Federação, o que se apresenta na tabela a seguir, classificada pela coluna 1995/2006.

Tabela 5.17 – Valor-aluno QFSE, por Unidade da Federação e gestão presidencial, de 1995 a 2006, em valores reais, conforme INPC dez/2007

	R\$ 1,00			
Unidade da Federação	1995/1999	1999/2003	2003/2007	1995/2006
Rio de Janeiro	27,46	13,90	17,08	19,10
Espírito Santo	30,21	14,84	23,29	22,76
Minas Gerais	35,16	14,72	20,74	23,46
Amazonas	27,41	16,70	31,53	25,39
Paraná	35,06	15,95	26,03	25,74
Rio Grande do Sul	33,12	20,05	26,28	26,41
Amapá	43,97	13,53	27,70	27,57
Santa Catarina	35,80	14,46	34,41	28,05
Goiás	37,95	26,90	25,60	30,06
Mato Grosso	52,57	18,28	27,51	31,62
Pernambuco	39,83	23,10	54,30	38,88
Bahia	40,99	41,68	43,34	42,04
Mato Grosso do Sul	62,37	19,55	46,46	42,24
São Paulo	44,53	60,03	27,48	44,40
Tocantins	52,86	25,83	57,20	44,45
Ceará	49,72	27,18	61,29	45,53
Rondônia	56,43	31,82	55,16	47,52
Sergipe	60,95	25,17	61,50	48,57
Alagoas	64,22	24,45	61,22	48,74
Roraima	64,01	39,74	46,51	49,06
Paraíba	70,76	26,50	69,61	54,00
Rio Grande do Norte	69,87	31,23	81,10	59,77
Acre	50,82	48,26	87,07	62,99
Piauí	66,38	33,31	91,72	63,11
Maranhão	57,00	44,00	95,62	65,86
Pará	47,71	81,12	75,21	69,16
Distrito Federal	885,74	1.410,67	2.177,44	1.470,68
Brasil	52,50	47,61	62,73	54,21

Fontes: SIAFI, INEP e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A análise dos dados da Tabela 5.17 reforça o que foi observado anteriormente na discussão da distribuição percentual dos recursos: existe uma distorção considerável que consiste no fato de os dados sistematizados no SIAFI não apresentarem o desmembramento dos recursos do Distrito Federal (DF) que estão relacionados à execução das ações administrativas e das políticas de repasses diretos pelo FNDE. Por conta disso, é enorme a diferença do valor-aluno quota federal do DF em relação aos demais estados. Como adiante se pretende desmembrar os recursos do DF, já que não representam o total de recursos repassados para aquele governo distrital, a seguir serão realizadas algumas comparações iniciais, mas que não pretendem ser conclusivas.

A primeira questão a ser destacada refere-se ao fato de que, no decorrer das gestões, de 1996 a 2006, existiu uma concentração maior no valor-aluno QFSE executado centralizadamente, resultando no crescimento considerável desse valor-aluno no Distrito Federal. Da gestão 1995/1998 para 1999/2002, observa-se um crescimento de 59%. De 1999/2002 para 2003/2006, de 54%. Da primeira para a terceira, o crescimento no valor-aluno QFSE foi de 146%.

Excluindo o Distrito Federal da análise, observa-se que os maiores valores, de 1995 a 2006, estão muito próximos da média nacional valor-aluno QFSE (R\$ 54,21). Os que têm valores acima da média nacional são: Pará, Maranhão, Piauí, Acre e Rio Grande do Norte. Com valores inferiores em mais de 50% da média nacional, no mesmo período, destacam-se: Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Amazonas, Paraná e Rio Grande do Sul. Esses dados já revelam uma tendência na execução da quota federal de priorização de estados localizados nas regiões mais carentes de desenvolvimento econômico.

Na primeira gestão (1995/1998), desconsiderando o Distrito Federal, os estados que têm valores por aluno QFSE acima da média nacional (R\$ 52,50) são Paraíba, Rio Grande do Norte, Piauí, Alagoas, Roraima, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Maranhão, Rondônia, Tocantins e Mato Grosso, em valores até 35% maiores. Nesse caso, nenhuma Unidade da Federação tem um valor-aluno menor que 50% da média nacional. Os menores valores estão no Amazonas, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Paraná.

Na segunda gestão (1999/2002), também excluindo o Distrito Federal, apenas o Pará, São Paulo e Acre têm valor-aluno QFSE acima da média nacional (R\$ 47,61). Entre as piores situações, com valores abaixo de 50% da média nacional encontram-se onze estados: Amapá, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Espírito Santo, Paraná, Minas Gerais, Amazonas, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Pernambuco.

Por fim, na terceira gestão analisada (2003/2006), acima da média nacional valor-aluno QFSE (R\$ 62,73), encontram-se Maranhão, Piauí, Acre, Rio Grande do Norte, Pará e Paraíba, em valores que variam de 11% a 52% de aumento. Entretanto, nove estados estão mais de 50% abaixo da média nacional: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Amapá, Goiás, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Mato Grosso do Sul.

Os dados até aqui apresentados sobre a execução do valor-aluno quota federal já permitiriam uma série de análises sobre os condicionantes e as conseqüências desse padrão de financiamento, entretanto, considerando que: 1) grande parte dos recursos da quota federal foi executada na modalidade 90 de aplicação - governo federal, 35%; 2) desta modalidade, 77% foi alocado para contabilização no Distrito Federal, de 1995 a 2006, com crescente concentração no decorrer das gestões: 45% na primeira, 70% na segunda e 99% na terceira; 3) tal concentração resulta em uma distorção enorme no valor-aluno executado entre as unidades da federação, foram definidas inúmeras estratégias de descentralização de tais recursos, com vistas à definição de um valor-aluno QFSE o mais próximo possível da realidade.

Assim, após a execução dos procedimentos de descentralização, detalhadamente expostos nas notas metodológicas apresentadas na introdução deste trabalho, chegou-se a novos cálculos do valor-aluno, embora somente para os anos em que foram disponibilizados dados detalhados da QFSE, de 2002 a 2006, como apresentado na tabela a seguir, classificada pela coluna valor-aluno com descentralização.

Tabela 5.18 - Distribuição total da quota federal do salário-educação, de 2002 a 2006, em valores reais e percentuais, convertidos pelo INPC de dez/2007, e valor-aluno QFSE, por Unidade da Federação, com e sem descentralização dos recursos

R\$ 1,00						
Tipo	Sem descentralização			Com descentralização		
UF	Valor Total	%	VI aluno	Valor Total	%	VI aluno
São Paulo	677.119.195,28	7,20	26,22	829.415.490,97	8,82	32,12
Rio de Janeiro	168.834.646,29	1,80	16,93	354.715.348,72	3,77	35,57
Minas Gerais	308.015.999,60	3,28	18,95	601.295.830,65	6,40	37,00
Espírito Santo	56.040.571,45	0,60	22,05	107.528.457,73	1,14	42,31
Paraná	182.946.145,13	1,95	23,60	330.157.136,69	3,51	42,60
Goiás	112.604.876,48	1,20	23,78	203.105.529,51	2,16	42,89
Rio Grande do Sul	181.679.742,16	1,93	23,48	339.803.260,08	3,61	43,92
Mato Grosso	73.845.485,09	0,79	25,99	136.222.159,10	1,45	47,94
Amapá	15.414.777,48	0,16	25,00	30.930.458,87	0,33	50,15
Santa Catarina	133.246.040,34	1,42	30,26	229.392.518,30	2,44	52,10
Amazonas	106.588.397,57	1,13	30,09	193.883.225,69	2,06	54,73
Mato Grosso do Sul	84.072.030,71	0,89	40,34	130.673.539,36	1,39	62,70
Bahia	717.895.163,60	7,64	45,54	1.056.291.228,71	11,24	67,01
Pernambuco	415.075.229,33	4,42	53,88	583.648.060,74	6,21	75,76
Rondônia	81.219.783,09	0,86	54,52	116.382.903,40	1,24	78,13
Ceará	471.009.603,45	5,01	58,44	651.914.928,82	6,94	80,89
Sergipe	113.125.445,57	1,20	59,27	158.005.114,03	1,68	82,78
Tocantins	79.703.097,62	0,85	58,80	112.769.826,46	1,20	83,19
Alagoas	202.997.865,68	2,16	59,87	283.481.463,91	3,02	83,61
Roraima	20.537.995,74	0,22	55,02	31.311.258,34	0,33	83,88
Paraíba	251.227.991,46	2,67	64,65	341.822.990,58	3,64	87,96
Pará	569.395.022,75	6,06	73,65	765.613.818,65	8,14	99,03
Rio Grande do Norte	222.242.120,55	2,36	80,30	282.681.531,06	3,01	102,13
Piauí	289.154.053,24	3,08	83,67	374.046.794,86	3,98	108,23
Maranhão	636.963.311,16	6,78	85,06	819.513.166,83	8,72	109,44
Acre	66.084.639,50	0,70	93,02	87.273.001,03	0,93	122,85
Distrito Federal	3.162.938.036,63	33,65	2.112,74	247.983.905,53	2,64	165,65
Total	9.399.977.266,95	100,00	60,30	9.399.862.948,62	100,00	60,30

Fontes: SIAFI, INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Inicialmente abordando pela distribuição percentual. Sem a descentralização dos recursos, observa-se que a maior parte da QFSE é executada no Distrito Federal, 33,65%. Também se apresentam em situação vantajosa na apropriação percentual a Bahia (7,6%), São Paulo (7,2%) e Maranhão (6,8%). Após a descentralização dos recursos do DF, verifica-se que a Bahia passa a se apropriar dos maiores percentuais dos recursos da QFSE (11,2%), seguida por São Paulo (8,2%), Maranhão (8,7%), Pará (8,1%) e Ceará (6,9%). No caso das menores apropriações, ainda sem a descentralização, as menores apropriações são verificadas

no Amapá (0,2%), Roraima (0,2%) e Espírito Santo (0,6%). Com a descentralização o Amapá (0,3%), Roraima (0,3) e Acre (0,9) passam a ser os que menos usufruem percentualmente dos recursos da QFSE.

Em relação ao valor-aluno quota federal do salário-educação, os maiores ganhos percentuais, de 2002 a 2006, após descentralização, foram verificados no Rio de Janeiro (110%), Amapá (101%), Minas Gerais (95%) e Espírito Santo (92%), mas em todos esses casos, tal aumento não permitiu o alcance da média nacional do período, de 2002 a 2006 (R\$ 60,30).

Sem a descentralização da QFSE apenas seis estados, além do DF, tinham um valor-aluno acima da média nacional (Maranhão, Acre, Piauí, Rio Grande do Norte, Pará e Paraíba). Com a descentralização, 16 estados passam a ter um valor-aluno quota federal maior que a média nacional: todos os estados do Nordeste do país, além do Distrito Federal, Acre, Pará, Rondônia, Tocantins e Mato Grosso do Sul e Roraima, acréscimo variando entre 4% e 174%. Ademais, com a execução descentralizada, nenhum estado assume um valor-aluno QFSE menor do que 53% da média nacional

Os maiores valores por aluno da QFSE recursos descentralizados passam a ser executados no Distrito Federal (R\$ 165,65), Acre (R\$ 122,85), Maranhão (R\$ 109,44), Piauí (R\$ 108,23), Pará (R\$ 99,03) e Rio Grande do Norte (R\$ 102,13). Os menores valores foram observados em São Paulo (R\$ 32,12), Rio de Janeiro (R\$ 35,57), Minas Gerais (R\$ 37,00), Espírito Santo (R\$ 42,31) e Paraná (R\$ 42,60).

Em síntese, os dados indicam que, se QESE termina acirrando as desigualdades regionais e intra-regionais, a QFSE parece desempenhar uma função supletiva e redistributiva. Entretanto, tal contribuição social representa um percentual, embora significativo, que não pode responder pelo padrão de financiamento executado pelo FNDE, sendo necessário, portanto, analisar a execução do valor-aluno da totalidade de seus recursos, assunto que será apresentado a seguir.

5.2.2 O valor-aluno FNDE após a descentralização

O cálculo do valor-aluno da totalidade dos recursos operados pelo FNDE sem a QESE, de maneira detalhada, por Unidade da Federação, só pode ser realizado, conforme alertado anteriormente, para os anos de 2001 a 2006. Neste caso, também foi necessária a descentralização dos recursos operados centralizadamente pelo FNDE, que representam 19,2% do total sob a responsabilidade da autarquia, como apresentado nas notas metodológicas do trabalho.

A tabela a seguir apresenta a distribuição total dos recursos do FNDE sem a QESE, de 2001 a 2006, em valores reais e percentuais, convertidos pelo INPC de dez/2007, e o valor-aluno, por Unidade da Federação, com e sem descentralização dos recursos, classificada pela coluna valor-aluno com descentralização.

Tabela 5.19 - Distribuição dos recursos do FNDE, sem a QESE, de 2001 a 2006, em valores reais e percentuais, convertidos pelo INPC de dez/2007, o valor-aluno, por Unidade da Federação, com e sem descentralização dos recursos

R\$ 1,00						
Tipo	Sem descentralização			Com descentralização		
Unidade da Federação	Valor Total	%	Valor-aluno	Valor Total	%	Valor-aluno
Minas Gerais	1.311.356.386,16	4,65	66,65	1.792.812.693,82	6,36	91,12
São Paulo	2.601.760.438,44	9,23	83,17	2.978.173.052,35	10,56	95,20
Paraná	705.021.482,52	2,50	75,70	950.308.245,00	3,37	102,04
Rio de Janeiro	894.702.576,03	3,17	74,72	1.229.781.663,33	4,36	102,71
Espírito Santo	246.339.791,55	0,87	79,90	334.660.851,41	1,19	108,54
Goiás	484.323.093,91	1,72	83,82	655.095.294,02	2,32	113,38
Santa Catarina	456.735.586,38	1,62	86,01	627.840.693,62	2,23	118,23
Mato Grosso	298.698.929,61	1,06	87,42	407.578.903,40	1,45	119,28
Amazonas	372.690.080,04	1,32	89,34	517.540.681,21	1,84	124,06
Rio Grande do Sul	981.052.784,81	3,48	105,18	1.287.271.942,43	4,57	138,02
Mato Grosso do Sul	266.548.064,44	0,95	106,46	352.351.811,66	1,25	140,73
Pernambuco	1.054.707.642,89	3,74	113,66	1.352.617.170,61	4,80	145,76
Amapá	79.480.246,98	0,28	108,49	107.885.959,33	0,38	147,26
Rondônia	221.233.329,50	0,78	123,52	282.753.288,01	1,00	157,86
Tocantins	215.169.377,31	0,76	128,21	274.644.662,82	0,97	163,65
Ceará	1.293.524.087,03	4,59	132,58	1.619.130.671,11	5,74	165,95
Paraíba	634.119.020,71	2,25	134,95	797.245.631,45	2,83	169,67
Sergipe	314.775.120,61	1,12	136,65	396.320.091,89	1,41	172,04
Bahia	2.730.584.512,12	9,68	141,58	3.358.807.468,73	11,91	174,15
Roraima	65.787.644,00	0,23	145,69	85.393.994,15	0,30	189,11
Rio Grande do Norte	530.395.347,82	1,88	157,79	645.928.928,43	2,29	192,16
Alagoas	638.969.230,56	2,27	157,51	783.522.265,57	2,78	193,15
Acre	151.061.529,24	0,54	178,18	187.753.832,84	0,67	221,46
Pará	1.933.796.489,98	6,86	208,57	2.284.116.179,40	8,10	246,35
Piauí	899.282.212,41	3,19	215,18	1.071.944.962,65	3,80	256,50
Maranhão	2.718.762.098,44	9,64	301,07	3.091.206.176,51	10,96	342,32
Distrito Federal	6.095.341.597,91	21,62	3355,66	723.531.585,63	2,57	398,32
Total	28.196.218.701,39	100,00	149,68	28.196.218.701,39	100,00	149,68

Fontes: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Analisando, inicialmente, por distribuição percentual, o maior impacto é no próprio Distrito Federal (DF), foco da descentralização, que deixou de se apropriar de 21,6% para

assimilar apenas 2,6% dos recursos do FNDE. Todas as demais unidades da federação tiveram crescimento.

A distribuição percentual de recursos não revela mudanças significativas na descentralização executada. Os maiores valores percentuais, com ou sem descentralização, exceto DF, foram verificados nos estados da Bahia (de 9,7% para 11,9%), Maranhão (9,6% para 11%), São Paulo (de 9,2% para 10,6%) e Pará (6,9% para 8,1%). Os menores valores percentuais apropriados foram nos estados de Roraima (de 0,23% para 0,96%), Amapá (0,28% para 1,14%), Acre (0,54% para 0,66%) e Tocantins (de 0,76% para 1,12%).

Obviamente, como observado anteriormente, a distribuição percentual pouco revela do significado desses recursos frente aos desafios enfrentados por cada estado, sendo necessário, sempre, analisar o valor-aluno disponibilizado para cada Unidade da Federação.

No caso dos maiores aumentos no valor-aluno, destacam-se aqueles estados que tiveram crescimentos superiores a 30%, após a descentralização: Amazonas, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso, Espírito Santo, Amapá, Goiás, Paraná, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Roraima. Entretanto, é importante destacar que destes, somente Roraima chegou a alcançar a média nacional valor-aluno FNDE, sem a quota estadual, de 2001 a 2006, ultrapassando-a em 28%.

As únicas unidades da federação que assumiram um valor-aluno FNDE, sem a quota estadual, que representa mais do que o dobro da média nacional foram Distrito Federal (R\$ 398,32) e Maranhão (R\$ 342,32). Com valores superiores em mais de 50%: Piauí (R\$ 256,50) e Pará (R\$ 246,35). Além destes, também se beneficiam com valores *per capita* acima da média nacional, de 2001 a 2006, os demais estados do Nordeste, com exceção de Pernambuco que teve um valor de R\$ 145,76, o Acre, Roraima, Tocantins e Rondônia.

Os estados que tiveram os menores valores por aluno FNDE no período foram São Paulo (R\$ 95,20), Minas Gerais (R\$ 91,12), Rio de Janeiro (R\$ 102,71) e Paraná (R\$ 102,04), justamente os que mais se beneficiam da quota estadual do salário-educação, não contemplada nos cálculos realizados nesta seção.

Dando sequência à análise do valor-aluno FNDE, a seguir são apresentados os valores por região, executados nos biênios 2001/2002, 2003/2004 e 2005/2006, após a descentralização. Ressalta-se que aqui também não será considerada a QESE e que os cálculos representam a média dos biênios.

Tabela 5.20 - Valor-aluno FNDE, após descentralização, sem a QESE, por região, por biênios, de 2001 a 2006, em valores reais, convertidos pelo INPC de dez/07
R\$ 1,00

Região	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2001/2006
Norte	190,78	194,08	264,49	216,67
Nordeste	163,46	191,83	237,58	196,29
Sudeste	71,07	74,90	112,91	86,00
Sul	84,92	100,35	171,81	118,53
Centro-Oeste	201,03	173,37	209,71	194,54
Brasil	126,65	138,50	185,72	149,68

Fontes: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Um primeiro aspecto a ser destacado é o aumento real do valor-aluno FNDE no decorrer dos biênios. Houve o crescimento de 9%, de 2001/2002 para 2003/2004, e de 25%, de 2003/2004 para 2005/2006. Em geral, do primeiro para o último período cresce 32%. Isto é importante porque denota maior compromisso do governo federal com o financiamento da educação básica, embora saibamos que tais esforços ainda estão bem aquém das necessidades de qualificação da oferta educacional, bastando observar o valor-aluno média nacional, de apenas R\$ 149,68.

De 2001 a 2006, as regiões Norte e Nordeste foram as que mais se beneficiaram com o valor-aluno FNDE. A região Sudeste teve menor apropriação nesse mesmo período. Dessa forma, tomando todo o período como referência, Norte, Nordeste e Centro-Oeste executaram recursos superiores à média nacional, em 45%, 31% e 29%, respectivamente. Os valores do Sudeste e Sul representam somente 58% e 79% da média nacional. Revezam na condição de maior valor-aluno: o Centro-Oeste no primeiro biênio e o Norte no segundo e terceiro biênios. A tabela a seguir apresenta a execução bienal, por Unidade da Federação, classificada, pela coluna 2001/2006.

Tabela 5.21 - Valor-aluno FNDE, após descentralização, sem a QESE, por Unidade da Federação, de 2001 a 2006, por biênio, em valores reais, convertidos pelo INPC de dez/07

	R\$ 1,00			
Unidade da Federação	2001/2002	2003/2004	2005/2006	2001/2006
Minas Gerais	78,55	87,17	108,36	91,12
São Paulo	81,88	83,00	121,76	95,20
Paraná	82,73	94,94	128,97	102,04
Rio de Janeiro	83,22	85,29	139,70	102,71
Espírito Santo	90,78	95,78	140,53	108,54
Goiás	104,08	100,60	137,64	113,38
Santa Catarina	93,19	121,32	140,88	118,23
Mato Grosso	103,70	98,60	155,59	119,28
Amazonas	110,51	108,58	150,54	124,06
Rio Grande do Sul	80,53	90,89	246,67	138,02
Mato Grosso do Sul	103,16	125,65	196,65	140,73
Pernambuco	122,73	136,04	179,92	145,76
Amapá	145,60	99,32	195,65	147,26
Rondônia	142,67	133,46	197,63	157,86
Tocantins	135,22	143,51	218,16	163,65
Ceará	132,00	156,59	212,46	165,95
Paraíba	122,42	163,37	226,34	169,67
Sergipe	133,85	159,57	225,33	172,04
Bahia	170,40	186,02	165,01	174,15
Roraima	183,82	165,29	217,06	189,11
Rio Grande do Norte	153,91	171,56	255,96	192,16
Alagoas	137,52	179,85	261,26	193,15
Acre	212,55	190,04	260,50	221,46
Pará	211,12	216,31	311,95	246,35
Piauí	180,86	266,26	331,27	256,50
Maranhão	268,05	339,81	423,10	342,32
Distrito Federal	588,33	299,36	295,93	398,32
Total	126,65	138,50	185,72	149,68

Fontes: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Analisando, inicialmente, por algumas tendências que se mantiveram, Minas Gerais esteve entre os menores valores por aluno FNDE recursos descentralizados, sem a QESE, no primeiro (2001/2002) e terceiro biênios (2005/2006), sendo acompanhado pelo Rio Grande do Sul e São Paulo, respectivamente. No segundo biênio (2003/2004) o menor valor foi de São Paulo, seguido Rio de Janeiro. Os menores valores dos três biênios representaram 62%, 60% e 58% da média nacional.

Considerando o número de estados que executaram um valor-aluno abaixo da média nacional, no primeiro biênio foram 13, no segundo 14 e no terceiro 11. Destacando apenas os valores que representaram até 80% da média nacional: no primeiro biênio, todos os estados do

Sul e do Sudeste do país. No segundo biênio, novamente todos os do Sudeste, dois estados do Sul (Rio Grande do Sul e Paraná), dois do Norte (Amapá e Amazonas) e dois do Centro-Oeste (Mato Grosso e Goiás). Por fim, no terceiro biênio, todos os estados do Sudeste, além do Paraná e Goiás e Santa Catarina.

Enfocando agora os valores executados pelos estados que se apropriaram dos maiores valores por aluno FNDE, recursos descentralizados, sem a QESE. No primeiro biênio (2001/2002), mais do que dobrando o valor-aluno, o Distrito Federal, que se apropriou de 4,7 vezes a média valor-aluno nacional, seguido pelo Maranhão, que executou 2,1 vezes aquele valor. Também com valores mais significativos, com percentuais superiores entre 35% e 68% da média nacional do biênio: Pará, Bahia, Piauí, Acre e Roraima.

O segundo biênio (2003/2004), dois primeiros anos do governo Lula, já aponta alguma mudança no padrão de financiamento do FNDE, principalmente com a queda considerável do valor-aluno executado no Distrito Federal, que passa a representar 2,2 vezes a média nacional, embora este valor ainda seja exorbitante para a diversidade de condições existentes no país. Ademais, Maranhão assume o primeiro lugar na relação dos maiores valores, representando 2,5 vezes a média nacional. Com valores superiores entre 37% e 92% da média nacional do segundo biênio, destacam-se Bahia, Pará, Piauí e Acre. A mudança mais significativa foi no valor do Piauí, que passou de 1,4 vezes a média nacional para 1,9.

Abordando agora o último biênio (2005/2006), dois últimos anos da primeira gestão do governo Lula, destaca-se a diminuição importante do valor-aluno executado no Distrito Federal, que passa a ser 1,6 vezes a média nacional, sendo o segundo maior valor-aluno do biênio. Em primeiro lugar continua o Maranhão, com 2,3 vezes a média nacional, seguido pelo Piauí (1,8), Pará (1,7), Rio Grande do Sul e Alagoas (ambos com 1,4).

Na proposta inicial desta pesquisa, pretendia-se correlacionar diretamente a distribuição dos recursos com o contexto político partidário, entretanto como os dados fornecidos pelos diferentes setores do MEC e pelo FNDE para a descentralização dos recursos executados na modalidade 90 (DF) estavam organizados pelo total de execução no estado, mesclando os valores repassados para estados, municípios, entidades privadas sem fins lucrativos e órgãos federais no próprio Distrito Federal, esta intenção não pôde se concretizar, como inicialmente planejado.

Como discutido anteriormente, são muitos fatores que determinam o processo de execução dos recursos, havendo muitos interesses e atores que, no âmbito de sua competência ou área de abrangência, buscam influenciar os critérios, seja no sentido de consolidar políticas voltadas à equalização das condições de oferta educacional, seja no sentido de angariar

benefícios para suas bases eleitorais, fortalecendo sua posição política ou seus próprios interesses econômicos, a exemplo das editoras e dos escritórios de elaboração de projetos.

Todavia, não são todas as políticas de assistência financeira do FNDE que estão afeitas a um padrão de execução que se torna permeável aos intervenientes político-partidários e econômicos. No sentido de avançar nesta reflexão, a seguir discute-se o peso das diferentes formas de transferências na execução dos recursos do FNDE.

5.3 A natureza das transferências do FNDE – entre o automático/universal e o voluntário

Conforme tratado no capítulo 4 desta tese, as ações do FNDE se distribuem entre transferências diretas, automáticas ou discricionárias. Além da execução da despesa conforme essas três modalidades de assistência financeira, o FNDE também executa despesas referentes às atividades-meio que oferecem estrutura para o exercício de suas funções. Atividade-meio aqui definida como as despesas que beneficiam, indiretamente, todos os entes federados com os quais o FNDE estabelece relação, portanto envolvem desde despesas com pessoal e administração até pesquisas que são realizadas com o objetivo de subsidiar a elaboração de políticas educacionais.

Partindo das quatro modalidades de despesas executadas pelo FNDE (meio, direta, automática e voluntária), os projetos/atividades foram classificados, como exposto no Anexo 1 desta tese. A seguir apresenta-se a execução das despesas do FNDE, de 1995 a 2006, excluindo-se as quotas estaduais e municipais do salário-educação, porque estas já têm critérios legais claramente predeterminados, que independem da política do governo, como tratado anteriormente.

Tabela 5.22 – Execução orçamentária da despesa do FNDE, empenho liquidado, por tipo de aplicação, sem a QESE, em valores nominais, de 1995 a 2006

R\$ 1,00

Ano	Meio	Direta	Automática	Voluntária	Total
1995	22.090.200,18	231.302.900,00	229.048.200,00	512.495.704,86	994.937.005,04
1996	36.597.032,00	152.499.999,00	259.743.000,00	878.382.390,00	1.327.222.421,00
1997	51.157.934,64	299.924.180,95	631.939.242,00	414.886.820,35	1.397.908.177,94
1998	203.577.048,00	494.143.130,00	1.516.952.460,00	548.093.793,00	2.762.766.431,00
1999	67.605.963,00	321.374.906,00	1.860.080.046,00	241.089.806,00	2.490.150.721,00
2000	99.704.734,00	515.124.948,00	1.801.553.742,00	519.297.834,00	2.935.681.258,00
2001	62.034.550,83	626.027.000,90	1.866.614.354,38	398.748.252,09	2.953.424.158,20
2002	64.455.917,84	324.653.125,08	1.892.792.001,32	378.267.811,48	2.660.168.855,72
2003	86.542.163,23	757.352.534,15	2.177.591.373,74	438.029.699,63	3.459.515.770,75
2004	121.611.794,54	649.306.752,41	2.701.815.541,07	487.883.006,49	3.960.617.094,51
2005	153.527.421,22	608.220.554,36	3.092.150.685,49	1.199.731.733,85	5.053.630.394,92
2006	190.748.805,08	827.887.894,32	3.068.527.564,50	1.398.410.450,57	5.485.574.714,47

Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Obs.: existe uma diferença entre os dados de execução dos anos de 1999 e 2000, apresentados na tabela, e os dados extraídos das fontes do SIAFI Operacional, que diz respeito a não inclusão dos recursos do Programa de Garantia de Renda Mínima, executados pelo FNDE nesses anos, nos valores de R\$ 39.141.505,02 e R\$ 165.110.874,75, respectivamente.

No decorrer dos 12 anos retratados a maior parte dos recursos, em média 59%, foi aplicada em programas de transferência automática. Na realidade, este tipo de assistência passa a ser majoritário após 1998. Em 1995 e 1996, predominavam as transferências voluntárias, com 51% e 66% do total gerido, respectivamente. Em 1997, já se anuncia uma mudança, pois as voluntárias passam a representar 30% do total aplicado. A extinção da FAE, com conseqüente transferência da gestão da merenda escolar para o FNDE, e a instituição do FUNDEF são aspectos significativos no processo de mudança no padrão de financiamento da autarquia nesse período.

Em geral, de 1995 a 2006, as transferências diretas representaram 16%, abaixo das voluntárias, que significaram 21% do total administrado. As despesas com pessoal, estrutura e pesquisas, entre outras, classificadas como atividade-meio, representaram, no mesmo período, cerca de 3% do total administrado pelo FNDE. O gráfico a seguir expõe a evolução da participação das quatro formas de utilização dos recursos no período analisado.

Gráfico 5 – Evolução percentual da execução orçamentária da despesa do FNDE, empenho liquidado, por tipo de aplicação (automáticas, diretas, voluntárias e atividades-meio), de 1995 a 2006

Fontes: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE.

O gráfico revela que o movimento de ascensão das transferências automáticas está relacionado com a queda nas transferências voluntárias, uma vez que a variação observada no percentual de recursos aplicados nas atividades-meio é praticamente insignificante. No mesmo sentido, sendo o PNLD o principal programa de repasse direto, representando 79% do total dessa forma de assistência, de 1995 a 2006, as variações decorrem do processo de aquisição, já que este é claramente influenciado pelo sistema de reposição dos livros didáticos, que não é anual.

Em relação às transferências automáticas, o PNAE é o principal programa, que representou 44% de transferências automáticas, de 1995 a 2006. Composto com o PNAE em maior representatividade no percentual gasto com essa modalidade de assistência, aparecem a complementação do FUNDEF (24%), o PDDE (17%) e o Programa Recomeço/Fazendo Escola (10%).

Em relação às transferências diretas e automáticas, é importante lembrar que a maior parte delas tem caráter de atendimento universal, embora algumas prevejam diferenciais nos valores transferidos, no sentido de alcançar maior equalização nas condições da oferta, conforme tratado no capítulo 4 deste trabalho.

Analisando por gestão, é possível verificar que nos primeiros anos da gestão 1995/1998, primeira de FHC, a maior parte dos recursos destinada à assistência financeira do FNDE foi executada por meio de convênios, em detrimento de repasses diretos ou automáticos, situação que foi se modificando após 1997, devido à incorporação do PNAE ao FNDE, antes sob gestão da FAE, e com a instituição do FUNDEF, como dito anteriormente. De 1995 a 1998, em média, 41% dos recursos foram transferidos de forma automática, 36% voluntárias, 18% direta e 5% despendida em atividade-meio.

Na segunda gestão analisada, 1999/2002, ainda sob governo de FHC, a tendência de decréscimo dos repasses voluntários fica evidente, representando 14% dos recursos administrados pelo FNDE. Os repasses automáticos assumiram a liderança, com 67% do total administrado dessa forma, seguido pelos repasses diretos (16%). As atividades-meio incorporaram apenas 3% dos recursos geridos pelo órgão.

Na terceira gestão, 2003/2006, se manteve a maior parte dos recursos sendo transferidos de maneira automática (61%), mas com queda na participação. Também se verifica que ocorreu um aumento nos repasses voluntários, que passaram a representar 20% do total administrado. O aumento da participação da assistência financeira voluntária pode ser justificado pela transferência dos projetos de cooperação internacional (PROMED e PROEP) para a órbita do FNDE, assim como pela instituição do Programa Nacional de Inclusão de Jovens, sob responsabilidade da Secretária-Geral da Presidência da República, mas com gestão orçamentária pelo FNDE. As atividades-meio representaram 3% e os repasses diretos representaram 16%.

