

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS IMPACTOS ORÇAMENTÁRIOS DO FUNDEF NO ESTADO DE SÃO PAULO*

EDUARDO ROIS MORALES ALVES**

O comportamento do Gasto Social Público no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990 tem suas determinantes centradas no *modus operandi* das elites conservadoras que ascenderam ao poder político com o Movimento Militar de 1964, que “encerrou” um ciclo de tendências populistas da política brasileira, e que, de uma forma ou de outra, através de suas várias vertentes, mantêm-se no centro do poder político nacional até hoje. Esse *modus operandi*, herdado da ditadura militar, baseava-se, segundo Fagnani, 1997, p.59, na regressividade dos mecanismos de financiamento; na centralização do processo decisório, privatização do espaço público, expansão da cobertura dos serviços sociais de péssima qualidade e reduzido caráter redistributivo.

Fatores políticos e econômicos foram os responsáveis pelo processo de descentralização do Gasto Público Social. A privatização do espaço público¹, com a extrema permeabilidade do aparelho de Estado aos interesses particulares, empresarias e clientelistas, a formação de feudos e de mercados cativos dentro da máquina pública, aliados com o extremo centralismo fiscal e a falência do modelo econômico desenvolvimentista da ditadura militar, levaram a sociedade a pressionar por um processo de descentralização da política social e fiscal como um todo, que o Governo Federal, seja por suas próprias atitudes e em boa parte por decisões importantes do Congresso Nacional, acaba por trilhar já no início da década de 1980.

De forma não propriamente planejada, mas induzida pela anorexia financeira dos entes subnacionais, causada pela centralização dos recursos tributários nas mãos da União, pela monumental crise do setor público dos anos 1980 e pelos sinais de esgotamento político do regime militar, a década de 1980 assiste a um paulatino processo descentralizador do Gasto Social Público. Num primeiro momento, de forma negociada e clientelística, a União, na primeira metade da década em referência, passa a liberar recursos a Estados e Municípios através de transferências voluntárias, por convênios com os mesmos, e depois por decisões do Congresso Nacional, como as Emendas Passos Porto e Calmon². A primeira, buscando fortalecer o federalismo fiscal, elevava o Fundo de Participação dos Estados e Municípios na arrecadação federal, além de aumentar a participação dos entes subnacionais na arrecadação de alguns tributos. A segunda, mais afeta ao objeto desta pesquisa, obrigava a União a aplicar 13% de seu orçamento na educação, a partir de 1984, e 25% resultante da arrecadação de impostos para os Estados e Municípios.

Somava-se a essas medidas legais, de iniciativa do Congresso Nacional, um processo de desfazimento da centralização fiscal com objetivo específico de conter o enorme déficit público que assolava o País, na primeira metade dos anos 80. Aqui percebe-se, claramente, o início de um processo desordenado, desarticulado de descentralizar ônus aos entes subnacionais sem, necessariamente, prover recursos ou planejar ações conjuntas. Descentralizar, aqui entendido, preponderantemente, pela entrada cada vez mais importante dos Estados e Municípios na execução de políticas sociais em função da ausência/omissão, cada vez maior, do Governo Federal, sem nenhum poder de financiamento e acossado pelo FMI, para cumprimento de metas de redução do déficit público previamente pactuadas.

No período 1985-88, a “ala progressista” da coalizão de forças que conduziu a transição democrática e acabou compondo o Governo da Nova República, reconhece a “dívida social” herdada do regime militar e acaba por instituir uma política social efetiva, entendendo que a forma mais democrática de efetuar-la seria através da descentralização dos recursos financeiros, supondo que o controle social dos gastos, feito principalmente pelos municípios, seria forma segura de garantir a boa aplicação dos recursos públicos. No bojo das grandes manifestações de rua do movimento "diretas já"³ e secundarizando a questão do equilíbrio orçamentário, o período compreendido entre 1985 e 1988 avança socialmente, especialmente no que tange a programas de suplementação alimentar, incorporação da reforma agrária e do seguro-desemprego na agenda governamental. Este período vê os gastos sociais saltarem de 14,1% do Orçamento da União em 1984, para 17,9% em 1989 (aumento de 27%)⁴.

