

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 604

**O Fundo de
Manutenção e
Desenvolvimento do
Ensino e Valorização
do Magistério
(FUNDEF) e seu
Impacto no
Financiamento do
Ensino Fundamental**

Jorge Abrahão de Castro

Brasília, novembro de 1998

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 604

O Fundo de Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino e
Valorização do Magistério (FUNDEF) e
seu Impacto no Financiamento do
Ensino Fundamental

*Jorge Abrahão de Castro**

Brasília, novembro de 1998

* *Gerente de Projetos do CENDEC/IPEA.*

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Paulo Paiva*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*



Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 145 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10^o andar
CEP 70076-900
Fone: (061) 315 5374 – Fax: (061) 315 5314
E-mail: editbsb@ipea.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14^o andar
CEP 20020-010
Fone: (021) 212 1140 – Fax: (021) 220 5533
E-mail: editrj@ipea.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO **5**
 - 2 ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA O
FUNCIONAMENTO DO FUNDEF **10**
 - 3 O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL COM
A CRIAÇÃO DO FUNDEF **12**
 - 4 CENÁRIO PARA OFERTA DE RECURSOS PARA O FUNDEF EM 1998 **15**
 - 5 ESTIMATIVA DAS DEMANDAS POR ENSINO FUNDAMENTAL
(MATRÍCULA INICIAL) **19**
 - 6 ESTIMATIVA PARA O GASTO ALUNO/ANO EM 1998 **21**
 - 7 SIMULAÇÃO DO IMPACTO DO FUNDEF NAS RECEITAS DE
ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS **24**
 - 8 SIMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA
UNIÃO AO FUNDEF **28**
 - 9 IMPACTO DO FUNDEF NA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA A
VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO **33**
 - 10 CONCLUSÕES **37**
- ANEXO **40**
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **44**
-

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é fornecer elementos para a discussão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. O FUNDEF torna o poder público obrigado a dar prioridade ao ensino fundamental obrigatório de 8 anos, com a intenção de: *(i)* aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; *(ii)* garantir aumento de recursos; *(iii)* implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; *(iv)* dar visibilidade à gestão dos recursos; e *(v)* valorizar o magistério. A preocupação quanto à possibilidade de se concretizarem essas intenções com apenas a criação do FUNDEF levou à indagação que dirige este trabalho: qual é a capacidade do FUNDEF de propiciar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério? A hipótese é que o FUNDEF permitirá a consolidação de um bloco de receitas, com aumento de recursos para o ensino fundamental, mediante a complementação da União e o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, e que esses recursos serão destinados, de forma focalizada, para alguns estados e municípios, permitindo certa redução da desigualdade, com base em mínimo nacional, e a valorização do magistério em alguns estados e localidades.

1 INTRODUÇÃO

O ensino fundamental, de acordo com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9 394/96), tem como finalidade desenvolver o educando, assegurando-lhe formação comum para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. É obrigatório e gratuito na escola pública, com duração de oito anos para todas as crianças dos 7 aos 14 anos, inclusive para quem a ele não teve acesso na idade própria. A responsabilidade pela manutenção e pelo desenvolvimento do sistema de ensino fundamental é descentralizada, primordialmente para estados e municípios, competindo à União papel complementar. Está previsto no Plano Nacional de Educação elaborado pelo MEC que “a primeira prioridade consiste na garantia de oferta de ensino fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola” [Brasil. MEC/INEP (1998)].

Em 1996, de acordo com MEC/INEP (1998), esse nível de ensino atendia a 33,1 milhões de alunos, número muito superior ao de crianças de 7 a 14 anos e que representa 116,0% dessa faixa etária. Tem-se, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção série/idade, a qual, por sua vez, é conseqüência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 63,0% dos alunos têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série.

O ensino fundamental é ofertado em 195,8 mil estabelecimentos, predominantemente públicos (92,0%), com 29,4 milhões (88,7%) de alunos. Apesar de a maioria absoluta dos alunos freqüentar escolas localizadas em áreas urbanas (82,6%), mais de dois terços das escolas são rurais e concentram-se na região Nordeste (50%). O censo escolar de 1996 mostrou que o sistema de ensino fundamental público ocupou 1,18 milhão de funções docentes.¹ Em relação à titulação, observa-se que o número de professores que possuem escolaridade inferior ao ensino fundamental é de apenas 9,0%, sendo que o restante (91%) possui formação secundária (47,2%) ou superior (43,8%).

Os indicadores educacionais apresentados em MEC/INEP (1997) mostram que, de 1991 a 1996, houve queda na taxa de analfabetismo, ampliação das redes de ensino, expansão do atendimento, aumento das matrículas e crescimento da taxa de escolaridade média da população, que passou no período de 5,1 para 5,4 anos, entre os homens, e de 5,2 para 5,7, entre as mulheres. No entanto, “esta evolução não se deu de

¹ “O número de professores é menor do que o número de funções docentes. Os dados da RAIS/1993 indicam que o total de professores era de aproximadamente 800 mil, o que sugere que cerca de 58,0% possuíam duplo contrato de trabalho” [Oliveira *et alii* (1997)].

forma homogênea, permanecendo acentuados contrastes regionais e raciais, demonstrando que o quadro educacional ainda é insatisfatório, tanto do ponto de vista da sua equidade quanto dos indicadores qualitativos e quantitativos” [Brasil. MEC/INEP (1997)].

Diante de um sistema dessa dimensão e com grande heterogeneidade, compreende-se que era evidente que a gestão centralizada, autoritária e permeada de sistemática interferência política, dos anos 70, dificilmente seria capaz de gerenciar o sistema de educação com um mínimo de eficiência. Nos anos 80, como reflexo do processo de redemocratização, o sistema passou por um processo de reformulação, mediante forte pressão para aumento dos recursos, que se manifestou, concretamente, na volta da vinculação de impostos destinados à educação (Emenda Calmon), para a quebra do centralismo e do início de um tímido processo de descentralização, principalmente no tocante ao processo de gasto, fato que tomou corpo, primordialmente, após a Constituição Federal de 1988.²

A partir do começo dos anos 90, as demandas por aprofundamento do processo de descentralização e melhorias na gestão continuaram, e, na crise econômica, mesmo a vinculação de recursos não foi capaz de diminuir a deterioração dos recursos alocados à educação. Como era difícil o aumento de recursos, foi colocada novamente na ordem do dia a questão de quanto se gastavam mal os recursos públicos destinados aos programas sociais.

Traçando-se um paralelo entre o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro com o que ocorreu na economia brasileira, observa-se que até foi possível o crescimento econômico sem o acompanhamento de uma expansão educacional equitativa e com qualidade. No entanto, no momento atual, de profundas mudanças econômicas, sociais e políticas, volta à agenda de discussão a questão: é possível haver desenvolvimento sem antes se eliminar o atraso educacional? Para algumas instituições, como o IPEA (1997), a resposta a essa pergunta é que “todas as evidências parecem indicar que o sistema educacional é um dos gargalos do processo de desenvolvimento do país, necessitando, portanto, passar por uma profunda reformulação”. Alguns autores como Salm e Fogaça (1993), ao analisarem algumas experiências (Alemanha, Estados Unidos e países asiáticos), alertavam para que as soluções para o processo de reestruturação produtiva passavam sempre pelo ensino público, pela valorização e boa remuneração do magistério e, ainda, por mecanismos nacionais de avaliação. Reconhece-se, portanto, que os benefícios educacionais vão além da importância social que lhes é inerente, tornando-se estratégicos economicamente.

Portanto, a educação como requerimento da cidadania e como bem estratégico economicamente situa-se no âmbito das responsabilidades dos poder público, compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social, e absorve quantidade

² A respeito da política educacional desse período, ver Germano (1993); Mello e Silva (1992); NEPP (1988); e Castro (1997)

expressiva de recursos públicos. Esses recursos, ao darem as principais condições materiais para viabilizar os gastos na formulação e implementações das políticas educacionais, podem ser um limite, um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas por ensino fundamental.

Alguns problemas se colocam nesse sentido, a começar a questão das competências e responsabilidades das unidades federadas para o financiamento das ações educacionais. Assim, mesmo considerando-se a existência da vinculação constitucional, não se sabe ao certo quanto de recursos o setor público aplica no ensino fundamental, dadas as transferências de recursos de um nível de governo para outro e a alocação errônea, que tornam baixa a visibilidade de gestão dos recursos. Adicionando-se a esses problemas a crise econômica e as novas condicionantes econômicas e sociais, tornou-se necessário efetuar mudanças no processo de gasto ligado ao ensino fundamental que visem a melhorias no processo de gestão, à definição clara de responsabilidades das unidades federadas e à prioridade para o ensino fundamental, como condições relevantes para a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência do sistema educacional.