Como exposto no capítulo anterior deste trabalho, as transferências diretas e automáticas, em geral, têm critérios mais transparentes, principalmente quando se utilizam das matrículas como fator determinante do valor *per capita* a ser transferido, mesmo que, como muita justeza, tenham outros fatores complementares que garantem os necessários diferenciais da política de assistência do governo federal para as diferentes regiões ou públicos atendidos.

O aspecto de maior polêmica na política de assistência financeira do FNDE continua sendo o alto grau de discricionariedade em relação às transferências voluntárias, seja porque os critérios são amplos, seja porque os recursos são escassos e insuficientes para atender às necessidades dos estados e municípios. Isto permite ao gestor público definir suas preferências de atendimento. A assistência direta e automática que, juntas, representaram 76% do total administrado pelo FNDE, de 1995 a 2006, têm critérios que parecem adequados para o combate do problema das desigualdades sociais e educacionais.

Entretanto, a análise da função supletiva e redistributiva da União em relação aos estados e municípios, precisa perpassar pela questão das transferências voluntárias, devido à histórica polêmica em relação à sua permeabilidade aos interesses político-partidários, já retratados neste trabalho.

Analisar as transferências voluntárias requer sua desagregação por Unidade da Federação, mas os dados disponibilizados pelo SIAFI só permitiram analisar a distribuição detalhada desses recursos no período de 2001 a 2006. No sentido de evitar a adoção de critérios para a cotização dos recursos de transferência voluntária, como feito para a totalidade administrada pelo FNDE, apresentado nas tabelas anteriores, optou-se por considerar, neste momento, exclusivamente, os montantes descentralizados para estados e municípios, nas modalidades 30 e 40 de aplicação, respectivamente. Como os dados são parciais, serão apresentados por biênios, quais sejam o último biênio da segunda gestão de FHC e os dois da primeira gestão de Lula, conforme valor-aluno, expresso na tabela a seguir, classificada pela coluna 2005/2006.

Tabela 5.23 – Valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, nas modalidades 30 e 40 de aplicação (estados, DF e municípios), em valores reais, conforme INPC dezembro/2007, por Unidade da Federação, em biênios, de 2001 a 2006

Unidade da Federação	R\$ 1,00					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Minas Gerais		2,40		3,67		11,57
Paraná		4,13		3,93		15,43
São Paulo		3,81		2,69		15,92
Santa Catarina		6,81		21,41		20,85
Espírito Santo		4,19		6,39		25,76
Bahia		6,28		9,02		26,35
Goiás		17,99		14,81		28,89
Amazonas		18,27		8,31		30,50
Rio de Janeiro		2,50		2,04		30,62
Pará		5,48		6,95		31,04
Ceará		9,83		28,33		32,97
Pernambuco		7,76		11,37		36,59
Distrito Federal		3,61		2,61		38,42
Mato Grosso		19,29		10,20		40,85
Rondônia		18,65		13,61		48,65
Maranhão		11,77		24,31		48,66
Paraíba		16,12		29,36		51,33
Mato Grosso do Sul		18,61		25,56		56,21
Sergipe		13,83		28,77		57,12
Rio Grande do Norte		16,85		24,48		64,53
Amapá		56,96		11,71		70,52
Alagoas		17,45		30,25		72,57
Acre		40,05		23,01		76,08
Tocantins		26,10		13,32		77,37
Roraima		39,15		20,93		88,17
Piauí		14,61		53,71		97,91
Rio Grande do Sul		2,66		5,85		113,66
Brasil		8,04		11,65		35,55

Fontes: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

O primeiro aspecto a ser destacado refere-se ao baixo valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, nos biênios retratados, 2001/2002, 2003/2004 e 2005/2006, R\$ 8,04, R\$ 11,65 e R\$ 35,55, respectivamente. Obviamente, pode ser observado um aumento considerável no valor-aluno do primeiro para o terceiro biênio, porque o valor foi quadruplicado.

No primeiro biênio retratado (2001/2002), dois últimos anos do governo FHC, foram diretamente beneficiados com dos recursos de transferências voluntárias, com maiores valores

por aluno, estados da região Norte do país: Amapá (R\$ 56,96), Acre (R\$ 40,05) Roraima (R\$ 39,15) e Tocantins (R\$ 26,10), seguido por Mato Grosso (R\$ 19,29).

No segundo biênio (2003/2004), primeiros dois anos do governo Lula, quatro estados da região Nordeste foram mais beneficiados com valor-aluno transferências voluntárias do FNDE: Piauí (R\$ 53,71), Alagoas (R\$ 30,25), Paraíba (R\$ 29,36), Sergipe (R\$ 28,77) e Ceará (R\$ 28,33) seguidos por Mato Grosso do Sul (R\$ 25,56).

No terceiro biênio (2005/2006), como valores significativamente mais elevados, foram mais beneficiados, em ordem decrescente, Rio Grande do Sul (R\$ 113,66), Piauí (R\$ 97,91), Roraima (R\$ 88,17), Tocantins (R\$ 77,37), Acre (R\$ 76,08) e Alagoas (R\$ 72,57).

Em situação oposta, com menor apropriação dos recursos da assistência financeira voluntária descentralizada, aparece Minas Gerais, nos primeiro e terceiro biênios, e Rio de Janeiro, no segundo biênio. Embora exista um reposicionamento de alguns estados, Minas Gerais, São Paulo e Paraná estão entre os seis menores valores por aluno transferência voluntária nos três biênios.

De toda a seqüência de distribuição dos valores por aluno analisada, a mudança mais significativa de posição na forma de apropriação dos recursos foi observada no Rio Grande do Sul, uma vez que este foi um dos estados que, nos primeiros biênios, esteve entre seis menos beneficiados. No terceiro biênio (2005/2006), simplesmente o Rio Grande do Sul passa a ter o maior valor-aluno transferências voluntárias (R\$ 113,66), cerca de 14% maior do que o segundo beneficiado, Piauí (R\$ 97,91). Esta situação remete aos intervenientes político-partidários na distribuição dos recursos de transferências voluntárias, já que o Rio Grande do Sul, embora estivesse sob a gestão do PSDB no período, compunha uma frente de grande interesse político do PT, até porque Tarso Genro foi ministro da Educação entre 2004 e 2005, ainda tendo grande influência sobre o MEC, assim como em várias instâncias do governo federal. No mesmo sentido, o Piauí, segundo maior beneficiado, tinha um membro do PT à frente do governo do Estado no período.

Esta realidade incita a análise sobre os intervenientes político-partidários a partir da relação entre valor-aluno transferência voluntária e o partido gestor do ente contemplado com os recursos. Pelas limitações dos dados, que não foram desagregados por municípios, não será possível fazer esse exercício para os recursos geridos pela modalidade 40 de aplicação (municípios), no entanto as planilhas do SIAFI oferecem condições para analisar essa distribuição entre estados e Distrito Federal (modalidade 30), expresso na tabela a seguir, classificada pela coluna 2005/2006.

Tabela 5.24 – Valor-aluno transferências voluntárias do FNDE, na modalidade 30 de aplicação (estados e Distrito Federal), em valores reais, conforme INPC de dez/2007, por Unidade da Federação, em biênios, de 2001 a 2006

	R\$ 1,00		
Unidade da Federação	2001/2002	2003/2004	2005/2006
Minas Gerais	0,01	2,37	11,34
São Paulo	0,00	0,90	12,41
Paraná	1,65	1,76	17,24
Santa Catarina	2,14	32,06	32,10
Goiás	16,16	18,14	35,20
Rio de Janeiro	1,72	2,23	35,75
Espírito Santo	0,69	6,92	38,20
Distrito Federal	3,61	2,61	38,42
Mato Grosso	17,70	13,39	45,58
Amazonas	9,35	12,07	50,30
Rondônia	14,76	16,56	53,85
Pernambuco	7,03	18,66	67,39
Mato Grosso do Sul	16,75	34,85	76,15
Bahia	6,65	22,47	76,20
Amapá	31,70	11,43	81,11
Pará	6,14	18,69	83,10
Roraima	37,64	22,91	83,61
Acre	35,72	33,32	87,58
Rio Grande do Norte	15,78	43,99	105,65
Paraíba	15,12	60,31	106,74
Tocantins	17,56	13,50	107,90
Sergipe	15,63	58,67	111,61
Ceará	8,45	124,89	117,98
Maranhão	12,74	81,47	182,01
Rio Grande do Sul	0,38	1,58	183,55
Alagoas	29,38	107,58	198,65
Piauí	16,80	175,24	355,25
Brasil	5,65	18,93	57,46

Fonte: SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese

Inicialmente é interessante destacar que, embora os dados da Tabela 5.24 sejam apenas das redes estaduais e distrital de educação, seus valores, com exceção do biênio 2001/2002, são maiores que aqueles verificados na Tabela 5.23, que apresenta os dados de execução dos recursos para todos estados e municípios. Isto ocorre porque, nos biênios 2003/2004 e 2005/2006, as redes estaduais assimilaram a maior parte dos recursos das transferências voluntárias, mesmo tendo um menor número de matrículas no ensino fundamental: 71% e 66% dos recursos e 44% e 41% das matrículas, respectivamente.

Tratando inicialmente do primeiro biênio (2001/2002), representando os dois últimos anos do governo FHC, pode-se verificar que os cinco maiores valores por aluno foram Roraima, Alagoas, Amapá, Acre e Mato Grosso, estados que tinham à frente governadores pertencentes às seguintes legendas: PPB, PSB, PSB, PT e PMDB, respectivamente.¹⁷³ Esses gestores foram eleitos em 1998, para gestão de 1999/2002, paralelamente à eleição de FHC e do grupo governista composto por uma coligação do PSDB com PFL/PPB/PTB/PSD. Dessa forma, de fato o maior valor-aluno recursos de transferências voluntárias do FNDE (Roraima R\$ 37,64) foi encaminhando para um estado que compunha o rol de apoios do presidente, mas isso não foi regra para os demais maiores valores. No mesmo sentido, é necessário ressaltar que, dentre os menores valores executados neste biênio (2001/2002), estiveram os estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, respectivamente governados pelos partidos PSDB, PMDB, PT e PSDB. Esses dados indicam que embora não possam ser negados os intervenientes político-partidários que dizem respeito à filiação, concomitantemente existem outros condicionantes no processo de distribuição de recursos voluntários, sejam relacionados a negociações políticas, sejam critérios estabelecidos pelas resoluções no sentido de atendimento de estados mais necessitados ou da qualidade das propostas apresentadas.

No segundo biênio (2003/2004), as sete redes estaduais de educação que executaram os maiores valores por aluno recursos voluntários foram do Nordeste (ficaram fora apenas Bahia e Pernambuco). Os cinco maiores valores foram no Piauí, Ceará, Alagoas, Maranhão e Paraíba. Aqui também o estado mais beneficiado (Piauí) tinha como governador um membro do partido do presidente da República (PT), mas não é caso dos demais, governados na época pelo PSDB (Ceará), PSB (Alagoas) e PFL (Maranhão e Sergipe).

No terceiro biênio (2005/2006), mantém-se a preponderância do Piauí na apropriação dos recursos, assim como a presença de Alagoas, Maranhão e Ceará, entre os mais beneficiados, porém a novidade é a incorporação do Rio Grande do Sul, governado pelo PT, com o terceiro maior valor-aluno recursos descentralizados para as redes estaduais e distrital de educação!

Embora seja inquestionável a necessidade de o Piauí receber de recursos suplementares da União, não há outra justificativa, que não seja de cunho político-partidário, para que ele tenha valores superiores em 44% e 48% em relação ao executado em Alagoas e no Maranhão, respectivamente. Da mesma forma, não se justifica com discussão de equidade

¹⁷³ NICOLAU, Jairo. *Dados eleitorais do Brasil* (1982-2004). Disponível em: <http://jaironicolau.iuperj.br/jairo2006/port/main_arqnovovoyout.html>. Acesso em: 13 set. 2008.

o fato de o valor-aluno transferências voluntárias executado no Rio Grande do Sul ser significativamente maior que grande parte dos estados do Norte e Nordeste do país!

A forma de execução dos recursos voluntários, expressa nos valores por aluno realizados nas diferentes unidades da federação, confirma as críticas feitas tanto pelos entrevistados nesta pesquisa quanto pelos autores por ela tomados como referências para discutir a política de financiamento da educação executada pelo FNDE (CASTRO, 2000; PARENTE, 2001, dentre outros), como tratado no capítulo anterior deste trabalho.

Dando sequência à análise sobre os valores operados pelo FNDE, pretende-se avançar na problematização do cumprimento da função supletiva e redistributiva do governo federal, por meio do FNDE, em relação aos entes federados, desvelando se, de fato, existe pertinência dos critérios de distribuição adotados com a função equalizadora de oportunidades educacionais previstas para a União no pacto federativo brasileiro.

5.4 O FNDE e as desigualdades socioeconômicas e educacionais

Nesta parte final do capítulo pretende-se discutir se a distribuição dos recursos do FNDE tem viabilizado ao governo federal o cumprimento de sua função supletiva e redistributiva em relação aos estados, Distrito Federal e municípios no que se refere ao ensino fundamental, já que a maior parte dos recursos da autarquia é direcionada para esta etapa da educação básica, sendo suas matrículas adotadas como o indicador de distribuição utilizado para o cálculo do valor-aluno nesta tese, como exposto anteriormente. Para a avaliação do exercício da função supletiva do FNDE será relacionada a distribuição dos recursos da autarquia, materializada no valor-aluno, com alguns indicadores de desenvolvimento: o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), o Índice de Exclusão e a média entre taxa de escolaridade e de alfabetização, os quais foram apresentados e discutidos no capítulo 2 e 3 desta tese.

Vale relembrar que o IDH-M inclui os indicadores esperança de vida ao nascer, taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais, taxa de matrícula e renda familiar *per capita* (média municipal). O Índice de Exclusão inclui os índices de pobreza, emprego formal, desigualdade social, alfabetização, escolaridade, presença juvenil (percentual da população até 19 anos idade) e violência (proporção de homicídios por cem mil habitantes).

A partir de uma análise dos principais indicadores adotados, pretende-se, inicialmente, verificar a coerência entre eles na definição das condições de desenvolvimento humano nas diferentes unidades da federação (UFs). Para isso, foi realizada uma classificação dos estados e Distrito Federal, tomando como referência a divisão das UFs a cada 20%, dos melhores

indicadores para os piores, deixando, portanto, no grupo dos piores indicadores, sete estados, já que temos 27 unidades da federação. Dessa forma, cada bloco foi classificado com um nível, de 1 a 5, estando no nível 1 aquelas UFs com pior situação e, no nível 5, aquelas com melhores indicadores de desenvolvimento.

Quadro 14 – Classificação das unidades da federação em níveis de desenvolvimento humano, conforme IDH-M, Índice de Exclusão e taxa de analfabetismo e escolarização, em 2000

Níveis de Desenvolvimento	Unidades da Federação		
	IDH-M	Índice de Exclusão	Taxas de analfabetismo e escolarização (média)
Nível 1	Maranhão Alagoas Piauí Paraíba Sergipe Bahia Acre	Maranhão Alagoas Piauí Pernambuco Ceará Sergipe Paraíba	Alagoas Piauí Maranhão Paraíba Ceará Acre Sergipe
Nível 2	Ceará Pernambuco Rio Grande do Norte Tocantins Amazonas	Acre Bahia Pará Amazonas Tocantins	Rio Grande do Norte Bahia Pernambuco Tocantins Pará
Nível 3	Pará Rondônia Roraima Amapá Espírito Santo	Amapá Roraima Rio Grande do Norte Rondônia Mato Grosso do Sul	Amazonas Rondônia Roraima Amapá Mato Grosso
Nível 4	Mato Grosso do Sul Minas Gerais Goiás Mato Grosso do Sul Paraná	Espírito Santo Mato Grosso Goiás Minas Gerais Paraná	Minas Gerais Goiás Mato Grosso do Sul Espírito Santo Paraná
Nível 5	Rio de Janeiro Rio Grande do Sul São Paulo Santa Catarina Distrito Federal	Rio de Janeiro São Paulo Rio Grande do Sul Santa Catarina Distrito Federal	Rio Grande do Sul Santa Catarina São Paulo Rio de Janeiro Distrito Federal

Fontes: Índice de Exclusão e Atlas do Desenvolvimento Humano. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Embora existam diferenças na classificação das UFs, algumas coincidências e regularidades de categorização podem ser observadas: nos extremos existe pleno acordo dos indicadores em relação aos melhores índices de desenvolvimento humano verificados no Distrito Federal e nos estados de Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Há constância dos estados com os piores indicadores: Alagoas, Piauí, Maranhão, Paraíba e Sergipe. Da mesma forma, os índices revelam que Paraná, Minas Gerais e Goiás

estão mais próximos de uma situação positiva na condição de desenvolvimento. Nesse mesmo sentido, embora com perspectiva de mudança desfavorável, aproximam-se do nível 1 o Acre e Ceará, já apontados em dois dos indicadores adotados como nível 1, assim como Pernambuco e Bahia, indicados uma vez como nível 1.

No sentido de buscar elementos para problematizar se a União exerce sua função supletiva e redistributiva voltada à educação básica pelas ações de assistência financeira geridas pelo FNDE, procurou-se classificar as unidades da federação a partir destes três indicadores, que serviram de base para criar um novo indicador aqui chamado de Índice de Desenvolvimento Composto (IDC), que representa a média dos três indicadores adotados (IDH-M, Índice de Exclusão e média das taxas de analfabetismo e escolarização), ou seja, confere a cada um o peso 1/3. Embora o IDH-M e o Índice de Exclusão já incluam dados educacionais, a adoção da média entre taxa de escolarização e de analfabetismo teve por objetivo reforçar os aspectos educacionais na classificação realizada pelo IDC.

A partir do cálculo do Índice de Desenvolvimento Composto, todas as unidades da federação foram classificadas, em ordem decrescente, para sua confrontação com o valor-aluno calculado neste trabalho, apresentados em três tabelas que contêm os seguintes dados:

- 1) Valor-aluno FNDE, sem a QEMSE; valor-aluno quota federal do salário-educação e valor-aluno transferências voluntárias do período de 2001 a 2006;
- 2) Valor-aluno FNDE, sem a QEMSE, do último biênio da segunda gestão de FHC (2001/2002) e do último biênio da primeira gestão de Lula (2005/2006);
- 3) Valor-aluno transferências voluntárias para governos estaduais, municipais e distrital do último biênio da segunda gestão de FHC (2001/2002) e do último biênio da primeira gestão de Lula (2005/2006).

A primeira tabela é uma síntese geral que apresenta o resultado do Índice de Desenvolvimento Composto (IDC); a classificação do IDC, em ordem decrescente; o valor-aluno FNDE, média de 2001 a 2006, sem a QEMSE; o valor-aluno quota federal do salário-educação, média de 2002 a 2006; e o valor-aluno transferências voluntárias, média 2001 a 2006. É importante esclarecer que a QEMSE não está sendo considerada porque não está articulada com qualquer princípio redistributivo.

Tabela 5.25 – Correlação entre a classificação das unidades da federação a partir do Índice de Desenvolvimento Composto (IDC); valor-aluno FNDE sem a QEMSE, de 2001 a 2006; valor-aluno QFSE, de 2002 a 2006; e valor-aluno transferências voluntárias para estados e municípios, de 2001 a 2006

Classificação no IDC	Unidade da Federação	Índice de Desenvolvimento Composto	Valor- aluno FNDE 2001/2006	Valor-aluno QFSE 2002/ 2006 R\$ 1,00	Valor-aluno Transferências Voluntárias 2001/ 2006 R\$ 1,00
27	Distrito Federal	0,869	398,32	165,65	14,62
26	Santa Catarina	0,778	118,23	52,10	16,28
25	São Paulo	0,771	95,20	32,12	7,37
24	Rio Grande do Sul	0,762	138,02	43,92	39,82
23	Rio de Janeiro	0,760	102,71	35,57	11,71
22	Paraná	0,708	102,04	42,60	7,78
21	Minas Gerais	0,656	91,12	37,00	5,81
20	Mato Grosso	0,648	119,28	47,94	23,44
19	Goiás	0,647	113,38	42,89	20,32
18	Espírito Santo	0,635	108,54	42,31	11,90
17	Mato Grosso do Sul	0,614	140,73	62,70	33,00
16	Amapá	0,570	147,26	50,15	46,42
15	Roraima	0,565	189,11	83,88	49,93
14	Rondônia	0,557	157,86	78,13	26,94
13	Amazonas	0,504	124,06	54,73	19,27
12	Pará	0,481	246,35	99,03	14,46
11	Tocantins	0,478	163,65	83,19	37,82
10	Rio Grande do Norte	0,462	192,16	102,13	34,51
9	Bahia	0,440	174,15	67,01	13,11
8	Acre	0,430	221,46	122,85	46,70
7	Pernambuco	0,428	145,76	75,76	18,33
6	Sergipe	0,423	172,04	82,78	32,83
5	Ceará	0,407	165,95	80,89	23,45
4	Paraíba	0,390	169,67	87,96	31,92
3	Piauí	0,344	256,50	108,23	53,73
2	Maranhão	0,330	342,32	109,44	27,91
1	Alagoas	0,320	193,15	83,61	40,20
	Brasil	0,555	149,68	60,30	18,12

Fontes: Índice de Exclusão, Atlas do Desenvolvimento Humano, SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

O Índice de Desenvolvimento Composto mantém o princípio de classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). As piores condições são expressas nos menores valores e as melhores nos maiores, por isso se classificam em ordem decrescente. Os melhores índices de desenvolvimento foram verificados no Distrito Federal, Santa Catarina,

São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. No extremo oposto, com as piores condições: Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba, Ceará, Sergipe e Pernambuco.

Considerando a distribuição do total dos recursos geridos pelo FNDE, de 2001 a 2006, sem a QEMSE, se verifica que estão entre as sete unidades da federação mais beneficiadas apenas três que têm os piores indicadores: Maranhão, Piauí e Alagoas, havendo diferenças consideráveis no total apropriado por cada uma. Também se destaca o fato de o Distrito Federal ter o maior valor-aluno FNDE, o que não se justifica por qualquer critério de equidade, exigindo uma reflexão do MEC em relação aos seus critérios de distribuição.

Este padrão desigual de distribuição dos recursos se repete na gestão da quota federal do salário-educação, cujos valores por aluno praticados, de 2002 a 2006, terminou por deixar o Distrito Federal na melhor situação, contemplando apenas dois estados que têm os piores índices de desenvolvimento com os recursos mais consideráveis por aluno: Maranhão e Piauí. Embora a quota federal do salário-educação, como tratado anteriormente, tenha por objetivo principal a correção das desigualdades educacionais regionais, os dados indicam que essa quota tem realizado tal correção de maneira muito incipiente.

No caso das transferências voluntárias para os governos estaduais, municipais e distrital, o desempenho da função supletiva se apresenta mais precário ainda. Embora o Distrito Federal já não apareça aqui entre os mais beneficiados, apenas dois estados dos sete mais pobres receberam maiores valores por aluno (Piauí e Alagoas), e um dos cinco com os melhores indicadores vem compor o grupo dos sete maiores valores por aluno: o Rio Grande do Sul.

A sistematização dos dados de 2001 a 2006, expressa em valores por aluno por Unidade da Federação, evidencia um padrão de financiamento pouco compatível com a função supletiva e redistributiva que se atribui ao FNDE. Dando seqüência à análise, seguir são apresentados os dados de execução do valor-aluno FNDE nos biênios 2001/2002 e 2005/2006, nos últimos anos das gestões analisadas, dos governos FHC e Lula.

Tabela 5.26 - Relação entre a classificação do Índice de Desenvolvimento Composto (IDC) e o valor-aluno FNDE, por biênio (2001/2002 e 2005/2006)

Classificação IDC	Unidade da Federação	R\$ 1,00			
		2001/2002		2005/2006	
		Valor- aluno	Classificação valor-aluno	Valor- aluno	Classificação valor-aluno
27	Distrito Federal	588,33	27	295,93	24
26	Santa Catarina	93,19	7	140,88	7
25	São Paulo	81,88	3	121,76	2
24	Rio Grande do Sul	80,53	2	246,67	20
23	Rio de Janeiro	83,22	5	139,70	5
22	Paraná	82,73	4	128,97	3
21	Minas Gerais	78,55	1	108,36	1
20	Mato Grosso	103,70	9	155,59	9
19	Goiás	104,08	10	137,64	4
18	Espírito Santo	90,78	6	140,53	6
17	Mato Grosso do Sul	103,16	8	196,65	13
16	Amapá	145,60	19	195,65	12
15	Roraima	183,82	23	217,06	16
14	Rondônia	142,67	18	197,63	14
13	Amazonas	110,51	11	150,54	8
12	Pará	211,12	24	311,95	25
11	Tocantins	135,22	16	218,16	17
10	Rio Grande do Norte	153,91	20	255,96	21
9	Bahia	170,40	21	165,01	10
8	Acre	212,55	25	260,50	22
7	Pernambuco	122,73	13	179,92	11
6	Sergipe	133,85	15	225,33	18
5	Ceará	132,00	14	212,46	15
4	Paraíba	122,42	12	226,34	19
3	Piauí	180,86	22	331,27	26
2	Maranhão	268,05	26	423,10	27
1	Alagoas	137,52	17	261,26	23
	Brasil	126,65		185,72	

Fontes: Índice de Exclusão, Atlas do Desenvolvimento Humano, SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

Observe que a tabela classifica, também, o valor-aluno por biênio. Assim, caso houvesse uma perfeita função redistributiva dos recursos do FNDE, expresso no valor-aluno, haveria a seguinte relação: o IDC mais baixo, o número 1, que representa o estado com menor índice de desenvolvimento socioeconômico e educacional (Alagoas), teria o maior valor-aluno, representado pela classificação de número 27. E, ao contrário, a maior classificação do IDC, número 27 (Distrito Federal), teria o menor valor-aluno, classificado pelo número 1.

Entretanto, essa perfeita relação na execução do valor-aluno não existe já que os valores executados no último biênio do governo FHC (2001/2002) evidenciam a manutenção do Distrito Federal na situação de maior valor-aluno praticado no país, assim como a priorização de apenas dois dos sete estados com piores índices de desenvolvimento (Maranhão e Piauí). Alagoas, que tem a pior condição socioeconômica e educacional, está na 17ª posição de distribuição do valor-aluno, considerado em ordem crescente.

No último biênio da primeira gestão do governo Lula (2005/2006), três estados de piores indicadores estão entre os que recebem os sete maiores valores por aluno (Maranhão, Piauí e Alagoas). O Distrito Federal se mantém entre os maiores valores, mas já não é o primeiro, mas sim o quarto maior valor (classificação 24). Pode-se observar que a execução do valor-aluno por Unidade da Federação no biênio 2005/2006, expressa alguma mudança no padrão de financiamento, reforçado pelo fato de que se verifica maior proximidade dos estados mais pobres de valores mais consideráveis, assim como se evidencia um aumento considerável dos valores praticados.

No caso da quota-federal, não há mudança significativa em relação ao padrão executado no valor-aluno FNDE, por isso não será apresentada aqui a tabela correspondente por biênio, basta informar que no biênio 2001/2002, dos sete mais pobres da federação, apenas Alagoas está entre os maiores valores. No biênio 2005/2006, Piauí, Maranhão e Paraíba estão entre os setes maiores valores, entretanto, Alagoas tem o 14º maior valor, mesmo sendo caracterizado com o mais pobre da federação.

As transferências voluntárias parecem ser o elemento-chave para analisar as prioridades de cada governo. É nesse sentido que são apresentados, a seguir, os valores praticados nos dois últimos biênios de cada gestão, embora aqui se apresentem, exclusivamente, os valores descentralizados para as modalidades 30 e 40 de aplicação (transferências para estados, Distrito Federal e municípios), ou seja, não inclui todos os recursos das transferências voluntárias.

Tabela 5.27 Relação entre Índice de Desenvolvimento Composto (IDC) e valor-aluno transferências voluntárias para estados, municípios e Distrito Federal, por biênio (2001/2002 e 2005/2006)

R\$ 1,00

Classificação IDC	Unidade da Federação	2001/2002		2005/2006	
		Valor-aluno	Classificação valor-aluno	Valor-aluno	Classificação valor-aluno
27	Distrito Federal	3,61	4	38,42	13
26	Santa Catarina	6,81	10	20,85	4
25	São Paulo	3,81	5	15,92	3
24	Rio Grande do Sul	2,66	3	113,66	27
23	Rio de Janeiro	2,50	2	30,62	9
22	Paraná	4,13	6	15,43	2
21	Minas Gerais	2,40	1	11,57	1
20	Mato Grosso	19,29	23	40,85	14
19	Goiás	17,99	19	28,89	7
18	Espírito Santo	4,19	7	25,76	5
17	Mato Grosso do Sul	18,61	21	56,21	18
16	Amapá	56,96	27	70,52	21
15	Roraima	39,15	25	88,17	25
14	Rondônia	18,65	22	48,65	15
13	Amazonas	18,27	20	30,50	8
12	Pará	5,48	8	31,04	10
11	Tocantins	26,10	24	77,37	24
10	Rio Grande do Norte	16,85	17	64,53	20
9	Bahia	6,28	9	26,35	6
8	Acre	40,05	26	76,08	23
7	Pernambuco	7,76	11	36,59	12
6	Sergipe	13,83	14	57,12	19
5	Ceará	9,83	12	32,97	11
4	Paraíba	16,12	16	51,33	17
3	Piauí	14,61	15	97,91	26
2	Maranhão	11,77	13	48,66	16
1	Alagoas	17,45	18	72,57	22
	Brasil	8,04		35,55	

Fontes: Índice de Exclusão, Atlas do Desenvolvimento Humano, SIAFI e INEP. Elaboração realizada pela autora desta tese.

A tabela evidencia que as transferências voluntárias também cumprem precariamente a função supletiva ou redistributiva em relação às sete unidades da federação classificadas como mais carentes do apoio federal: Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba, Ceará, Sergipe e Pernambuco. No biênio 2001/2002 não cumpriu, de forma alguma, a função redistributiva em relação aos sete entes federados com menor índice de desenvolvimento, já que os maiores valores por aluno se encontraram nos estados do Norte ou Centro-Oeste do país.

No biênio 2005/2006, dois últimos anos primeira gestão Lula, apenas Piauí e Alagoas aparecem entre os sete estados com maiores valores por aluno. A novidade aqui é a inserção do Rio Grande do Sul com o maior valor-aluno no biênio, seguido pelo Piauí, opções que parecem aproximar a execução dos recursos voluntários transferidos a estados e municípios das questões de cunho político-partidário, não mais dos critérios de equalização de oportunidades educacionais tão reforçados nos documentos governamentais, como tratado anteriormente.

Em síntese, buscando responder se o sistema de financiamento da educação adotado pelo FNDE está viabilizando o exercício da função supletiva e redistributiva da União em relação aos demais entes federados, sobretudo àqueles com menor índice de desenvolvimento, podemos concluir que isso ocorre, mas de maneira ainda muito incipiente, não somente porque os recursos são insuficientes, o que já é muito grave, mas porque, embora seja evidenciado um esforço considerável para a criação de critérios equalizadores de distribuição, tais critérios ainda não conseguem compensar os desníveis sócio-educacionais existentes no país.

Considerações Finais

A presente tese teve por objetivo discutir as relações entre pacto federativo e financiamento da educação, tendo como eixo a problematização da função supletiva e redistributiva da União, especialmente pelas ações executadas pelo FNDE. Partiu-se do pressuposto de que a maior parte dos regimes federados tem como uma de suas preocupações centrais a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos por parte da população sob a sua responsabilidade, como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo.

No caso brasileiro esse pressuposto é reiterado, uma vez que a Constituição Federal explicita que cabe à União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados tendo em vista a diminuição das desigualdades regionais. Tais desigualdades são características da federação brasileira, visto as imensas disparidades socioeconômicas existentes entre os entes federados das diferentes regiões, estados e municípios.

No sentido de discutir os principais elementos que permitem a caracterização de um regime como federativo e de compreender os aspectos centrais dessa forma de organização do Estado, partiu-se de uma revisão bibliográfica sobre o conceito de federalismo e sobre os determinantes da adoção e manutenção do regime federado.

O estudo possibilitou a compreensão de que, no federalismo, coexistem um governo de federação e um conjunto de governos das unidades-membros, cada um tendo responsabilidade sobre um mesmo território e pessoas, assim como autoridade de realizar ações independentemente dos outros, particularmente porque as unidades devem ter soberania na elaboração de leis e de políticas. É nesse sentido que se prevê a existência de uma pluralidade de centros de poder soberanos, coordenados entre si, cabendo à União uma quantidade restrita de poderes, voltada, sobremaneira, à garantia da unidade política e econômica da nação.