Ainda neste período, pré Constituição de 1988, marco recente do fortalecimento do federalismo fiscal, os números elucidam a crescente participação dos entes subnacionais no financiamento do gasto social, como bem coloca Oliveira, 1999, p.20:

.....os recursos do governo federal cresceram cerca de 20,7% entre 1984 e 1986; os dos estados, 33,3%, os dos municípios, em torno de 48%. Com isso, o governo federal viu sua participação no financiamento global do gasto social consolidado reduzir-se de 61% para 57% nesse período, enquanto a dos estados elevou-se de 25,7% para 28,1% e a dos municípios, de 12,8% para 14,7%.

A Constituição de 1988 desencadeou um processo de "descentralização forçada" na medida em que patrocinou significativo rearranjo nas relações federativas, pródiga em redistribuir competências tributárias entre as esferas de governo, a Carta Magna beneficiou com aumento de receita tributária e das transferências constitucionais, os Estados e sobretudo os Municípios, em detrimento da União. Isso provocou a redistribuição dos poderes de decisão dos governos estaduais e municipais, fortalecendo sua capacidade de financiamento das políticas sociais.

Outro ponto importante da Constituição de 1988 foi majorar os percentuais da receita orçamentária da União, de 13% para 18%, vinculada a Educação, mantendo-se inalterados os 25% para Estados e Municípios. Se pelo lado da receita a nova Constituição foi eficiente em redefinir e melhorar a distribuição tributária, o mesmo não o fez com relação aos encargos que deveriam decorrer o aumento de receita dos Estados e Municípios, ficando indeterminadas as funções de governo e as respectivas esferas de poder que deveriam incumbir-se dos vários programas, projetos e atividades do poder público.

Isto posto e considerando a real perda de recursos financeiros da União, a década de 1990 assiste ao que Fagnani, 1997, p.88, designa de “operação desmonte”, onde, com o pretexto de ajustar seu orçamento às restrições advindas da Constituição, o Governo Federal cortou, drástica e repentinamente, vários programas, principalmente no tocante a transporte público, alimentação e reforma agrária, diminuiu as transferências não constitucionais (voluntárias) para Estados e Municípios, impôs fortes restrições creditícias aos entes subnacionais e elevou tributos federais não compartilhados, como o caso do IOF⁵.

Este processo de desoneração de responsabilidades da União associada a forte crise econômica do início dos anos 90, com enormes déficits orçamentários, arrefecimento do nível de atividade econômica, que inibe a arrecadação tributária, inflação e desemprego, desenha o quadro de crise a que submerge os Estados e Municípios. Neste contexto, os ganhos tributários da

Constituição de 1988 foram mais que proporcionalmente anulados pela crise econômica e pela saída da União de programas sociais por ela mantidos por mais de 30 anos.

Oliveira, 1999, p.28/29 resume com propriedade a situação vivida no início dos anos 90:

“Na prática, diante da melhoria considerável da arrecadação dos estados, e notadamente, dos municípios, e ao defrontar-se com certo desequilíbrio em suas contas, o governo federal, ao caminhar para recuperar receitas e reduzir gastos, terminou deflagrando um processo desordenado de descentralização dos encargos, e forçou as esferas subnacionais a assumirem responsabilidades crescentes na realização dos gastos públicos e sociais. Nesse processo, o instrumento das transferências negociadas, que fôra central na política de descentralização predominante nos anos 1980, perde fôlego, e reduz-se expressivamente, ao mesmo tempo em que ampliam as iniciativas adotadas para o aumento das receitas federais”.

O mesmo autor conclui, resumindo o recrudescimento do papel do Estado, as conseqüências advindas deste fato e o quadro econômico da época:

“Recessão, desemprego, instabilidade macroeconômica e o fracasso dos inúmeros programas de estabilização implementados na década de 1980 e nos primeiros anos da de 90, associados ao comportamento errático – e, na maioria das vezes, desfavorável - do gasto público social, compuseram o pano de fundo que provocou, no período analisado, acentuado aumento das desigualdades e da pobreza no país”.....