Nesse contexto, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) propôs-se a priorizar o ensino fundamental mediante a formulação e implementação de um conjunto de ações e políticas, cuja estratégia central é a redefinição do papel do ministério no processo de gestão pública, particularmente no sistema de educação. Reafirmou-se o papel do ministério na coordenação das políticas nacionais, entendendo-se que sua execução seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. Reforçou-se que o mecanismo básico do processo de gasto ocorreria mediante a descentralização dos recursos e que o ministério teria papel redistributivo.

Nessa estratégia, uma das linhas de ações prioritárias adotada pelo MEC foi a criação de um fundo contábil, em que transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, em 1996, o governo encaminhou, e foi aprovada pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº14 (EC-14/96), que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal (DF) e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer uma subvinculação de 15% das receitas de impostos ao ensino fundamental.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF). No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e

municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente no Nordeste e no Norte, a EC-14/96 previu que o papel da União seria o de responsabilizar-se pela complementaridade de recursos ao FUNDEF, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Essa é uma estratégia empregada pela nova coalizão à frente do MEC, no sentido de forçar a consolidação de um bloco de recursos para, com isso, buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério, além de revelar desconfianças e preocupações dessas forças com respeito ao efetivo cumprimento das disposições constitucionais pelos representantes das instâncias governamentais estaduais e municipais.

A grande expectativa é que o melhor desempenho educacional pode ser atingido mediante o aumento dos recursos destinados à educação e da eficiência com que são utilizados,³ ou seja, o MEC espera que, com a criação do fundo, as medidas de desempenho, tais como as taxas de repetência e evasão, venham a se reduzir, a proporção de crianças fora da escola venha a ser eliminada, e que haja melhoria substancial no rendimento escolar dos alunos, com aumento da escolaridade da população brasileira e melhoria da qualidade da educação.

No entanto, o FUNDEF vai trazer ônus e bônus para estados e municípios; para alguns, significará aumento de recursos; para outros, perda de receitas. Pode, também, disciplinar o processo de gasto público da área de educação, se conseguir coibir os gestores do sistema a realizarem gastos de forma a atender apenas a seus interesses particularistas, ou realizar despesas em outros níveis de ensino, desviando, assim, a direção dos gastos e o foco dos problemas.

A criação do FUNDEF, no entender de Negri (1997a), representou “uma *minirreforma* tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o *número de alunos*, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar dos municípios ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano”.

Assim, o poder público ficou obrigado, na questão do gasto, a dar prioridade ao ensino fundamental obrigatório de 8 anos, com a intenção de:

- a) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro;

³ Draibe (1992) salientava que, desde meados dos anos 80, tornou-se moeda corrente a afirmação de que no Brasil se gasta muito e mal. Ou, menos drasticamente, que se despende significativo volume de recursos, mas de forma errada, mediante distorções e perversões tanto da estrutura de financiamento quanto da forma e dos mecanismos de alocação dos recursos, o que estaria comprometendo a efetividade e a eficácia do gasto.

- b) garantir aumento de recursos;
- c) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais;
- d) dar visibilidade à gestão dos recursos; e
- e) valorizar o magistério.

A preocupação quanto à possibilidade de se atingirem essas intenções com apenas a criação do FUNDEF é que levou à indagação que dirige este trabalho, ou seja, qual é a capacidade do FUNDEF de propiciar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério? A hipótese é que o FUNDEF permitirá a consolidação de um bloco de receitas, com aumento de recursos para o ensino fundamental, mediante a complementação da União e o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, e que esses recursos serão destinados, de forma focalizada, para alguns estados e municípios, o que permitirá redução da desigualdade, com base em mínimo nacional, e a valorização do magistério em alguns estados e localidades.

Neste trabalho, as preocupações quanto ao aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro e à maior visibilidade na gestão dos recursos não serão tratadas; restringimo-nos apenas às questões relacionadas ao impacto do FUNDEF, que pode ser tratado mediante simulações sobre as receitas e os gastos, medidos quantitativamente.

Para avaliar a capacidade resolutive do FUNDEF, exploram-se as suas regras de funcionamento previstas na legislação pertinente, detalhando-se a metodologia de cálculo para a estimação das receitas do fundo a partir da estimação da arrecadação dos impostos federais e sua correspondente distribuição, assim como de um imposto de competência estadual, o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). As estimativas têm como objetivo servir de base para a fixação das receitas esperadas para os estados e municípios e o correspondente poder de dispêndio a ser colocado à disposição do fundo, de tal forma que possibilite medir o impacto dessa inovação no financiamento do ensino fundamental no ano de 1998. Os valores das estimativas das receitas para a União, estados e municípios serão parâmetros importantes para se estabelecerem o gasto aluno/ano e a complementação de recursos que a União terá que realizar em cada estado, cumprindo seu papel de efetuar a complementação prevista no parágrafo 3º da EC14 de 1996.

Este trabalho, por ter preocupações prospectivas, procura em seu desenvolvimento, de alguma maneira, levar em conta as necessidades de formalização e composição de cenários, que obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variáveis utilizadas exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, tornou-se necessária a utilização de considerável grau de arbítrio para a realização das projeções dos parâmetros utilizados.

No capítulo 2 expõem-se as características mais importantes do fundo de acordo com o que foi estabelecido na legislação pertinente, procurando mostrar como devem-se aplicar as regras de cálculo para se estimarem as receitas e despesas que serão objetos do fundo.

No capítulo 3 procura-se mostrar uma rápida panorâmica do que será o financiamento do ensino fundamental após a criação do FUNDEF. Os três capítulos seguintes tratam da formulação de cenários e estimativas referentes à oferta de recursos para o FUNDEF (capítulo 4), projeções das matrículas (capítulo 5) e o gasto aluno/ano (capítulo 6). Nos capítulos restantes procura-se realizar algumas simulações a respeito da complementação de recursos da União (capítulo 7), do impacto nas receitas dos estados e municípios (capítulo 8) e do impacto na disponibilidade de recursos para a valorização do magistério (capítulo 9). O capítulo 10 enfeixa as conclusões.

2 ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA O FUNCIONAMENTO DO FUNDEF

O fundo de que trata a nova redação dada ao artigo 60 do ADCT, pela EC-14/96, teve suas disposições básicas estabelecidas na Lei nº 9 424, de 24 de dezembro de 1996, que estipulou a sua estrutura de financiamento, detalhando quais receitas seriam utilizadas e como se procederia a distribuições dos recursos, e foi regulamentado pelo Decreto nº 2 264, de 27 de junho de 1997. As principais características dessa inovação jurídico-institucional no aparato legal de financiamento da educação fundamental são apresentadas no quadro 1.

A receita que constituirá o FUNDEF destinado ao ensino fundamental, pelo que mostra o quadro 1, deve ser constituída de pelo menos 15,0% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais – ICMS, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Exportação (FPEX) – e, quando necessário, deverá haver complementação de recursos pela União.⁴

⁴ Utilizando dados do ano de 1995, como exercício para dimensionar o impacto do fundo, Negri (1997a) concluiu que os recursos destinados ao fundo deveriam chegar a R\$ 9,6 bilhões, sendo R\$ 6,6 bilhões provenientes de receitas de responsabilidades dos estados, e R\$ 3,0 bilhões, dos municípios. Isso significa que, com a implantação do fundo, estariam assegurados legalmente cerca de 1,53% do PIB para o ensino fundamental.

QUADRO 1
As Responsabilidades pelas Fontes de Financiamento
e as Formas de Distribuição do FUNDEF

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
União	<ul style="list-style-type: none"> • do salário-educação • 18% das receitas de impostos devidos à União • outras fontes • seguro-receita da Lei Complementar nº 87/96 	<ul style="list-style-type: none"> • A União, de acordo com o § 3º da EC-14/96, complementar os recursos do fundo sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente
Estados e DF	<ul style="list-style-type: none"> • ≥ 15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos estados, conforme o que dispõe o artigo 155, inciso II da Constituição Federal • ≥ 15% do FPE, previsto no artigo 159, inciso I, alínea a da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5 172, de 25 de outubro de 1966 • ≥ 15% do FPEX, que é a parcela do IPI devida ao estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuídos entre os estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino • ≥ 60% da receita do FUNDEF será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Nos primeiros 5 anos, pode-se utilizar parte desses recursos para capacitação de professores leigos
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • ≥ 15% do ICMS devido aos municípios, conforme o que dispõe o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal • ≥ 15% do FPM, previsto no artigo 159, inciso I, alínea b da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5 172, de 25 de outubro de 1966 	

Fonte: Constituição Federal e legislação ordinária.