Entretanto, os estudos sobre federalismo no campo da Ciência Política e da Economia apontam a existência de conflitos na ordem federada, motivados, em geral, pelas polêmicas em torno da política tributária, ou seja, em relação à constituição financeira e à distribuição da receita tributária entre os entes federados. Por conta disto, também se reconhece que o governo federal assume um papel fundamental, muitas vezes se encaminhando para um processo de “ampliação do federalismo executivo”, nos termos de Schultze (1995), porque

passa a existir maior influência dessa esfera em todos os espaços federados, seja pela minimização do papel dos outros poderes (Legislativo e Judiciário), seja pela limitação do poder das demais esferas governamentais, mesmo se reconhecendo que no federalismo não se prevê um centro de poder que delega, ou não, poderes, mas diferentes centros de poder conferidos pelo povo no sufrágio universal. Por isso que, nos debates sobre regimes federados, a questão da centralização e da descentralização aparece de forma insistente.

Se o regime federado se organizasse de forma coerente, a descentralização se limitaria às questões de implementação de políticas, exclusivamente nos aspectos constitucionalmente definidos como de competência do governo federal, naquilo que já é definido como de responsabilidade centralizada. Dessa forma, se espera a não-centralização daquilo que já está definido como de competência dos governos subnacionais, não podendo, portanto, ser centralizado arbitrariamente pelo governo federal.

A possibilidade da instituição de uniões federadas estáveis, de forma a respeitar a autonomia e a soberania dos entes, está ancorada na necessidade de que tais entes tenham condições financeiras que lhes permitam realizar as políticas e ações que considerem mais viáveis para o bem-estar da população sob sua responsabilidade. A debilidade fiscal rompe com a possibilidade de autonomia para a execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal. A disponibilidade de recursos é essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações.

A fragilidade das bases tributárias subnacionais também pode ser acentuada quando o governo central procura regular as políticas, usando de sua maior capacidade tributária, restringindo a autonomia dos entes federados por meio de transferências condicionadas e de regulação da arrecadação. Ademais, mesmo com tanta centralização, frente às imensas diferenças na capacidade tributária e à disparidade nas condições de oferta de políticas públicas, é imprescindível a redistribuição de recursos entre as unidades da federação, com vistas a garantir que todas estejam aptas a fornecer um nível médio de serviços públicos sociais “razoavelmente” equitativos em todo o território federal, como já lembrava Thérét (1998) ao tratar dos programas de perequação no Canadá.

Portanto, a necessidade de equalização torna imperativa a existência de políticas supletivas e redistributivas com vistas a atenuar as desigualdades socioeconômicas. A tarefa primordial da instância federal, num sistema federativo minimamente coerente, seria garantir o acesso igualitário a bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos da federação,

qualquer que seja seu local de moradia. No entanto, sendo os interesses econômicos dos segmentos dominantes da sociedade aqueles que se impõem determinantemente, os processos políticos não ocorrem tão harmonicamente.

A partir dessa discussão geral sobre o federalismo, procurou-se analisar o modelo brasileiro, tendo em vista a problematização de suas principais características. Foi possível verificar que, dentre os elementos determinantes da adoção do federalismo no país, a questão da dimensão territorial e a luta das províncias por autonomia foi significativa.

O federalismo brasileiro, instituído em 1891, fruto da definição de uma estratégia para a manutenção da unidade territorial, decorreu de esforços do poder central para a transformação constitucional do país em uma federação, como forma de acomodar os interesses político-econômicos das oligarquias regionais e provinciais já constituídas no país durante o Império. Essa estratégia resultou no fortalecimento das regiões mais desenvolvidas economicamente, embora a acentuada exclusão social já permeasse o modelo de desenvolvimento bem antes da mudança constitucional, mantendo-se, ainda hoje, como uma característica do país.

O Brasil passou por diferentes modelos de federalismo, de relação entre os entes federados e entre sociedade civil e Estado, sendo o modelo revisto no processo constituinte de 1988, culminando em um novo pacto federativo, que, dentre outras coisas, reconheceu os municípios como entes federados. Também no novo modelo, a questão tributária continuou sendo central, por isso a Constituição Federal definiu um sistema de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, aspecto especialmente significativo frente à imensa desigualdade financeira entre governos subnacionais.

Esse modelo tributário foi influenciado pela sistemática instituída pelo Código Tributário Nacional de 1966 e pelas críticas advindas do sistema centralizado de partilha de recursos entre os entes federados. A Constituição Federal de 1988 explicitou o sistema de partilha, com ampliação dos percentuais de composição dos Fundos de Participação, mas os problemas centrais do sistema tributário permaneceram, sendo a guerra fiscal um sintoma das desigualdades econômicas regionais, explicitando não só a necessidade de uma reforma tributária que combata esses problemas, mas também de políticas efetivas de desenvolvimento econômico no país.

No âmbito das relações federativas, no período em análise, 1995 a 2006, se observou o desenvolvimento de políticas contundentes relacionadas à reforma do Estado, especialmente com o fortalecimento do governo federal. Foram executadas inúmeras políticas direcionadas à redefinição do papel do Estado na sociedade, num contexto marcado pela reestruturação

produtiva e pela agressiva expansão capitalista, mediante flexibilização das fronteiras econômicas nacionais. As conseqüências desse processo de avanço neoliberal, expressas, por exemplo, no aumento do desemprego e do subemprego, na precarização das condições de trabalho, na redução de salários e na desregulamentação dos direitos trabalhistas e previdenciários, resultaram no acelerado aumento da miséria social.

As estratégias para a implementação das políticas de ajuste econômico, articuladas com a diminuição do papel do Estado, foram inúmeras, incluindo, além da incisiva propaganda ideológica, negociações de cargos, de apoio político e de dotações orçamentárias. A adesão dos governadores de estado às políticas colocadas em curso pelo governo federal esteve menos baseada em afinidade político-ideológica com o programa de reforma do que na pressão advinda do processo de renegociação individual das dívidas dos estados, iniciada em 1994. Essa negociação envolveu a implantação de várias políticas de ajuste, dentre as quais se destacam os programas de demissão de funcionários públicos, a privatização de estatais e as metas de diminuição do *déficit* fiscal.

No âmbito federal, a reforma neoliberal também foi contundente, incluindo fechamento de órgãos federais, a transferência de responsabilidade de oferta de serviços sociais para os demais entes federados, diminuição dos investimentos federais em políticas sociais, as privatizações e a terceirização e desestatização de serviços. A descentralização passou a ser encarada como um fator capaz de gerar eficiência no sistema de oferta de políticas públicas, sendo central para a reforma do Estado.

Tal descentralização veio acompanhada da centralização no processo de definição de políticas. Ocorreu uma efetiva transferência de responsabilidades pela implementação e gestão de políticas e programas definidos em nível federal para os governos subnacionais. Além disso, também foi verificado o comprometedor deslocamento das atribuições públicas para os setores privados.

Frente à preocupação de que a descentralização poderia colocar em risco as reformas do Estado, visto a grande possibilidade de descoordenação das políticas, foram desenvolvidos sistemas de controle de tais políticas, como um movimento recentralizador cujo exemplo mais paradigmático é a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o controle sobre os gastos públicos, sendo questionável quanto à sua coerência em relação ao pacto federativo, dada a limitação imposta à autonomia e soberania dos entes federados. Além disso, também como processo de recentralização, se verificou a existência de medidas de recomposição das bases tributárias federais, ancoradas no aumento de alíquotas ou criação de contribuições por parte da União.

Ao contrário do propagado, as políticas implementadas, sobretudo na gestão de FHC, ocasionaram grandes perdas de capacidade fiscal dos estados, acentuando, portanto, as desigualdades regionais. A descapitalização dos estados favoreceu as empresas, que se beneficiaram com a guerra fiscal decorrente dos esforços das unidades federadas em atraírem para si os investimentos econômicos privados, oferecendo benefícios abusivos que denunciaram o caráter competitivo e predatório das relações federativas existentes.

No Brasil, assim como em outras nações federadas, também estão previstos mecanismos redistributivos que visam compensar as disparidades socioeconômicas regionais. No caso brasileiro, as transferências federais decorrentes dos Fundos de Participação são centrais, seguidas pela partilha de impostos entre os entes federados e pelas transferências equalizadoras, de caráter legal ou discricionário, tendo em vista a garantia da oferta básica de serviços públicos condizentes com as necessidades da população nas diferentes localidades que compõe a federação. No entanto, os sistemas de transferências existentes, embora fundamentais, não conseguem atingir o cerne da questão das desigualdades regionais.

A necessidade das políticas redistributivas decorre do processo de exclusão e das desigualdades regionais, que tão cedo marcaram o modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, especialmente as regiões menos desenvolvidas. As regiões com maior desenvolvimento econômico também se viram pauperizadas pelo desemprego, pela falta de perspectivas para a juventude, pela pobreza e pela violência. Se as políticas são traçadas com o objetivo de reduzir desigualdades regionais, tal objetivo não tem sido alcançado, muitas vezes por problemas de falta de planejamento, que termina por acentuar as desigualdades intra-regionais ou intra-estaduais, denunciando a insuficiência da intervenção federal.

Na realidade, mais do que demandar a intervenção federal para equalizar condições de oferta de serviços públicos, demanda-se a implementação de uma reforma tributária que permita melhor distribuição do bolo tributário brasileiro, não só revertendo o crescente processo de centralização de receitas na União, mas redefinindo critérios de distribuição dos recursos entre os entes federados. Em caminho oposto a essa perspectiva, a criação e ampliação de alíquotas de contribuições sociais e econômicas e as políticas de desvinculação de recursos federais (FEF, FSE, DRU) denunciam a opção pela manutenção do atual padrão de financiamento das políticas públicas no Brasil. Ademais, isso é sobremaneira reforçado pelas reações apresentadas em todo processo de discussão de reforma tributária, revelando, mais uma vez, o caráter competitivo do modelo federativo aqui implantado.

Não menos relevante é o fato de que qualquer proposta de reorganização do padrão de financiamento público confronta com os diferentes interesses econômicos representados no

Congresso Nacional. A desqualificação desta importante esfera da organização federativa consiste em uma estratégia para minimizar seu valor e confinar o debate das questões de fundo econômico ao âmbito dos conflitos de interesses regionais. Por isso que é importante ter claro que o Estado, nos termos de Poulantzas (2000), é lugar de organização estratégica da classe dominante para o alcance de seus interesses específicos, sendo o Parlamento, também, um espaço privilegiado da disputa pelo poder.

No âmbito do pacto federativo na educação, partiu-se da compreensão de que o padrão de federalismo desenvolvido no Brasil também condiciona e influencia o setor educacional, por isso procurou-se problematizar a questão federativa tendo como foco as relações que a União estabelece com estados, Distrito Federal e municípios no financiamento da educação. Para alcançar esse objetivo, foi realizada uma discussão geral sobre o direito à educação e sobre as responsabilidades dos federados na oferta educacional, como previsto constitucionalmente. Essa discussão forneceu a base para a análise do padrão de financiamento da educação, encaminhando para a reflexão sobre as relações federativas no que tange à autonomia dos entes federados na oferta educacional e às desigualdades educacionais.

No que diz respeito ao direito à educação, a Constituição Federal de 1988 reconhece a educação como um direito social e, além de definir o ensino fundamental como direito público subjetivo, expressa vários outros direitos que remetem a um processo de democratização do acesso para todos os níveis e modalidades da educação básica. Considerando os 20 anos da CF/88, caso ela fosse cumprida, a conjuntura educacional no Brasil seria bem diferente. Entretanto, isso não ocorre porque, embora as diretrizes da educação nacional tenham sido mais amplamente delineadas, especialmente após a aprovação da LDB, as bases, ou seja, as condições materiais que poderiam viabilizar a implementação do direito à educação ainda são muito genericamente definidas, principalmente frente à insuficiência de recursos para universalizar e qualificar a oferta educacional pública.

A divisão das responsabilidades entre os entes federados, como expressa na LDB, remete ao reconhecimento da ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional. Ao restringir a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidades, perdeu-se a oportunidade de se constituir um verdadeiro sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades.

Responder ao desafio de garantir o direito à educação a toda a população em idade escolar e àqueles que, por qualquer motivo, foram excluídos do sistema educacional, exige a constituição de um sistema nacional de educação que considere a diversidade de condições socioeconômicas existentes no país, de forma a encaminhar para a superação dos inaceitáveis índices de exclusão educacional, tendo consciência de que esta realidade é resultado de exclusões mais amplas, de fundo econômico, político, social e cultural.

Embora fundamental, a atual vinculação constitucional de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino é insuficiente para garantir que o setor obtenha os recursos necessários para uma oferta educacional qualificada. Ademais, os problemas de má gestão e desvios ainda são comumente observados na administração dos recursos da educação, havendo debilidade no sistema de controle instituído pelos órgãos de fiscalização.

No campo das relações federativas, como expresso neste trabalho, ficou evidente que a União rompe com o pacto federativo quando, unilateralmente, impede o avanço no sistema de financiamento, como foi o caso do veto ao PNE referente à elevação dos gastos públicos em educação para 7% do PIB, em 10 anos. Da mesma forma, o veto à proibição do uso dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino para o pagamento dos inativos foi revelador da concepção do governo FHC em relação ao financiamento da educação, reforçado pelo governo Lula que não tomou qualquer medida para reverter a questão.

Não é pouco relevante que o governo FHC também tenha vetado, no PNE, a orientação dos orçamentos, nas três esferas governamentais, para a alocação, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, de valores por aluno que correspondam a padrões mínimos de qualidade. Todos os vetos ao PNE tiveram como justificativa os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta lei é um elemento central na redefinição do padrão de relacionamento entre os entes federados. Embora claramente articulada com os interesses econômicos privados na gestão dos recursos públicos, essa lei também atingiu a educação ao servir de justificativa para impedir o aumento dos gastos no setor educacional, inviabilizando a qualificação do sistema, principalmente por impor limites ao gasto com pessoal. Da mesma forma, a Desvinculação de Receitas da União (DRU -incluindo FSE e FEF) precariza ainda mais o setor ao seqüestrar 20% dos recursos federais vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

A desresponsabilização da União com o financiamento da educação também fica evidente pela diminuição na participação percentual no bolo tributário investido em educação, de 1995 a 2005, mesmo concentrando a maior parte dos recursos públicos operados no Brasil.

Sem dúvida, a DRU foi um elemento importante na queda da participação da União no total operado pela esfera pública no período. Em 1995, a União participava com 24%, diminuindo para 19%, em 2005, conforme dados sistematizados por Castro e Duarte (2007).

A questão do padrão mínimo de oportunidades educacionais, a ser expresso em um valor-aluno que possa assegurar a qualidade, ainda está por ser resolvida. A construção da proposta de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi) é uma referência importante para o avanço na luta pela qualificação da oferta educacional pública.

O FUNDEF foi a política mais próxima da definição de um valor-aluno. Entretanto, prevaleceram os objetivos de diminuir a responsabilidade da União com o ensino fundamental e de responder às pressões dos organismos internacionais por maior focalização dos recursos públicos. A política de financiamento da educação instituída afetou o modelo de relações federativas no campo educacional existente até então, assim como feriu o pacto federativo, dada a unilateralidade com que tal política foi definida. Rompeu-se com a autonomia dos entes federados no que diz respeito às suas prioridades de atendimento, principalmente daqueles municípios com maior investimento na educação infantil. O próprio governo federal descumpriu a lei ao não definir o valor-aluno FUNDEF com base nas determinações da Lei 9.424/96, resultando em inúmeras ações no Judiciário para garantir o ressarcimento da dívida da União com estados e municípios.

Ademais, é evidente que o FUNDEF não atingiu seus objetivos proclamados de equalização da oferta educacional justamente porque o valor-aluno/ano instituído não esteve referenciado num critério de qualidade. Mesmo assim, dada a precariedade de condições dos estados e municípios das regiões mais pobres, o FUNDEF foi eficiente como política de indução da municipalização do ensino fundamental, que ocorreu, principalmente, nessas regiões. O valor-aluno disponível em cada rede de ensino para essa etapa da educação básica revela as disparidades nas condições de oferta educacional nas diferentes regiões do Brasil.

As disparidades no desenvolvimento socioeconômico e os problemas do padrão pouco equitativo de financiamento da educação resultam em sérias desigualdades educacionais no Brasil em relação a todas as etapas da educação. Tais desigualdades regionais obrigam a conviver realidades dispare, impedindo que todos os cidadãos tenham acesso a serviços públicos compatíveis com sua dignidade. Indicadores como taxas de analfabetismo, de atendimento e de escolarização denunciam que, no Brasil, persiste elevada exclusão educacional, principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Tais desigualdades se refletem na disponibilidade financeira, conseqüentemente, no gasto por aluno praticado em cada região e Unidade da Federação, como debatido neste trabalho.

Essa realidade de desigualdade econômica entre as regiões conclama a União a exercer sua função supletiva e redistributiva, voltada à equalização das oportunidades educacionais e ao alcance de um padrão mínimo de qualidade do ensino, especialmente, mediante assistência técnica e financeira aos estados e aos municípios, como prevê a Constituição Federal de 1988. Nesse contexto é que um FNDE assume o papel central, porque opera a maior parte dos recursos federais da educação descentralizados para estados e municípios.

A investigação sobre a sistemática de repasses de recursos da União, pelo FNDE, no sentido de avaliar o cumprimento de sua função supletiva e redistributiva, exigiu a análise dos critérios adotados para a partilha desses recursos entre as redes estaduais e municipais de educação, no período de 1995 a 2006. Para alcançar tal objetivo partiu-se de uma breve retrospectiva da história do FNDE e da descrição de seus programas. Em geral foi possível perceber a coerência dos critérios construídos no período analisado com a preocupação de direcionar os recursos, principalmente, para as localidades em que a assistência técnica e financeira da União se faz mais necessária. Maior coerência ainda se percebeu ao verificar que tais critérios são construídos, principalmente, no bojo de políticas universalizantes que têm diferenciais nos valores direcionados às diversas regiões ou localidades do país.

Em geral, a sistemática de assistência financeira do FNDE é aprovada em seu Conselho Deliberativo, órgão colegiado superior, presidido pelo Ministro da Educação, com a participação das Secretarias-Fim do MEC e das presidências do INEP e do FNDE. Embora o Conselho seja altamente relevante, foi possível averiguar que suas reuniões não ocorreram regularmente, como define seu Regimento Interno, resultando em um número considerável de resoluções aprovadas *ad referendum* pelo presidente do Conselho. Além dessa inadequação, a não incorporação de representantes dos estados e municípios, como demandam o CONSED e a UNDIME, e da sociedade civil, como compatível com uma proposta de democratização da elaboração das políticas, são limites ainda a serem superados na formulação das políticas.

O reconhecimento da importância do FNDE na execução das políticas educacionais levou à reflexão sobre o papel dessa autarquia na definição de políticas de repasse de recursos, assim como sobre sua relação com o MEC. Verificou-se uma mudança paulatina no papel do FNDE, desde a sua criação, em 1968, e o crescimento da interlocução com o MEC em relação aos programas e às políticas executadas. O alto grau de especialização adquirido pelo FNDE em relação à descentralização de recursos e os reconhecidos limites do MEC no campo do planejamento foram importantes para o crescimento da autarquia.

A interlocução MEC/FNDE ocorre sistematicamente, mas, como foi observado no decorrer desta pesquisa, também com períodos de grandes conflitos no que diz respeito aos

melhores procedimentos para a implementação das políticas federais para a educação. Esses conflitos ficaram evidentes desde a década de 1980, mas com novas configurações no decorrer das gestões.

A estrutura autárquica do FNDE o coloca, muitas vezes, como agente intermediário para a realização de gastos do MEC ou de outros ministérios, cindindo o processo de planejamento do processo de execução, ocasionando conflitos de competências, ou “conflito interburocrático”, nos termos de Castro (1997), em relação ao processo de formulação e implementação dos gastos. Por isso, alguns conflitos continuam sendo inevitáveis, mesmo com a explicitação do papel do MEC na definição das diretrizes e das políticas educacionais e do FNDE como ator ativo na implementação das políticas federais para a educação básica.

Foi possível compreender que o FNDE participa do processo de definição das políticas, dependendo do contexto, em questões de fundo programático ou de caráter mais operacional, embora se verifique situações em que a própria autarquia é proponente de políticas, as quais são discutidas com o MEC, por meio das Secretarias-Fim. O fortalecimento da autarquia decorreu não só da sua especialização na gestão de políticas educacionais, mas também das reformas administrativas como a extinção da FAE, com a conseqüente incorporação de suas responsabilidades ao FNDE (1997), a extinção das Delegacias do MEC (1998) e a transferência do FUNDESCOLA e do PROMED para a órbita do FNDE (2004).

O desenvolvimento da pesquisa permitiu sistematizar a política de financiamento da educação do FNDE em três modalidades de assistência financeira: a direta, a automática e a voluntária. A assistência direta é muito relevante, principalmente porque envolve um programa muito importante para as escolas públicas, o PNLD, dentre os outros programas do livro (PNBE e PNLEM), que têm critérios objetivamente definidos, oferecendo condições para maior monitoramento por parte da sociedade. Entretanto, nessa modalidade de repasse de recursos também se apresentam outros programas como o PROINFO ou os equipamentos para a educação especial, muitas vezes representando políticas de caráter mais conjuntural, porque não oferecem atendimento universal.

No caso da modalidade de assistência financeira automática, os critérios de distribuição de recursos são mais claros, permitindo maior transparência para os entes federados e para a sociedade civil. Foi constatado que nem todas as modalidades automáticas têm caráter universalizante como, por exemplo, algumas ações do Programa Brasil Alfabetizado. A principal característica da assistência financeira automática é a inexistência da figura do convênio. As transferências constitucionais da área da educação (complementação do FUNDEF e quotas estaduais e municipais do salário-educação) também

são consideradas automáticas, seguida de outras políticas de repasse amparadas por leis, como o PNAE, o PDDE, PNATE, PAED, Fazendo Escola/Recomeço e as ações do Programa Brasil Alfabetizado de distribuição de bolsas e de formação de alfabetizadores.

Já a assistência financeira voluntária, embora importante para viabilizar políticas de cada gestão presidencial, além de tornar mais burocrático o processo de repasse, tem um histórico que evidencia sua permeabilidade a questões político-partidárias. Apesar de estes intervenientes terem sido bastante minimizados após a criação da modalidade automática de repasse, sobremaneira após 1995, ainda resulta num formato que parece não corresponder plenamente ao objetivo de equalização de oportunidades educacionais, principalmente quando se verifica o resultado da distribuição dos recursos para estados e municípios. Existe um alto grau de discricionariedade na administração desses recursos voluntários, assim como dificuldades para se definir claramente o nível de necessidade de cada ente federado pleiteante da assistência financeira do FNDE.

As resoluções do Conselho Deliberativo, de 1995 a 2006, expressam o esforço do FNDE para definir critérios de distribuição dos recursos ou mesmo para deliberar sobre diferenciadores nas políticas universalizantes, de forma a oferecer maior assistência financeira para as regiões com maior fragilidade na oferta educacional, decorrente de seus desafios específicos ou da incipiência de recursos.

Em geral, foram sistematizados 13 tipos de indicadores de distribuição ou de diferenciação de valores, os quais podem ser utilizados concomitantemente, conforme a proposta do programa ou política implementada: 1) número de matrículas; 2) diferenciadores de valores por localização geográfica; 3) diferenciadores de valores por público atendido; 4) diferenciadores de valores decorrentes da criação de indicadores para programas específicos; 5) características educacionais da população; 6) participação em outros projetos desenvolvidos pelo governo federal para priorização do atendimento ou diferenciação no valor do repasse; 7) qualidade técnica das propostas apresentadas; 8) não ter sido assistido financeiramente em anos anteriores; 9) indicadores de investimento em educação ou de disponibilidade financeira; 10) existência de Planos de Carreira do Magistério; 11) efetivos populacionais; 12) excepcionalidades – prioridade ou valores diferenciados para os municípios em situação de calamidade pública; 13) prioridade ou valores diferenciados por classificação no Índice de Desenvolvimento Humano.

Analisando o padrão de financiamento, foi possível verificar que, no decorrer dos 12 anos retratados (1995-2006), em média, 60% dos recursos foram aplicados em programas de transferência financeira automática, principalmente no Programa de Alimentação Escolar,

seguidos pela complementação do FUNDEF. Embora em 1995 e 1996 predominassem as transferências voluntárias, com o passar dos anos as transferências diretas e automáticas assumiram preponderância no total dos recursos executados, representando 76% do total administrado pelo FNDE de 1995 a 2006.

Ao analisar, especificamente, as prioridades de atendimento definidas para as transferências voluntárias, que representaram 21% do total administrado pelo FNDE nesse período investigado, foi possível verificar que essa modalidade de transferência de recursos também serve de fator de indução de políticas, uma vez que o financiamento é condicionado pelas prioridades definidas pelo MEC, induzindo, portanto, estados e municípios à implementação de políticas compatíveis com a concepção hegemônica nas ações do governo federal do período. Um exemplo disso pôde ser verificado no condicionamento dos Planos de Trabalho para formação de educadores que, em vários anos, esteve vinculado à implantação dos Parâmetros Curriculares Nacionais ou à reforma do ensino médio e profissionalizante, mediante projeto de cooperação internacional. As dificuldades de estados e municípios, principalmente dos mais carentes, obrigam o direcionamento das propostas para as políticas passíveis de financiamento, mas não necessariamente para as demandas efetivas dos sistemas de ensino. Este condicionamento das propostas ao que está sendo financiamento no momento pelo FNDE revela uma das facetas do frágil pacto federativo na educação, demandando uma revisão de procedimentos que permitam um diálogo mais frutífero entre os entes federados com vistas a pactuar o compromisso com a melhoria da qualidade da educação pública. Tal pacto deve resultar do diálogo, do convencimento em relação às melhores propostas para resolver os graves problemas que assolam o sistema educacional, não do peso econômico de cada esfera na definição de propostas que consideram as mais convenientes para o país.

Para definir o FNDE como foco da reflexão sobre as questões federativas na educação, especialmente sobre o papel supletivo e redistributivo da União, partiu-se do entendimento do importante papel dessa autarquia e da sua capacidade de induzir políticas, embora tal adesão esteja, quase sempre, condicionada pela carência generalizada de recursos, muitas vezes única possibilidade de incrementar a oferta educacional nos estados e municípios.

A pesquisa também revelou a importância do CONSED e da UNDIME nas políticas federais para a educação e as inúmeras estratégias que constroem no sentido de influenciar tais políticas, sendo eleitos pelo MEC como parceiros privilegiados para propagar suas propostas. Foi nesse sentido que essas duas entidades foram localizadas entre os atores que, de alguma forma, influenciam na construção dos critérios de distribuição dos recursos, sendo reconhecidas, inclusive pelos técnicos do MEC e do FNDE, como parceiros importantes.

Entretanto, muitas vezes o CONSED e a UNDIME não conseguem influenciar as políticas do MEC como de fato almejam estados e municípios, assim como existem períodos de maior conflito com o MEC, principalmente nos momentos de obstrução da participação da sociedade ou de lançamento de programas e políticas de maior impacto sobre estados e municípios. Mesmo assim, nas três gestões analisadas, no período de 1995 a 2006, foi possível verificar a participação do CONSED e da UNDIME em comissões formadas pelo MEC e a presença do ministro e de sua equipe nos eventos promovidos pelas entidades. Tudo indica que os conflitos existentes na relação do MEC com essas entidades decorram das próprias contradições que envolvem a questão federativa no Brasil, sobremaneira o modelo de descentralização que vem sendo implementado desde meados dos anos de 1990 e a falta de clareza sobre o papel do ente estado no modelo de federalismo trino.

Além do CONSED e da UNDIME, outros atores também se fazem presentes no momento de definição e redefinição de determinadas políticas promovidas pelo MEC, sendo possível observar, dentre aqueles que influenciam ou tentam influenciar na política de financiamento colocada em curso pelo FNDE, a presença dos organismos internacionais, dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, do Tribunal de Contas da União, da burocracia especializada do MEC e do FNDE e de parlamentares.

Os Organismos Internacionais influenciam, principalmente, por meio dos projetos de cooperação que, embora envolvam recursos em montantes pouco significativos em relação ao total investido em educação pública no Brasil, apresentam um alto grau de influência teórica, técnica, política e ideológica. Tal influência decorre de organismos como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e as agências internacionais que atuam na operacionalização dos projetos, a exemplo do PNUD e da UNICEF.

O Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento e os órgãos de fiscalização são atores importantes que também influenciam fortemente na política educacional, uma vez que suas orientações terminam por induzir a reformulação de algumas políticas de financiamento da educação. Tal influência está pautada na definição de normas de execução orçamentária e financeira e em critérios de avaliação e aprovação das contas públicas federais.

A burocracia especializada do MEC e do FNDE, representada na figura dos técnicos de carreira também está presente no processo de construção dos critérios de repasse de recursos e se faz ativa na construção das políticas do FNDE, defendendo as propostas que considera mais adequadas ao papel da União. Entretanto, muitas vezes, seus esforços têm pouca influência sobre as diretrizes mais gerais definidas pelo governo do período, que já tem

suas prioridades delineadas em um programa de governo ou no processo de barganha federativa envolvendo governadores de estados, prefeitos e parlamentares.

Os parlamentares se fizeram mais presentes no MEC e no FNDE, com vistas a pleitear recursos para seus estados ou bases partidárias, principalmente no período em que as transferências financeiras voluntárias eram a principal forma de repasse, havendo uma diminuição no decorrer dos anos, especialmente com o avanço das políticas de transferências automáticas, embora a presença desses atores nunca desapareça e ainda se revele determinante nas políticas de transferências voluntárias.

Ademais, além de todos os atores elencados como importantes no processo de definição de critérios de repasse, deve-se considerar que o avanço do governo federal na produção de dados sobre os sistemas de ensino no Brasil, a avaliação técnica dos programas e a luta do movimento social pela inclusão educacional e pela melhoria da qualidade da educação também terminam por influenciar nas políticas de repasses. Em suma, são múltiplos os fatores que levam à redefinição das políticas geridas pelo FNDE.

Pesquisar o FNDE não significa fazer um estudo de caso, porque sua representatividade no total operado pelo MEC voltado ao financiamento da educação básica demonstra que seu padrão de financiamento revela o padrão geral adotado pelo governo federal em relação à educação de estados e municípios, ou seja, em relação à função supletiva e redistributiva definida constitucionalmente para a União, voltada à minimização das desigualdades educacionais no país.

Representando, em 2006, 78% dos recursos do MEC direcionados a estados, municípios e Distrito Federal, ou 93% quando desconsiderado o Programa Democratização do Acesso à Educação Profissional Tecnológica, se torna indiscutível a representatividade do FNDE nas políticas federais voltadas à educação básica. Ademais, o fato de ter o segundo maior orçamento dentre as autarquias do governo federal, representando 43% do total operado pelas 102 autarquias do MEC, em 2005, já revela a grande importância do FNDE não somente pelos recursos que administra, mas também pela relevância do seu papel, expresso pela diversidade de seus programas que permitem avaliar a função supletiva e redistributiva da União, prevista no pacto federativo.

Direcionando a análise para o resultado dos critérios de distribuição dos recursos do FNDE, foram sistematizadas as fontes e montantes operados no período de 1995 a 2006, evidenciando um crescimento considerável no montante sob a responsabilidade dessa autarquia. Nesse período, a maior parte dos recursos operados pelo FNDE foi proveniente do salário-educação, representando mais de 65% do total administrado. Desconsiderando a

QESE, transferida automaticamente para estados e municípios, o salário-educação representou 40% do total administrado pelo FNDE, demonstrando a importância dessa contribuição social para as políticas federais de financiamento da educação. Tal representatividade coloca como desafio, para os movimentos sociais que defendem a educação pública, a pressão política sobre o governo federal e sobre os parlamentares, no sentido de reverter a proposta de extinção e substituição do salário-educação por um percentual de um novo imposto a ser criado (Imposto sobre o Valor Adicionado Federal – IVA-F), conforme proposto na PEC nº 233/08 que pretende uma reforma tributária no país.

Como foi demonstrado nesta tese, a distribuição percentual dos recursos pouco revela do padrão de financiamento, uma vez que não inclui o desafio enfrentado por cada Unidade da Federação para garantir a qualificação da oferta educacional, sendo necessário, portanto, problematizar a distribuição dos recursos operados pelo FNDE entre estados e municípios, a partir do cálculo do valor-aluno. Este cálculo foi antecedido de procedimentos de descentralização dos recursos executados diretamente pelo FNDE. A metodologia adotada foi considerada a mais adequada para a execução da descentralização, o que resultou em mudança nos resultados previamente apresentados, mas permitiu maior proximidade com padrão de financiamento executado pela autarquia, embora somente para o período de 2001 a 2006.