No período compreendido após o ano de 1994, com o ideário neoliberal de estabilização da moeda e busca do equilíbrio orçamentário, todos os números tocantes aos gastos sociais públicos demonstram a perda de participação da União em detrimento dos Estados e notadamente dos Municípios. Estes passam, durante todo Plano Real, segundo Oliveira, a aumentarem seus gastos proporcionais com políticas sociais em níveis mais elevados e significativos em relação à outra esfera de governo.

Desse modo, a descentralização das políticas sociais e, logo, do gasto público em ações sociais no Brasil é, sem dúvida, dentre outros, um dos fatores responsáveis pela deterioração das contas públicas dos Municípios do país.

Ao contrário do que apregoa e apregoava os Governos da União, desde o final de década de 1980, o aumento dos gastos públicos de caráter social, a cargo dos municípios, não se deu, especificamente, em função da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988. Desde o começo da década de 1980 este processo de descentralização com ônus sociais crescentes aos Municípios vem se verificando em função de um conjunto atuante de fatores que impeliram, os Estados e Municípios, a assumirem, compulsória e involuntariamente, a condução e execução de políticas sociais. Dentre estes fatores destacam-se, segundo Bovo, os seguintes: a redemocratização política do país, que trouxe consigo uma reação ao regime centralizador e autoritário, buscando “.....a construção de um novo equilíbrio federativo.....”⁶; o agravamento da capacidade fiscal e financeira da União, detonada pela recessão de 1982, que fez a dívida pública e o pagamento de seus juros inviabilizarem quaisquer projetos de responsabilidade da União, por absoluto comprometimento do orçamento federal para com o financiamento da dívida pública; a ortodoxia liberal da política econômica predominante no início da década de 1980, que agravou a recessão econômica e promoveu significativos cortes nos programas sociais do Governo Federal e

o aprimoramento dos sistemas de proteção social onde os brasileiros passaram a demandar, de forma consciente, democrática e organizada maiores conquistas e avanços nos direitos sociais.

É neste contexto, onde descentralizar não é, exatamente, planejar, coordenar e otimizar as ações de governo, na busca por eficiência e qualidade do gasto público, mas ao contrário, descentralizou-se, nas duas últimas décadas, ao sabor da política econômica de plantão e dos desdobramentos políticos advindos de um processo de redemocratização do país, que o Governo de Fernando Henrique Cardoso descentraliza efetivamente a execução da política de ensino fundamental no Brasil. Sob o argumento da busca da valorização do capital humano, erradicação do analfabetismo e valorização do professorado nacional, a Emenda Constitucional n.º 14/96 e a Lei Federal n.º 9.424/96 criaram o FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO - FUNDEF, de natureza contábil, instituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, com o objetivo de garantir os recursos financeiros para a política de descentralização da educação, especificamente, do ensino fundamental, objetivando a erradicação do analfabetismo no País, nos próximos 10 (dez) anos e a valorização do magistério público de educação básica, descentralizando os recursos e transferindo aos Municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental, que em São Paulo, atingia uma concentração em mãos do Governo do Estado, em 1995, de 89% das matrículas nesse nível de educação pública⁷.

O FUNDEF compõe-se das seguintes receitas: 15 % (quinze por cento) da quota parte do ICMS, devida pelo Distrito Federal e Estados aos Municípios; 15% do FPE - Fundo de Participação dos Estados e do FPM - Fundo de Participação dos Municípios, 15% da parcela do IPI devida aos Estados e Distrito Federal, que lhes são retidas compulsoriamente por força de lei. Essas configuram-se, no que lhes tocam, nas principais receitas dos Municípios paulistas, onde, juntas, respondem, em função do tamanho do Município e sua pujança econômica, de 50% a 90% das Receitas Correntes desses entes federados⁸.

Assim, buscando não repetir a desastrosa, descentralização da Saúde, o FUNDEF tem a missão de proceder a descentralização do ensino básico com vinculação clara e definida de recursos para o seu financiamento.