A distribuição dos recursos do fundo, de acordo com artigo 2º da Lei nº 9 424/96, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, que será coletado pelo ministério em censos anuais.

O valor mínimo anual por aluno para o primeiro ano de aplicação do novo dispositivo (1998), de acordo com o parágrafo 4º da Lei nº 9 424, deveria ser de R\$ 300,00; no entanto, esse valor foi alterado, pelo MEC, para R\$ 315,00. Para os demais anos, conforme prevê o parágrafo 1º do artigo 6º, o valor será fixado por ato do presidente da República e nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o FUNDEF e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total de novas matrículas.

A distribuição dos recursos, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo como os seguintes componentes: *i)* 1ª a 4ª séries; *ii)* 5ª a 8ª séries; *iii)* estabelecimentos especiais; e *iv)* escolas rurais. Determina o parágrafo único do artigo 74, da Lei nº 9 394/96, que o custo mínimo capaz de assegurar ensino de qualidade será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando-se variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno e para determinação da proporção do número de alunos matriculados anualmente deverão ser fornecidas pelo MEC, que realizará, anualmente, censo educacional; os dados serão publicados no Diário Oficial da União (DOU).

Quanto às despesas, verifica-se que os recursos do FUNDEF serão aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério. As especificações de quais despesas podem ser enquadradas nesses dois conceitos foram detalhadas nos artigos 67, 70 e 71 da Lei nº 9 394/96. Lembra-se que a quantificação e análise das despesas não serão objeto deste trabalho, uma vez que os dados requeridos só estarão disponíveis após o primeiro ano de implementação do fundo.

Para garantir que a valorização do magistério venha a ocorrer de fato, a Emenda nº 14/96 acrescentou ao artigo 60 dos ADCT o parágrafo 5º, que determina a vinculação de uma proporção não inferior a 60% dos recursos do fundo a ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental. Cabe uma ressalva, dada pelo parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 9 424/97, a qual permite, nos primeiros 5 anos, a contar da publicação dessa lei, a aplicação de parte dos recursos da parcela dos 60% na capacitação de professores leigos, para que venham a integrar os novos planos de cargos e carreira de remunerações.

3 O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL COM A CRIAÇÃO DO FUNDEF

O financiamento do ensino fundamental brasileiro realizado pelo setor público após a criação do FUNDEF é realizado pelas três esferas de governo e conta com a possibilidade de recursos provenientes das seguintes fontes de recursos: vinculação de receitas de impostos, recursos do salário-educação e da contribuição social sobre o lucro e demais outras fontes. De acordo com dados de Fernandes *et alii* (1998), os gastos do governo federal no ensino fundamental representam cerca de 18,6% (R\$ 1,32 bilhão) do gasto federal na educação e cultura, e, em sua maioria, 52,1% (R\$

868,64 milhões) foram realizados mediante transferências negociadas com os governos estaduais e municípios e entidades privadas.

Além do financiamento realizado pelo setor público, a educação é ainda financiada pelo setor privado mediante os gastos realizados pelas famílias e indivíduos, associações, entidades privadas (SENAI, SENAC, sindicatos, igrejas, clubes, etc.) e empresas privadas. No entanto, salienta-se que um dos principais problemas enfrentados no estudo do financiamento da educação encontra-se na insuficiência e consistência duvidosa dos dados e, também, na pouca complexidade das informações, em grande parte devido à descentralização na realização dos gastos, além de uma série de definições nem sempre objetivas. O que é certo nessa questão é que para o setor privado as informações não se encontram disponíveis, sendo que, em alguns casos, existem e estão dispersas, e, em outros, não existem, o que torna um enigma falar em financiamento da educação no Brasil, quando se pretende considerar todos os setores envolvidos.

No novo desenho para o financiamento do ensino fundamental, a grande novidade é a introdução da reserva de mínimos orçamentários vinculados a esse nível de ensino. A subvinculação prevista na EC-14/96 veio fortalecer institucionalmente a prioridade prevista no parágrafo 3º do artigo 212 da Constituição de 1988, que fixava a distribuição de recursos como prioridade nacional para aplicação de recursos no ensino fundamental.

Parcela razoável dos recursos do FUNDEF será proveniente dos impostos arrecadados pela União, descentralizados de acordo com os critérios de partilha previstos na Constituição e em leis complementares que estabelecem as normas sobre a entrega dos recursos, especialmente os critérios de rateio dos fundos, cujo objetivo é promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e entre os municípios.⁵ Assim, parte das receitas do FUNDEF será proveniente de recursos transferidos pela União mediante o FPE, o FPEX e o FPM.⁶ Os dados de Negri (1997a) mostram que, se o fundo tivesse vigência a partir de 1995, os recursos transferidos pela União mediante os

⁵ Cada nível de governo tem sua responsabilidade tributária estabelecida nos artigos 153, 155 e 156, e sua estrutura de partilha estabelecida na seção IV, que trata da repartição das receitas tributárias, artigos 157, 158 e 159, da Constituição Federal. Essa legislação é que possibilita o conhecimento da arrecadação de impostos e a responsabilidades de cada unidade federada. Cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade de efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação.

⁶ Os dados para se conhecerem as receitas de impostos no caso de exercício passado estão disponíveis no Balanço Geral da União e nas publicações efetuadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Quando se tratar do exercício presente, as estimativas de arrecadação encontram-se na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nas reestimativas que são realizadas e publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Podem servir também para projeções as estimativas de arrecadação realizadas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda, uma vez que essa secretaria, por intermédio da Divisão de Programação e Acompanhamento das Receitas, realiza, no decorrer do exercício, uma série de previsões de arrecadação das receitas federais.

fundos de participação (FPE, FPM e FPEX), cerca de R\$ 2,57 bilhões, seriam responsáveis por cerca de 27%, dos recursos totais disponíveis pelo Fundo.

No entanto, a parte mais expressiva das receitas do FUNDEF é proveniente da arrecadação estadual via Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), uma vez que a maior parcela dos recursos do fundo virá do ICMS⁷ – o que comprova os dados de Negri (1997a) ao mostrar que, se o fundo tivesse vigência a partir de 1995, 73% dos seus recursos ficariam por conta do ICMS. Isso ocorre porque esse é o imposto de maior importância do sistema tributário brasileiro: entre 8,47% e 7,40% do PIB no período de 1990 a 1996. Foram arrecadados, em 1996, cerca de R\$ 55,697 bilhões, correspondentes a 25,39% da arrecadação tributária brasileira e equivalentes a 7,40% do PIB [Brasil. MINIFAZ/SRF (1997)].

Portanto, para efeito do cálculo da arrecadação de impostos de competência dos estados, do DF e dos municípios que compõem a base para a definição das receitas destinadas ao fundo, foram considerados apenas os recursos arrecadados pelo ICMS, tanto a parte destinada aos estados e DF quanto aquela destinada aos municípios. Chama-se atenção para que, na definição das receitas que serviram de base ao FUNDEF, não foram incluídos os recursos dos fundos para o NO, NE e C-O, uma vez que esses recursos não foram considerados pela Lei nº 9 424/96 como uma das fontes que financiariam o FUNDEF.

Para efeito do cálculo da receita dos municípios destinada ao FUNDEF, a Lei nº 9 424/96 não considerou os recursos transferidos por conta dos 50% de participação no Imposto Territorial Rural (ITR). A principal justificativa para esse fato é que se preferiu trabalhar com menor número de fontes de recursos, o que facilita o monitoramento e, também, porque o montante previsto para arrecadação desse imposto não é muito expressivo.

Não foram considerados, também, como fonte de financiamento do FUNDEF, pela Lei nº 9 424/96, os recursos do Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do imposto de transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens e/ou direitos (ITCD).⁸ No caso dos municípios, não foram consideradas as arrecadações de impostos de sua responsabilidade: imposto sobre a prestação de serviços de qualquer natureza (ISS); imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); e o imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens e direitos (ITBI); embora, deva-se chamar atenção para o fato de que as transferências representam a maior

⁷ A respeito das características e transformações mais importantes ocorridas no ICMS nos últimos anos, ver Rezende (1993), Piancastelli e Perobelli (1996); Kume e Piani (1997); e Varsano (1997).