Devido à ausência de informações, no INEP, sobre as matrículas de educação de jovens e adultos de 1994 e 1995, adotaram-se as matrículas do ensino fundamental regular como o indicador de distribuição, uma vez que a maior parte dos recursos do FNDE está direcionada para essa etapa da educação básica, representando 87,5% dos recursos administrados de 2003 a 2006. Partindo dessa informação e da atualização dos dados financeiros pelo INPC de dezembro de 2007, foi possível verificar que o valor-aluno FNDE cresceu 93% de 1995 para 2006.

O valor-aluno QESE calculado reflete as disparidades nas condições de desenvolvimento socioeconômico no país, sendo os maiores valores verificados no Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Distrito Federal.

No caso do valor-aluno QFSE e FNDE, procurou-se analisar se o formato de financiamento da educação adotado permite à União executar o papel supletivo e redistributivo. Essa análise foi realizada depois da construção de um Índice Composto de Desenvolvimento, baseado nos indicadores IDH-M, Índice de Exclusão e a média entre taxa de escolaridade e de alfabetização, que permitiu definir, a partir da média geral, aqueles sete estados que mais precisariam do apoio federal, dados os piores indicadores, quais sejam:

Alagoas, Maranhão, Piauí, Paraíba, Ceará, Sergipe e Pernambuco. Nesse mesmo sentido, foram classificados aqueles estados com maiores índices de desenvolvimento, portanto aqueles que, teoricamente, não demandariam tão contundentemente do apoio federal: Distrito Federal, Santa Catarina, São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, coincidentemente os mesmos que absorveram os maiores valores por aluno QESE.

A partir dessa classificação dos estados, desconsiderando a QESE, foi possível concluir que, de 2001 a 2006, dentre as sete unidades da federação mais beneficiadas com o valor-aluno FNDE apenas três estavam entre os piores indicadores: Maranhão, Piauí e Alagoas, havendo diferenças consideráveis no total apropriado por cada um. Da mesma forma, se verificou que o Distrito Federal teve o maior valor-aluno FNDE, o que sugere uma inadmissível centralização de recursos. Neste caso, uma ponderação se faz necessária: corroborando com estudos de Zackseski e Rodriguez (2007), a forma de organização dos gastos do governo federal, que não desmembra os recursos executados diretamente pela União, impede que, mesmo com um grande esforço para a descentralização, se expressem de forma precisa os gastos do Distrito Federal, dificultando a certeza em relação a quais despesas seriam específicas desta Unidade da Federação ou o que seria afeto às despesas federais.

Analizando exclusivamente o valor-aluno FNDE no último biênio do governo FHC (2001/2002), observou-se que o Distrito Federal teve o maior valor-aluno FNDE praticado no país, e apenas dois dos sete estados com piores índices de desenvolvimento (Maranhão e Piauí) estiveram entre os mais beneficiados. No caso do último biênio da primeira gestão do governo Lula (2005/2006), três estados de piores indicadores estiveram entre os mais beneficiados (Maranhão, Piauí e Alagoas), mas o Distrito Federal ainda se manteve entre os maiores valores, em quarto lugar.

Considerando a execução da QFSE, de 2002 a 2006, o Distrito Federal se manteve com o maior valor-aluno e apenas dois estados que têm os piores índices de desenvolvimento se apropriaram de recursos por aluno mais consideráveis: Maranhão e Piauí, embora a quota federal se justifique pela necessidade de correção das desigualdades regionais na oferta educacional.

Analisar a função supletiva e redistributiva da União em relação aos estados e municípios demanda verificar o padrão de execução das transferências voluntárias, dada a histórica polêmica em relação à sua permeabilidade aos interesses político-partidários. Investigando o padrão de execução dos recursos voluntários, de 2001 a 2006, a partir dos dados de repasses para estados e municípios, nas modalidades 30 e 40 de aplicação, foi possível verificar que o desempenho da função supletiva se apresentou mais precário ainda,

porque apenas dois estados dos sete mais pobres receberam maiores valores por aluno (Piauí e Alagoas) e um dos cinco com os melhores indicadores passou a ser mais beneficiado: o Rio Grande do Sul.

Analisando o valor-aluno transferências voluntárias por biênio, verificou-se que no último biênio do governo FHC (2001/2002) não se cumpriu de forma alguma a função supletiva em relação aos sete classificados como mais pobres pelo Índice Composto de Desenvolvimento. No último biênio da primeira gestão Lula (2005/2006), apenas Piauí e Alagoas aparecem entre os sete com maiores valores por aluno, embora a inserção do Rio Grande do Sul com o maior valor-aluno/biênio, seguido pelo Piauí, denuncie as opções cunho político-partidário na execução dos recursos das transferências voluntárias.

Ainda que os dados da execução geral encaminhem para a compreensão do exercício da função supletiva e redistributiva por parte do FNDE, especialmente pelo reposicionamento dos estados com melhores indicadores de desenvolvimento, que passaram a se apropriar de valores por aluno não tão favoráveis, assim como pelo aumento dos valores dos estados do Norte e Nordeste, pôde-se notar intervenientes político-partidários, especialmente no reposicionamento do Rio Grande do Sul do primeiro para o último biênio. A pertinência desta análise foi comprovada quando analisadas, exclusivamente, as transferências voluntárias para os estados e Distrito Federal, na modalidade 30 de aplicação.

A pesquisa revelou que não se pode concluir que o padrão de assistência financeira voluntária do FNDE decorre, exclusivamente, de critérios técnicos ou político-partidários, porque se evidenciaram situações diversas de distribuição, concomitantemente priorizando estados mais carentes do apoio federal e privilegiando com maiores valores estados da base de apoio da coalização governante, conforme período analisado. A questão dos intervenientes político-partidários foi amplamente discutida pelos teóricos que se dedicam ao estudo do federalismo, principalmente ao demonstrarem que a falta de um programa efetivo de equalização resulta em que estados mais estruturados e com maior poder de negociação se beneficiam em detrimento daqueles que efetivamente necessitam do apoio federal.

No sentido de compreender a complexidade do padrão de financiamento, esta pesquisa procurou investigar a existência de coerência entre os pressupostos que fundamentam a ação do FNDE, direcionados à função supletiva e redistributiva, e a distribuição final de seus recursos. Pode-se concluir que, embora exista um evidente esforço de construção de critérios de distribuição de recursos que permita à União executar sua função supletiva e redistributiva em relação aos entes federados, como previsto no pacto federativo, tal esforço ainda não resultou num padrão de financiamento que garanta aos estados com

piores índices de desenvolvimento maior assistência por parte do governo federal. Dessa forma, verificou-se que a União, por intermédio do FNDE, realiza essa tarefa ainda de forma incipiente, seja pela insuficiência de recursos, seja pelo fato de que o considerável esforço para criação de critérios equalizadores de distribuição ainda não resulta na compensação dos desníveis sócio-educacionais existentes no país.

A pesquisa ainda revelou que investigar o FNDE é abordar o padrão de financiamento da educação básica por parte do governo federal, sendo essa autarquia um universo importante para a compreensão das políticas públicas para a educação, sendo, ainda, necessárias investigações dos mais variados matizes no que diz respeito aos seguintes problemas: relações entre o público e o privado no financiamento da educação; eficiência dos diferentes programas geridos pelo FNDE; papel da assistência financeira federal nas diferentes etapas da educação básica; mecanismos de controle e fiscalização dos programas geridos pela autarquia; mudanças no padrão de gestão decorrentes das diferentes políticas de reforma do Estado; inserção progressiva das escolas privadas, confessionais, filantrópicas e comunitárias, entre as beneficiárias dos programas; mecanismos adotados para a descentralização dos recursos; avaliação específica de todos os programas da autarquia; papel do Conselho Deliberativo do FNDE e à sua dinâmica de funcionamento; relação dos estados e municípios com a autarquia; relação MEC/FNDE na gestão das políticas públicas voltadas a estados e municípios, dentre tantos outros elementos que envolvem o papel dessa importante autarquia e que ainda carecem de investigações no campo do financiamento da educação.

Todavia, qualquer pesquisa enfrentará inúmeras dificuldades, como aquelas vivenciadas no decorrer do desenvolvimento desta tese: a existência de diferentes formas de sistematização dos dados financeiros; a dificuldade de acesso a tais dados; a falta de transparência; a fragmentação de informações e a exclusão de dados importantes nos registros históricos, como nos relatórios de atividades, que não apresentam mais a distribuição da totalidade dos recursos entre as unidades da federação.

Ademais, mudanças na forma de sistematização dos dados do INEP, com a – ausência das informações sobre as matrículas de jovens e adultos de 1994 e 1995, assim como as matrículas das salas de alfabetização de jovens e adultos de 2004 e 2005, foram elementos limitantes das possibilidades de execução da pesquisa. Além disso, denunciam certa irresponsabilidade no tratamento dos dados estatísticos por parte do INEP, simplesmente rompendo com séries de períodos históricos fundamentais para a avaliação das políticas educacionais no Brasil.

A dificuldade enfrentada devido à falta de informação sobre a execução, por Unidade da Federação, de percentuais consideráveis de recursos, operados centralizadamente, no Distrito Federal, sede da autarquia, não só se configura como um limite às investigações acadêmicas no campo do financiamento da educação, mas também ao controle social sobre o uso dos recursos, já que essa realidade pode ocultar os mais diferentes critérios de gestão. Por isso, dados os avanços alcançados nos últimos anos em relação a sistemas informatizados de monitoramento dos gastos federais, não há o que justifique essa lacuna. Não minimiza o problema o fato de a maior parte dos recursos do FNDE executados diretamente, 92%, seja referente aos Programas Nacionais do Livro (PNLD, PNBE, PNLEM). O fato é que é inviável que cada pessoa interessada - seja pesquisador, representante da sociedade civil, parlamentares ou um cidadão mais crítico e consciente de seus direitos - vá dialogar pessoalmente com cada setor do MEC, do FNDE, da Secretaria do Tesouro Nacional ou de qualquer outro órgão para saber a forma de execução dos recursos, como foi necessário nesta pesquisa.

Para concluir, é importante retomar que o mote de desenvolvimento desta pesquisa foi a compreensão de que o problema central do federalismo brasileiro são as desigualdades sociais e regionais, que resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso a serviços públicos entre regiões e redes de ensino do país, resultando em disparidades que impedem que cidadãos formalmente iguais, vivendo em diferentes locais do país, tenham, de fato, acesso a serviços públicos em qualidade e quantidade similar, como previsto constitucionalmente.

Reconhece-se que as desigualdades educacionais são fruto de um processo mais amplo de exclusão socioeconômica, a qual não poderá ser combatida, exclusivamente, pela ação de um setor ou autarquia federal. É imprescindível que o Brasil avance no sentido de elaborar um projeto de desenvolvimento para o país que possa superar as graves desigualdades socioeconômicas existentes.

Entretanto, esta necessária equalização de condições conflita, diretamente, com os interesses econômicos mais arraigados em nossa sociedade, os quais levam os segmentos dominantes da sociedade a desprezarem qualquer critério de justiça social, não importando a barbárie resultante do crescente processo de concentração econômica. Por isso, percebe-se que a preocupação dos regimes federativos com o problema das desigualdades socioeconômicas regionais não é tão efetiva, bastando o mínimo de políticas compensatórias para garantir a manutenção do sistema de dominação.

A concentração de recursos públicos nos estados mais desenvolvidos economicamente termina, em última instância, correspondendo aos próprios interesses do capital, já que tais recursos vêm compensar a exploração da classe trabalhadora ou a sua exclusão social, momento em que o fundo público serve, de fato, para a manutenção e desenvolvimento dos interesses privados dominantes.

Por isso, conclui-se que a superação das desigualdades educacionais no Brasil demanda, efetivamente, a transformação do regime vigente, no sentido da constituição de um modelo de sociedade que se encaminhe para a justiça e a igualdade social. Como essa transformação será fruto de um processo histórico mais complexo, a instituição de uma reforma tributária equalizadora poderia ser um marco importante para, se não solucionar, ao menos amenizar os sérios problemas detectados no modelo federativo brasileiro. Isto demanda uma efetiva vontade política que resulte na garantia de acesso igualitário a bens e serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos da federação, qualquer que seja seu local de moradia, como um interesse maior da nação.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luís. Coordenação Federativa no Brasil: uma experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Dossiê Federalismo.
- ABRUCIO, Fernando Luís. **Os Barões da Federação** – os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec/USP, 1998. 253 p.
- AÇÃO EDUCATIVA. **Constituições Estaduais e vinculações para a educação**. São Paulo: Ação Educativa, 2008. 9 f. Mimeografado.
- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. 179 p.
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação na encruzilhada. In: **Quem és tu federação**. Brasília: Itamaraty, 1999. p. 29-38. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil).
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. 2003. 269 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- AFFONSO, José Roberto R. A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 315-328.
- AGUIAR, Márcia Ângela da S. O Conselho Nacional dos Secretários de Educação na reforma educacional do Governo FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 73-90, set. 2002. Edição Especial.
- AGUIRRE, Basília Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão Federativa no Brasil: um “Estado das Artes” da Teoria. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 17, n. 1 (65), p. 121-135, jan./mar. 1997.
- ALMEIDA, Mansueto Facundo; SILVA, Alexandre Manuel Ângelo da; RESENDE, Guilherme Mendes. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: IPEA, 2006. 38 p. (Texto para Discussão, 1206).
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-39, jun. 2005. Dossiê Federalismo.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, Federação e Educação**: história das instituições e das idéias políticas no Brasil. 2005. 331 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- ARAUJO, Raimundo Luís Silva. **Financiamento da Educação Básica no governo Lula**: elementos de ruptura e continuidade com as políticas do governo FHC. 2007. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da UNB, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2007.
- ARELARO, Lisete. **FUNDEF**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. 2008. 16 f. Disponível em: < <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf> >. Acesso em: 07 out. 2008.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais**: determinantes da descentralização. São Paulo/Rio de Janeiro: Fapesp/Ed. Revan, 2000. 302 p.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr-jun. 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Dossiê Federalismo.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002. Edição Especial.

ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez/IEE/PUC-SP, 1999. p. 29-39.

ASSIS, Vera Lúcia Theobaldo de. **Programa Nacional do Livro Didático – PNLD**: alternativas para a execução da etapa de avaliação pedagógica. 2006. 50 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação Municipal. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Edição Especial.

BACELAR, Tânia. Planejamento Regional e Relações Intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 473-494.

BANCO MUNDIAL. **Definição e metodologia do cálculo de indicadores e índices de desenvolvimento humano e condições de vida**. Disponível em: <
<http://www.undp.org.br/HDR/HDR2000/Metodologias%20-%20IDH-M%20e%20ICV.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2007.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**. Estudo Sectorial – versión preliminar. Washington/DC: Banco Mundial, 1995.

BANCO MUNDIAL. **Relatório n. 24.413 – BR**. Educação Municipal no Brasil – Recursos, Incentivos e Resultados. Relatório de Políticas. Brasil: Banco Mundial, 2003a. 20 p. Volume I.

BANCO MUNDIAL. **Relatório n. 24.413 – BR**. Educação Municipal no Brasil – Recursos, Incentivos e Resultados. Relatório de Pesquisa. Brasil: Banco Mundial, 2003b. 113 p. Volume II.

BARCELOS, Tânia Camargo. **Indicadores qualitativos na avaliação do Programa Nacional Biblioteca na Escola**. 54 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Mitos da “Globalização”**. Rio de Janeiro: CAMP, SINDECON-RJ, FISENGE, PEDEX, SENGE-RJ, 1998. 76 p.

BESSON, Jean-Louis (Org.). **A ilusão das estatísticas**. São Paulo: Unesp, 1995. 289 p.

BOTAFOGO, Maria do Carmo de Jesus. **Salário-Educação**: uma análise da eficiência e da eficácia da arrecadação direta pelo FNDE. 56 f. Monografia (Especialização em Análise e

Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BOTHE, Michael. Federalismo: um conceito em transformação histórica. In: **O federalismo na Alemanha**: Traduções. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 3-14.

BREMAEKER, François E. J. de. **A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002**. Rio de Janeiro: IBAM/APMC/NAPI/IBAMCO, 2003. 37 p. (Série Estudos Especiais n. 59) Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/Esp059p.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2008.

BREMAEKER, François E. J. de. **Boletim de Conjuntura Econômico-Financeira /** Fevereiro de 2004. A avaliação da influência do FUNDEF nas finanças dos municípios. Rio de Janeiro: IBAM, 2004. 4 p. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/bcjfev04.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2008.

BREMAEKER, François E. J. de. **O impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros**. 2 ed. Rio de Janeiro: IBAM/ENSUR/CEIF/IBAMCO, 2007. 37 p. (Série Estudos Especiais n. 190b). Disponível em: <<http://www.ibam.org.br/publique/media/esp190bp.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2008.

BRZEZINSKI, Iria (Org.). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. 280 p.

BUANI, Cássia Augusta Amaral. **Estudo da comparação do Conselho de Saúde e do Conselho de Alimentação Escolar**. 54 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

CABRAL NETO, Antônio. **Política Educacional no Projeto Nordeste**: discursos, embates e práticas. Natal/RN: EDUFRN, 1997.

CALLEGARI, César (Org.). **FUNDEB** - financiamento da educação pública de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008a. 286 p.

CALLEGARI, César. **Educação e Reforma Tributária**. 2008b. Disponível em: <http://www.cesarcallegari.com.br/v1/inicio.php?pag=noticias/pu_artigos_03.php>. Acesso em: 11 out. 2008.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CAMARGO, Aspácia. La Federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos Latinoamericanos**: México / Brasil / Argentina. México: El Colégio de México/Fundo de Cultura Económica, 1993. p. 300-362

CAMARGO, Rubens Barbosa de. A Conferência Nacional de Educação para Todos (29/8 a 2/9/94 - Brasília - DF). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Paulo, v. 21, p. 69-71, 1995.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; OLIVEIRA, João Ferreira de; CRUZ, Rosana Evangelista da; GOUVEIA, Andréa Barbosa de. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação**: Problematização da Qualidade em Pesquisa Custo-Aluno-ano em Escolas de Educação Básica. Brasília: INEP, 2006. 140 p.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 dez. 2007.

CAMPOS, André; POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo; SILVA, Ronnie (Orgs.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**: Dinâmica da manifestação territorial. vol. 2. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2004. 167 p.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo Aluno-Qualidade Inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 127 p.

CARVALHO, José Murilo de. Federalismo y centralización en el Imperio brasileño: história y argumento (Coord.). In: CARMAGNANI, Marcelo. **Federalismos Latinoamericanos**: México / Brasil / Argentina. México: El Colegio de México/Fundo de Cultura Económica, 1993. p. 51-80

CASASSUS, Juan. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 74, p.11-19, 1990.

CASSEB, Paulo Adib. **Federalismo**: aspectos contemporâneos. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999. 56 p. (Coleção Saber Jurídico).

CASTRO, Jorge Abrahão de. Gastos públicos com a educação básica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 79, n. 193, p. 135-147, set./dez. 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **A avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. 129 p. (Texto para Discussão, 760). Disponível em: <http://www.IPEA.gov.br/pub/td/td_2000/td0760.pdf>. Acesso em: 11 out. 2008

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público de Programa do Livro Didático**. Brasília: IPEA, 1996. 76 p. (Texto para Discussão, 406).

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil**: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. 1997. 284 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão de; BARRETO, Ângela Rabelo; CORBUCCI, Paulo Roberto. **A reestruturação das Políticas Federais para o Ensino Fundamental**: descentralização e novos mecanismos de gestão. Brasília: IPEA, 2000. 24 p. (Texto para Discussão, 745).

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da Educação pública no Brasil**: evolução dos gastos e matrículas. 2007. 25f. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos_encomendados/trabalho%20encomendado%20gt05%20-%20int.pdf>. Acesso em: 07 out. 2008

CASTRO, Maria Helena Guimarães de. O novo eixo das políticas educacionais. In: CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 1997/1998**. Brasília: Consed, 1999, p. 113-114.

COSTA, Claudia Cibele de Oliveira. **A eficiência e a eficácia da informação no setor público e o SIAPNET**. 2006. 30 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de

Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. Financiamento e Gasto com ensino Médio no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

COUTO E SILVA, Mônica Mora y Araújo de. **O processo de endividamento dos Estados: problemas e limites à descentralização e à autonomia**. 1998. 156 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia da UFRJ, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1998.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí**. 2002. 300 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CRUZ, Silvério Moraes da. **Avaliação do tempo de utilização do livro didático no âmbito do Programa Nacional do Livro Didático**. 2006. 77 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Brasília, 2006.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 795-817, out. 2004.

CUNHA, Luiz Antonio. **Educação, Estado e Democracia**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. 495 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A Educação Básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 169-202, set. 2002. Edição Especial.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas Públicas e gestão da educação: polêmicas, fundamentos e análises**. Brasília: Líber Livro Editora, 2006. p. 113-129.

DAIN, Sulamis. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 355-372.

DAIN, Sulamis; SOARES, Laura Tavares. Reforma do Estado e Políticas Públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Reformas de Estado e Políticas de Emprego no Brasil**. Campinas: Edunicamp, 1998. p. 31-72.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001a. 144 p.

DAVIES, Nicholas. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. In: DAVIES, Nicholas. **Financiamento da Educação: novos ou velhos desafios**. São Paulo: Xamã, 2004a. p. 131-148.

DAVIES, Nicholas. **Tribunais de Contas e educação: quem controla o fiscalizador de recursos**. São Paulo: Plano, 2001b. 145 p.

DAVIES, Nicholas. **A confiabilidade e comparabilidade de estatísticas educacionais**. Rio de Janeiro, 2008a. 7f. Mimeografado.

DAVIES, Nicholas. Ensino fundamental: responsabilidade só dos municípios? **Folha Dirigida** - Educação, Rio de Janeiro - RJ, p. 6 - 6, 03 jan. 2008b.

DAVIES, Nicholas. Financiamento do Ensino Médio Estatal: obstáculos estruturais e conjunturais. In: ZIBAS, Dagmar M. L.; AGUIAR, Márcia Ângela da S.; BUENO, Maria

Silvia Simões (Orgs.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Ed. Plano, 2002. p. 157-178.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a redenção da educação básica. Niterói-RJ: Edição do Autor, 2007a. 104 p.

DAVIES, Nicholas. **O estatal, o público e o privado em educação**: tensões e ambigüidades. 1999. 179 f. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

DAVIES, Nicholas. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 25, n. 86, p. 245-252, abr. 2004b.

DAVIES, Nicholas. **O salário-educação**: fragilidades e incoerências. Rio de Janeiro, 2007a. 7f. Mimeografado.

DEMARCO, Diogo Joel. **Educação e Desenvolvimento**: o Índice Paulista de Responsabilidade Social nos municípios do noroeste paulista. 2007. 136 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

DOLHNIKOFF, Miriam. **O pacto imperial** – origens do federalismo no Brasil. São Paulo: Globo, 2005. 330 p.

DRAIBE, Sônia Miriam. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lúcia Cabral Costa (Org.). **Descentralização da Educação**: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: Cortez/Fundap, 1999. p. 68-98.

DUARTE, Adriana Maria Cancelli; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Orgs.). **Termos da Legislação Educacional Brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 1 CD-ROM

DUARTE, Marisa R. T. Limites à educação básica: expansão do atendimento e relação federativa. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T (Orgs.). **Política e Trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003. p. 237-252.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Função Redistributiva. In: DUARTE, Adriana Maria Cancelli; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Orgs.). **Termos da Legislação Educacional Brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 1 CD-ROM

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Sistemas públicos de educação básica e relações intergovernamentais: a ação da União e autonomia dos sistemas locais de ensino. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 303-337, jul./dez. 2002.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; TEIXEIRA, Vanessa Lopes. Política Nacional de Administração da Educação Básica: autonomia e intervenção. In: DOURADO, Luís Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. p. 5-24. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 69).

DUTRA FILHO, Antônio de Faria. **Análise das organizações sociais, constituídas no âmbito das escolas públicas de ensino fundamental, para gerir recursos do PDDE**. 2006. 44 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas públicas. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez/IEE/PUC-SP, 1999. p. 119-130.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. 339 p. (Política e Gestão da Educação, 2).

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

FONSECA, Marília. O financiamento do Banco Mundial e a educação brasileira: 20 anos de cooperação internacional. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 2. ed. São Paulo/SP: Cortez, 1998, pp. 229-253.

FONSECA, Marília; TOSCHI, Nirza Seabra; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: Planos de Desenvolvimento e projetos Político-Pedagógicos em debate. Goiânia: Editora UCG, 2004. 224 p.

FONSECA, Valdelice Ribeiro. **Programa Brasil Alfabetizado** – análise das práticas de monitoramento. 2006. 34 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FONTELES, Tarcimar Filgueira. **Análise do passivo da prestação de contas do FNDE à luz da eficiência e da racionalidade administrativa**. 2006. 50 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FRANCO, Silvia Cintra. Cidadania e Recursos Públicos. **Cidadania e Tributação**, São Paulo, Secretaria da Fazenda, p. 21-28, 1995.

FREITAG, Bárbara; COSTA; Wanderley F. da; MOTTA, Valéria. **O Livro Didático em questão**. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1989. 159 p.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo. **Escola S.A.** - quem ganha e quem perde no mercado educacional do Neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 75-105.

FURTADO, Celso. A federação por fazer. In: **Quem és tu federação**. Brasília: Itamaraty, 1999a. p. 39-41. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil).

FURTADO, Celso. **O longo amanhecer** – reflexões sobre a formação do Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999b. 116 p.

GEMAUQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da Educação**: o FUNDEF na educação do Estado do Pará – feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GIL, Juca. **Financiamento da Educação e Gestão Democrática**: um estudo acerca do Conselho do FUNDEF, no âmbito da União. 2007. 229 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. 444 p.

GUIMARÃES JÚNIOR, Aroldo Lacerda. **Avaliação da execução do Programa nacional Biblioteca na Escola** – PNBE de 1998 a 2002. 58 f. Monografia (Especialização em Análise

e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 15, p. 41-95, jun. 1997. 2

HADDAD, Sérgio. **Educação e exclusão no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, mar. 2007. 52 p. (Em Questão, 3).

HAMILTON, Alexander. A União como barreira contra facções e insurreições. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984a. p. 141-145.

HAMILTON, Alexander. Defeitos da confederação. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984b. p. 179-186.

HAMILTON, Alexander. Os juízes como guardiões da Constituição. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984c. p. 575-582.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984. 342 p.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1994. 221 p.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1979. 419 p. (Os Pensadores).

HÖFLING, Eloisa de Mattos. O PNLD e as políticas públicas em educação. In: **Simpósio Internacional Livro Didático – Educação e História**. 2007. São Paulo, Universidade de São Paulo, p. 2150-2160. 1 CD-ROM.

HORI, Jorge; CALDAS FILHO, José Ribeiro. **Financiamento da Educação no Brasil**. Brasília: MEC, 1966. 90 p.

JACOMINI, Márcia Aparecida. **Reprovação escolar na opinião de pais e alunos**: um estudo sobre os ciclos e a progressão continuada na Rede Municipal de Ensino de São Paulo. 2008. 270 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil** – conceitos, fontes de dados e aplicações. 3. ed. Campinas: Alínea, 2006.

JIMÉNEZ, Paulino Ernesto Arellanes. El Federalismo y Municipio Contemporáneo en las Relaciones Internacionales: El Caso Mexicano. **Argentina Global**, Buenos Aires, n. 18, Enero-Julio 2008. Centro Argentino de Estudios Internacionales. 21 f. Disponível em: <<http://www.caei.com.ar/global/18/1.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2008.

KANT, Immanuel. **Idéia de uma história universal do ponto de vista cosmopolita**. São Paulo, Brasiliense, 1986. 150 p.

KANT, Immanuel. **Paz Perpétua**. Porto Alegre: L&PM, 1989. 85 p.

KRUPPA, Sonia Maria Portella. **O Banco Mundial e as Políticas Públicas de Educação nos anos 90**. 2000. 321 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

- LELLIS, Marcelo. Sistema de Ensino versus Livros Didáticos: várias faces de um enfrentamento. In: **Simpósio Internacional Livro Didático – Educação e História**. 2007. São Paulo, Universidade de São Paulo, p. 1000-1012. 1 CD-ROM.
- LEME, Heládio José de Campos. **O Federalismo na Constituição de 1988**: Representação política e a distribuição de recursos tributários. 1992. 202 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Universidade de Campinas, Campinas, 1992.
- LEVI, Lúcio. Federalismo. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 3. ed. vol. 1. Brasília: UnB, 1991. p. 475-486.
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 389 p.
- LIMONGI, Fernando Papaterra. “O Federalista”: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.). **Os clássicos da política 1**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, “O Federalista”. vol. 1. São Paulo: Ática, 2004. p. 243-287.
- LINS, Rita de Cácia Barros. **A logística de distribuição do Livro**. 2006. 60 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.
- LO BELLO, Maria Fátima de Lima. **Alguns aspectos da quota federal do salário-educação**. São Paulo: Café Editora Expressa, 1999. 210 p.
- LOCKE, John. **Carta acerca da tolerância; Segundo Tratado sobre o Governo; ensaio acerca do entendimento humano**. 2. ed. São Paulo: Abril cultural, 1978. 344 p. (Os Pensadores).
- LOPREATO, Francisco Luís Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp: IE-Unicamp, 2002. 269 p.
- LOVE, Joseph L. Federalismo y regionalismo en Brasil – 1889-1937. In: CARMAGNANI, Marcelo (Coord.). **Federalismos Latinoamericanos**: México / Brasil / Argentina. México: El Colegio de México/Fundo de Cultura Económica, 1993. p. 180-223
- LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. 99 p.
- MACHADO, Célia Tanajura. **Atuação do Banco Mundial em Educação no Brasil entre 1993 e 2004**: uma análise dos instrumentos de empréstimo. 2005. 19 f. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt05/GT05-121--Int.rtf>. Acesso em: 12 set. 2008.
- MACHADO, Célia Tanajura. **O Projeto Nordeste e a formação do professor**: diretrizes da reforma educacional brasileira. 2001. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.
- MADISON, James. O tamanho e as diversidades da União como um obstáculo às facções. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1984. p. 147-154.
- MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. p.845-866, out. 2004. Edição Especial.

MARCELINO, Lourdes; MAIA, Graziela. Padrão Mínimo de Oportunidades Educacionais. In: DUARTE, Adriana Maria Cancellaria; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira (Org.). **Termos da Legislação Educacional Brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 1 CD-ROM

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. 2. ed. vol. I. São Paulo: Nova Cultural, 1985. 301 p. (Coleção os Economistas).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997. 92 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 57).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987. 156 p.

MINTO, César Augusto de. **Legislação Educacional e Cidadania Virtual** - anos 90. 1996. 242 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

MONLEVADE, João. **Educação Pública no Brasil: contos & descontos**. Ceilândia: Idea Editora, 1997. 191p.

MONLEVADE, João. Financiamento da Educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZENZISKI, Iria. (Org). **LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 205-217.

MURANAKA, Maria Aparecida Segato; MINTO, César Augusto. Organização da educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 45-68.

NEDER, Maria Lúcia Cavalli; LINO, Élide Maria Loureiro. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Formação pela Escola. Módulo PNAE. Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2006. 76 p.

NEGRÃO, João José de Oliveira. O governo FHC e o neoliberalismo. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 01, p. 103-111, 1996.

NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães. **Ajuda Externa para a Educação Brasileira** – da USAID ao Banco Mundial. Cascavel/PR: UNIOESTE, 1999.

OLIVEIRA, Ana Pádua de; SALES, Luís Carlos; CARVALHO, Maria do Socorro Lages de; SANTOS, Maria Nazaré Ribeiro dos; CRUZ, Rosana Evangelista da. O custo aluno e as condições de qualidade – o caso do Piauí. In: FARENZENA, Nalú (Org.). **Custos em condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: Inep, 2005. p. 133-157.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. FUNDEF e saúde: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. p. 203-269

OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.

OLIVEIRA, Francisco de. A federação desfigurada. In: **Quem és tu federação**. Brasília: Itamaraty, 1999. p. 4-9 (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V Centenário do Descobrimento do Brasil).

OLIVEIRA, Francisco de. A metamorfose da Arribação – Fundo Público e regulação autoritária na expansão econômica no Nordeste. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 27, p. 67-92, jun. 1990.

OLIVEIRA, Francisco de. O surgimento do anti-valor – capital, força de trabalho e Fundo público. In: OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do Anti-valor**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998. p. 19-48.

OLIVEIRA, Lívio Lima de. **A indústria editorial brasileira e o governo federal**: educação e negócios. Simpósio Internacional Livro Didático – Educação e História. 05 a 08 de novembro de 2007. Universidade de São Paulo. p. 1256-1270.