O montante financeiro anual vinculado ao FUNDEF, em cada Estado da Federação, dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental (da 1ª a 8ª séries), na rede estadual e nas escolas públicas municipais, determina um valor mínimo de aplicação dos recursos aluno/ano; este valor, multiplicado pelo número de alunos cursando o ensino fundamental na rede do Estado e nas escolas públicas de cada um dos seus Municípios, vai indicar o que a cada um caberá, na repartição do respectivo Fundo. E do que cada um receber, uma proporção não inferior a 60% destina-se ao pagamento de salários e encargos trabalhistas e sociais dos professores do ensino fundamental, em efetivo exercício no magistério. A União complementarará, com recursos seus, os recursos do FUNDEF nos casos de insuficiência para a garantia de um valor aluno/ano correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, que em 1998 foi de R\$ 300,00 (trezentos reais).

O financiamento do Ensino Fundamental Público no Brasil e para este estudo, no Estado de São Paulo particularmente, tem algumas inflexões importantes na história das duas últimas décadas que precisamos como sendo a aprovação e implementação da Emenda Calmon, em vigor a partir de 1984, a Constituição Federal de 1988 que vincularam recursos fiscais significativos à educação, já citados, e, por último, o advento do FUNDEF, com vigência efetiva a partir de 1998.

Citado Fundo, que estimula o processo de descentralização a nível municipal do ensino fundamental sofre resistências quanto à sua adoção pelos médios e grandes municípios do Estado pelo argumento fundamental de que seus recursos seriam insuficientes para financiar a encampação dos alunos de ensino fundamental da rede estadual por estes Municípios.

Para checar este argumento, que também se mostra como uma das hipóteses preliminares do projeto de pesquisa deste trabalho, dividimos a despesa do Estado de São Paulo com sua rede de Ensino Fundamental pelo número de alunos da mesma, afim de obtermos o gasto “per capita” (base de partida econômica de distribuição dos recursos do FUNDEF) dos últimos vinte anos e confrontarmos com o gasto “per capita” do FUNDEF para o Estado. O resultado, com os valores trazidos a preços de 1999, é o da tabela e gráficos abaixo.

Tabela 1 – Quadro comparativo entre a Despesa do Estado com Ensino Fundamental “per capita” e os valores “per capita” distribuídos pelo FUNDEF

Exercício	Despesa Estado SP C/ Ensino Fundamental ¹	Matrículas Red. Estadual	"Per capita" Estado SP – Ensino Fundamental	"Per capita" FUNDEF -
19	R\$	347375	R\$ 560,19	
80	1.945.953.541,01	8		
19	R\$	354649	R\$ 639,02	
81	2.266.279.694,49	4		
19	R\$	365211	R\$ 658,64	
82	2.405.448.512,81	8		
19	R\$	374216	R\$ 560,32	
83	2.096.798.864,36	4		
19	R\$	389002	R\$ 576,97	
84	2.244.443.086,60	2		
19	R\$	397850	R\$ 658,93	
85	2.621.540.223,09	7		
19	R\$	409857	R\$ 750,27	
86	3.075.045.784,43	0		
19	R\$	414884	R\$ 850,22	
87	3.527.438.477,04	4		
19	R\$	436728	R\$ 949,04	
88	4.144.708.353,20	3		
19	R\$	457578	R\$ 1.305,32	
89	5.972.883.814,42	8		
19	R\$	471155	R\$ 1.083,18	
90	5.103.453.091,71	9		
19	R\$	491773	R\$ 666,23	
91	3.276.321.605,70	5		
19	R\$	512657	R\$ 1.9804,96	
92	4.126.671.829,95	0		
19	R\$	524811	R\$ 1.062,25	
93	5.574.826.997,88	4		
19	R\$	521980	R\$ 424,70	
94	2.242.486.783,00	220		
19	R\$	526311	R\$ 642,16	
95	3.379.746.530,57	2		
19	R\$	507853	R\$ 707,72	
96	3.594.158.578,09	9		
19	R\$	463456	R\$ 768,07	