⁸ De acordo com os dados das contas nacionais apresentados em Brasil. MINIFAZ/SRF (1997), esses tributos de competência estadual caíram de 0,32% a 0,17% do PIB entre 1990 e 1994. Em 1995, de acordo com dados de Negri (1997a), arrecadou-se cerca de R\$ 3,74 bilhões com esses impostos, o que representa cerca de 8,03% dos recursos de impostos totais dos estados e DF, e algo em torno de 3,54% dos totais arrecadados pelas diversas esferas de governo no Brasil, ou seja, estima-se que para 1995 a não-inclusão desses impostos no fundo significaria abrir mão de R\$ 561 milhões.

parcela dos recursos totais dos municípios.⁹ Assim como para os estados e DF, parte da receita de responsabilidade dos municípios destinada ao FUNDEF é proveniente de recursos descentralizados pela União mediante o FPM e daquela parte descentralizada pelos estados do ICMS (cota municipal).

Os impostos estaduais e municipais que não foram considerados para o FUNDEF apresentaram receitas, em 1995, de aproximadamente R\$ 11,06 bilhões, o que representa 10,5% das receitas de impostos arrecadadas no Brasil. Se considerarmos os impostos arrecadados pelo governo federal, a base de cálculo para estimação das receitas do fundo representa apenas 86,0% das receitas arrecadadas no Brasil, ou seja, não incluir esses impostos significou abrir mão, em nome da facilidade de operacionalização e fiscalização do FUNDEF, de cerca de R\$ 1,66 bilhão de recursos que lhe poderiam ser destinados.

4 CENÁRIO PARA OFERTA DE RECURSOS PARA O FUNDEF EM 1998

Para se obterem as receitas para o FUNDEF no primeiro ano de sua implementação, foram adotados, para efeito do cálculo do valor do FPM, FPE e FPEX, os valores constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal para 1998. Nessa lei, os parâmetros de projeção adotados tomaram como base uma convergência da taxa de inflação para níveis comparáveis aos dos países desenvolvidos, prevendo-se o “ritmo da alta de preços para patamares inferiores a 6% ao ano, em 1998”.¹⁰ Previu-se, também, que a economia manteria um ritmo de crescimento em torno de 4% ao ano e que ambos os indicadores se assentaram sobre um arranjo de políticas macroeconômicas voltadas simultaneamente para consolidar a estabilização de preços e estimular ganhos de produtividade do sistema produtivo. Salienta-se o aperfeiçoamento do sistema tributário de forma que a receita da União continue crescendo, devendo corresponder a 20,1% do PIB em 1998 [Brasil. MPO/SOF (1997)].

⁹ Os dados apresentados em Brasil. MINIFAZ/SRF (1997) mostram que a carga tributária bruta de responsabilidade dos municípios foi apenas de 0,76% a 1,25% do PIB no período de 1990 a 1996. As receitas de arrecadação própria dos municípios em 1995, de acordo com Negri (1997a), devem atingir algo em torno R\$ 7,3 bilhões, correspondentes a apenas 25,43% dos recursos tributários totais dos municípios.

¹⁰ Além *et alii* (1997) salientam que o atual governo conduzirá a continuidade da política antiinflacionária, devido: (i) ao risco de retorno a uma inflação ascendente com indexação, porque a memória inflacionária dos agentes econômicos ainda não foi definitivamente apagada; (ii) ao fato de qualquer afrouxamento da política antiinflacionária poder levar à ameaça de perda de credibilidade da política econômica diante dos agentes econômicos, o que pode ter efeitos negativos no próprio controle da inflação; (iii) ao contexto internacional; e (iv) ao fato de o Brasil dever seguir a consolidação do processo de estabilização, em consonância com o contexto de controle inflacionário dos demais países da América, na perspectiva de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na próxima década.

Qualquer alteração desses parâmetros, para cima ou para baixo, alterará esses resultados, uma vez que se admite que o aumento da taxa de crescimento econômico tem efeito positivo sobre a evolução da arrecadação tributária,¹¹ significando uma correlação positiva e direta com o nível de atividade econômica; daí também pode-se intuir que menor crescimento implica menor crescimento da receita tributária, que pode ser compensada, ou não, por modificações fiscais que alterem positivamente ou negativamente a arrecadação.

Os resultados detalhados por estado constam da tabela A1, no anexo. De acordo com os dados, os resultados prevêem um valor de R\$ 10,64 bilhões para o FPE, sendo que mais de 50% desse valor foram destinados aos estados do Nordeste. Foi prevista a destinação de R\$ 1,46 bilhão do FPEX para os estados, principalmente do Sudeste (43%) e Sul (39%). Está prevista, também, a devolução do ICMS devido à Lei Complementar nº 87/96, no valor R\$ 1,65 bilhão, quase todo para as regiões Sul e Sudeste (81%). Portanto, as transferências para os estados está prevista em R\$ 12,1 bilhões.

Para os municípios, a tabela A1 mostra que está prevista a destinação, via FPM, de R\$ 11,1 bilhões, sendo 35,0% destinados aos municípios do Nordeste, e 30,0% aos municípios da região Sudeste. Foi prevista a destinação de R\$ 487 milhões do FPEX para os municípios, principalmente do Sudeste (43%) e Sul (39%), e, também, a devolução do ICMS, devido à Lei Complementar nº 87/96, no valor de R\$ 550 milhões, 80% para as regiões Sul e Sudeste. No total, as transferências para os municípios chegam a um montante de R\$ 12,17 bilhões. Portanto, as transferências de recursos da União para os demais entes federados deverão atingir montante de R\$ 24,27 bilhões, sendo que desse valor R\$ 9,74 bilhões (40,1%) se destinarão aos estados e municípios da região Nordeste.

Para completar o quantitativo de recursos que compõem o FUNDEF, efetuou-se a estimativa das receitas provenientes do ICMS, cuja competência de arrecadação é dos estados, além da estimativa da distribuição dessas receitas entre estados e municípios. A estimação das receitas do ICMS, cujos resultados são apresentados na tabela A2, no anexo, foi realizada tomando como base a arrecadação do ICMS de janeiro até dezembro de 1997, publicada pela Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS) do Ministério da Fazenda [Brasil. MINIFAZ. COTEPE (1997)]. A arrecadação do ICMS nesse ano chegou a R\$ 59,57 bilhões, com média mensal de R\$ 4,96 bilhões e variação em torno dessa média bastante reduzida; no mês de março, a arrecadação atingiu seu menor valor (R\$ 4,4 bilhões), e daí em diante cresceu continuamente até atingir R\$ 5,26 bilhões em dezembro.

¹¹ Para Giambiagi (1996) “a receita tributária e de contribuições é dada por $Rt_t = RT_{t-1} (1 + ay)$ onde a é um parâmetro de elasticidade da receita em relação ao PIB, y é a taxa de crescimento real do PIB, e o símbolo (-1) indica a defasagem de um período”.

A partir desses dados tomou-se como hipótese que a arrecadação de 1998 seria idêntica à de 1997. Tendo como base essas informações e hipóteses, montou-se o cenário para os recursos disponíveis para o FUNDEF em 1998, que é apresentado na tabela 1, em que estão listadas as estimativas das receitas destinadas ao fundo, distinguindo-se entre transferências federais e o ICMS, segundo estados, regiões e municípios.

Os números dessa tabela mostram que será destinado ao FUNDEF pelos estados, DF e municípios um montante de R\$ 12,82 bilhões, sendo R\$ 8,76 bilhões (68%) de responsabilidade dos estados e DF, e os demais R\$ 4,06 bilhões (32%), dos municípios. Esses dados mostram que as receitas de competência estadual serão as grandes responsáveis pelo financiamento do FUNDEF.

A análise regional da distribuição das receitas do FUNDEF mostra que a região Sudeste concentra grande parte dos recursos do fundo – R\$ 6,36 bilhões (47,9%); somando-se esse valor com o da região Sul (R\$ 1,93 bilhões), obtém-se que a participação dos estados mais desenvolvidos chega a 62%, o que confirma que a sua estrutura de financiamento está totalmente colada na atual estrutura tributária.

Analisando-se as fontes de financiamento do FUNDEF, constata-se a grande importância que assume nesse financiamento, o ICMS responsável por 70% dos recursos. Essa importância é ainda mais relevante para os estados do Sudeste, nos quais essa fonte é responsável por 85% das receitas disponíveis para o fundo; para o estado de São Paulo, esse valor sobe a 91%. É também importante para os estados da região Sul (69%) e Centro-Oeste (71%). No entanto, para a região Nordeste e Norte, essa participação desce bastante e chega a cerca de 44% e 40%, respectivamente, refletindo a grande importância das transferências de recursos federais (não negociadas) no financiamento dessas regiões. Paralelamente, as transferências federais têm importância reduzida para o financiamento do FUNDEF nos estados e municípios da região Sudeste; representa apenas 8,5%, para os estados, e 30%, para os municípios. Os dados da tabela 1 mostram que, para quase todos os municípios, mesmos para os das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as transferências federais representavam mais de 50% do financiamento do FUNDEF.