OLIVEIRA, Luís Guilherme de. **Federalismo & Guerra Fiscal**: alguns aspectos, alguns casos. São Paulo: Edições Pulsar, 2000. 109 p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2001a. p. 15-43.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2001b. p. 89-118.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Uma dimensão avaliativa do FUNDEF: a desigualdade regional. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 22, p.139-151, jul./dez. 2003.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e Direito à Educação** – análise da LDB e da Constituição Federal. 3. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007a. 141 p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Organização do Ensino no Brasil**: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB. 2. ed. revisada e ampliada. São Paulo: Xamã, 2007b. 167 p.

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

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **O processo decisórios de implementação da Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), via Planos de Trabalho (PTA), no Município de Vinhedo-SP (1997-1999)**. 2001. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

PAZ, Adalberto Domingos da. **Exame comparativo do modelo de controle social do PDDE, com os modelos adotados pelo PNAE, PNATE e Fazendo Escola**. 66 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Dez Anos da Compensação Prevista na Lei Kandir**: conflito insolúvel entre os entes federados? 2006. 73 f. Monografia (Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional) – Escola de Administração Fazendária. Tópicos Especiais de Finanças Públicas, Brasília, 2006. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIPremio/financas/1tefpXIPTN/1premio_tefp.pdf>. Acesso em: 12 out. 2008.

PEREIRA, Ademar Fogaça. Tributação: um enfoque diferente. **Cidadania e Tributação**, São Paulo, Secretaria da Fazenda, p. 15-20, 1995.

PEREIRA, Sandra Márcia Campos. **Projeto Nordeste para Educação Básica (1994-1999)**: uma análise da participação do Banco Mundial na definição da política educacional brasileira. 2001. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Estado de São Paulo. São Paulo, 2001.

PERONI, Vera Maria Vidal, ADRIÃO, Theresa et al. **Relatório Completo de Pesquisa: Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma redefinição do papel do Estado na Educação? Teresina: EDUFPI, 2006. 1 CD-ROM.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa (Coord.). **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma redefinição do papel do Estado na Educação? Brasília: INEP, 2007. 204 p.

PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera Lúcia; PEGORARO, Ludimar. **Dilemas da Educação Brasileira em tempo de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. 131 p.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Theresa. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs). **O público e o privado na educação**: interfaces entre estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-154.

PESSOA, Marcelo; MARINO, Rodolfo. **Indicador de Fragilidade Educacional de Jovens e Adultos** – IFEJA [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <roecruz@yahoo.com.br> em 23 maio 2007.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: uma ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org). **LDB interpretada**: diversos olhares se entrecruzam. 2. ed. Atualizada. São Paulo: Cortez, 1998. p. 19-42.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A divisão de responsabilidades pelo ensino no Brasil e o impacto das mudanças recentes na legislação. **Paidéia**, Ribeirão Preto, n. 10/4, p. 11-27, fev./ago.1996.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Editora Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999. p. 86-98. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, 69).

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os Recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000. 181 p.

POSSARI, Lúcia Helena Vendrusculo; LINO, Élide Maria Loureiro. **Programas do Livro – PLi**. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Formação pela Escola. Módulo PLi. Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2006. 76 p.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2000. 272 p.

PRADO, Sérgio (Org.). **Partilha de recursos na Federação Brasileira**. São Paulo: Fundap/Fapesp/IPEA, 2003a. 245 p. (Coleção Federalismo no Brasil). Mimeografado.

PRADO, Sérgio. **Equalização e federalismo fiscal**: uma análise comparada – Alemanha, Índia, Canadá, Austrália. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2006. 463 p.

PRADO, Sérgio. **Transferências Fiscais no Brasil**: o lado “esquecido” da reforma tributária. São Paulo. Versão junho 2003b. Mimeografado.

PRETI, Oreste; PAZ, Adalberto Domingos da. **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar** – PNATE. Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE. Formação pela Escola. Módulo PNATE. Brasília: MEC/FNDE/SEED, 2006. 76 p.

PROUDHOM, Pierre-Joseph. **Do princípio federativo**. São Paulo: Nu-Sol: Imaginário, 2001. 136 p.

PUC MINAS. **O que é o IDH**. Disponível em:

<http://www.virtual.pucminas.br/idhs/01_idhs/dhs01.htm>. Acesso em: 08 ago. 2007.

RAMALHO, Lucila Lima da Mota. **Análise da gestão do Programa de Educação de Jovens e Adultos** - 2002. 50 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

REZENDE, Fernando. O Financiamento das Políticas Públicas: problemas atuais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 241-260.

REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil**: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003. 336 p.

RIBEIRO, Andréa Couto. **Estudo da gestão descentralizada no Programa Nacional do Livro Didático** – PNLD pelo Estado de São Paulo. 2006. 58 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Brasília, 2006.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro**: a formação e o sentido do Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 433 p.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTSTEIN, Fred I. and POLSBY, Nelson W (ed). **Handbook of Political Science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975, v. 5. p. 93-172.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 9-27, jun. 2005. Dossiê Federalismo.

RODRIGUES, Márcia Molina. **Uma análise sobre a utilização do sistema de acompanhamento e monitoramento do Programa Nacional de Alimentação Escolar** – SAM/PNAE. 46 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e interesses regionais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 431-448.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Federalismo, poder local e descentralização. **Revista Educação Municipal**, São Paulo, n. 6, p. 20-36, jun. 1990.

SANTOS, Katia Aparecida dos. **O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF**: um estudo de caso do Município de São Paulo. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SANTOS, Neuza Helena P. dos. **Processos de Execução do Programa Nacional do Livro Didático**: etapas x custos. 2006. 58 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação**: LDB - trajetória, limites e perspectivas. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 1998. 242 p. (Coleção Educação Contemporânea).

SAVIANI, Demerval. Análise crítica da organização escolar brasileira através das leis 5.440/68 e 5.692/71. In: GARCIA, Walter E. **Educação brasileira contemporânea**: organização e funcionamento. Rio de Janeiro: Mac Grall do Brasil, 1976. p. 174-194.

SCHULTZE, Rainer-Olaf. Federalismo. In: **O Federalismo na Alemanha**: traduções. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995. p. 15-32.

SCHWARZER, Helmut. **Notas sobre efeitos da opção entre diversos índices para deflacionamento de valores nominais**. Disponível em: <http://www.IPEA.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_03/ensaio3_nota.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2007.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. **FUNDEF**: revolução silenciosa. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/revolucao.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2007

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. **Reforma do Estado e da Educação no Brasil de FHC**. São Paulo: Xamã, 2002. 135 p.

SILVA, Maria Abádia da. **Políticas para a educação pública**: intervenção das instituições financeiras internacionais e o consentimento nacional. 1999. 327 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Campinas, Campinas, 1999.

SOUZA JÚNIOR, Luís de. **Financiamento da Educação**: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba. 2003. 278 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SOUZA, Almir Pereira. **Análise da Política de Alocação de Recursos do Orçamento da União no Programa de Transporte Escolar dos Alunos de Ensino Fundamental das Áreas Rurais**. 2006. 48 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Dossiê Federalismo.

SOUZA, Cristina Marques Furtado de. **Programa Nacional do Livro Didático**: uma análise do sistema operacional com ênfase na etapa prazo de escolha do livro didático. 2006. 72 f. Monografia (Especialização em Análise e Gestão de Políticas Educacionais) – Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade, Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SOUZA, Paulo Renato de. Descentralização e Pactuação: a Modernização das Relações Intergovernamentais na Área da Educação. In: CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 1997/1998**. Brasília: Consed, 1999, p. 111-112.

STEPAN, Alfred. Muito além do modelo americano. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 mar. 2000. Caderno 2.

STEPAN, Alfred. **Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia:** federações que restringem ou ampliam o poder do Demos. Dados. [online]. 1999, vol. 42, n.2 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 set. 2006.

TAVARES, Taís Moura. Gestão municipal da educação, organização do sistema nacional e regime de colaboração: algumas questões. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 22, p.241-256, jul.-dez 2003.

THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos Programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, p. 107-184, jan./jun. 1998.

VELLOSO, Jacques. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o financiamento da educação: pontos de partida. **Educação & Sociedade**, São Paulo, n. 30, p. 303-337, ago. 1988.

VERHINE, Robert E. **Pesquisa Nacional Qualidade na Educação:** Custo-Aluno-Qualidade em Escolas de Educação Básica – 2ª. etapa. Brasília: INEP, 2006. 81 p.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Autonomia e Regime de Colaboração. In: WERLE, Flávia Obino Corrêa (Org.). **Sistema Municipal de Ensino e regime de colaboração**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2006. p. 23-56.

XIMENES, Salomão Barros. **Fundo Público e Direito à Educação:** um estudo a partir dos gastos públicos. 2006. 201 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação da UFC, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2006

ZACKESKI, Nelson; RODRIGUEZ, Maria Célia O. F. **Gastos Públicos Federais regionalizados:** exercícios de comparação temporal 1995-1998 e 2002. Brasília: IPEA, 2007. 35 p. (Texto para Discussão, 1265)

Constituição e Emendas Constitucionais

BRASIL. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 23**, de 1 de dezembro de 1983a. Altera dispositivos da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 08 ago. 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Edição administrativa do texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº1/1992 a 56/2007 e pelas emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/1994. Brasília: Senado Federal, 2008a. 464 p.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 1**, de 30 de março de 1992. Dispõe sobre a remuneração dos deputados estaduais e dos vereadores. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 10**, de 04 de março de 1996a. Altera os artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de revisão 1, de 1994. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 12**, de 15 de agosto de 1996b. Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996c. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e da nova redação ao artigo 60 do ato das disposições constitucionais transitórias. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: jul. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 17**, de 22 de novembro de 1997a. Altera dispositivos dos artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de revisão 1, 1994. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19**, de 04 de junho de 1998a. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 21**, de 18 de março de 1999a. Prorroga, alterando a alíquota, a contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e de direitos de natureza financeira, a que se refere o art. 74 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc21.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 29**, de 13 de setembro de 2000a. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 33**, de 11 de dezembro de 2001a. Altera os artigos 149, 155 e 177 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc33.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 37**, de 12 de junho de 2002a. Altera os artigos 100 e 156 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 84, 85, 86, 87 e 88 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc37.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 42**, de 19 de dezembro de 2003a. Altera o sistema tributário nacional e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 20 ago. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006a. Dá nova redação aos artigos 7, 23, 30, 2006, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 25 jul. 2005.

Medidas Provisórias

BRASIL. **Medida Provisória nº 1549-27**, de 14 de fevereiro de 1997b. Dispõe sobre a organização da Presidência da República, e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 07 dez. 2007.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.784**, de 14 de dezembro de 1998b. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 21 out. 2007.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.100-31**, de 24 de abril de 2001b. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da união as ações dos estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 21 out. 2007.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.178-036**, de 24 de agosto de 2001c. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre Programa de Garantia de Renda Mínima, institui programas de apoio da união as ações dos estados e municípios, voltadas para o atendimento educacional, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 21 out. 2007.

BRASIL. **Medida Provisória nº 173**, de 16 de março de 2004a. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento a Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do programa Brasil Alfabetizado, altera o artigo 4 da lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 21 out. 2007.

Decretos e Leis

BRASIL. **Lei Complementar nº 24**, de 07 de janeiro de 1975a. Dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre operações relativas a circulação de

mercadorias e da outras providências. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62**, de 28 de dezembro de 1989. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 07 ago. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 82**, de 27 de março de 1995a. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do artigo 169 da constituição federal.

Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar n. 87**, de 13 de setembro de 1996d. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>> Acesso em: 09 ago. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 96**, instituída em 31 de março de 1999b. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101**, de 04 de maio de 2000b. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 10 ago. 2007.

BRASIL. **Lei nº 4.440**, de 27 de outubro de 1964. Institui o salário-educação e da outras providências. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

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

Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L5172.htm>>. Acesso em: 09 ago. 2007

BRASIL. **Lei nº 5.537**, 21 de novembro de 1968. Cria o Instituto Nacional de

Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei nº 7.091**, 18 de abril de 1983b. Altera a denominação da Fundação Nacional de Material Escolar, a que se refere a Lei nº 5.327, de 2 de outubro de 1967, amplia suas finalidades e dá outras providências. Disponível em: <

<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=216117>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 24 de dezembro de 1996e. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm> Acesso em: 02 nov. 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996f. 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. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>> Acesso em: nov. 2005.

BRASIL. **Lei nº 2.264**, de 27 de junho de 1997c. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

BRASIL. **Lei nº 9.649**, de 27 de maio de 1998c. Dispõe sobre a organização da presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Decorre da Medida Provisória n. 1.549-27, de 14 de fevereiro de 1997, publicada no DOU de 15 de fevereiro de 1997, Seção I, p. 2791. Publicada em Diário Oficial da União em 28, de maio de 2005 e retificado no DOU n. 106, de 05 de junho de 1998, p. 1. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: 03 out. 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.766**, de 18 de dezembro de 1998d. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/salario_EDUCAÇÃO/lei9766_18121998.pdf> Acesso em: 12 nov. 2005.

BRASIL. **Lei nº 9.790**, de 23 de março de 1999c. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=151647>> Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 09 de janeiro de 2001d. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.709**, de 31 de julho de 2003b. Acrescenta incisos aos artigos, 10 e 11 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.832**, de 29 de dezembro de 2003c. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Disponível em: <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>> Acesso em: 15 nov. 2005.

BRASIL. **Lei nº 10.845**, de 05 de março de 2004b. Institui o programa de complementação ao atendimento educacional especializado as pessoas portadoras de deficiências, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei nº 10.880**, de 09 de junho de 2004c. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento a Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera ao artigo 4 da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.250**, de 27 de dezembro de 2005a. Regulamenta o inciso iii do § 4º do art. 153 da constituição federal. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>>. Acesso em: 15 out. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.274**, de 28 de fevereiro de 2006b. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 12 out. 2008

BRASIL. **Lei nº 11.439**, de 29 de dezembro de 2006c. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2007 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.diariodasleis.com.br/busca/exibmlink.php?numlink=1-98-24-2006-12-29-11439>>. Acesso em: 08 ago. 2008.

BRASIL. **Lei nº 11.738**, de 16 de julho de 2008b. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 12 out. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 872**, de 15 de dezembro de 1969. Complementa disposições da Lei n. 5.537, de 21 de novembro de 1968, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.presidencia.gov.br/casacivil/site/static/le.htm>>. Acesso em: 12 out. 2004.

BRASIL. **Decreto nº 76.877**, de 22 de dezembro de 1975b. Dispõe sobre Estrutura Básica do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/decreto_76877.asp>. Acesso em: set. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 91.542**, de 19 de agosto de 1985. Institui o Programa Nacional do Livro Didático, dispõe sobre sua execução e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 114**, de 08 de maior de 1991. Aprova a estrutura regimental do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - FNDE, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 1.366**, de 12 de janeiro de 1995b. Dispõe sobre o Programa Comunidade Solidária e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 2.520**, de 19 de março de 1998e. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 2.890**, de 21 de dezembro de 1998f. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Ministério da Educação e do Desporto, e da outras providências. Disponível em:

<<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 3.034**, de 27 de abril de 1999d. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e funções gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 3.142**, de 16 de agosto de 1999e. Regulamenta a contribuição do Salário-Educação, previsto no § 5º do art. 212 da Constituição e no art. 15 da Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e na Lei 9.766, de 18 de dezembro de 1988 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/salario_EDUCAÇÃO/dec3142_16081999.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2005.

BRASIL. **Decreto nº 3.769**, de 08 de março de 2001e. Estabelece diretrizes para execução de projetos voltados para a área social e cria o Comitê de Gestão e Acompanhamento do Projeto Alvorada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3769.htm>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 4.626**, de 21 de março de 2003d. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 4.861**, de 20 de outubro de 2003e. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2003. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=237630>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 4.943**, de 30 de dezembro de 2003f. Altera o Decreto 3.142, de 16 de agosto de 1999, que regulamenta a contribuição social do salário-educação, prevista no artigo 212, parágrafo 5, da Constituição, no artigo 15 da lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e na Lei 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 4.950**, de 9 de janeiro de 2004d. Dispõe sobre a arrecadação das receitas de órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e dá outras providências. Disponível em <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2004/4950.htm>>. Acesso em: Set. 2008

BRASIL. **Decreto nº 5.157**, de 27 de julho de 2004e. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.374**, de 17 de Fevereiro de 2005b. Fixa, para o exercício de 2005, o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaBasica.action>> Acesso em: 15 ago. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.690**, de 03 de fevereiro de 2006d. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o artigo 6, parágrafo 1, da Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e da outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/ExecutaPesquisaLegislacao.action>>. Acesso em: 04 dez. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 5.973**, de 29 de novembro de 2006e. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=255008>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.003**, de 28 de dezembro de 2006f. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/sicon/PaginaDocumentos.action>>. Acesso em: 15 set. 2008.

Resoluções do Conselho Deliberativo do FNDE

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre a operacionalização do Programa de Apoio Tecnológico às escolas das redes estaduais e municipais de Ensino Fundamental. **Resolução nº 01**, de 12 de junho de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jun. 1995a. Seção 1, p. 20.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova manual de Procedimentos Operacionais relativos às transferências de recursos federais às escolas das redes estadual e municipal de ensino, a ser utilizado pelo FNDE no financiamento do Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental em 1995. **Resolução nº 12**, de 10 de maio de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 maio 1995b. Seção 1, p. 28.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece que os recursos constantes do orçamento do FNDE/95, destinados à aquisição de veículos escolares sejam direcionados aos municípios selecionados pelo Programa “Comunidade Solidária”, de que trata o Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. **Resolução nº 22**, 16 de agosto de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 ago. 1995c. Seção 1, p. 12623.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece que os recursos constantes do orçamento do FNDE/95, destinados ao desenvolvimento da educação Pré-Escolar, sejam direcionados aos municípios selecionados pelo “Programa Comunidade Solidária”, de que trata o Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. **Resolução nº 23**, 16 de agosto de 1995. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 ago. 1995d. Seção 1.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Divulga os critérios e procedimentos relativos à assistência financeira da autarquia, de conformidade com as políticas e diretrizes da educação. **Resolução nº 01**, 15 de janeiro de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 1996a. Seção 1.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece que a assistência financeira do FNDE, relacionada à Educação Pré-Escolar, processar-se-à de forma a se contemplar, prioritariamente, os projetos remanescentes de 1995,

na forma prevista no artigo 1º da Resolução CD/FNDE, de 15 de janeiro de 1995, permitida a apresentação de novos projetos em 1996. **Resolução nº 31**, 09 de julho de 1996. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 1996b. Seção 1.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece prioridade de assistência financeira do FNDE, relacionada ao Programa Comunidade Solidária, com recursos alocados nos programas de trabalho Distribuição Gratuita de Material Escolar e Aquisição de Veículos Escolares, de que trata o Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995. **Resolução nº 33**, 09 de julho de 1996c. 1f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e formas de transferências de recursos financeiros às escolas públicas do ensino fundamental das redes estadual, Distrito Federal e municipal e às escolas de educação especial mantidas por organizações não-governamentais, sem fins lucrativos, à conta do Programa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – PMDE, em 1997. **Resolução nº 03**, 04 de março de 1997a. 17 f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece que sejam destinados recursos do orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE de 1997, de forma a apoiar as Comunidades dos Assentamentos Rurais implantados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, para atender os seguintes Programas: construção, reforma e ampliação de unidades escolares, equipamento das unidades escolares inclusive “Kit Tecnológico”, aquisição de veículos destinados ao transporte do escolar e professor, Educação de Jovens e Adultos, Saúde do Escolar, Livro Didático, Alimentação Escolar e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. **Resolução nº 04**, 10 de abril de 1997b. 1f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Define parâmetros e prioridades de atendimento para assistência financeira no ano de 1997. **Resolução nº 05**, de 26 de maio de 1997c. 3f. In: BRASIL/FNDE. Sistemática de Financiamento do Ensino Fundamental. Brasília: FNDE, 1997, p. 7-11.

CD/FNDE. Ministério da Educação e do Desporto. Normatiza procedimentos para análise e insere o transporte escolar e a conclusão e construção de escolas entre as ações financiáveis para educação especial, nos termos da Resolução 05 de 26/06/98. **Resolução nº 12**, de 18 de agosto de 1998a. 2f. Mimeografada.

CD/FNDE. Ministério da Educação e do Desporto. Referenda os critérios adotados como base de cálculo para as transferências de recursos financeiros nos convênios plurianuais do Programa Nacional de Alimentação Escolar, dos exercícios de 1996 a 1998. **Resolução nº 20**, de 25 de novembro de 1998b. 3f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece critérios e formas de transferência de recursos financeiros às Entidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar para 1999. **Resolução nº 02**, 21 de janeiro de 1999a. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 1999. Seção 1, p. 24 e 25.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece normas para o Programa Dinheiro Direto na Escola. **Resolução nº 03**, 21 de janeiro de 1999b. 16f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova normas para assistência financeira a programas e projetos educacionais para 1999c. **Resolução nº 04**, 21 de janeiro de 1999. In: BRASIL/FNDE. Normas para Assistência Financeira a programas e projetos educacionais 1999. Brasília: FNDE, 1999d, p. 9.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Determina a isenção dos acréscimos legais (juros e multa), única e exclusivamente à competência do mês 01/99, incidentes sobre a contribuição social salário-educação aos contribuintes optantes do Sistema de Manutenção do Ensino – SME. **Resolução nº 05**, 02 de fevereiro de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 03 fev. 1999e. Seção 1.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera o parágrafo 2º do artigo 6º da Resolução 3, de 21 de janeiro de 1999, do Conselho Deliberativo do FNDE. **Resolução nº 20**, 15 de julho de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 1999f. Seção 1, p. 24.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova a execução do Programa nacional de Saúde do Educando – PNSE, para o exercício de 2000, em favor dos Estados, Distrito Federal e organizações não-governamentais, compreendendo o financiamento de ações destinadas à produção de material didático-pedagógico, capacitação de docentes, prestação de serviços e aquisição de aparelhos para correções visual e auditiva. **Resolução nº 13**, 31 de maio de 2000a. 1f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros às secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, às prefeituras municipais e às escolas federais, à conta do PNAE. **Resolução nº 15**, 25 de agosto de 2000b. 14f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece normas para o Programa Nacional do Livro Didático. **Resolução nº 03**, 21 de fevereiro de 2001a. DOU 28/02/2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 fev. 2001. Seção 1, p. 02.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para assistência financeira complementar a projetos educacionais, no âmbito da Educação Pré-Escolar, para o ano de 2001. **Resolução nº 11**, 20 de abril de 2001b. In: Manual de orientações para Assistência Financeira a projetos Educacionais – Educação Pré-Escolar. Brasília: FNDE, 2001, p. 7 a 9.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para assistência financeira complementar a projetos educacionais, no âmbito da Educação de Jovens e Adultos, para o ano de 2001. **Resolução nº 12**, 26 de abril de 2001c. In: BRASIL/FNDE. Manual de orientações para Assistência Financeira a projetos Educacionais – Educação de Jovens e Adultos. Brasília: FNDE, 2001, p. 7 a 9.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para assistência financeira complementar a projetos educacionais, no âmbito do Ensino Fundamental, para o ano de 2001. **Resolução nº 13**, 26 de abril de 2001d. In: BRASIL/FNDE. Manual de orientações para Assistência Financeira a projetos Educacionais – Educação Fundamental. Brasília: FNDE, 2001, p. 7 a 9.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para assistência financeira complementar aos programas Paz nas Escolas, Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas e Cultura Afro-Brasileira, a ação Correção do Fluxo Escolar e Aceleração da Aprendizagem, para o ano de 2001. **Resolução nº 14**, 16 de maio de 2001e. In: BRASIL/FNDE. Manual de orientações para Assistência Financeira a projetos Educacionais – Aceleração da Aprendizagem; Educação Escolar Indígena; Paz nas Escolas; Áreas Remanescentes de Quilombos. Brasília: FNDE, 2001, p. 9 a 11.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos da Ação do Dinheiro Direto na Escola – PDDE, destinados ao atendimento das escolas de Educação Especial, e dá outras providências. **Resolução nº 15**, 07 de junho de 2001f. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jun. 2001. Seção 1, p. 69 a 70.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova a execução da Campanha Nacional Reabilitação Visual “Olho no Olho”, no âmbito do Programa Nacional de Saúde do Escolar, referente ao exercício de 2001. **Resolução nº 17**, 20 de junho de 2001g. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 jun. 2001. Seção 1, p. 89.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a assistência suplementar a projetos educacionais, no âmbito da Educação Especial, referente ao ano de 2001h. **Resolução nº 24**, 20 de junho de 2001. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jul. 2001. Seção 1, p. 77 a 97.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre a transferência de recursos financeiros adicionais à conta do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, para os municípios da região da seca, e dá outra providência. **Resolução nº 29**, 06 de julho de 2001i. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Seção 1, p. 58 a 63.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do FNDE. **Resolução nº 49**, 21 de novembro de 2001j. 9f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre o Programa Nacional do Livro Didático. **Resolução nº 05**, 21 de fevereiro de 2002a. 2f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e Diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no exercício de 2002, em favor de órgãos e entidades federais, estaduais e municipais, do Distrito Federal e organizações não-governamentais, restringir-se-á ao atendimento dos pleitos apresentados e não contemplados em 2001. **Resolução nº 07**, 01 de março de 2002b. 15f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a apresentação de projetos educacionais, visando a assistência financeira suplementar no ano de 2002, no âmbito da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental. **Resolução nº 11**, 21 de março de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2002c. Seção 1, p. 11 a 13.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a apresentação de projetos educacionais, visando a assistência financeira suplementar no ano de 2002, no âmbito da Educação Especial. **Resolução nº 12**, 21 de março de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 mar. 2002d. Seção 1, p. 13.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova a execução da Campanha Nacional Reabilitação Visual “Olho no Olho”, no âmbito do Programa Nacional de Saúde do Escolar, para o exercício de 2002 voltada à identificação, prevenção e assistência da saúde visual de alunos do Ensino Fundamental. **Resolução nº 25**, 14 de maio de 2002. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio 2002e. Seção 1, p. 10.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre os critérios de atendimento e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), destinados às escolas de educação especial e da outras providências. **Resolução nº 04**, 27 de março de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 abr. 2003a. Seção 1, p. 7 a 10.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Autoriza a apresentação de pleitos de assistência financeira no âmbito da Educação Pré-Escolar e do Ensino Fundamental, para o ano de 2003. **Resolução nº 12**, 28 de abril de 2003b. 7f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova o Manual de Orientações para a Assistência Financeira a programas e Projetos Educacionais, que acompanha a Resolução, estabelecendo critérios e parâmetros para a concessão de assistência financeira no exercício de 2003, a órgãos ou entidades federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e entidades sem fins lucrativos, para a execução de ações voltadas à melhoria de qualidade do Ensino, no âmbito da Educação Pré-Escolar e Ensino Fundamental para o ano de 2003. **Resolução nº 13**, 28 de abril de 2003c. 1f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece critérios e formas da transferência legal de recursos financeiros, em caráter suplementar, para a aquisição, exclusiva, de gêneros alimentícios às secretarias de educação dos estados, Distrito Federal, dos municípios e às escolas federais, à conta do PNAE. **Resolução nº 15**, 16 de junho de 2003d. 11f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais no âmbito do programa Brasil Alfabetizado, para o ano de 2003. **Resolução nº 18**, 10 de julho de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2003e. Seção 1.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera a Resolução CD/FNDE nº 12 e o Manual de Orientações para Assistência Financeira a programas e projetos educacionais aprovado pela Resolução CD/FNDE nº 13, de 28.04.2003; e revoga a Resolução CD/FNDE nº 17/2003. **Resolução nº 25**, 13 de agosto de 2003f. 4f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova o Regimento Interno do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 31**, de 30 de setembro de 2003g. 8f. Disponível em: <[ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2003/res031_30092003.pdf](http://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2003/res031_30092003.pdf)>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova a execução da Campanha Nacional de Reabilitação Visual Olho no Olho, no âmbito do Programa Nacional de Saúde do Escolar, para o exercício de 2003. **Resolução nº 037**, de 13 de outubro de 2003h. 12f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece critérios para o repasse de recursos financeiros à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, para o atendimento dos alunos da educação infantil e ensino fundamental matriculados em escolas de educação indígena. **Resolução nº 045**, de 31 de outubro de 2003i. 12 f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera o artigo 2º e os seus parágrafos 1º, 2º e 5º da Resolução CD/FNDE nº 18/2003, de

10/07/2003, e dá outras providências. **Resolução nº 46**, de 05 de novembro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 nov. 2003j. Seção 1.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais a cargo do FNDE, no âmbito da educação especial, para o ano de 2004.

Resolução nº 04, de 19 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004a. Seção 1, p. 20 e 21.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito da educação infantil e do ensino fundamental, para o ano de 2004.