97	3.559.685.428,11	0				
19	R\$	443640	R\$	828,55	R\$	
98	3.675.764.742,40	7				657,42
19	R\$	405297	R\$	873,67	R\$	
99	3.540.973.259,84	2				780,06
20	n.d.	n.d.				R\$
00						910,24 ²

Fontes: Anexo 8 – Demonstrativo da Despesa por Funções, Programas e Subprogramas conforme e o vínculo de Recursos dos Balanços Orçamentários do Estado de São Paulo do período – Secretaria de Estado da Fazenda, SIE/Secretaria de Estado da Educação

¹ Valores indexados a preços de 1999, inflacionados pela Tabela de Atualização Monetária do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, construída através da aplicação dos índices ORTN, OTN, IPC-IBGE, IPC-r/IBGE e INPC/IBGE, DOE – D.O. Poder Judiciário de 14/12/2000.

² Valor médio entre a aplicação “per capita” de R\$ 888,04 para o Ensino Fundamental de 1ª a 4ª séries e o valor de R\$ 932,44 para as séries de 5ª a 8ª.

Gráfico 1

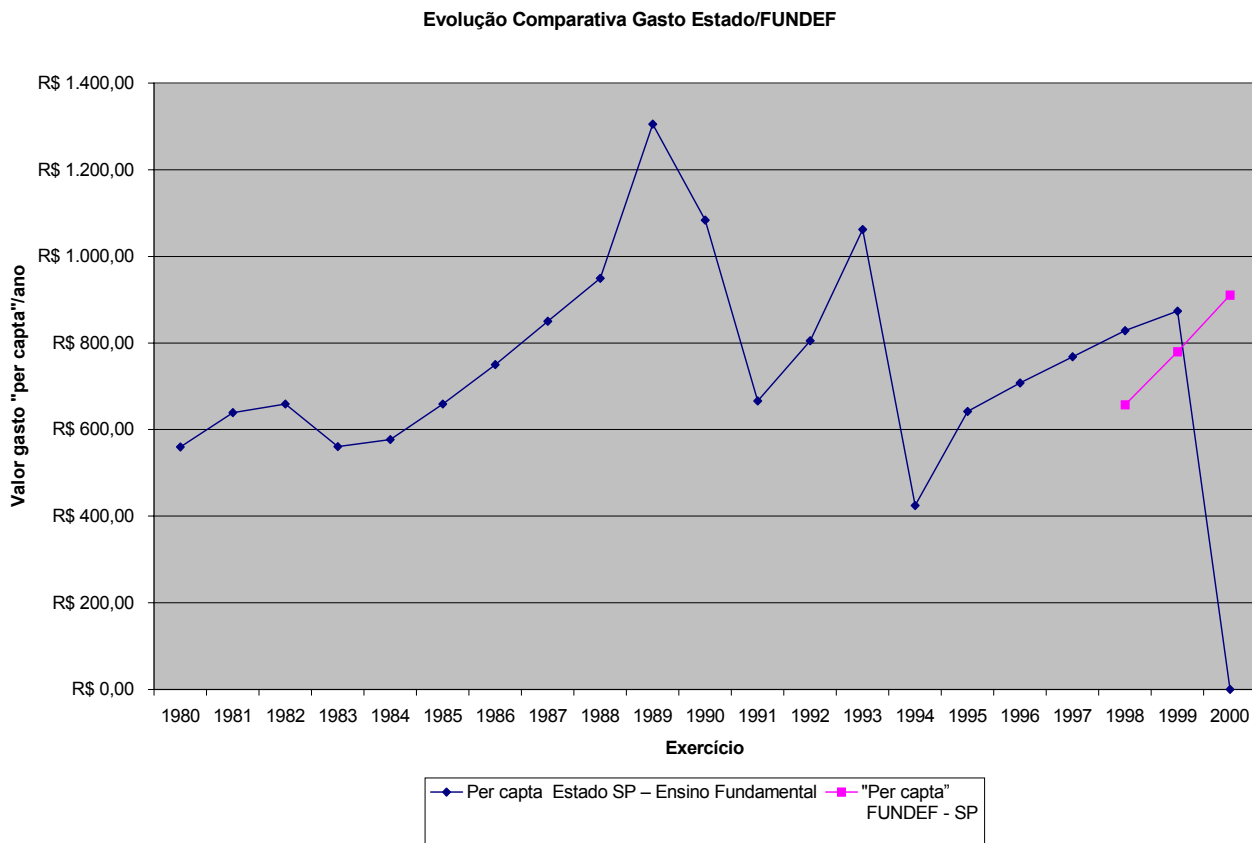
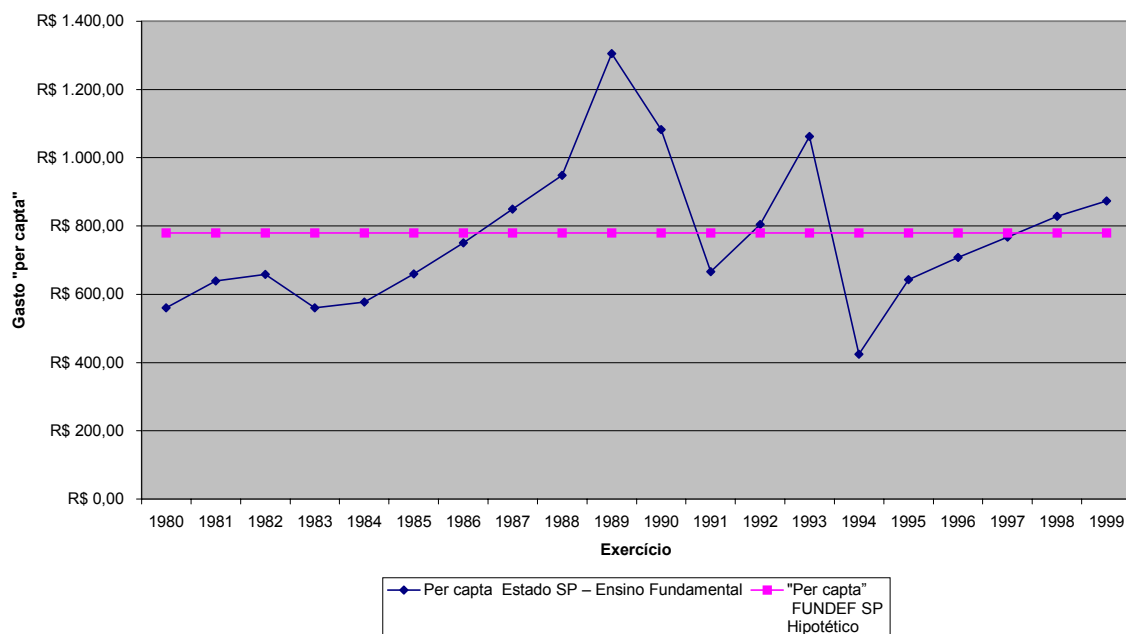


Gráfico 2

Comparativo Hipotético - Gasto Estado SP c/ Ensino Fundamental e FUNDEF - Preços de 1999



Os números atualizados a preços de 1999, para fins de comparação com o valor *per capita* distribuído pelo FUNDEF naquele ano não justificam, a priori, a generalizada reclamação pelos municípios da insuficiência de recursos para financiar satisfatoriamente o ensino fundamental. Da análise das últimas duas décadas vê-se que o gasto *per capita* do Governo do Estado de São Paulo esteve aquém do valor *per capita* distribuído pelo FUNDEF no ano base de 1999. Enquanto este foi de exatos R\$ 780,06, a média da despesa executada *per capita* com ensino fundamental do Estado de São Paulo, no período 1980/1999 ficou em R\$ 768,56, ou 1% menor que os recursos do FUNDEF.

Se, hipoteticamente, estendermos o valor de distribuição do FUNDEF do ano de 1999 a toda série histórica aqui em apreço, como no Gráfico 2, visualizamos que o gasto estadual ficaria aquém daquele do FUNDEF em 60% dos exercícios financeiros em apreço.