TABELA 1
Estimativa dos Recursos do FUNDEF por Região e Estados, DF e Municípios 1998

Unidades da Federação	Estados e DF			Municípios			Total (g=c+f)	[(b+e)/g]	(c/g)	(f/g)
	Transferências Federais (a)	Próprias (ICMS) (b)	Total (c=a+b)	Transferências Federais (d)	(ICMS) (e)	Total (f=d+e)				
Brasil	2 063 117	6 702 165	8 765 281	1 826 259	2 234 055	4 060 314	12 825 596	70	68	32
Região Norte	430 797	301 311	732 108	165 215	100 437	265 652	997 759	40	73	27
Acre	54 621	5 774	60 395	9 744	1 925	11 669	72 064	11	84	16
Amapá	55 356	6 173	61 529	7 538	2 058	9 595	71 124	12	87	13
Amazonas	45 750	138 920	184 670	21 445	46 307	67 751	252 421	73	73	27
Pará	120 944	86 622	207 566	70 507	28 874	99 381	306 947	38	68	32
Roraima	45 089	40 251	85 340	17 975	13 417	31 392	116 732	46	73	27
Tocantins	39 733	6 001	45 734	5 924	2 000	7 924	53 658	15	85	15
Região Nordeste	69 304	17 570	86 875	32 081	5 857	37 938	124 813	19	70	30
Maranhão	891 771	881 162	1 772 933	601 840	293 721	895 561	2 668 494	44	66	34
Pernambuco	124 018	44 633	168 651	76 918	14 878	91 795	260 446	23	65	35
Piauí	69 388	34 372	103 760	51 580	11 457	63 037	166 797	27	62	38
Ceará	119 047	141 103	260 151	81 271	47 034	128 305	388 456	48	67	33
Rio Grande do Norte	67 172	51 627	118 798	39 182	17 209	56 391	175 190	39	68	32
Paraíba	77 464	55 261	132 725	57 003	18 420	75 423	208 148	35	64	36
Alagoas	112 420	181 239	293 659	82 399	60 413	142 812	436 471	55	67	33
Sergipe	66 741	42 313	109 053	36 742	14 104	50 846	159 899	35	68	32
Bahia	188 874	41 257	230 131	107 904	13 752	121 656	351 786	38	75	25
Região Sudeste	289 359	478 233	767 592	155 222	96 453	251 675	729 907	53	66	34
Minas Gerais	368 094	4 056 842	4 424 936	580 555	1 352 281	1 932 836	6 357 772	85	70	30
Espírito Santo	119 405	634 685	754 090	227 787	211 562	439 349	1 193 439	71	63	37
Rio de Janeiro	34 026	186 856	220 882	32 535	62 285	94 820	315 702	79	70	30
São Paulo	96 056	589 407	685 463	77 208	196 469	273 676	959 139	82	71	29
Região Sul	118 606	2 645 895	2 764 501	243 025	881 965	1 124 990	3 889 491	91	71	29
Paraná	251 132	998 890	1 250 022	351 705	332 963	684 668	1 934 689	69	65	35
Santa Catarina	112 079	319 390	431 469	135 693	106 463	242 157	673 626	63	64	36
Rio Grande do Sul	45 794	228 761	274 555	78 575	76 254	154 829	429 384	71	64	36
Região Centro-Oeste	93 259	450 739	543 998	137 436	150 246	287 682	831 680	72	65	35
Mato Grosso do Sul	121 323	463 959	585 282	126 945	154 653	281 598	866 881	71	68	32
Mato Grosso	22 162	75 882	98 044	23 906	25 294	49 200	147 244	69	67	33
Goias	41 141	107 643	148 784	35 249	35 881	71 130	219 915	65	68	32
Distrito Federal	46 998	178 605	225 604	62 864	59 535	122 400	348 003	68	65	35
	11 021	101 829	112 850	4 925	33 943	38 868	151 718	89	74	26

Fonte: Elaboração do autor.

Portanto, qualquer medida de política econômica que cause alterações nos processos de arrecadação e distribuição do ICMS poderá causar impacto negativo no financiamento do FUNDEF e, portanto, na educação fundamental, principalmente para os estados e municípios da região Sudeste, Sul e Centro-Oeste – por exemplo, a *guerra fiscal* atualmente travada entre os estados pode afetar fortemente o financiamento da educação fundamental naqueles estados que venham a sofrer perdas de receitas.¹²

Um problema que chama atenção no financiamento do FUNDEF está relacionado diretamente às perspectivas de crescimento econômico, que podem trazer impacto diretos (negativo/positivo) no financiamento dessas ações. Qualquer crescimento econômico, seja no plano nacional ou regional, que seja inferior ao valor previsto para o crescimento da matrícula deve causar um rebaixamento do gasto *per capita*.

¹² A respeito da guerra fiscal, confira recente trabalho publicado pelo IPEA e FUNDAP [Cavalcanti e Prado (1998)].

5 ESTIMATIVA DAS DEMANDAS POR ENSINO FUNDAMENTAL (MATRÍCULA INICIAL)

Para compor o lado da demanda por ensino fundamental – que tem como indicador, neste trabalho, o número das matrículas iniciais –, que interessa como denominador comum para a distribuição dos recursos previstos para o FUNDEF, admitiu-se que o crescimento na evolução do número absoluto da matrículas segue o comportamento histórico, aproximando-se do crescimento da população, que foi projetado pelo MEC/INEP.¹³ Os resultados são apresentados na tabela 2.

Os resultados da tabela indicam que a matrícula inicial em 1997, para o Brasil, chegaria a 29,9 milhões – 18,8 milhões (62,8%) de alunos, de responsabilidade dos estados, e 11,1 milhões (37,2%), de responsabilidade dos municípios. Esse resultado, comparado ao do censo de 1996, que consta da tabela A4 do anexo, indica que a taxa de crescimento da matrícula, no período 1997/1996, foi de 1,79%, o que significa uma variação bem próxima do crescimento da população brasileira no período. No entanto, existe diversidade no valor das taxas de crescimento para cada estado: por exemplo, há casos, como o de Rondônia, em que a taxa média de crescimento das matrículas é bastante acentuada, superando o dobro daquela verificada para o Brasil, e casos como o do Rio de Janeiro e Paraná, em que a taxa é inferior à metade da média brasileira. A diversidade de índices demonstra a especificidade de cada estado nesse quesito e serve de alerta para a necessidade de atenção específica a cada um dos estados.

Para a maioria dos estados prevalece a maior proporção da responsabilidade estadual das matrículas verificadas para o Brasil, com exceção dos estados do Nordeste, em que a maioria das matrículas é de responsabilidade dos municípios (54,4%) – em alguns estados, como Maranhão, Ceará e Alagoas, a responsabilidade dos municípios é superior a 60%. Fora dessa região, apenas no estado do Rio de Janeiro os municípios são responsáveis por um índice aproximado de 64,3%, que é um dos maiores do Brasil.

¹³ As projeções para as matrículas do ensino fundamental municipal e estadual foram realizadas pela utilização do método dos mínimos quadrados, a partir de uma série histórica que vai de 1988 a 1996. Essas estimativas foram utilizadas porque o MEC está revendo os dados do Censo Educacional de 1997, devido à existência de inconsistências de informações em alguns estados; após as apurações, as estimativas das matrículas devem ser substituídas pelos valores oficiais publicados no Diário Oficial da União.