Resolução nº 05, de 19 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004b. Seção 1, p. 21 a 48.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados aos Estados Federados para atender escolas públicas de ensino médio, situadas em municípios em situação de emergência. **Resolução nº 06**, de 19 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004c. Seção 1, p. 48 a 53.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Aprova os critérios e parâmetros para apoio financeiro, em caráter suplementar, aos municípios para a realização das ações de consultas oftalmológicas e aquisição e distribuição de óculos, no exercício de 2004, à conta do PNSE. **Resolução nº 07**, de 19 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004d. Seção 1, p. 54.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Aprova os critérios e parâmetros para apoio financeiro suplementar a projetos educacionais pelo FNDE, no exercício de 2004, visando a aquisição de veículos automotores de transporte coletivo, zero quilômetro, destinados ao transporte de alunos da educação especial. **Resolução nº 08**, de 19 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004e. Seção 1, p. 55.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Estabelece as orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito da educação infantil, do ensino fundamental e da educação especial para o ano de 2004. **Resolução nº 09**, de 19 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004f. Seção 1, p. 54 a 77.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Dispõe sobre critérios e formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e dá outras providências. **Resolução nº 10**, de 22 de março de 2004g. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004. Seção 1, p. 78 a 91.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência-Paed, de que trata a Lei nº 10.845, de 05 de março de 2004, que consiste na transferência, pelo FNDE, de recursos financeiros consignados em seu orçamento em favor das escolas privadas de educação especial, mantidas por organizações não-governamentais-ONGs ou outras entidades similares sem fins lucrativos e dá outras providências. **Resolução nº 11**, de 22 de março de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 abr. 2004h. Seção 1, p. 92 a 99.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais no âmbito do programa Brasil Alfabetizado, a ser executado pelo FNDE no exercício de 2004. **Resolução nº 14**, de 25 de março de 2004i. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2004/res014_25032004.pdfDOU 05/04/04>. Acesso em: 07 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disciplina os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola a título emergencial, excepcionalmente para atender escolas públicas das redes municipais e estaduais do ensino fundamental afetadas por desastre natural provocado por fortes chuvas, como forma de contribuir para o esforço social de restabelecimento da normalidade dos serviços públicos, em especial, o educacional. **Resolução nº 16**, de 19 de abril de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 abr. 2004j. Seção 1, p. 20 a 22.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova, para o exercício de 2004, os critérios e as normas de transferência de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, visando executar ações à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE. **Resolução nº 18**, de 22 de abril de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 abr. 2004k. Seção 1, p. 29 a 30.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova, para o exercício de 2004, os critérios e os procedimentos de transferência de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, objetivando a execução descentralizada das ações do programa Brasil Alfabetizado. **Resolução nº 19**, de 23 de abril de 2004l. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2004/res019_24042004.pdfDOU 23/04/04>. Acesso em: 05 dez 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar a projetos educacionais de capacitação de recursos humanos para o uso de tecnologias na educação pública do ensino fundamental, no exercício de 2004. **Resolução nº 25**, de 12 de maio de 2004m. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 maio 2004. Seção 1, p. 16 a 17.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera o inciso I e o parágrafo 3º do art. 3º e o parágrafo 4º do art. 5º; e acrescenta o parágrafo 5º ao art. 5º, todos da RESOLUÇÃO FNDE/CD/Nº 10, de 22 de março de 2004, para estender e operacionalizar, em caráter excepcional, o atendimento do Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE às unidades escolares, com matrícula inferior a 21 (vinte e um alunos), integrantes das redes públicas estadual e municipal do ensino fundamental do Estado de Santa Catarina. **Resolução nº 37**, de 28 de julho de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 jul. 2004n. Seção 1, p. 12 e 13.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece critérios para execução do Pnae. **Resolução nº 38**, de 23 de agosto de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 ago. 2004o. Seção 1, p. 23.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre a execução do Programa Nacional do Livro Didático –PNLD. **Resolução nº 40**, de 24 de agosto de 2004. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2004p. Seção 1, p. 16.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos

educacionais voltados para Educação no Campo, a ser executada pelo FNDE, no exercício de 2004. **Resolução nº 46**, de 04 de outubro de 2004q. 3f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e as formas de transferência de recursos financeiros ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar. **Resolução nº 05**, de 22 de abril de 2005a. Disponível em: < ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res005_24032006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os documentos necessários à comprovação de regularidade para transferência de recursos e para habilitação das Entidades Mantedoras das Escolas de Educação Especial, beneficiários do PDDE e do PAED, para o ano de 2005. **Resolução nº 06**, de 22 de abril de 2005b. 4f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova o manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais, que estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito da Educação Básica, para o ano de 2005. **Resolução nº 07**, de 04 de maio de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2005c. Seção 1, p. 9.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais da Educação Especial, no exercício de 2005. **Resolução nº 08**, de 04 de maio de 2005d. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 maio 2005. Seção 1, p. 10.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece orientações e diretrizes para a assistência financeira suplementar a projetos educacionais, no âmbito da Educação Básica, para o ano de 2005. **Resolução nº 09**, de 04 de maio de 2005e. 3f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito da Educação Escolar Indígena. **Resolução nº 12**, de 05 de maio de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 maio 2005f. Seção 1, p. 15.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Ensino Fundamental nas áreas remanescentes de quilombos, para o ano de 2005. **Resolução nº 13**, de 05 de maio de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 maio 2005g. Seção 1, p. 15.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe os critérios e procedimentos para apoio financeiro suplementar por meio do Programa Nacional de Saúde do Escolar –PNSE, no exercício de 2005, a ser executado pelo FNDE. **Resolução nº 14**, de 05 de maio de 2005h. 2f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre os critérios e as formas de transferência e de prestação de contas dos recursos destinados à execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e dá outras providências. **Resolução nº 17**, de 09 de maio de 2005i. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 maio 2005. Seção 1, p. 26.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera o disposto no inciso II do art. 15, os artigos 14, 18, 19 e acrescenta o art. 19 –A na

resolução CD/FNDE/n ° 38, de 23 de agosto de 2004. **Resolução n° 21**, de 27 de maio de 2005j. 10 f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e os procedimentos para transferência automática dos recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. **Resolução n° 23**, de 08 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 09 jun. 2005k. Seção 1, p. 7.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e as normas de transferência de recursos financeiros ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos – Fazendo Escola. **Resolução n° 25**, de 16 de junho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jun. 2005l. Seção 1, p. 9 a 11.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece as orientações e diretrizes para assistência financeira suplementar aos projetos educacionais, no âmbito do Programa Brasil Alfabetizado, para as entidades privadas, sem fins lucrativos, e instituições federais, estaduais, municipais e privadas (sem fins lucrativos) de Ensino Superior (IES), que comprovem experiência em projetos de alfabetização e de educação de jovens e adultos, para o ano de 2005. **Resolução n° 28**, de 14 de julho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2005m. Seção 1, p. 16.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios e os procedimentos para assistência financeira à prestação de contas dos recursos financeiros transferidos aos estados e ao Distrito Federal, por meio de celebração de convênios, no âmbito do Programa de Melhoria e Expansão no Ensino Médio – Promed, para o exercício orçamentário de 2005. **Resolução n° 29**, de 14 de julho de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jul. 2005n. Seção 1, p. 19.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe os critérios para celebração, execução e prestação de contas dos convênios referentes aos projetos escolares do Programa de Expansão da Educação Profissional –PROEP, já aprovados pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica –SETEC e submetidos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Resolução n° 30**, de 14 de julho de 2005o. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2005/res030_14072005.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera Dispositivos da Resolução CD/FNDE n° 38, de 23 de agosto de 2004. **Resolução n° 05**, de 24 de março de 2006a. 1 f. Mimeografada.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre processo de adesão, habilitação e formas de execução e prestação de contas – PDDE. **Resolução n° 06**, de 29 de março de 2006b. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res006_28032006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Aprova Manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais. **Resolução n° 07**, de 28 de março de 2006c. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res007_28032006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece critérios e formas de transferências de recursos financeiros – PNATE. **Resolução**

nº 12, de 05 de abril de 2006d. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res012_05042006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece diretrizes para assistência financeira a projetos de qualificação de alunos com necessidades especiais. **Resolução nº 15**, de 10 de abril de 2006e. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res015_10042006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece os critérios para a transferência automática de recursos financeiros. Programa Brasil - Alfabetizado. **Resolução nº 22**, de 20 de abril de 2006f. DOU nº 77, Seção 1, p. 76 e 77. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res022_20042006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Dispõe sobre a execução do PNLD. **Resolução nº 30**, de 07 de agosto de 2006g. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res030_04082006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece diretrizes para assistência financeira complementar a projetos – Brasil Alfabetizado. **Resolução nº 31**, de 11 de agosto de 2006h. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res031_10082006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Estabelece normas para a execução do PNAE. **Resolução nº 32**, de 10 de agosto de 2006i.

Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res032_10082006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera o disposto no art. 9º da Resolução CD/FNDE nº 32. **Resolução nº 33**, de 24 de agosto de 2006j. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2006/res033_24082006.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Altera a Resolução CD/FNDE nº 12, de 05 de abril de 2006 – PNATE. **Resolução nº 36**, de 08 de setembro de 2006k. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2005/res036_08092005.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

Portarias

MEC. Ministério da Educação. Incumbe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, com a redação dada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, a responsabilidade pela gestão do Programa de Reforma da Educação Profissional - PROEP, autorizado pela Resolução do Senado Federal nº 112, de 18 de novembro de 1997, bem como dos acordos de cooperação técnica a ele vinculado. **Portaria nº 346**, de 02 de fevereiro de 1998. Disponível em:

<ftp://ftp.fnde.gov.br/web/resolucoes_2005/por376_02022005.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2007.

MEC. Ministério da Educação. Portaria n° 1.627, de 03 de novembro de 1999. (alterada pela Portaria n° 1.661, de 25 de novembro de 1999). In: MEC. **FNDE** – Legislação Básica. Brasília: FNDE, 2000, p. 25 a 48.

MEC. Ministério da Educação e do Desporto. Institui Programa Nacional do Livro Didático. **Portaria n° 2.922**, de 17 de outubro de 2003. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2003. Seção 1, p. 55.

MEC. Ministério da Educação. Determina a transferência, de imediato, para a órbita de responsabilidade do FNDE, a gestão do FUNDESCOLA e os acordos de cooperação técnica a ele vinculados, e o Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio - PROMED, bem como dos acordos de cooperação técnica vinculados a este programa. **Portaria 1.859**, de 24 de junho de 2004a. Disponível em:

<http://www.fnde.gov.br/home/legislacao_manuais/fnde/port1859_06242004.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2005.

MEC. Ministério da Educação. Aprova Regimento Interno do FNDE. **Portaria 3.511**, de 28 de outubro de 2004b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/fnde/regimento.pdf>>. Acesso em: 04 out. 2005.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. **Portaria Interministerial 163**, de 04 de maio de 2001. 40 p. Disponível em: <<http://www.tce.pe.gov.br/orient-getores/siai/Portaria/163-01.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2008.

Atas

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 196ª reunião**. Brasília, 19 abr. 1995e.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 197ª reunião**. Brasília, 18 ago. 1995f.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 198ª reunião**. Brasília, 14 maio 1996d.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 199ª reunião**. Brasília, 19 dez. 1996e.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 200ª reunião**. Brasília, 12 maio 1997d.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 201ª**. Brasília, 13 abr. 1998.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 202ª reunião**. Brasília, 18 ago. 1998c.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 203ª reunião**. Brasília, 25 nov. 1998d.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 204ª reunião**. Brasília, 07 abr. 1999g.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 205ª reunião**. Brasília, 15 jul. 1999h.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 206ª reunião.** Brasília, 09 nov. 1999i.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 207ª reunião.** Brasília, 22 fev. 2000c.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 208ª reunião.** Brasília, 02 maio 2000d.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 209ª reunião.** Brasília, 05 set. 2000e.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 210ª reunião.** Brasília, 20 fev. 2001k.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 211ª reunião.** Brasília, 12 jun. 2001l.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 212ª reunião.** Brasília, 13 nov. 2001m.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 213ª reunião.** Brasília, 12 dez. 2001n.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 214ª reunião.** Brasília, 01 mar. 2002f.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 215ª reunião.** Brasília, 04 jul. 2002g.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 216ª reunião.** Brasília, 02 out. 2002h.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 217ª reunião.** Brasília, 05 dez. 2002i.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 218ª reunião.** Brasília, 10 mar. 2003k.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 219ª reunião.** Brasília, 16 jun. 2003l.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 220ª reunião.** Brasília, 23 set. 2003m.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 221ª reunião.** Brasília, 17 dez. 2003n.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 222ª reunião.** Brasília, 31 ago. 2004r.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da 224ª reunião.** Brasília, 20 out. 2006l.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da reunião Extraordinária.** Brasília, 18 ago. 1998f.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da reunião Extraordinária.** Brasília, 21 jan. 1999j.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da reunião Extraordinária.** Brasília, 17 out. 2000f.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da reunião Extraordinária**. Brasília, 14 mar. 2001o.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da reunião Extraordinária**. Brasília, 21 nov. 2001p.

CD/FNDE. Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Ata da reunião Extraordinária**. Brasília, 08 mar. 2004s.

Relatórios, documentos e informações em sites institucionais

CGU. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Gestão de recursos Federais** – Manual para os agentes municipais. Brasília-DF, 2005. 128 p.

CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 1995/1996**. Brasília: CONSED, 1996. 105 p.

CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 1997/1998**. Brasília: CONSED, 1999. 224 p.

CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 1999/2000**. Brasília: CONSED, 2001. 142 p.

CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 2001/2002**. Brasília: CONSED, 2003. 210 p. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/>>. Acesso em: jul. 08.

CONSED. Conselho Nacional dos Secretários de Educação. **Relatório de Gestão 2003/2004**. Brasília: CONSED, 2005. 220 p. Disponível em: <<http://www.consed.org.br/>>. Acesso em: jul. 08.

COFF/CONORF. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. **Análise dos vetos ao Plano Nacional de Educação - PNE**. Nota Técnica Conjunta nº 03/2001. Brasília: CD/SF, 2001. 14f. Mimeografado.

FAE. Fundação de Assistência ao Educando. **Relatório de Atividades 1995**. Brasília: MEC/FAE, 1996. 96 p.

FAE. Fundação de Assistência ao Educando. **Relatório de Atividades 1996**. Brasília: MEC/FAE, 1997. 108 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Conheça o FNDE**. Brasília: FNDE, 2001a. 25 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Mapeamento das ações orçamentárias integrantes da lei orçamentária para 2007. In: **Coletânea de legislação sobre planejamento e orçamentos governamentais**. Brasília: FNDE, 2007a. p. 1-31.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **PPA 2006** – Plano Plurianual 2004-2007. Cadastro dos programas e ações educacionais sob a responsabilidade administrativa e orçamentária do FNDE. Brasília: FNDE, 2006a. 102 p.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa de Expansão da Educação Profissional** – PROEP. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/proep/proep.html>>. Acesso em: 15 maio 2007.

- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1995**. Brasília: FNDE, 1996. 85 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1996**. Brasília: FNDE, 1997. 80 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1997**. Brasília: FNDE, 1998. 85 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1998**. Brasília: FNDE, 1999. 86 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 1999**. Brasília: FNDE, 2000. 105 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2000**. Brasília: FNDE, 2001b. 113 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2001**. Brasília: FNDE, 2002. 119 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2002**. Brasília: FNDE, 2003. 121 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2003**. Brasília: FNDE, 2004. 101 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2004**. Brasília: FNDE, 2005. 193 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividades 2005**. Brasília: FNDE, 2006b. 274 p.
- FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Gestão FNDE 2006**. Brasília: FNDE, 2007b. 269 p.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da merenda escolar**. Síntese de resultados. Brasília: INEP, 1998. 151 p.
- INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Despesas com educação por dependência administrativa em 1999**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/estatisticas/gastos_EDUCAÇÃO/tabelas_anexos/13.xls>. Acesso em: 24 jan. 2006.
- MARE. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**. Brasília: MARE, 1995. 84 p.
- MEC. Ministério da Educação. **Balanco do FUNDEF: 1998-2000**. Brasília: MEC, 2001. 48f. Mimeografado.
- MEC. Ministério da Educação. **FUNDEF - Manual de orientação**. 2. ed. Brasília: MEC, 2002. 42 p.
- MEC. Ministério da Educação. **FUNDEF - Manual de orientação**. Brasília: MEC, 2004. 82 p.
- MEC. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação – razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, 2007. 43 p.
- MEC. Ministério da Educação. **Relatório Final – Estudo sobre o valor mínimo do FUNDEF**. Brasília: MEC, 2003. 41 f.

MEC. Ministério da Educação. **Relatório Sintético**. FUNDEF 1998 – 2002. 2002. 29 f. Disponível em: <<http://www.portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/balanco9802.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2006.

MEC/SECAD. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Relatório de Gestão Exercício – 2006**. Brasília – DF. Fevereiro 2007. 120 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Carga Fiscal 1998** - As Contribuições Sociais no Sistema Tributário Nacional. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998a. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/1998/Contribuicoes.htm>. Acesso em 15 out. 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **O que você precisa saber sobre FPM e FPE**. Brasília: Ministério da Fazenda, 1998b. 39 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Proposta de Emenda à Constituição n. 233**, de 26 de fevereiro de 2008. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/540729.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Receitas públicas**. Manual de procedimentos Aplicado à união, estados, Distrito federal e municípios. 2004. Disponível em: <<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualReceita.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2008. 142 p.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reforma Tributária**: Diagnóstico, objetivos da reforma e proposta para debate. 2007. Disponível em <<http://www.forumfed.org/pubs/FazendaAbril2007.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2007

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2005. 36 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/cartFPEeFPM.pdf>>. Acesso em 15 out. 2008.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Departamento de Assuntos Fiscais. **Ementário de classificação das receitas orçamentárias da União**. 2007. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/publicacoes/EMENTARIO_2007_Republicacao.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2007.

MPOG/SOF. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal**. Brasília: MPOG/SOF, 2003. 34 p.

RECEITA FEDERAL. Coordenação-Geral de Política Tributária. Estudos Tributários 15 – **Carga Tributária no Brasil – 2005**. Brasília: Receita Federal, 2006. 20 p. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/cargafiscal/CTB2005.pdf>>. Acesso em 16 out. 2008.

RECEITA FEDERAL. **Gráfico II** - Participação Relativa na Arrecadação da Carga Tributária (1990 a 2000). 2001a. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/2000/grafico2.htm>. Acesso em 15 out. 2008.

RECEITA FEDERAL. **Gráfico III** - Receita Tributária Disponível após Transferências Constitucionais. (1990 a 2000). 2001b. Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/2000/grafico3.htm>. Acesso em 15 out. 2008.

RECEITA FEDERAL. **Tabela 2** - Participação Relativa das Receitas na Carga Tributária Bruta (1990 a 2000). 2001c. Disponível em:

<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/Carga_Fiscal/2000/tabela2.htm>. Acesso em 15 out. 2008.

SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA.

Fundação Estatal trará mais qualidade aos serviços prestados à população. In: **Em questão nº 41** - Brasília, 17 de ago. 2007.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Conheça o Siafi** – a história do Siafi.

Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp>. Acesso em: 14 out. 2007.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Coordenação de Análise de Jurisprudência. Ementário n. 2187-1. Tribunal Pleno. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1749-5**. Brasília: STF, 1999. 78 f. Mimeografado.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Convênios e outros repasses**. Brasília: TCU, 2003. 65 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Decisão 871/2002** – Plenário. –Ministro Relator Iram Saraiva. Brasília: TCU, 2002. 36 p.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Monitoramento do Programa Nacional Biblioteca na Escola**. Brasília: TCU, 2006a. 144 p. Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_tcu/biblioteca_digital/PNBE_IMPACTO.pdf>. Acesso em set. 2008.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República** – Exercício 2005 – Ministro Relator Valmir Campelo. Brasília: TCU, 2006b. 338 p.

Anexos

1. Classificação da execução orçamentária da despesa do FNDE (empenho liquidado) por tipo de atividade: meio, direta, automática e voluntária, de 1995 a 2006, em valores nominais.
2. Participação do FNDE nos programas sob responsabilidade do MEC, em valores nominais, em 2006.
3. Execução orçamentária da despesa do FNDE (empenho liquidado), por fonte, de 1995 a 2006, em valores nominais.
4. Execução orçamentária da despesa do FNDE (empenho liquidado), por Unidade da Federação, de 2001 a 2006, sem a QESE, em valores nominais.
5. Execução orçamentária da despesa dos recursos da quota estadual do salário-educação (empenho liquidado), por Unidade da Federação, de 1995 a 2006, em valores nominais.
6. Execução orçamentária da despesa dos recursos da quota federal do salário-educação (empenho liquidado), incluindo o produto das aplicações, por Unidade da Federação, de 1995 a 2006, em valores nominais.

ANEXO 1

Classificação da execução orçamentária da despesa do FNDE (empenho liquidado) por tipo de atividade: meio, direta, automática e voluntária, de 1995 a 2006, em valores nominais.

1995

Funcional Programática	ATIVIDADE-MEIO	
08.007.0021.2008.0039	MANUTENÇÃO DA UNIDADE	7.712.808,23
08.007.0021.2008.0041	MANUTENÇÃO DA DEMEC	1.726.538,00
08.008.0030.2099.0001	FISCALIZAÇÃO DO SME	4.128.173,48
13.075.0428.2004.0005	ADM. PLANO DE SAÚDE	629.166,25
15.078.0486.4086.0001	AUX. AO SERVIDOR PÚBLICO	191,13
15.078.0486.4086.0003	ADM. VALE TRANSPORTE	176.667,27
15.078.0486.4086.0003	ADM. AUXÍLIO-REFEIÇÃO	303.150,45
15.082.0495.2013.0000	INATIVOS PENSIONISTAS	1.778.563,49
15.084.0492.2012.0001	PASEP	2.406.867,88
08.042.0044.2303.0001	SERVIÇO DE ESTATÍSTICA/SEEC	2.615.574,00
08.042.1037.2248.0002	RADIOFUSÃO	612.500,00
		22.090.200,18
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
08.042.0236.2293.0001	LIVROS DIDÁTICOS	131.600.000,00
08.042.0236.2293.0002	SALAS DE LEITURA	15.600.000,00
08.042.0236.2293.0032	BIBLIOTECA BÁSICA DO PROFESSOR	14.400.000,00
08.042.0236.2293.0003	EDITORACÃO	428.400,00
08.042.0188.2289.0010	PAT (KIT TV ESCOLA) PARTE MANUTENÇÃO DO ENSINO	69.274.500,00
		231.302.900,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
08.042.0188.2289.0010	PDDE - PARTE MANUTENÇÃO DO ENSINO	229.048.200,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
08.042.0235.2300.0001	SME - AQUISIÇÃO DE VAGAS	62.291.509,87
08.041.0190.2290.0001	CONSTRUÇÃO - PRÉ-ESCOLAR	1.037.598,45
08.041.0190.2290.0002	CAPACITAÇÃO RH PRÉ-ESCOLAR	1.687.496,09
08.041.0190.2290.0003	AMPLIAÇÃO REFORMAS PRÉ-ESCOLAR	350.000,00
08.041.0190.2290.0005	MATERIAL DIDÁTICO PRÉ-ESCOLAR	1.093.294,44
08.041.0190.2290.0010	MANUTENÇÃO PRÉ-ESCOLAR	3.298.831,30
08.041.0190.2290.0011	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PRÉ-ESCOLAR	1.293.264,39
08.042.0188.1710.0001	PROJETO NORDESTE – ENSINO FUNDAMENTAL (EF)	233.274.752,46
08.042.0188.2289.0002	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS - EF	3.076.068,19
08.042.0188.2289.0003	AMPLIAÇÃO E REFORMAS - EF	6.509.974,71
08.042.0188.2289.0004	EQUIPAMENTOS ESCOLAS - EF	5.749.407,77
08.042.0188.2289.0008	MANUTENÇÃO DO ENSINO SEM O PDDE	25.955.790,58
08.042.0188.2289.0010	CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS - EF	14.732.910,49
08.042.0213.2289.0051	JOVENS E ADULTOS	10.787.601,59
08.042.0337.2294.0001	MATERIAL ESCOLAR GRATUITO - EF	24.771.600,00
08.042.0239.3273.0001	AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS - EF	22.800.000,00
08.042.0252.2291.0004	EDUCAÇÃO ESPECIAL (EE)	12.201.102,53
08.042.0483.4357.0001	PRONAICA (CAIC'S)	81.584.502,00
		512.495.704,86

	SUBTOTAL	994.937.005,04
	QESE	1.234.147.266,25
	TOTAL GERAL	2.229.084.269,29

Fonte: Relatório de Atividades do FNDE - 1995. Classificação realizada pela autora desta tese.

Anexo 1 (continuação)

	1996	
Funcional Programática	ATIVIDADE-MEIO	
08.007.0021.2008.0039	MANUTENÇÃO DA UNIDADE	10.873.508,00
08.007.0021.2008.0041	MANUTENÇÃO DAS DMECS	1.548.376,00
08.008.0030.2099.0001	FISCALIZAÇÃO DO SME	3.268.971,00
08.041.0190.4500.0001	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLA	98.437,00
13.075.0428.2004.0005	ADM. PLANO DE SAÚDE	857.599,00
15.078.0486.4086.0003	ADM. VALE TRANSPORTE	173.896,00
15.078.0486.4086.0006	ADM. AUX. REFEIÇÃO	179.239,00
15.082.0495.2013.0000	INATIVOS/PENSIONISTAS	2.134.485,00
15.084.0492.2012.0001	PASEP	2.959.996,00
08.010.0058.1320.0001	DIAGNÓSTICO DE AVALIAÇÃO	1.554.021,00
08.042.0137.2248.0002	RADIOFUSÃO TV	12.948.504,00
		36.597.032,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
08.042.0236.2293.0001	LIVROS DIDÁTICOS	138.999.999,00
08.047.0236.2293.0154	BIBLIOTECA DA ESCOLA	12.052.500,00
08.042.0237.2304.0003	EDITORIAÇÃO	1.447.500,00
		152.499.999,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
08.042.0188.2289.0008	PDDE MANUTENÇÃO DO ENSINO	61.816.300,00
08.042.0188.3431.0001	PDDE REPASSE DIRETO ÀS ESCOLAS	197.926.700,00
		259.743.000,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
08.042.0235.2300.0001	SME - AQUISIÇÃO DE VAGAS	47.840.674,00
08.041.0190.2290.0001	CONSTRUÇÃO PRÉ-ESCOLAR	2.362.885,00
08.041.0190.2290.0005	MATERIAL DIDÁTICO PRÉ-ESCOLAR	1.220.732,00
08.041.0190.2290.0010	MANUTENÇÃO PRÉ-ESCOLAR	2.100.682,00
08.041.0190.2290.0011	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PRÉ-ESCOLAR	7.186.277,00
08.042.0056.1080.0001	EDUCAÇÃO ABERTA E A DISTÂNCIA	1.216.773,00
08.042.0188.2289.0003	AMPLIAÇÃO E REFORMA	11.497.541,00
08.042.0188.2289.0004	EQUIPAMENTOS ESCOLAS	6.998.737,00
08.042.0188.2289.0008	MANUTENÇÃO EF SEM PDDE	376.040.847,00
08.042.0188.2289.0010	CONSTRUÇÃO DE ESCOLAS	19.094.314,00
08.042.0213.2289.0051	JOVENS E ADULTOS	25.852.779,00
08.042.0188.1710.0001	PROJETO NORDESTE	180.550.345,00
08.049.0252.2007.0001	ESPECIALIZAÇÃO APERFEÇOAMENTO EE	2.714.597,00
08.049.0252.2291.0001	AMPLIAÇÃO E REFORMA	780.445,00
08.049.0252.2291.0003	MATERIAL DIDÁTICO	2.137.438,00
08.049.0252.2291.0003	MANUTENÇÃO EDUCAÇÃO ESPECIAL	14.160.787,00
08.049.0252.2291.0001	CONSTRUÇÃO EDUCAÇÃO ESPECIAL	3.601.076,00
08.042.0237.2294.0001	MATERIAL ESCOLAR GRATUITO	30.000.000,00
08.042.0239.3273.0001	TRANSPORTE ESCOLAR	25.000.000,00
08.042.0483.4357.0001	PRONAICA	118.025.461,00
		878.382.390,00

	SUBTOTAL	1.327.222.421,00
	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.409.326.513,00
	TOTAL	2.736.548.934,00

Fonte: Relatório de Atividades do FNDE - 1996. Classificação realizada pela autora desta tese.

Anexo 1 (continuação)

1997		
Funcional Programática	ATIVIDADE-MEIO	
08.007.0021.4900.0001	MANUNT. SERV. ADM.	34.007.033,10
08.007.0021.4900.0001	ACOMP. FISC. SME	3.432.353,36
08.041.0190.4500.0001	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR	171.490,76
08.042.0021.4544.0001	ACOMP. FISC. PROG/PROJ. EDUC.	2.552.632,69
13.075.0428.2004.0005	ASSIST. MÉDICA ONDONTOLÓGICA A SERVIDOR	502.642,53
15.078.0486.4086.0003	VALE TRANSPORTE	460.430,43
15.078.0486.4086.0006	AUXÍLIO REFEIÇÃO	286.611,60
15.082.0495.2013.0001	ENCARGOS COM INATIVOS	6.566.277,62
15.084.0492.2012.0001	PASEP	2.459.892,55
08.009.0021.4530.0003	SISTEMA DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS	718.570,00
		51.157.934,64
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
08.042.0188.4537.0001	TV ESCOLA	7.553.574,21
08.042.0188.3444.0001	AQUIS. DISTR. EQUIP. INFORM. ESCOLAS PÚBLICAS	3.057.087,98
08.042.0236.2293.0001	LIVROS DIDÁTICOS	261.318.260,32
08.047.0236.2293.0154	BIBLIOTECA DA ESCOLA	27.412.330,44
08.042.0237.2304.0003	EDITORÇÃO	582.928,00
		299.924.180,95
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
08.042.0188.4528.0001	PDDE ESCOLAS EFICIENTES	279.428.450,00
08.042.0188.4541.0002	FUNDEF DESENV. EF	59.218.680,00
08.042.0427.2487.xxxx	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - GERAL	293.292.112,00
		631.939.242,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
08.042.0235.2300.0001	SME AQUISIÇÃO DE VAGAS	37.558.067,66
08.041.0190.2290.0137	DESENV. PRÉ-ESCOLAR	22.829.549,01
08.042.0187.5519.0511	DESENV. EJA	33.478.350,71
08.042.0188.1710.0002	PROJETO NORDESTE II	94.794.109,14
08.042.0188.1710.0003	PROJETO NORDESTE III	54.483.934,50
08.042.0239.3273.0001	ESCOLAS EFICIENTES S/ PDDE	49.803.650,00
08.042.0188.4541.0002	DESENV. EF S/ FUNDEF	66.865.887,36
08.042.0239.3273.0001	TRANSPORTE ESCOLAR	15.849.881,14
08.042.0428.2298.0002	SAÚDE DO ESCOLAR	14.694.266,73
08.049.0252.4542.0002	DESENVOLVIMENTO DA EE	22.456.080,09
08.049.0252.4542.0002	DESENVOLVIMENTO DA EE	1.552.047,01
	EMENDAS PARLAMENTARES	520.997,00
		414.886.820,35
	SUBTOTAL	1.397.908.177,94
	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.429.333.300,00
	TOTAL	2.827.241.477,94

Fonte: Relatório de Atividades do FNDE – 1997. Classificação realizada pela autora desta tese.

Anexo 1 (continuação)

1998		
Funcional programática	ATIVIDADE-MEIO	
08.007.0021.4900.0001	MANUNTENÇÃO DE SERV. ADM.	35.639.616,00
08.007.0021.4907.0001	SENTENÇA JUDICIAL	149.720.180,00
08.008.0030.2299.0001	ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DO SME	2.606.594,00
08.041.0190.4500.0001	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR	171.558,00
08.042.0021.4544.0001	ACOMP. FISC. PROJ/PROGRAMAS EDUC.	2.193.711,00
08.075.0428.2004.0005	ASSISTÊNCIA MED. ONDONT.	1.028.820,00
08.078.0486.4089.0003	CONCESSÃO DE VALE TRANSPORTE	423.553,00
08.078.0486.4089.0006	AUXÍLIO REFEIÇÃO	311.835,00
15.082.0495.2013.0001	ENCARGOS COM INATIVOS	8.942.069,00
15.084.0495.2012.0001	PASEP	1.596.612,00
08.009.0021.4530.0003	SISTEMA DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS	942.500,00
		203.577.048,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
08.042.0188.4527.0001	TV ESCOLA	10.000.000,00
08.042.0236.2293.0001	LIVRO DIDÁTICO	330.934.118,00
08.042.0188.3444.0001	AQUIS. DISTR. EQUIP. INFORM. ESCOLAS PÚBLICAS	101.289.562,00
08.047.0236.2293.0154	BIBLIOTECA DA ESCOLA	39.000.626,00
08.042.0237.2304.0003	EDITORÇÃO	12.918.824,00
		494.143.130,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
08.042.0188.4528.0001	PDDE ESCOLAS EFICIENTES	252.218.160,00
08.042.0188.4541.0002	PDDE DESENV EF	54.275.260,00
08.042.0181.4537.0001	FUNDEF	424.949.252,00
08.042.0427.2487.xxxx	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - GERAL	785.509.788,00
		1.516.952.460,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
08.042.0235.2300.0001	SME - AQUISIÇÃO DE VAGAS	23.313.909,00
08.041.0190.2290.0137	DESENV. PRÉ-ESCOLAR	18.177.723,00
08.042.0187.4592.0001	DESENV. EJA	35.564.190,00
08.042.0188.1710.0002	PROJETO NORDESTE II	30.724.959,00
08.042.0188.1710.0003	PROJETO NORDESTE III	70.457.483,00
08.042.0188.3499.0001	FUNDESCOLA	93.815.503,00
08.042.0188.4541.0002	DESENV. EF S/ FUNDEF	159.470.419,00
08.042.0239.3273.0001	TRANSPORTE ESCOLAR	73.937.564,00
08.042.0428.2298.0003	SAÚDE DO ESCOLAR	23.934.160,00
08.049.0252.4542.0002	DESENVOLVIMENTO DA EE	17.149.882,00
08.049.0252.4542.0002	DESENVOLVIMENTO DA EE	1.548.001,00
		548.093.793,00

	SUBTOTAL	2.762.766.431,00
	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALARIO-EDUCAÇÃO	1.321.836.907,00
	TOTAL	4.084.603.338,00

Fonte: Relatório de Atividades do FNDE - 1998. Classificação realizada pela autora desta tese.

Anexo 1 (continuação)

1999		
Funcional Programática	ATIVIDADE-MEIO	
08.007.0021.4900.0001	MANUT. SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	37.778.792,00
08.007.0021.4907.0001	SENTENÇAS JUDICIAIS	10.571.172,00
08.008.0030.2299.0001	ACOMP. FISCALIZAÇÃO DO SME	2.425.784,00
08.041.0190.4500.0001	ASSIST. PRÉ-ESCOLAR	194.868,00
08.042.0021.4544.0001	ACOMP. FISC. PROJ. EDUC.	1.688.600,00
08.075.0428.2004.0005	ASSIST. MED. ODONT.	579.203,00
08.078.0486.4089.0003	CONCESSÃO VALE TRANSP	568.296,00
08.078.0486.4089.0006	AUX. REFEIÇÃO	522.873,00
15.082.0495.2013.0001	ENCARGOS INATIVOS E PENSIONISTAS	10.323.200,00
15.084.0495.2012.0001	PASEP	1.949.745,00
08.009.0021.4530.0003	SISTEMA DE INFORMAÇÕES EDUCACIONAIS	1.003.430,00
		67.605.963,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
08.042.0188.3444.0001	AQUIS. DISTR. EQUIP. INFORM. ESCOLAS PÚBLICAS	12.400.000,00
08.042.0188.4527.0001	TV ESCOLA	9.964.250,00
08.042.0236.2293.0001	LIVRO DIDÁTICO	268.149.977,00
08.047.0236.2293.0154	BIBLIOTECA DA ESCOLA	29.999.999,00
08.042.0237.2304.0003	EDITORACÃO	860.680,00
		321.374.906,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
08.042.0181.4537.0001	FUNDEF	685.388.811,00
08.042.0427.2487.xxxx	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR- GERAL	871.700.935,00
08.042.0188.4528.0001	PDDE ESCOLAS PÚBLICAS - GESTÃO EFICIENTE	116.815.905,00
08.042.0188.3499.0003	PDDE FUNDESCOLA II	186.174.395,00
		1.860.080.046,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
08.042.0235.2300.0001	SME - AQUISIÇÃO DE VAGAS	7.432.931,00
08.042.0187.4592.0001	DESENV. EJA	29.979.702,00
08.042.0188.3499.0001	FUNDESCOLA I	42.558.426,00
08.042.0188.3499.0003	FUNDESCOLA II SEM PDDE	15.516.912,00
08.042.0188.4541.0002	DESENVOLVIMENTO DO EF	71.572.544,00
08.042.0428.2298.0003	SAÚDE DO ESCOLAR	15.683.837,00
15.081.0486.4979.0001	PROG. GARANTIA DE RENDA MÍNIMA (PGRM)	39.141.506,00
08.049.0252.4542.0002	EE COMPENSATÓRIA	18.411.154,00
08.049.0253.4542.0002	EE PRECOCE	792.794,00
		241.089.806,00
	SUBTOTAL	2.490.150.721,00
	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALARIO-EDUCAÇÃO	1.222.009.000,00
	TOTAL	3.712.159.721,00

Fonte: Relatório de Atividades do FNDE - 1999. Classificação realizada pela autora desta tese.