Estes resultados, ainda que preliminares e incipientes, checam e contrariam uma das hipóteses da pesquisa em desenvolvimento, que é, justamente, a da insuficiência de recursos. Os números evidenciam, não se adentrando ao aspecto de ganho de qualidade que o ensino público deve sofrer, que os recursos do FUNDEF são sim, suficientes para o custeio e manutenção do ensino fundamental a encargo dos municípios, na medida em que, comparativamente, eles representam volumes superiores ao gasto do Estado, nas décadas de 1980 e 1990, considerando-se tratar, no Estado de São Paulo, da Secretaria de Educação mais burocratizada do país, indicador de, no mínimo, pouca eficiência e racionalidade no gasto público.

Burocracia elevada que denota, a priori, custos com atividades meio excessivos, que serão objeto de análise quando do estudo, no desenvolvimento desta pesquisa, dos custos do ensino fundamental do Governo do Estado de São Paulo. Por serem estruturas administrativas significativamente menores que a máquina do Estado, supõe-se, de antemão, o que também será sondado pela pesquisa, que os recursos do FUNDEF possam ser revertidos de forma mais direta em sala de aula e, portanto, de maneira mais eficiente.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

- ARRETCHE, M.T.S e RODRIGUEZ, V. *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP, 1998
- BOVO, J.M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara, 1999, Tese (Doutorado), Faculdade de Ciências e Letras - Universidade Estadual Paulista - UNESP
- CALLEGARI, C. e CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Ed. Senac, 1999
- CASTRO, J. A. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização do magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*, Brasília, IPEA, nov. 1998. (Texto para discussão n.º 604)
- CASTRO, M.H.G. *O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e Município: primeiras observações*, In: *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento/ Vera Lúcia Cabral Costa (organizadora), Alfredo Sarmiento Gómez [et. Al]*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1999.
- DRAIBE, S.M. *A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental*, In: *Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento/ Vera Lúcia Cabral Costa (organizadora), Alfredo Sarmiento Gómez [et. Al]*. São Paulo: Fundap: Cortez, 1999.
- FAGNANI, E. *Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964-92*, Cadernos Fundap, n.º 21, 1997, p.59-102
- FILELLINI, A. *Economia do Setor Público*. São Paulo: Atlas, 1990
- MELLO, G, N. *A descentralização que vem do centro*. In: *Revista da Educação Municipal*, ano 1, n.º 1. São Paulo, 1998
- OLIVEIRA, F.A. *Evolução, determinantes e dinâmica do Gasto Social no Brasil: 1980/1996*, Brasília, IPEA, jun. 1999. (Texto para discussão n.º 649)
- REZENDE, F. *Finanças públicas*. São Paulo: Atlas, 1983
- SÃO PAULO SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. *Descentralização e reforma no Ensino Fundamental: unido forças para construir, com sucesso, uma escola de cara nova para São Paulo*. São Paulo: FUNDAP, 1997

NOTAS:

* Desenvolvimento parcial de um capítulo da dissertação de Mestrado, que tem por título: “Descentralização de políticas públicas no Brasil: o impacto do FUNDEF nas finanças dos municípios paulistas”.

** O autor é Mestrando do Programa de Pós Graduação em Economia, A/C em História Econômica da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara – SP, economista, advogado e professor de economia do Centro Universitário de Araraquara - UNIARA

¹ Conceito utilizado por Fagnani, 1997, p.63

² Respectivamente Emendas Constitucionais n.ºs 23 e 24/83

³ Movimento político articulado pelas alas mais progressistas do Congresso Nacional, comandada pelo PMDB, com forte participação popular, por Emenda Constitucional que permitisse, à época, eleições diretas para Presidente da República.

⁴ Segundo Oliveira, 1999, p.19

⁵ Oliveira, 1999, p.28.

⁶ In Bovo, 1999, p. 124

⁷ Segundo Censo Escolar 1995 – Secretaria da Educação do Estado de São Paulo

⁸ Segundo a publicação Perfil Municipal da Fundação Seade.