TABELA 2
Estimativa das Matrículas segundo Região, Estados, DF e Municípios
1997

Unidades da Federação	Estados e DF		Municípios		Total		(a/c)	(b/c)
	(a)	%	(b)	%	(c)	%		
Brasil	18 788 152	100,0	11 128 198	100,0	29 916 350	100,0	62,8	37,2
Região Norte	1 767 283	9,4	945 458	8,5	2 712 741	9,1	65,1	34,9
Acre	81 282	0,4	38 860	0,3	120 142	0,4	67,7	32,3
Amapá	88 068	0,5	15 737	0,1	103 805	0,3	84,8	15,2
Amazonas	332 492	1,8	177 656	1,6	510 148	1,7	65,2	34,8
Pará	803 094	4,3	514 609	4,6	1 317 703	4,4	60,9	39,1
Rondônia	184 190	1,0	94 348	0,8	278 538	0,9	66,1	33,9
Roraima	58 148	0,3	2 234	0,0	60 382	0,2	96,3	3,7
Tocantins	220 009	1,2	102 014	0,9	322 023	1,1	68,3	31,7
Região Nordeste	4 236 225	22,5	5 054 012	45,4	9 290 237	31,1	45,6	54,4
Maranhão	439 810	2,3	815 074	7,3	1 254 884	4,2	35,0	65,0
Piauí	247 952	1,3	301 586	2,7	549 538	1,8	45,1	54,9
Ceará	532 363	2,8	816 737	7,3	1 349 100	4,5	39,5	60,5
Rio Grande do Norte	272 371	1,4	235 442	2,1	507 813	1,7	53,6	46,4
Paraíba	299 436	1,6	294 909	2,7	594 345	2,0	50,4	49,6
Pernambuco	732 319	3,9	763 473	6,9	1 495 792	5,0	49,0	51,0
Alagoas	167 200	0,9	309 700	2,8	476 900	1,6	35,1	64,9
Sergipe	199 491	1,1	162 475	1,5	361 966	1,2	55,1	44,9
Bahia	1 345 283	7,2	1 354 616	12,2	2 699 899	9,0	49,8	50,2
Região Sudeste	8 745 234	46,5	2 844 115	25,6	11 589 349	38,7	75,5	24,5
Minas Gerais	2 591 428	13,8	858 767	7,7	3 450 195	11,5	75,1	24,9
Espírito Santo	406 347	2,2	136 775	1,2	543 122	1,8	74,8	25,2
Rio de Janeiro	619 323	3,3	1 114 769	10,0	1 734 092	5,8	35,7	64,3
São Paulo	5 128 136	27,3	733 804	6,6	5 861 940	19,6	87,5	12,5
Região Sul	2 476 964	13,2	1 646 147	14,8	4 123 111	13,8	60,1	39,9
Paraná	881 925	4,7	765 703	6,9	1 647 628	5,5	53,5	46,5
Santa Catarina	628 313	3,3	260 022	2,3	888 335	3,0	70,7	29,3
Rio Grande do Sul	966 726	5,1	620 422	5,6	1 587 148	5,3	60,9	39,1
Região Centro-Oeste	1 562 446	8,3	638 466	5,7	2 200 912	7,4	71,0	29,0
Mato Grosso do Sul	242 696	1,3	159 015	1,4	401 711	1,3	60,4	39,6
Mato Grosso	315 599	1,7	164 202	1,5	479 801	1,6	65,8	34,2
Goiás	665 813	3,5	315 249	2,8	981 062	3,3	67,9	32,1
Distrito Federal	338 338	1,8	-	-	338 338	1,1	100,0	-

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Na região Sudeste, a maioria expressiva das matrículas, 75% (8,75 milhões), é de responsabilidade dos governos estaduais, com o estado de São Paulo apresentando uma proporção que chega a 87,5% das matrículas, a maior do Brasil. Salienta-se que, no total de matrículas de responsabilidade dos estados, essa região é responsável por 46,5%.

A distribuição das matrículas por região mostra, também, que a região Sudeste concentra o maior quantitativo, 11,59 milhões de alunos, o que representa 38,7% das matrículas iniciais brasileiras, com São Paulo e Minas Gerais responsáveis por 5,86 milhões (19,6%) e 3,45 milhões (11,5%), respectivamente; em seguida, a região Nordeste responde por 31,1%, com o estado da Bahia responsável por cerca de 2,7 milhões (9,0%) das matrículas.

As diferenças entre as responsabilidades de matrícula por ente federativo pode ser um indicador de quanto o FUNDEF pode ou não forçar um processo de municipalização, pois estados e municípios em desequilíbrio nesses itens vão ter que efetuar compensações, seja transferindo alunos de uma rede para outra, seja por acordos de repasse de verbas, até que se atinja um ponto de equilíbrio. Por exemplo, regiões como a Sudeste, em que predominam as matrículas na rede estadual, podem ser forçadas a efetuarem uma municipalização abrupta.

6 ESTIMATIVA PARA O GASTO ALUNO/ANO EM 1998

Efetuada a montagem do cenário para 1998, em que se obtiveram os valores referentes à oferta de recursos dos estados e municípios ao FUNDEF e à demanda por ensino fundamental (matrículas iniciais), estima-se, na tabela 3, o gasto aluno/ano esperado – oferta de recursos dividida pela demanda por educação – para cada estado, para as regiões e para o Brasil.

Os resultados da tabela mostram que o gasto aluno/ano médio no ensino fundamental no Brasil deve ficar em R\$ 429,00, e que existe grande variação regional (desvio em torno da média de R\$ 150,00) e no âmbito dos estados e DF, com a média da região Nordeste 33% abaixo desse valor, e a da região Sudeste no limite oposto, ou seja, 28% acima desse valor. Comparando-se o valor médio do Brasil com aquele calculado em Negri (1997a), observa-se aumento nominal de 27,3% em relação ao valor previsto. Esse aumento expressivo no gasto aluno/ano de 1995/1998 está muito mais relacionado à oferta de recursos, com o crescimento da arrecadação fiscal, que, em parte, tem muito a ver com as variações do índice de inflação do Plano Real, com as modificações fiscais ocorridas, tais como maior esforço de arrecadação e mudanças na legislação, as quais propiciaram aumento na arrecadação fiscal,¹⁴ ou, então, ao próprio crescimento do PIB ocorrido no período.

O gasto aluno/ano da região Nordeste, com valor de R\$ 287,00, é o único inferior ao valor mínimo nacional exigido legalmente – R\$ 28,00 abaixo desse valor. Esse número demonstra claramente o grau de fragilidade dessa região na provisão de bens e serviços públicos sociais, nos moldes pretendidos nacionalmente, e que deve ser grande o auxílio a ser prestado à região pelo governo federal, uma vez que, como se observa no gráfico 1, a maioria dos estados dessa região apresenta o gasto aluno/ano abaixo do padrão mínimo exigido, com exceção dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe, porém todos muito aproximados do valor mínimo. O gasto por aluno/ano do estado do Pará – o segundo pior na escala (R\$

¹⁴ “A carga tributária aumentou a partir da estabilização da economia, e há quatro anos se mantém em torno dos 29% do PIB. Isto significa cerca do dobro do praticado em 1950 e bem mais do que os 25% da média dos anos 70 e 80” [IPEA (1997)].

233,00) – desequilibra o comportamento do gasto aluno/ano da região Norte, que é todo superior ao valor mínimo nacionalmente exigido.

TABELA 3
Gasto Aluno/Ano segundo Região, Estados e DF
1998

Unidades da Federação	FUNDEF	Matrícula	Gasto/ Aluno (em R\$ 1,00)	Valor Mínimo (d)	Diferença (e=c-d)	Complemento União		FUNDEF Total (em R\$ mil) (h=a+g)
	Est. + Mun. (em R\$ mil) (a)					Por Aluno (em R\$ 1,00) (f=e-e)	Total (em R\$ mil) (g=fxb)	
Brasil	12 825 596	29 916 350	429	315	114		440 694	13 266 289
Região Norte	997 759	2 712 741	368	315	53		108 052	1 105 811
Acre	72 064	120 142	600	315	285		-	72 064
Amapá	71 124	103 805	685	315	370		-	71 124
Amazonas	252 421	510 148	495	315	180		-	252 421
Pará	306 947	1 317 703	233	315	(82)	82	108 052	414 999
Rondônia	116 732	278 538	419	315	104		-	116 732
Roraima	53 658	60 382	889	315	574		-	53 658
Tocantins	124 813	322 023	388	315	73		-	124 813
Região Nordeste	2 668 494	9 290 237	287	315	(28)		332 642	3 001 136
Maranhão	260 446	1 254 884	208	315	(107)	107	134 273	394 719
Piauí	166 797	549 538	304	315	(11)	11	6 045	172 842
Ceará	388 456	1 349 100	288	315	(27)	27	36 426	424 882
Rio Grande do Norte	175 190	507 813	345	315	30		-	175 190
Paraíba	208 148	594 345	350	315	35		-	208 148
Pernambuco	436 471	1 495 792	292	315	(23)	23	34 403	470 874
Alagoas	159 899	476 900	335	315	20		-	159 899
Sergipe	143 180	361 966	396	315	81		-	143 180
Bahia	729 907	2 699 899	270	315	(45)	45	121 495	851 403
Região Sudeste	6 357 772	11 589 349	549	315	234		-	6 357 772
Minas Gerais	1 193 439	3 450 195	346	315	31		-	1 193 439
Espirito Santo	315 702	543 122	581	315	266		-	315 702
Rio de Janeiro	959 139	1 734 092	553	315	238		-	959 139
São Paulo	3 889 491	5 861 940	664	315	349		-	3 889 491
Região Sul	1 934 689	4 123 111	469	315	154		-	1 934 689
Paraná	673 626	1 647 628	409	315	94		-	673 626
Santa Catarina	429 384	888 335	483	315	168		-	429 384
Rio Grande do Sul	831 680	1 587 148	524	315	209		-	831 680
Região Centro-Oeste	866 881	2 200 912	394	315	79		-	866 881
Mato Grosso do Sul	147 244	401 711	367	315	52		-	147 244
Mato Grosso	219 915	479 801	458	315	143		-	219 915
Goiás	348 003	981 062	355	315	40		-	348 003
Distrito Federal	151 718	338 338	448	315	133		-	151 718

Fonte: Elaboração do autor.