A diferença positiva de R\$ 39.141.505,02 em relação à planilha fonte justifica-se porque ela não incorpora os recursos do

PGRM.

Anexo 1 (continuação)

2000

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
3152	PROD PROG RÁDIO TV	276.153,00
3153	PROD E CO-PROD. PROGRAMA TV	3.500.092,00
4050	VEICULAÇÃO PROGRAMAS DE EAD	3.000.000,00
3087	AQUIS DE DIREITO DE EXIB. PROG.	2.279.867,00
4051	PROINSPE	750.000,00
4000	ESTATÍSTICAS E AVALIAÇÃO EDUC.	5.999.240,00
4029	ARRECADÇÃO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.493.432,00
2010	ASSIST SERVIDORES	151.092,00
2004	ASSIST MÉD ODONTO SERV	851.328,00
2011	AUX TRANSP SERV	420.988,00
2012	AUX ALIM SERV	505.369,00
2000	MANUT SER ADM	15.123.193,00
2002	MANUT CONSERVAÇÃO BENS IMÓVEIS	1.373.586,00
2025	REMUNERAÇÃO PESSOAL	14.589.731,00
2003	AÇÕES DE INFORMÁTICA	8.267.766,00
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES	176.541,00
0005	PRECATÓRIOS	30.179.712,00
0181	PAGTO. APOSENTADORIAS	10.248.977,00
0182	PAGTO. PENSÕES	517.667,00
		99.704.734,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
3697	EQUIP. DE INFORM. CENTROS DE EXPERIMENTAÇÃO	13.070.883,00
4045	PNBE	15.179.101,00
4046	PNLD	486.479.318,00
3202	EQUIP EE	395.646,00
		515.124.948,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0304	FUNDEF – COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	587.300.696,00
4037	PNAE	901.726.846,00
5566	PDDE -SUL, SUDESTE, DF	118.670.300,00
5634	PDDE - NORTE, NORDESTE, CENTRO-OESTE	193.855.900,00
		1.801.553.742,00
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
4088	ACELERAÇÃO APRENDIZAGEM	8.626.559,00
3699	PNTE	45.972.662,00
4042	PNSE	15.284.352,00
0615	PROG GARANTIA RENDA MÍNIMA (PGRM)	165.110.875,00
3102	IMPLANTAÇÃO DOS PCNs	999.963,00
3159	FORMAÇÃO EM PCNs	99.876,00
3693	FUNDESCOLA II	56.577.824,00
3694	FUNDESCOLA I	62.928.180,00
4041	SME - AQUISIÇÃO DE VAGAS	7.747.133,00
4085	APOIO AO EF	63.144.767,00
3160	CAPAC RH USO TÉCNOLOGIAS	2.818.000,00
3203	FORM CONTINUADA	99.999,00
3205	FORMAÇÃO - PCNs	2.976.923,00

3098	FORMAÇÃO CONTINUADA PROF EJA	5.917.626,00
3096	FOMENTO PROJ ESP EJA	7.395.825,00

(continua)

Anexo 1 (continuação)

Ação	(conclusão - 2000) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
2047	ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA - EJA	24.301.908,00
3118	MAT DIDÁTICO-PEDAGÓGICO EJA	5.406.531,00
3200	CAPACITAÇÃO PROFESSORES EE	249.269,00
3251	QUALIF DOCENTES EE	560.369,00
4098	APOIO DESENVIMENTO EE	26.568.489,00
3197	AQUIS DISTRIBUIÇÃO MATERIAL EE	390.317,00
3201	CONSTRUÇÃO E AMPLIAÇÃO DE ESCOLAS EE	120.000,00
3207	PROMOÇÃO DE EVENTOS EE	300.000,00
3097	FORMAÇÃO EM EDUCAÇÃO INFANTIL	3.414.946,00
3088	MATERIAIS PARA EDUCAÇÃO INFANTIL	5.372.404,00
3101	IMPLANTAÇÃO PCN EDUCAÇÃO INFANTIL	5.315.292,00
3089	CAPACITAÇÃO PROF EDUC INDÍGENA	199.819,00
4047	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS EDUC INDÍGENA	199.890,00
3204	FORM CONTINUADA PROF CULT AFRODESCENDENTE	97.871,00
5396	PAZ NAS ESCOLAS	1.100.165,00
		519.297.834,00
	SUBTOTAL	2.935.681.258,00
	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.819.217.345,00
	TOTAL	4.754.898.603,00

Fonte: Relatório de Atividades do FNDE - 2000. Classificação realizada pela autora desta tese.

A diferença positiva de R\$ 165.110.874,75 em relação à planilha fonte justifica-se porque ela não incorpora os recursos do PGRM.

2001

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
0005	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO	2.174.915,58
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS A SERVIDORES CIVIS	11.068.073,00
0182	PAGAMENTO DE PENSÕES A SERVIDORES CIVIS	574.840,00
2000	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	17.185.542,93
2002	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMÓVEIS	2.214.713,68
2003	ACÕES DE INFORMÁTICA	8.747.483,00
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS	838.558,00
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES	99.911,00
2011	AUXÍLIO TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	402.290,00
2012	AUXILIO ALIMENTACAO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	310.835,00
2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	15.022.260,69
4029	CONTROLE E INSPEÇÃO DA ARRECADACÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.601.939,64
4051	INSPEÇÃO EM EMPRESAS E ESCOLAS DA REDE PRIVADA	1.605.190,75
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	187.997,56
6137	PROMOÇÃO DE EVENTOS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	380.408,85
		62.414.959,68

(continua)

Anexo 1 (continuação)

	(conclusão - 2001) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
3697	EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA PARA O CENTRO DE EXPERIMENTAÇÃO	32.202.974,56
4045	DISTRIBUIÇÃO DE ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS PARA ESCOLAS	28.174.366,13
4046	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA ALUNOS E PROFESSORES	572.312.274,21
6113	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	1.999.509,93
7113	EDIÇÃO, COPIAGEM E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	398.127,59
		635.087.252,42
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0081	GARANTIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA EJA	186.109.560,00
0304	FUNDEF - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	476.209.584,00
4037	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	902.163.010,38
6121	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - REGIÕES NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE	183.859.700,00
6125	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - REGIÕES SUL, SUDESTE E DISTRITO FEDERAL	118.272.500,00
		1.866.614.354,38
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
2047	ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA PARA JOVENS E ADULTOS	79.155.345,60
2331	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	3.667.199,14
2333	FOMENTO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE EF	5.207.476,73
2335	MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO PARA EJA	5.812.010,86
2337	APOIO A INSTITUIÇÕES DE ENSINO PARA IMPLEMENTAÇÃO PCNs	100.000,00
3089	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO INDÍGENA	199.607,16
3097	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL	9.845.922,44
3098	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DE JOVENS E ADULTOS	6.047.128,47
3160	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O USO DE TECNOLOGIAS	3.088.000,00
3203	FORMAÇÃO CONTINUADA DE DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL	99.873,58
3204	FORMAÇÃO CONTINUADA DE DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL	95.530,92
3205	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	12.000.000,00
3693	FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA II	116.633.315,26
3699	VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR	52.804.035,33
4042	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA A ALUNOS DO EF	10.085.707,66
4047	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO INDÍGENA	95.465,70
4085	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	61.243.327,30
4088	CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR - ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM	3.999.981,30
4098	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	15.002.973,86
5396	CAPACITAÇÃO DE EDUCADORES PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA	395.807,48
6123	CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	253.352,89
6139	QUALIFICAÇÃO DE DOCENTES PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	1.999.998,56
4041	AQUISIÇÃO DE VAGAS NA REDE PARTICULAR DE ENSINO	1.475.531,48
		387.832.060,24

	SUBTOTAL	2.951.948.626,72
0369	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALARIO-EDUCAÇÃO	2.045.590.909,10
	TOTAL GERAL	4.999.015.067,30

Fonte: SIAFI - 2001. Classificação realizada pela autora desta tese.

Anexo 1 (continuação)

2002

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
0005	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO	753.067,33
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - SERVIDORES CIVIS	12.914.215,80
2000	MANUTENÇÃO DE SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS	17.366.337,88
2002	MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO DE BENS IMOVEIS	1.503.267,70
2003	AÇÕES DE INFORMÁTICA	9.857.571,14
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS	922.413,00
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES	124.128,00
2011	AUXÍLIO TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	443.412,00
2012	AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	366.836,00
2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	18.607.813,39
4029	CONTROLE E INSPEÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	1.430.438,56
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS EM PROCESSO	166.417,04
		64.455.917,84
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
3697	EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA PARA O CENTRO DE EXPERIMENTAÇÃO	28.955.832,41
4045	DISTRIBUIÇÃO DE ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS PARA ESCOLAS EF	19.633.631,24
4046	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA ALUNOS E PROFESSORES	278.563.661,43
6113	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	1.999.998,69
7113	EDIÇÃO, COPIAGEM E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	345.049,65
		329.498.173,42
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0081	GARANTIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA O EF	305.880.979,12
0304	FUNDEF - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	431.374.993,00
0513	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	848.858.029,20
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE	189.456.700,00
0517	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - SUL, SUDESTE E DISTRITO FEDERAL	117.221.300,00
		1.892.792.001,32
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
0507	FOMENTO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE EF	14.708.160,00
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	51.775.312,37
0511	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	15.429.609,74
2047	ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA PARA JOVENS E ADULTOS	102.592.632,41
2331	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	6.823.261,94
2335	MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO PARA EJA	6.566.488,91

2337	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	11.820.994,23
3089	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO INDÍGENA	199.393,92

(continua)

Anexo 1 (continuação)

Ação	(conclusão - 2002) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
3160	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O USO DE TECNOLOGIAS	3.088.000,00
3693	FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA II	69.278.532,00
3699	VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR	47.197.017,60
4042	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA A ALUNOS DO EF	1.458.922,36
4047	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO INDÍGENA	61.210,40
4088	CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR - ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM	427.252,32
4389	CAPAC. DE CONSELHEIROS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	521.077,58
4397	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DE JOVENS E ADULTOS	9.815.786,79
4519	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL	8.115.106,37
4521	FORMAÇÃO CONTINUADA DE DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL	45.094,50
5079	FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA III	17.358.000,00
5396	CAPACITAÇÃO DE EDUCADORES PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA	874.479,27
6123	CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	299.817,89
6137	PROMOÇÃO DE EVENTOS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	400.000,00
6139	QUALIFICAÇÃO DE DOCENTES PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	1.997.055,20
6141	PROFISSIONALIZAÇÃO DO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS	1.079.607,98
4041	AQUISIÇÃO DE VAGAS NA REDE PARTICULAR DE ENSINO	1.489.949,36
		371.932.813,78
	SUBTOTAL	2.658.678.906,36
0369	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	2.405.117.018,84
	TOTAL GERAL	5.065.285.874,56

Fonte: SIAFI - 2002. Classificação realizada pela autora desta tese.

2003

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
0005	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO	1.373.779,80
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - SERVIDORES CIVIS	15.316.187,00
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	29.471.992,51
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES, EMPREGADOS	1.138.558,00
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES	103.109,00
2011	AUXÍLIO TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	661.595,00
2012	AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	420.458,00
2025	REMUNERAÇÃO DE PESSOAL ATIVO DA UNIÃO E ENCARGOS SOCIAIS	24.110.125,00
4029	CONTROLE E INSPEÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	932.258,92
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	199.100,00
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	10.000.000,00
6137	PROMOÇÃO DE EVENTOS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	399.253,99
7113	EDIÇÃO, COPIAGEM E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	315.000,00

		84.441.417,22
		(continua)

Anexo 1 (continuação)

Ação	(conclusão - 2003) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
3697	IMPLEMENTAÇÃO DO USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NO EF	53.814.570,63
4045	DISTRIBUIÇÃO DE ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS PARA ESCOLAS EF	110.798.021,24
4046	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA ALUNOS E PROFESSORES	600.074.312,61
6113	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	2.000.000,00
		766.686.904,48
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0081	GARANTIA DE PADRÃO MÍNIMO DE QUALIDADE PARA O EF	298.325.423,83
0304	FUNDEF - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	620.584.274,00
0513	ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	954.164.175,91
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - NORTE, NORDESTE E CENTRO	184.715.175,00
0517	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - SUL, SUDESTE E DISTRITO FEDERAL	119.802.325,00
		2.177.591.373,74
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
0507	FOMENTO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE EF	72.256.537,81
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	90.351.063,59
0511	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	16.231.018,91
1181	EQUIPAMENTOS PARA TV ESCOLA	2.881.966,09
2331	AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA EDUCAÇÃO	4.337.582,87
2335	MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO PARA EDUCAÇÃO DE EJA	5.998.511,27
2337	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	5.999.923,16
3089	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO INDÍGENA	165.282,38
3160	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O USO DE TECNOLOGIAS	3.088.000,00
3693	FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA II	5.039.586,00
3699	VEÍCULOS PARA TRANSPORTE ESCOLAR	61.392.493,45
3842	PROFISSIONALIZAÇÃO DOS TRABALHADORES DA ÁREA DE ENFERMAGEM	96.333.436,28
3844	AMPLIAÇÃO OU MELHORIA DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA	1.299.243,03
4042	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA A ALUNOS DO EF	275.358,50
4047	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO INDÍGENA	155.843,16
4088	CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR - ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM	1.477.043,60
4389	CAPAC. DE CONSELHEIROS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	1.394.755,57
4397	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DE JOVENS E ADULTOS	6.210.929,73
4519	FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL	5.336.060,62
4521	FORMAÇÃO CONTINUADA DE DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL	23.368,95
5079	FUNDO DE FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA III	46.420.912,62
5396	CAPACITAÇÃO DE EDUCADORES PARA O ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA	707.246,06
6123	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES E PROFISSIONAIS PARA A EDUCAÇÃO	1.497.615,95
6141	PROFISSIONALIZAÇÃO DO PORTADOR DE NECESSIDADES ESPECIAIS	796.863,71
4041	AQUISIÇÃO DE VAGAS NA REDE PARTICULAR DE ENSINO	1.125.432,00
		430.796.075,31

	SUBTOTAL	3.457.515.770,75
0369	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	2.636.706.430,00
	TOTAL	6.096.222.200,75

Fonte: SIAFI - 2003. Classificação realizada pela autora desta tese.

(continua)

Anexo 1 (continuação)

2004

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
0005	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL	1.390.212,38
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - SERVIDORES CIVIS	15.407.985,00
0914	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DO ENSINO MÉDIO	3.963.059,00
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	69.204.650,18
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES	1.081.698,01
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES	132.390,00
2011	AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	685.676,00
2012	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	803.102,00
3680	ESTUDOS E PESQUISAS PARA A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS EM	1.436.902,00
3686	IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS EM	25.464.999,59
4029	CONTROLE E INSPEÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	532.085,98
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	249.757,48
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	5.479.835,92
7744	EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO DA TRANSMISSÃO DO SINAL DO TV ESCOLA	2.397.500,00
		128.229.853,54
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
4045	DISTRIBUIÇÃO DE ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS E DE MULTIMÍDIA	2.030.679,56
4046	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	604.976.362,10
6113	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	1.960.052,64
6310	DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA EDUCAÇÃO ESPECIAL	4.779.125,38
6322	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO MÉDIO	19.676.807,00
6325	DISTRIBUIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES PARA ALUNOS DO EF	68.498,00
6351	PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE PERIÓDICOS PARA A EI	500.000,00
6372	INTEGRAÇÃO E EXPANSÃO DO USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO	15.615.913,79
6375	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL IMPRESSO DE APOIO A EDUC. A DISTÂNCIA	1.317.669,10
		650.925.107,57
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0081	APOIO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	390.213.000,00
0304	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF	609.851.900,28
0511	PARTE PARA PAED	5.913.670,49
0513	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.014.315.479,86
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	341.332.453,90
0920	CONCESSÃO DE BOLSA AO ALFABETIZADOR	153.235.722,39
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL	246.431.173,17
		2.761.293.400,09
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
0507	APOIO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE ENSINO FUNDAMENTAL	1.766.245,15
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	27.084.651,13

0511	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL SEM PAED	443.764,00
0925	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE ATIV EDUCATIVAS COMPLEMENTARES	12.186.411,90

(continua)

Anexo 1 (continuação)

	(continuação - 2004) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
0936	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA O ENSINO MÉDIO	4.816.627,12
0937	APOIO A REESTRUTURAÇÃO DA REDE PÚBLICA ESCOLA BÁSICA IDEAL	18.676.143,04
0939	GARANTIA DAS CONDIÇÕES DE APRENDIZAGEM	7.045.914,24
0940	APOIO A PROJETOS MUNICIPAIS PARA A EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS	80.000,00
0941	APOIO A CAPACITAÇÃO PROFISSIONAL NAS INSTITUIÇÕES	780.443,98
0942	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS	642.489,70
0945	APOIO A PRODUÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS	185.156,39
0946	APOIO A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL NO CAMPO	2.114.786,78
0947	APOIO A EDUCAÇÃO AMBIENTAL NAS ESCOLAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO	1.999.955,00
0948	APOIO AO ENSINO FUNDAMENTAL ESCOLAR INDÍGENA	893.810,00
949	APOIO CAPACITAÇÃO PERMANENTE DOS TRABALHADORES ESTADUAIS	4.687.059,48
951	APOIO A REESTRUTURAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS	432.816,93
0954	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS	2.830.000,00
0959	APOIO A ADEQUAÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES PARA EDUC. ESPECIAL	2.311.757,05
0960	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA CRECHE	388.029,73
0962	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	201.299.213,00
0964	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA PRÉ-ESCOLA	3.567.957,44
0965	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO	3.446.112,72
0966	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	7.321.009,93
0968	APOIO A CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NO ENSINO MEDIO - PR	350.000,00
0970	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO	480.000,00
0971	CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR	3.942.590,54
0972	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DE JOVENS E ADULTOS	3.729.173,06
0973	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO INFANTIL	2.299.232,61
0974	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	237.097,77
0976	APOIO A CAPAC EDUCADORES PARA A PROMOÇÃO DE UMA CULT PAZ	827.508,84
0977	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES E PROFISSIONAIS	4.817.277,63
0978	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	165.308,90
3682	EXPANSÃO E MELHORIA DA REDE ESCOLAR (PROMED)	18.326.901,00
3693	FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA II	20.080.737,33
4042	PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SAÚDE DO ESCOLAR	3.670.591,32
4389	CAPACITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	1.500.000,00
5079	FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA III	28.243.005,71
6299	CAPACITAÇÃO DE ALFABETIZADORES DE JOVENS E ADULTOS	5.683.662,93
6304	PROMOÇÃO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL COMO FATOR DE INCLUSÃO	5.878.316,29
6306	EDUCAÇÃO ESPECIAL NA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E SUPERIOR	686.213,84
6332	FORMAÇÃO EM SERV. E CERTIFICAÇÃO EM NÍVEL MÉDIO	8.595.938,00

6366	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EF INDÍGENA	534.400,00
6369	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O USO DE TECNOLOGIAS	1.470.068,44

(continua)

Anexo 1 (continuação)

	(conclusão - 2004) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
001S	APOIO EDUCACIONAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES	3.627.905,38
4041	AQUISIÇÃO DE VAGAS NA REDE PARTICULAR DE EF SME	22.449,01
		420.168.733,31
	SUBTOTAL	3.960.617.094,51
0369	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	2.902.107.410,00
	TOTAL GERAL	6.862.724.504,51

Fonte: SIAFI - 2004. Classificação realizada pela autora desta tese.

2005

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
0005	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO	2.064.009,85
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - SERVIDORES CIVIS	16.670.363,05
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	52.094.428,40
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES	1.459.034,00
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES	71.232,70
2011	AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	691.631,85
2012	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	580.868,69
2272	GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA	27.879.291,13
2272	GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA	5.004.947,70
3680	ESTUDOS E PESQUISAS PARA A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS PROMED	1.000.000,00
3681	DESENVOLVIMENTO DE MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR	590.000,00
3686	IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PROMED	14.298.771,87
3687	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA EDUC PROFISSIONAL	1.506.000,00
4029	CONTROLE E INSPEÇÃO DA ARRECAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	793.175,66
4082	GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	11.370,00
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	397.009,22
7365	DESENVOLVIMENTO DE PARÂMETROS CURRICULARES NACIONAIS	2.348.000,00
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	5.278.846,00
7744	MODERNIZAÇÃO DA TRANSMISSÃO DO SINAL DO TV ESCOLA	2.788.285,35
8373	GERENCIAMENTO DAS POLÍTICAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	255.339,46
8673	ELABORAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE INDICADORES	300.000,00
869R	TRANSMISSÃO DO SINAL VIA SATÉLITE DO TV ESCOLA	8.000.000,00
		144.082.604,93
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
4045	DISTRIBUIÇÃO DE ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS	47.268.336,61
4046	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	352.796.546,27
6322	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO MÉDIO	72.109.813,44
6351	DISTRIBUIÇÃO DE PERIÓDICOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	767.991,00
6372	INTEGRAÇÃO E EXPANSÃO DO USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO	28.649.998,48
6375	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DE APOIO A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	3.033.190,00
2C16	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO MEDIO	71.304.380,49
86AB	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO E PEDAGÓGICO	2.961.548,60
		578.891.804,89
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0081	APOIO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	448.213.000,00
0304	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF	737.803.494,00

0513	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.225.694.890,37
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	302.761.510,91
0920	CONCESSÃO DE BOLSA AO ALFABETIZADOR	197.748.906,22
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL	246.931.651,51

(continua)

Anexo 1 (continuação)

	(continuação - 2005) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
09DK	COMPLEMENTAÇÃO AO ATENDIMENTO ESPECIALIZADO	6.325.602,26
		3.165.479.055,27
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
0E01	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	4.286.875,80
0507	APOIO A PROJETOS ESPECIAIS PARA OFERTA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	4.240.658,66
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	85.132.844,21
0511	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	1.487.748,03
0923	APOIO A IMPLANTAÇÃO DO 4º ANO VOCACIONAL NO ENSINO MÉDIO	1.930.776,00
0946	APOIO A EDUCAÇÃO DO CAMPO	2.498.276,42
0948	APOIO AO ENSINO FUNDAMENTAL ESCOLAR INDÍGENA	1.232.335,50
0954	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAIS DIDÁTICOS E PEDAGÓGICOS	3.998.444,08
0959	APOIO A ADEQUAÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES PARA A EE	2.425.181,30
0960	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	2.500.000,00
0962	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	228.995,00
0965	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	3.365.392,00
0966	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO EF	12.494.046,40
0968	APOIO A CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS NO ENSINO MÉDIO - PR	1.250.000,00
0970	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO E PARADIDÁTICO	620.391,00
0971	APOIO A CORREÇÃO DO FLUXO ESCOLAR	3.999.868,78
0972	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DE JOVENS E ADULTOS	2.684.455,90
0973	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUC INFANTIL	5.998.142,64
0974	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL	608.832,74
0977	APOIO A CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES E PROFISSIONAIS	4.999.705,22
3676	CAPAC. DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL - PROMED	5.336.000,00
3682	EXPANSÃO E MELHORIA DA REDE ESCOLAR - PROMED	46.500.000,00
3685	IMPLEMENTAÇÃO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL - PROEP	10.869.793,29
3688	DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DE PLANOS ESTADUAIS DE EDUC	548.894,27
4042	PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SAÚDE DO ESCOLAR	7.877.746,80
4389	CAPACITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	1.217.310,97
5079	FORTELECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA III	67.581.461,99
6332	FORMAÇÃO EM SERVIÇO E CERTIFICAÇÃO EM NÍVEL MÉDIO	7.282.000,00
6334	PREPARAÇÃO PARA IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB	399.933.939,50
6369	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O USO DE TECNOLOGIAS	2.720.468,13
6377	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	2.500.000,00
7109	IMPLANTAÇÃO E RECUP DE CENTROS ESCOLARES DE EDUC PROF	86.590.530,89
7742	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE CERTIFICAÇÃO PROFISSIONAL	220.000,00
8371	FORTELECIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	2.927.477,24
2E06	FORNECIMENTO DE LANCHE AOS JOVENS DO PROJOVEM	17.779.368,25
001S	APOIO EDUCACIONAL A CRIANÇAS E ADOLESCENTES	1.185.145,85
09BT	APOIO A CAPACITAÇÃO DE ALFABETIZADORES DE JOVENS E ADULTOS	12.059.050,00
09CG	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO E PARADIDÁTICO	316.406,19
09CJ	APOIO A AMPLIAÇÃO E MELHORIA DA REDE FÍSICA ESCOLAR	1.114.248,38
09CK	APOIO A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA 9 ANOS	2.996.842,81
09CN	APOIO A PRODUÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO	397.000,00
09CW	APOIO A REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA	57.541.831,40
09CY	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES	1.999.967,88
09DM	APOIO A INOVAÇÕES EDUCACIONAIS	4.428.250,31
09DP	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA DOS TRABALHADORES DA EDUCAÇÃO	6.690.578,14

09DX	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EF INDÍGENA	990.010,71
09EA	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA FORMAÇÃO	392.315,00
09EB	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL	1.476.586,52
09ED	CONCESSÃO DE PRÊMIO PARA MONOGRAFIAS SOBRE EDUCAÇÃO	100.000,00

(continua)

Anexo 1 (continuação)

Ação	(conclusão - 2005) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
09EG	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	4.286.110,19
09EH	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EE	2.598.837,57
09EI	EDUCAÇÃO ESPECIAL COMO FATOR DE INCLUSÃO ESCOLAR	6.039.829,28
09EJ	QUALIFICAÇÃO DA PESSOA COM NECESS. EDUCACIONAIS ESPECIAIS	997.310,74
09EL	APOIO A ATIVIDADES EDUCACIONAIS DE VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE	19.611.805,22
09EM	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES EDUCACIONAIS, CULTURA	19.043.703,00
09ET	APOIO A CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS ATUANTES NA EDUCAÇÃO	660.651,75
09EV	APOIO A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE PÚBLICA	4.235.701,82
09FD	APOIO A AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ESCOLARES PARA A EE	4.559.999,99
09GL	CAPACITAÇÃO DE GESTORES E EDUCADORES PARA A EDUC ESPECIAL	2.787.418,00
09HI	APOIO A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE PÚBLICA	1.854.417,15
09HJ	APOIO A REESTRUTURAÇÃO REDE FÍSICA PÚBLICA DE EDUC. INDÍGENA	3.472.568,15
09HR	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO-PEDAGÓGICO	144.163,00
09HS	APOIO A QUALIFICAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	1.838.885,17
09JG	APOIO A ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM DE JOVENS	99.950.479,45
0A13	CONCESSÃO DE BOLSA-AUXÍLIO PARA PRÉ-FORMAÇÃO PROFISSIONAL	7.844.850,00
0B44	APOIO A ACELERAÇÃO DA APRENDIZAGEM DE JOVENS PROJovem	49.600.000,00
2C32	FORNECIMENTO DE LANCHE AOS JOVENS DO PROJovem	4.500.000,00
2C33	QUALIFICAÇÃO DE JOVENS (CREDITO EXTRAORDINARIO)	8.100.000,00
86AC	QUALIFICAÇÃO DE JOVENS	12.291.429,75
86AD	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES EM METODOLOGIAS INOVADORAS	13.202.575,40
		1.165.176.929,83
	SUBTOTAL	5.053.630.394,92
0369	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	3.599.697.791,77
	TOTAL GERAL	8.653.328.186,69

Fonte: SIAFI - 2005. Classificação realizada pela autora desta tese.

2006

Ação	ATIVIDADE-MEIO	
0005	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL TRANSITADA EM JULGADO	2.226.354,42
0181	PAGAMENTO DE APOSENTADORIAS E PENSÕES - SERVIDORES CIVIS	17.632.005,60
2000	ADMINISTRAÇÃO DA UNIDADE	51.235.024,41
2004	ASSISTÊNCIA MÉDICA E ODONTOLÓGICA AOS SERVIDORES	1.517.015,65
2010	ASSISTÊNCIA PRÉ-ESCOLAR AOS DEPENDENTES DOS SERVIDORES	61.668,48
2011	AUXÍLIO-TRANSPORTE AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	670.605,63
2012	AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO AOS SERVIDORES E EMPREGADOS	458.809,18
2272	GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DO PROGRAMA	56.461.636,53
3680	ESTUDOS E PESQUISAS PARA A IMPLANTAÇÃO DAS POLÍTICAS	2.210.805,45
3685	IMPLEMENTAÇÃO DA EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL - PROEP	7.374.083,05
3686	IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PROMED	7.055.780,41
4029	CONTROLE E INSPEÇÃO DA ARRECADAÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO	116.330,00
4572	CAPACITAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS	497.935,54
4641	PUBLICIDADE DE UTILIDADE PÚBLICA	2.000.000,00

7E12	AQUISIÇÃO DO EDIFÍCIO-SEDE DO FNDE	23.600.000,00
09HB	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES	3.957.770,73
2A74	FUNCIONAMENTO DA TV ESCOLA	13.616.680,00
		190.692.505,08

Anexo 1 (continua)

Ação	(continua - 2006) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DIRETA	
4045	DISTRIBUIÇÃO DE ACERVOS BIBLIOGRÁFICOS	46.509.183,56
4046	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	563.725.709,98
6310	DISTRIBUIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	10.148.981,64
6322	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO MÉDIO	40.996.441,97
509	PNLEM - PARTE 509 USADA ESTE ANO	81.207.638,17
6351	DISTRIBUIÇÃO DE PERIÓDICOS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	849.999,00
6372	INTEGRAÇÃO E EXPANSÃO DO USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO	80.840.000,00
6375	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DE APOIO A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	3.383.043,00
2C16	DISTRIBUIÇÃO DE LIVROS DIDÁTICOS PARA O ENSINO MÉDIO (CREDITO)	2.281.000,00
86AB	PRODUÇÃO, AQUISIÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL PEDAGOGICO	1.328.940,00
		831.270.937,32
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA AUTOMÁTICA	
0081	APOIO A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DE VAGAS DO ENSINO FUNDAMENTAL	412.213.000,00
0304	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEF	447.972.488,15
0513	APOIO A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BÁSICA	1.480.312.595,13
0515	DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA PARA O ENSINO FUNDAMENTAL	326.688.329,44
0920	CONCESSÃO DE BOLSA AO ALFABETIZADOR BRALFA	162.071.302,09
0969	APOIO AO TRANSPORTE ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL	275.995.250,22
09BT	APOIO A CAPAC DE ALFABETIZADORES DE JOVENS E ADULTOS BRALFA	7.949.200,80
09DK	COMPLEMENTAÇÃO AO ATENDIMENTO ESPECIALIZADO – EDUC. ESPECIAL	6.792.049,31
		3.119.994.215,14
	ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
0E01	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	2.581.952,28
0E04	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	99.999,90
0507	APOIO A INICIATIVAS PARA MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO	12.300.269,14
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	827.019.713,69
0511	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	1.049.500,00
0946	APOIO A EDUCAÇÃO DO CAMPO	6.497.727,81
0948	APOIO AO ENSINO FUNDAMENTAL ESCOLAR INDÍGENA	3.950.745,63
0959	APOIO A ADEQUAÇÃO DE PRÉDIOS ESCOLARES PARA A EDUC. ESPECIAL	2.313.336,79
0966	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DO EF	8.663.944,58
0973	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA DE PROFESSORES DA EDUC. INFANTIL	2.702.171,05
0974	APOIO A FORMAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA	766.251,22
0977	APOIO A FORMAÇÃO DE PROFESSORES E PROFISSIONAIS	8.189.614,65
3676	CAPACITAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	2.170.000,00
3687	IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE INFORMAÇÕES DA EDUC. PROFISSIONAL	821.508,71
4004	SERVIÇOS A COMUNIDADE POR MEIO DA EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA	503.780,09

4042	PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA SAÚDE DO ESCOLAR	3.790.027,10
4389	CAPACITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	1.438.625,00
5079	FORTALECIMENTO DA ESCOLA - FUNDESCOLA III	84.916.827,09

(continua)

Anexo 1 (conclusão)

Ação	(conclusão 2006) ASSISTÊNCIA FINANCEIRA VOLUNTÁRIA	
6113	DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	2.495.246,28
6369	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA O USO DE TECNOLOGIAS	3.637.808,01
6377	CAPACITAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS PARA A EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA	2.488.953,12
7109	IMPLANTAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE CENTROS ESCOLARES DE EDUC PROF	113.510.431,81
8371	EDUCAÇÃO ESPECIAL COMO FATOR DE INCLUSÃO ESCOLAR	1.499.974,49
09CG	APOIO A DISTRIBUIÇÃO DE MATERIAL DIDÁTICO PARA EF	368.308,67
09CJ	APOIO A AMPLIAÇÃO E MELHORIA DA REDE FÍSICA ESCOLAR	1.807.850,25
09CK	APOIO A AMPLIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL PARA 9 ANOS	2.499.892,44
09CW	APOIO A REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍSICA PÚBLICA	28.053.107,89
09DP	APOIO A FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA DOS TRABALHADORES	5.990.566,39
09DX	CAPACITAÇÃO DE PROFESSORES PARA A EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL INDIG	1.484.779,32
09EB	APOIO A FORMAÇÃO CONTINUADA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL	3.492.505,94
09EJ	QUALIFICAÇÃO PARA O TRABALHO DA PESSOA COM NECESS. ESPECIAIS	1.591.298,63
09EL	APOIO A ATIVIDADES EDUCACIONAIS DE VALORIZAÇÃO DA DIVERSIDADE	16.799.926,70
09EM	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES EDUCACIONAIS, CULTURA	19.985.852,04
09EP	APOIO A AÇÕES ASSISTENCIAIS AOS ALUNOS DA EJA	399.900,00
09EV	APOIO A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE PÚBLICA	4.399.253,49
09FD	APOIO A AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS ESCOLARES PARA A EDUC. ESPECIAL	2.361.466,73
09GL	FORMAÇÃO DE GESTORES PARA A EDUCAÇÃO ESPECIAL	4.000.000,00
09HI	APOIO A AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS PARA A REDE PÚBLICA DE EE	2.999.588,42
09HJ	APOIO A REESTRUTURAÇÃO DA REDE FÍICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO	14.717.371,75
09HS	APOIO A QUALIFICAÇÃO DE PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO	2.742.591,53
0A13	CONCESSÃO DE BOLSA-AUXÍLIO PARA PRÉ-FORMAÇÃO PROFISSIONAL	14.008.500,00
0A30	CONCESSÃO DE BOLSA DE INCENTIVO A FORMAÇÃO DE PROFESSORES	16.400.000,00
2A95	ELEVAÇÃO DA ESCOLARIDADE DE BENEFICIÁRIOS DO PROJOVEM	87.151.536,15
86AC	QUALIFICAÇÃO DE JOVENS	14.517.537,55
86AD	CAPACITAÇÃO DE PROFISSIONAIS DO PROJOVEM	4.436.814,60
		1.343.617.056,93
	SUBTOTAL	5.485.574.714,47
0369	COTA-PARTE DOS ESTADOS E DF DO SALARIO-EDUCAÇÃO	4.308.769.989,00
	TOTAL	9.794.344.703,47

Fonte: SIAFI - 2006. Classificação realizada pela autora desta tese.

ANEXO 2

Participação do FNDE nos programas sob responsabilidade do MEC, em valores nominais, em 2006

	PROGRAMA	MEC	FNDE
0073	COMBATE AO ABUSO E À EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES	3.004.110,00	
0089	PREVIDÊNCIA DE INATIVOS E PENSIONISTAS DA UNIÃO	4.673.787.023,00	17.632.005,60
0150	IDENTIDADE ÉTNICA E PATRIMÔNIO CULTURAL DOS POVOS INDÍGENAS	5.435.525,00	5.435.525,00
0154	DIREITOS HUMANOS, DIREITOS DE TODOS	274.245,00	
0167	BRASIL PATRIMÔNIO CULTURAL	280.235,00	
0168	LIVRO ABERTO	386.919,00	
0681	GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO EM ORGANISMOS INTERNACIONAIS	11.042.392,00	
0750	APOIO ADMINISTRATIVO	646.345.989,00	57.886.751,00
0901	OPERAÇÕES ESPECIAIS: CUMPRIMENTO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	192.076.040,00	2.226.354,00
0905	OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA (JUROS E AMOR	8.846.683,00	
0906	OPERAÇÕES ESPECIAIS: SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA (JUROS E AMORTIZAÇÃO)	297.588.137,00	
1060	BRASIL ALFABETIZADO	604.821.978,00	594.933.672,00
1061	BRASIL ESCOLARIZADO	2.705.511.466,00	2.592.844.134,00
1062	DEMOCRATIZANDO O ACESSO A EDUC PROFISSIONAL, TECNOLÓGICA	1.241.455.575,00	137.884.524,00
1065	EDUCAÇÃO NA PRIMEIRA INFÂNCIA	18.666.959,00	18.666.959,00
1067	GESTÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO	98.554.334,00	24.214.266,00
1072	VALORIZAÇÃO E FORMAÇÃO DE PROFESSORES E TRAB DA EDUCAÇÃO	521.920.688,00	491.348.437,00
1073	UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI	10.562.881.724,00	
1142	ENGENHO DAS ARTES	575.995,00	
1293	ASSISTÊNCIA FARMACEUTICA E INSUMOS ESTRATÉGICOS	1.358.645,00	
1336	BRASIL QUILOMBOLA	2.942.410,00	2.942.410,00
1374	DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESPECIAL	78.117.271,00	38.941.494,00
1375	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO DA PÓS-GRADUAÇÃO E DA PESQUISA	751.462.704,00	
1376	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL	1.363.840.662,00	1.281.147.480,00
1377	EDUCAÇÃO PARA A DIVERSIDADE E CIDADANIA	59.103.518,00	46.026.098,00
1378	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	75.232.247,00	52.544.028,00
		23.925.513.474,00	5.364.674.137,60

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de Orçamento/CD e PROSASE.
Unidades orçamentárias MEC (26.000) e FNDE (26.298).

ANEXO 3
Execução orçamentária da despesa do FNDE (empenho liquidado), por fonte,
de 1995 a 2006, em valores nominais.

Fontes	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Recursos ordinários			222.399.499,50	161.233.873,09	165.953.066,89	264.449.500,52	643.308.273,57
Recursos destinados à MDE	14.505.973,08	86.898.469,76	27.567.680,63	241.328.033,81	531.727.657,00	514.368.419,94	566.577.981,58
Contribuição do Salário-Educação QFSE (sem aplicação – Fonte 293)	723.905.462,53	784.502.854,39	722.456.369,65	774.643.524,31	812.110.706,89	905.525.787,02	1.028.703.670,02
Contribuição do Salário-Educação QESE	1.234.147.266,25	1.409.326.513,00	1.429.333.300,00	1.321.836.907,00	1.222.009.000,00	1.819.217.345,00	2.045.590.909,10
Contribuição sobre Concursos de Prognósticos							
Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea			10.312.599,00	15.206.097,00	13.611.644,00	9.281.785,91	13.248.140,60
Renda Líquida de Concursos de Prognósticos		189.855,59	41.845.915,00	241.980.195,40	253.897.054,97	298.864.365,23	438.994.717,19
Operação de Crédito Externas – em moeda	186.459.617,31	140.910.679,74	74.049.641,63	69.603.142,61	65.834.232,76	96.545.156,32	116.633.315,26
Contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas	407.272,49		31.693.273,00	125.057.184,00			
Contribuição Plano Seguridade Social Servidor				1.028.819,65			2.434.670,00
Contribuição Patronal Plano Seguridade Social Servidor							
Outras Contribuições Sociais							
Fundo de Estabilização Fiscal	7.138.941,37	49.176.935,57	42.478.148,00	353.815.683,20	505.779.914,54		
Recursos Diversos	228.226,39						
Recursos não-financeiros diretamente arrecadados	62.291.509,87	47.840.674,45	38.118.067,66	23.313.908,95	7.852.685,93	23.000.042,38	105.371.641,38
Contribuição p/ o financiamento Seguridade Social		22.513,36	3.153.330,57		1.062.744,00	565.641.367,26	9.208.243,00
Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza							28.943.505,60
Saldo de Exercícios Anteriores – recursos do tesouro		217.680.438,04	183.833.653,30	259.716.945,02	93.179.509,00	92.893.958,67	
Produto da Aplicação do Salário Educação (Fonte 293)							
Recursos de Concessões e Permissões				495.839.024,71			
Total	2.229.084.269,29	2.736.548.933,90	2.827.241.477,94	4.084.603.338,75	3.673.018.215,98	4.589.787.728,25	4.999.015.067,30

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Obs.: Em 1999 e 2000 não estão inclusos os recursos do PGRM, R\$ 39.141.505,23 e R\$ 165.110.874,75, respectivamente.

(continua)

Anexo 3 (conclusão)

Fontes	2002	2003	2004	2005	2006	1995/2006
Recursos ordinários	463.126.501,43	177.915.025,11	296.271.727,34	634.571.670,29	1.235.620.059,77	4.264.849.197,51
Recursos destinados à MDE	416.644.384,47	644.603.433,95	884.026.681,41	1.006.536.193,26	1.178.428.468,37	6.113.213.377,26
Contribuição do Salário-Educação QFSE (sem aplicação - Fonte 293)	1.068.063.184,52	1.287.398.568,40	1.561.146.563,74	1.947.395.532,31	1.869.219.384,04	13.485.071.607,82
Contribuição do Salário-Educação QESE	2.405.117.018,84	2.636.706.430,00	2.902.107.410,00	3.599.697.791,77	4.308.769.989,00	26.333.859.879,96
Contribuição sobre Concursos de Prognósticos		344.749.078,07	329.245.841,66	494.852.923,11	363.207.751,22	1.532.055.594,06
Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea	19.516.392,00				483.356.487,13	564.533.145,64
Renda Líquida de Concursos de Prognósticos	409.114.560,40				17.187.898,52	1.702.074.562,30
Operação de Crédito Externas - em moeda	86.636.532,00	51.460.498,62	91.078.546,04	210.067.799,31	163.965.799,07	1.353.244.960,67
Contribuição Social sobre o lucro das pessoas jurídicas			260.241,68	671.103,17	150.014.143,11	308.103.217,45
Contribuição Plano Seguridade Social Servidor	11.864.575,00				3.212.779,00	18.540.843,65
Contribuição Patronal Plano Seguridade Social Servidor				167.000,00	3.599.694,20	3.766.694,20
Outras Contribuições Sociais		1.125.432,00	22.449,01			1.147.881,01
Fundo de Estabilização Fiscal						958.389.622,68
Recursos Diversos						228.226,39
Recursos não-financeiros diretamente arrecadados	57.205.421,10	24.145.394,15	2.423.526,00	2.412.291,50	1.038.136,80	395.013.300,17
Contribuição p/ o financiamento Seguridade Social	940.512,80	59.414.410,94	15.342.785,00	16.499.675,05	9.782.830,00	681.068.411,98
Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza	0	697.572.624,51	692.368.134,90	730.474.145,92		2.149.358.410,93
Saldo de Exercícios Anteriores - recursos do tesouro						847.304.504,03
Produto da Aplicação do Salário Educação (Fonte 293)	127.056.792,00	171.131.305,00	88.430.597,73	9.982.061,00	6.941.283,24	403.542.038,97
Recursos de Concessões e Permissões						495.839.024,71
Total	5.065.285.874,56	6.096.222.200,75	6.862.724.504,51	8.653.328.186,69	9.794.344.703,47	61.611.204.501,39

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE.

ANEXO 4 - Execução orçamentária da despesa do FNDE (empenho liquidado), por Unidade da Federação, de 2001 a 2006, sem a QESE, em valores nominais.

UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001/2006
AC	15.905.347,49	17.115.515,75	14.668.138,02	21.667.347,25	29.582.128,55	26.941.835,37	125.880.312,43
AL	47.389.949,04	52.767.280,63	55.797.487,47	110.945.125,86	160.768.806,08	117.919.562,23	545.588.211,31
AM	39.089.304,20	30.154.201,95	40.200.658,13	47.746.826,46	75.969.681,97	80.802.043,07	313.962.715,78
AP	11.684.600,79	5.495.625,41	6.307.786,34	7.277.851,98	16.157.831,09	19.356.597,27	66.280.292,88
BA	348.765.906,16	331.827.968,27	449.643.958,38	394.199.260,42	328.922.969,69	366.021.674,63	2.219.381.737,55
CE	128.602.821,72	107.884.434,49	134.082.038,01	205.491.967,65	301.363.101,39	211.065.719,87	1.088.490.083,13
DF	785.127.414,49	529.117.323,79	875.761.442,24	787.305.084,62	892.521.887,75	1.165.213.120,02	5.035.046.272,91
ES	23.447.876,12	25.054.814,81	23.898.304,68	34.468.362,12	44.373.214,10	56.169.618,69	207.412.190,52
GO	62.177.412,19	43.343.175,83	58.907.846,92	57.961.239,77	85.329.026,03	93.629.232,11	401.347.932,85
MA	231.619.942,23	265.408.599,67	314.222.818,23	455.599.924,36	535.981.030,99	487.115.866,35	2.289.948.181,83
MG	128.636.377,12	129.761.868,80	147.674.747,37	182.362.765,30	239.636.969,07	272.412.053,50	1.100.484.781,16
MS	22.956.159,50	19.977.852,73	33.580.937,72	32.854.185,26	53.576.435,74	63.756.042,59	226.701.613,54
MT	30.675.010,80	27.707.493,42	29.254.935,33	35.163.520,03	65.073.797,50	63.599.867,34	251.474.624,42
PA	187.886.796,84	192.291.371,09	216.204.844,28	257.895.479,07	393.468.603,89	375.733.730,08	1.623.480.825,25
PB	49.253.612,43	55.171.130,67	71.079.671,24	97.999.285,74	128.649.511,61	136.984.629,53	539.137.841,22
PE	96.218.981,50	112.917.862,08	113.279.811,97	157.366.492,33	210.059.254,65	195.522.319,74	885.364.722,27
PI	67.001.719,23	86.009.066,42	122.484.034,84	145.369.709,45	186.763.600,81	152.191.978,43	759.820.109,18
PR	62.683.743,96	63.661.397,73	76.038.664,09	100.124.975,97	141.735.592,65	152.103.514,54	596.347.888,94
RJ	75.114.240,78	82.931.606,45	91.807.777,64	105.784.597,51	202.191.115,60	202.209.677,46	760.039.015,44
RN	44.549.639,30	57.541.698,02	51.486.384,45	79.694.624,46	102.623.608,83	111.687.756,35	447.583.711,41
RO	26.141.862,79	19.663.005,19	24.772.596,57	25.770.105,11	42.743.433,51	45.576.048,66	184.667.051,83
RR	7.539.824,86	7.732.572,00	5.586.420,90	10.369.016,91	12.211.815,30	11.079.098,84	54.518.748,81
RS	62.803.529,95	60.924.293,91	73.319.222,43	93.647.697,86	145.763.404,46	422.339.458,15	858.797.606,76
SC	39.922.495,42	39.271.179,48	61.254.146,66	68.386.255,60	86.530.754,48	89.956.636,20	385.321.467,84

(continua)

Anexo 4 (conclusão)

UF	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001/2006
SE	26.602.480,67	30.425.770,08	30.220.270,41	51.684.881,02	61.968.245,04	65.396.884,00	266.298.531,22
SP	310.710.326,15	242.268.788,50	313.352.890,08	367.275.943,39	468.492.551,03	457.311.627,54	2.159.412.126,69
TO	20.916.782,47	23.742.958,55	24.627.936,35	26.204.569,01	41.172.023,11	43.478.121,91	180.142.391,40
TOTAL	2.953.424.158,20	2.660.168.855,72	3.459.515.770,75	3.960.617.094,51	5.053.630.394,92	5.485.574.714,47	23.572.930.988,57

Fonte: SIAFI.

ANEXO 5

Execução orçamentária da despesa dos recursos da quota estadual do salário-educação (empenho liquidado), por Unidade da Federação, de 1995 a 2006, em valores nominais

UF/Região	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Acre	764.338,39	906.369,00	990.294,00	936.613,00	952.000,00	1.221.427,00	1.400.597,92
Amapá	703.949,34	944.715,00	990.300,00	853.272,00	863.000,00	1.261.758,00	1.643.779,16
Amazonas	10.250.767,32	11.986.581,00	13.907.312,00	13.462.106,00	11.820.000,00	17.744.313,00	19.159.977,68
Pará	12.445.800,93	13.201.747,00	13.424.611,00	13.197.436,00	12.287.000,00	19.665.621,00	21.848.473,00
Rondônia	2.325.226,19	2.774.040,00	2.926.077,00	3.355.605,00	2.734.000,00	3.636.680,00	4.849.904,23
Roraima	471.508,19	631.571,00	707.947,00	614.537,00	557.000,00	844.087,00	891.717,60
Tocantins	989.506,02	1.311.041,00	1.561.684,00	1.554.251,00	1.792.000,00	2.409.636,00	2.790.513,41
Alagoas	4.575.724,93	5.106.877,00	5.027.145,00	4.843.844,00	4.436.000,00	6.673.863,00	7.627.706,23
Bahia	33.156.948,21	36.048.768,00	38.584.787,00	38.526.380,00	38.560.000,00	59.945.854,00	55.497.447,88
Ceará	12.703.847,12	15.725.662,00	18.043.333,00	15.797.835,00	14.826.000,00	25.734.851,00	24.448.266,72
Maranhão	5.435.475,39	6.494.896,00	6.543.701,00	6.542.394,00	5.704.000,00	8.881.478,00	10.338.022,71
Paraíba	4.771.466,69	5.343.912,00	6.458.529,00	6.806.757,00	6.757.000,00	11.111.722,00	10.387.813,50
Pernambuco	22.061.433,86	24.783.375,00	28.506.231,00	27.506.996,00	25.072.000,00	41.605.267,00	39.885.740,86
Piauí	2.430.666,66	2.727.008,00	3.602.630,00	3.797.197,00	4.020.000,00	5.793.284,00	6.756.475,67
Rio Grande do Norte	5.709.392,18	6.575.308,00	7.301.911,00	7.049.969,00	6.372.000,00	9.319.747,00	10.520.616,40
Sergipe	5.653.427,02	5.526.181,00	5.655.489,00	5.895.887,00	6.134.000,00	8.326.078,00	9.397.962,66
Espírito Santo	18.475.200,91	20.758.889,00	21.596.682,00	19.725.134,00	16.867.000,00	26.093.474,00	29.115.635,30
Minas Gerais	102.209.162,59	117.845.462,00	123.636.144,00	106.577.164,00	94.417.000,00	138.759.321,00	149.740.012,27
Rio de Janeiro	150.774.520,86	176.388.966,00	179.841.303,00	168.720.769,00	157.708.000,00	231.171.933,00	258.264.706,05
São Paulo	577.763.206,99	658.663.301,00	658.406.202,00	601.226.281,00	544.302.000,00	804.128.275,00	934.265.457,20
Paraná	67.552.612,63	76.971.106,00	74.324.484,00	72.106.167,00	68.871.000,00	99.370.983,00	113.553.210,24
Rio Grande do Sul	48.297.630,10	98.831.932,00	95.888.445,00	90.809.792,00	88.504.000,00	130.838.332,00	144.792.162,55
Santa Catarina	87.465.292,87	51.507.269,00	49.839.471,00	43.004.293,00	43.487.000,00	65.503.743,00	75.008.711,21
Distrito Federal	25.948.814,41	30.592.628,00	30.746.068,00	31.218.500,00	29.139.000,00	42.703.840,00	53.178.600,16
Goiás	16.064.848,61	19.573.712,00	21.622.716,00	19.863.147,00	18.084.000,00	29.761.927,00	33.501.126,49
Mato Grosso do Sul	8.179.588,51	8.316.870,00	8.953.538,00	8.714.223,00	8.660.000,00	13.551.346,00	13.101.854,70
Mato Grosso	6.966.909,33	9.788.327,00	10.246.266,00	9.130.358,00	9.084.000,00	13.158.505,00	13.624.417,30
Brasil	1.234.147.266,25	1.409.326.513,00	1.429.333.300,00	1.321.836.907,00	1.222.009.000,00	1.819.217.345,00	2.045.590.909,10

Anexo 5 (conclusão)

UF/Região	2002	2003	2004	2005	2006	1995/2006
Acre	1.556.345,85	1.793.551,35	1.975.059,63	2.937.042,12	4.611.084,02	20.044.722,28
Amapá	1.493.173,89	1.888.003,70	2.100.860,17	3.217.993,25	4.698.425,07	20.659.229,58
Amazonas	21.759.368,94	25.040.237,09	28.721.494,94	40.123.828,39	50.513.291,08	264.489.277,44
Pará	23.474.378,92	25.405.370,43	28.121.239,10	41.653.784,95	53.555.463,78	278.280.926,11
Rondônia	6.710.630,62	6.692.443,87	7.277.948,70	10.730.709,82	12.349.613,66	66.362.879,09
Roraima	1.072.075,46	1.165.975,29	1.330.052,04	2.041.848,96	3.397.627,59	13.725.947,13
Tocantins	3.257.784,77	3.655.332,09	4.112.021,77	6.631.479,37	8.832.818,66	38.898.068,09
Alagoas	8.392.209,27	9.585.189,42	11.585.270,23	17.973.825,36	25.953.523,17	111.781.177,61
Bahia	73.777.773,84	76.094.276,15	84.208.613,89	116.674.925,07	144.446.256,64	795.522.030,68
Ceará	31.114.429,10	34.709.243,56	39.090.087,95	52.151.852,49	70.517.525,97	354.862.933,91
Maranhão	11.231.592,12	12.931.892,01	14.604.419,21	19.314.228,43	24.918.087,66	132.940.186,53
Paraíba	12.823.357,54	14.007.296,45	14.156.819,81	16.763.118,57	22.467.834,00	131.855.626,56
Pernambuco	48.714.063,60	52.840.032,99	58.324.441,79	71.916.605,67	87.435.976,67	528.652.164,44
Piauí	7.958.955,53	9.340.473,95	9.633.748,24	11.936.372,46	15.493.404,14	83.490.215,65
Rio Grande do Norte	12.941.952,28	14.136.337,27	16.210.407,63	22.966.815,15	29.565.575,38	148.670.031,29
Sergipe	11.352.574,43	12.394.732,01	14.051.299,10	17.020.795,35	22.124.748,73	123.533.174,30
Espírito Santo	33.443.890,53	40.855.004,81	43.184.238,53	56.962.255,30	71.971.077,28	399.048.481,66
Minas Gerais	181.163.822,03	199.905.846,04	222.149.867,45	279.651.586,95	342.912.169,75	2.058.967.558,08
Rio de Janeiro	306.348.372,73	328.337.934,76	375.698.743,83	455.787.994,41	519.101.673,08	3.308.144.916,72
São Paulo	1.106.465.525,97	1.206.425.268,22	1.304.474.353,77	1.550.111.877,66	1.830.738.835,92	11.776.970.584,73
Paraná	130.874.148,58	144.264.924,68	160.825.996,32	204.013.987,77	246.745.255,24	1.459.473.875,46
Rio Grande do Sul	161.374.875,04	180.045.770,41	199.313.796,03	243.836.222,80	286.702.098,08	1.769.235.056,01
Santa Catarina	82.188.623,62	95.371.262,21	106.846.327,39	139.556.757,32	166.132.094,78	1.005.910.845,40
Distrito Federal	56.573.307,66	62.810.825,82	69.537.986,47	88.972.776,49	109.918.576,21	631.340.923,22
Goiás	36.942.280,34	42.188.333,24	46.456.445,25	66.645.149,79	81.704.011,92	432.407.697,64
Mato Grosso do Sul	16.094.300,05	17.198.399,01	18.859.530,06	26.480.052,20	31.644.007,72	179.753.709,25
Mato Grosso	16.017.206,13	17.622.473,17	19.256.340,70	33.623.905,67	40.318.932,80	198.837.641,10
Brasil	2.405.117.018,84	2.636.706.430,00	2.902.107.410,00	3.599.697.791,77	4.308.769.989,00	26.333.859.879,96

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE.

ANEXO 6

Execução orçamentária da despesa dos recursos da quota federal do salário-educação (empenho liquidado), incluindo o produto das aplicações, por UF, de 1995 a 2006, em valores nominais.

UF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
AC	2.932.392,34	2.927.106,11	3.002.602,80	2.840.053,68	2.446.138,06	1.619.669,69	1.941.382,20
AL	13.329.304,05	14.893.693,42	14.063.742,93	17.026.852,45	10.170.857,07	3.296.600,89	2.039.287,34
AM	11.395.111,52	5.405.234,92	4.096.282,84	5.824.592,59	6.570.891,58	1.385.702,39	7.864.710,57
AP	2.435.443,93	1.558.992,53	2.087.211,92	2.474.388,26	1.695.762,28	525.799,82	555.843,65
BA	53.990.907,95	50.185.981,02	37.878.504,94	68.755.605,37	96.196.402,31	120.043.570,89	12.464.461,71
CE	33.443.001,97	24.284.011,01	23.035.373,15	41.115.268,31	33.703.795,62	10.293.234,96	16.303.042,00
DF	44.012.453,62	372.453.495,98	58.442.051,27	91.177.322,24	143.439.784,52	121.904.669,47	532.353.382,41
ES	12.239.488,48	4.493.952,03	7.294.472,04	7.044.928,41	5.468.032,86	964.517,36	7.598.825,93
GO	24.375.093,50	18.698.373,20	12.120.410,03	13.408.254,96	12.524.958,47	27.011.425,45	17.558.154,04
MA	35.997.155,29	20.858.920,15	39.605.969,63	41.565.728,21	55.571.525,14	45.818.679,78	17.129.608,70
MG	67.372.971,34	30.953.560,43	73.679.849,11	58.440.829,20	48.989.994,29	20.197.267,83	29.287.161,74
MS	13.104.808,69	18.990.187,00	6.668.879,12	7.879.395,91	7.027.753,78	3.492.177,30	4.880.256,76
MT	21.800.021,17	12.579.334,70	4.677.900,33	7.060.310,82	6.624.741,58	4.481.564,84	6.612.016,44
PA	41.334.308,76	20.129.682,64	30.579.513,52	27.103.708,27	44.105.467,06	60.986.513,84	139.283.302,43
PB	19.442.606,05	14.743.796,91	18.454.000,24	31.099.555,34	16.898.406,21	3.715.944,87	8.491.505,28
PE	27.165.817,66	26.811.645,13	28.809.173,53	30.975.233,91	20.659.633,96	5.704.246,11	11.721.732,95
PI	17.416.268,35	21.815.534,34	15.050.374,65	17.927.901,68	16.388.005,20	8.522.922,48	7.167.557,25
PR	37.651.115,17	14.019.956,43	34.172.226,56	24.820.362,70	20.505.303,47	11.065.570,59	16.420.157,86
RJ	31.016.370,07	23.408.302,58	18.625.008,17	16.987.165,16	24.162.232,11	4.796.567,62	16.687.276,92
RN	22.578.750,80	15.158.099,75	11.539.484,20	18.521.760,62	8.438.493,60	3.931.020,55	4.542.577,62
RO	9.017.662,96	8.476.682,79	6.205.288,28	5.216.443,59	3.523.599,80	1.122.148,01	9.082.935,50
RR	1.048.303,15	2.622.704,70	2.411.274,39	1.312.788,98	717.997,00	1.333.900,00	1.043.763,67
RS	43.960.028,09	13.301.790,94	20.324.644,67	19.719.043,39	13.408.369,23	36.727.003,30	14.641.818,82
SC	25.354.185,26	11.963.046,11	11.508.992,78	9.852.922,47	9.722.770,28	4.017.541,30	10.308.885,88
SE	14.590.429,10	7.710.495,27	7.086.061,59	12.047.950,24	6.285.629,16	1.604.152,43	3.959.896,03
SP	86.562.394,31	14.971.799,44	226.135.162,13	189.499.945,85	193.028.222,68	399.849.130,82	124.762.579,84
TO	10.339.068,95	11.086.474,86	4.901.914,14	4.945.211,70	3.835.939,57	1.114.244,43	4.001.546,48
Brasil	723.905.462,53	784.502.854,39	722.456.368,96	774.643.524,31	812.110.706,89	905.525.787,02	1.028.703.670,02

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE. Os acertos realizados estão detalhados na próxima página.

Anexo 6 (conclusão)

UF	2002	2003	2004	2005	2006	1995/2006
AC	11.910.850,00	9.047.296,24	12.256.543,82	13.936.861,98	9.146.040,83	74.006.937,75
AL	26.894.702,58	28.156.128,29	34.924.572,77	56.271.857,53	29.335.512,67	250.403.111,99
AM	11.602.800,00	12.651.978,27	16.022.478,38	25.638.208,90	27.614.509,52	136.072.501,48
AP	1.185.700,00	1.292.548,85	2.112.811,51	4.275.230,93	4.883.734,80	25.083.468,48
BA	137.056.736,12	88.091.200,05	122.767.097,31	138.515.912,69	125.582.986,57	1.051.529.366,93
CE	57.529.109,63	54.520.791,06	89.456.208,92	132.172.248,36	75.975.252,09	591.831.337,08
DF	422.727.255,74	623.682.740,66	512.947.117,70	456.186.392,72	705.742.860,97	4.085.069.527,30
ES	6.565.577,76	5.116.388,04	11.586.142,44	13.356.690,19	12.379.702,59	94.108.718,13
GO	12.365.959,34	12.364.815,48	21.076.766,80	27.770.875,76	24.984.405,37	224.259.492,40
MA	49.172.338,39	106.567.911,69	131.510.131,13	158.896.909,45	111.055.577,00	813.750.454,56
MG	29.118.479,56	30.623.207,23	55.748.968,80	81.708.274,46	74.252.286,98	600.372.850,97
MS	5.187.332,16	7.650.265,46	10.703.720,80	21.772.611,34	30.071.823,99	137.429.212,31
MT	8.149.185,70	4.309.493,06	10.576.892,92	23.605.529,41	18.664.827,99	129.141.818,96
PA	75.828.216,41	86.661.876,03	102.548.037,23	131.227.814,54	95.310.598,68	855.099.039,41
PB	26.349.715,49	31.411.806,92	45.210.504,06	68.138.419,31	48.583.918,03	332.540.178,71
PE	60.135.488,50	52.515.454,74	75.561.998,78	105.472.246,84	64.474.958,67	510.007.630,78
PI	29.643.352,50	46.720.954,61	50.614.247,67	71.292.157,68	53.554.758,92	356.114.035,33
PR	15.960.290,24	14.150.583,08	34.024.502,08	50.965.027,99	46.965.642,88	320.720.739,05
RJ	23.888.183,35	16.062.017,57	15.943.112,39	44.500.801,62	47.407.488,07	283.484.525,63
RN	32.739.988,50	25.674.525,96	39.926.725,94	52.787.934,22	40.975.646,80	276.815.008,56
RO	11.373.489,80	11.291.381,93	12.736.175,94	19.703.862,12	15.138.590,73	112.888.261,45
RR	4.775.050,00	1.432.899,96	6.147.540,84	3.437.958,32	1.420.454,63	27.704.635,64
RS	14.480.750,90	17.975.696,55	28.897.628,55	52.108.602,23	47.675.580,66	323.220.957,33
SC	9.041.671,14	22.661.144,96	29.663.664,87	29.350.098,11	26.076.471,83	199.521.394,99
SE	14.570.479,12	14.789.884,87	21.290.955,20	27.488.069,55	19.910.046,65	151.334.049,21
SP	83.320.368,67	119.680.705,04	141.876.843,43	130.551.557,16	107.744.059,79	1.817.982.769,16
TO	13.546.904,92	13.426.176,80	13.445.771,19	16.245.439,90	11.232.929,57	108.121.622,51
Brasil	1.195.119.976,52	1.458.529.873,40	1.649.577.161,47	1.957.377.593,31	1.876.160.667,28	13.888.613.646,10

Fonte: SIAFI e Relatórios de Atividades do FNDE.

Os acertos na fonte quota federal do salário-educação foram informados nas notas metodológicas da tese: acertos na parte dos recursos geridos diretamente pelo FNDE (modalidade 90): 1997: crédito de R\$ 1.491.850,00; 1998: débito de R\$ 940.025,83; 1999: débito de R\$ 10.739.584,07. Em 2000: crédito de R\$ 48.321,00 na modalidade 72 e de R\$ 5.437.706,42 na modalidade 90, totalizando R\$ 5.442.027,42. Esses valores foram correlacionados com total geral da fonte salário-educação (113, 1113 e 213). A metodologia de cotização dos restos a pagar, que representaram R\$ 132.099.817,00, em 1995, e R\$ 41.215.868,49, em 1996, também está expressa na metodologia do trabalho.