GRÁFICO 1
Gasto Aluno/Ano no Ensino Fundamental por Estados e DF
1998



As demais regiões apresentam média superior ao gasto mínimo aluno/ano; a região Sudeste, com o valor de R\$ 549,00, mostra que os estados dessa região são capazes de efetuar um gasto aluno/ano em média superior em 74,3% ao valor mínimo, e em 91,2% àquele verificado para a região Nordeste. A região Sul tem capacidade um pouco abaixo da da região Sudeste, com R\$ 469,00, superior em 48,9% ao valor mínimo exigido. Portanto, o cruzamento dos dados de oferta de recursos com os da demanda por educação revela que nessas duas regiões concentra-se a metade dos alunos do sistema – as matrículas das regiões Sudeste e Sul representam 52,5% das matrículas totais –, tem-se uma perspectiva de gasto bastante superior ao mínimo estabelecido, o que, de certa forma, pode dar margem a uma política mais agressiva de aumento dos gastos por aluno/ano.

O cálculo da complementação de recursos a ser efetuada pela União por estado, prevista no parágrafo 2º do artigo 3º do Decreto nº 2 264, de 27 de junho de 1997, foi obtido mediante a comparação do gasto aluno/ano por estado com o valor mínimo de R\$ 315,00 estabelecido pelo MEC. Os resultados, apresentados na tabela 3, mostram que a complementação da União, em 1998, deverá ficar em torno de R\$ 440,69 milhões, o que representa 3,4% do valor aportado ao FUNDEF pelos estados e municípios e corresponde a cerca de 4,5% dos recursos do Tesouro destinados ao MEC. Esse valor também é superior em 63,8% ao valor previsto na Lei do Orçamento Anual para 1998 (R\$ 269,1 milhões), o que significa que, se essas estimativas se confirmarem, o governo federal deverá aportar mais R\$ 171,59 milhões ao

FUNDEF.¹⁵ Comparando-se o valor estimado da complementação para 1998 com o que foi previsto por Negri (1997a) para o ano de 1995, observa-se um crescimento de 63,8% do valor nominal previsto, que foi de R\$ 695,0 milhões.

Ao somar-se a complementação da União aos valores destinados pelos estados, DF e municípios, os recursos do FUNDEF sobem para aproximadamente R\$ 13,27 bilhões, com a complementação passando a ser responsável por 3,3% do valor global previsto para o FUNDEF. Esse reforço financeiro da União ao ensino fundamental destina-se principalmente a cinco estados do nordeste – Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia –, que, somados, chegam a 76,1% (R\$ 335,3 milhões) do FUNDEF, e o restante, 23,9%, dirige-se para o estado do Pará (R\$ 108,0 milhões). Os estados que mais precisam da complementação de recursos para atingir o mínimo exigido são o Maranhão, o Pará e a Bahia, que juntos absorverão mais de 90% dos recursos complementares da União.

Em alguns desses estados o impacto da complementação nas finanças públicas estaduais e locais deve ser bastante elevado. Por exemplo, no caso do Maranhão, os recursos da complementação (R\$ 134,3 milhões) representarão um acréscimo de 51,6% dos recursos até então disponíveis para educação (R\$ 260,4 milhões) e um incremento de 7,7% nas receitas de transferência e do ICMS do estado (R\$ 1,73 bilhão). Semelhante impacto vai ocorrer no estado do Pará, onde deve ocorrer um acréscimo de 35,2% nas receitas da educação e de 5,3% das receitas estaduais (R\$ 2,0 bilhões). Para a Bahia o impacto diminui bastante, representando 17,0% das receitas da educação e apenas 2,6% da receita total. Nos demais estados o impacto é bastante reduzido.

7 SIMULAÇÃO DO IMPACTO DO FUNDEF NAS RECEITAS DE ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS

Após averiguar quais serão os valores estimados para o FUNDEF em 1998, procura-se, a seguir, medir o impacto em termos de deslocamento de recursos entre as esferas de governo localizadas no interior de um mesmo estado (governo estadual e municipal), uma vez que se constata que a política de distribuição de recursos decorrente da legislação do FUNDEF não afetará a distribuição de recursos entre os estados e entre as regiões do país. Ou seja, a legislação proposta não tomou como princípio a redistribuição regional da capacidade de atendimento às demandas por ensino, o que demonstra que não se pretendeu alterar os interesses estruturais consolidados regionalmente; com isso, a União ficou com o ônus de efetuar a política redistributiva pelo que se denominou de complementação de recursos.

¹⁵ A Mensagem nº 955 do presidente da República, que encaminhou o projeto de lei orçamentária para 1998, prevê recursos da ordem de R\$ 269,1 milhões como complementação da união para o FUNDEF e consta como prioridade no Programa Brasil em Ação.

Essa simulação é um procedimento importante para se medir até que ponto a criação desse Fundo representou de fato uma minirreforma tributária (pelo menos no interior de cada estado) e qual o grau de impacto, em termos de valores absolutos e relativos, nas finanças desses segmentos político-administrativos. O tamanho da diferença e o sinal obtido (positivo ou negativo) sinalizarão a direção e o grau de conflitos, que demandarão negociações entre os entes federados, diante da necessidade de suprir as perdas de recursos.

A idéia é comparar as situações das receitas de estados e municípios restringindo-se apenas às receitas de transferências federais e ao ICMS, em 1998, com a existência do FUNDEF, com outra situação hipotética em que o fundo ainda não estivesse em plena existência – observa-se aqui que o fator de distribuição dos recursos é o número de matrículas de responsabilidade de cada esfera de governo, que é apresentado na tabela 2. Em seguida, comparem-se esses resultados para estados e municípios, em cada estado, para se obterem os favorecidos com a criação do FUNDEF. Verifica-se que, nos estados em que o ensino fundamental se encontra mais municipalizado, quem perderá recursos serão os governos estaduais e, nos estados em que o ensino está mais estadualizado, os municípios terão que abrir mão de recursos. Os resultados da simulação são apresentados na tabela 4 a seguir.

Esses resultados indicam que, para o conjunto dos estados, DF e municípios, espera-se um ganho de recursos que deve ser creditado à complementação a ser efetuada pela União, com os municípios levando pequena vantagem na absorção da complementação (53%), cabendo os demais 47% ao estados.

Em termos regionais, observa-se que na região Nordeste deve ocorrer maciça descentralização de recursos das esferas estaduais para as municipais. Esse fluxo de recursos deve atingir a expressiva soma de R\$ 400,3 milhões, o que representa uma perda de governabilidade sobre 3,4% de suas principais receitas (transferências federais e ICMS). Esse impacto deve ser mais sentido nos estados de Alagoas e Ceará, em que as perdas podem chegar a 7,3% e 5,3% de suas receitas, respectivamente. Em compensação, o impacto positivo nas receitas municipais será ainda maior, podendo propiciar um crescimento de 12,3% na capacidade de gasto dos municípios. O caso do Maranhão e o do Ceará são representativos do impacto positivo, uma vez que com a complementação, o impacto esperado deve atingir cerca de 27% e 15% do incremento nas receitas dos municípios. Esse processo de descentralização ocorre em todas as regiões, só que em menor intensidade na região Sul, na qual os estados perdem 1,0% de suas receitas.

Paralelamente, na região Sudeste (exceto Rio de Janeiro) deve predominar o caminho inverso – será processada a centralização mediante a transferência de recursos das esferas municipais para os governos estaduais, como reflexo de a gestão do ensino fundamental estar sendo, em grande medida, gerida de forma estadualizada, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. Para o governo do estado de São Paulo, esse impacto deve ser expressivo, pois o conjunto dos municípios deve transferir ao governo estadual cerca de R\$ 638 milhões, o que representa uma contração, em média, de 8,5% nos orçamentos municipais. Podem ocorrer impactos bem mais fortes, caso que estará na dependência da estrutura de oferta e demanda por educação de cada município; por isso, é possível presumir que municípios com população mais envelhecida e forte arrecadação devem sofrer maior perda de recursos. Conseqüentemente, o efeito positivo no orçamento estadual é expressivo e deve-se situar em torno de 3,5% da receita proveniente das transferências e do ICMS do estado. No caso de Minas Gerais, os números são mais modestos, o impacto negativo nos orçamentos municipais ficará em R\$ 142,3 milhões, o que representa 4,9% de contração da receita municipal, e o efeito positivo para o governo estadual deve-se situar em torno de 2,8%.

O estado do Rio de Janeiro é um caso à parte na região Sudeste, pois é o único estado em que grande parte do ensino fundamental é municipalizada (64,3% das matrículas – um dos maiores índices do Brasil). Assim, diante das determinações jurídico-institucionais do FUNDEF, a posição do governo do estado tornou-se crítica: deverá perder cerca de 7,3% de suas receitas, o que representa uma quantia nada desprezível de R\$ 342,9 milhões, o que acarreta forte acréscimo (em média 18,8%) de poder de dispêndio para seus municípios.

Esses deslocamentos de recursos serão expressivos e colocarão alguns problemas, principalmente para os estados do Nordeste e o Rio de Janeiro, uma vez que, diante do impacto negativo nas receitas estaduais, tornarão ainda mais restritiva a capacidade de gasto desses estados, no momento em que os dirigentes do Executivo estadual estão sendo pressionados a realizarem ajustes fiscais e contenção de despesas de pessoal (Lei Camata), e a negociarem dívidas (estabelecer limites de endividamento) junto ao governo federal. O outro lado da questão é saber se prefeitos, secretários de Educação e demais burocratas locais estarão preparados para gerir eficientemente a grande entrada de recursos em seus orçamentos, a qual, em alguns casos, pode chegar a 27% de suas receitas. Ou seja, se não for bem administrada essa passagem, boa parte desses recursos pode se perder ou ser utilizada atabalhoadamente pelas administrações locais, trazendo sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da educação fundamental, objetivo principal da criação do FUNDEF.

Entende-se que nesse caso o FUNDEF, de fato, representará no interior de cada estado uma minirreforma tributária, que deve gerar um impasse e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais mais atingidos e os dirigentes do MEC, podendo atingir até o vértice superior do governo, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais mediante a alocação de recursos federais. Quem vai ganhar? Quem vai per-

der? Quanto? Como? São questões que ficarão pendentes de articulações e recursos de poder de cada dirigente estadual junto ao poder central. No caso das perdas de recursos municipais, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, a capacidade de alguns municípios de pressionar os dirigentes centrais para reporem suas perdas está na dependência da articulação política desses dirigentes, sendo possível sua ocorrência, porém restrita para poucos.

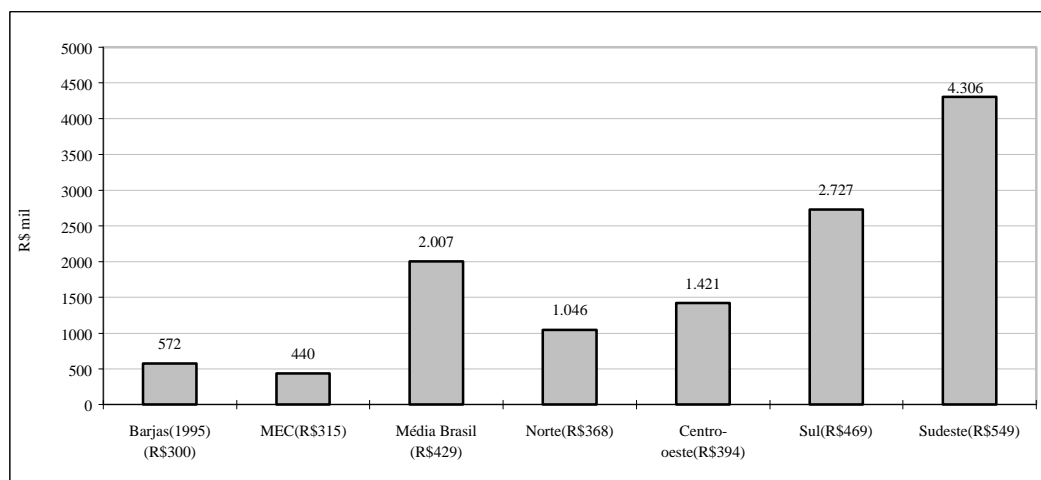
No conjunto, observa-se que em todas as regiões devem ocorrer movimentos nas duas direções, predominando o processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios (19 estados), e apenas em 7 estados deve ocorrer o processo de centralização. Nesse sentido, a criação do FUNDEF recoloca fortemente na agenda a questão da municipalização da educação fundamental. Alerta-se que, à primeira vista, a indução da municipalização abrupta do ensino fundamental pela via da restrição fiscal, que essa política pode suscitar, sem a devida coordenação por parte dos diversos entes federados, pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais considerando-se os problemas na gestão local.

8 SIMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO AO FUNDEF

Nesta parte do trabalho procura-se realizar simulações dos impactos orçamentários para o governo federal referentes a diferentes alternativas de gasto aluno/ano superiores ao valor mínimo estabelecido e à correspondente complementação de recursos da União derivada de cada alternativa, uma vez que na legislação do FUNDEF não estão previstos deslocamentos de recursos entre as regiões e entre os estados. Ou seja, a preocupação central aqui é realizar uma simulação de resultados que permita a determinação dos custos orçamentários da busca da igualdade do gasto por aluno/ano para a média do Brasil e entre as regiões brasileiras. Salienta-se a necessidade de outros estudos procurarem chegar, de fato, ao valor do custo aluno/ano regional, estadual e local, de forma a estabelecer o valor mínimo que seja o mais aproximado das reais necessidades educacionais dos alunos.

No gráfico 2, a seguir, apresenta-se a simulação para o que ocorreria em 1998 com a complementação da União ao FUNDEF, quando o mínimo de gasto por aluno/ano variar, de acordo com as médias regionais, para o valor médio do Brasil e para o valor de R\$ 315,00 adotado pelo MEC para 1998.

GRÁFICO 2
Hipóteses de Complementação de Recursos da União



Fonte: Elaboração do autor.

Os resultados indicam que, entre o ano de 1995, quando foram realizados os primeiros estudos [Negri (1997a); Castro (1995)] que permitiram a formulação do FUNDEF e foram estabelecidos seus parâmetros básicos, e 1998, ano de sua implementação, teoricamente ocorreria diminuição da complementação da União de R\$ 571,78 milhões, em 1995, para algo em torno de R\$ 440,6 milhões, o que representa uma perda de 22,9%, em termos nominais. Contudo, o cruzamento dos dados desses estudos e os do presente trabalho mostra que houve um crescimento do gasto médio aluno/ano de R\$ 365,00, em 1995, para R\$ 429,00, em 1998. Resultados que não podem ser confundidos com um esforço maior do poder público em relação à educação, mas, sim, creditados em grande parte à incorporação da variação inflacionária e ao crescimento econômico no lado das receitas.

As estimações anteriores indicam que pode ocorrer diminuição na complementação de recursos da União com base em um fictício aumento dos recursos do FUNDEF e do gasto aluno/ano, e não porque as necessidades educacionais diminuíram. Nesse caso, se houver correção do valor mínimo de forma que não acompanhe a elasticidade das receitas, pode ocorrer o extremo de a União não ter que efetuar nenhum tipo de complementação de recursos.

Nesse sentido, os resultados estimados mostram que, se o gasto mínimo aluno/ano não for corrigido adequadamente, seguindo os custos mínimos do ensino fundamental previstos no parágrafo único do artigo 74 da Lei nº 9 394/96, de tal forma a manter o poder de gasto no patamar necessário ao fornecimento de educação com qualidade, vão-se prejudicar principalmente os alunos dos estados mais pobres, onde ocorrem as maiores necessidades de complementação de recursos (estados do Nordeste),

uma vez que, para os alunos dos estados do Sudeste e Sul, que concentram mais de 50% da matrícula, existe uma oferta, em média, superior a R\$ 400,00 por aluno/ano, o que dá margem a alterações para cima no gasto aluno/ano, sem com isso afetar profundamente a necessidade de complementação de recursos por parte da União.

A simulação também indicou que, se mantidas as expectativas de gasto da complementação de recursos da União, do momento da formulação da política (1995), no valor de R\$ 571,78 milhões [Negri (1997a)], o mínimo de gasto aluno/ano para o ensino fundamental poderia subir e ficar em torno R\$ 330,00, o que manteria o poder de gasto aluno/ano daquela época. Os resultados apresentados no gráfico 2 mostram que, se o valor do gasto aluno/ano for de R\$ 315,00, a complementação deve ser de R\$ 440,6 milhões, correspondendo, de acordo com a tabela 5, a 3,0% dos valores do FUNDEF, o que significa absorção de 4,5% do orçamento dos recursos do Tesouro Nacional do MEC para 1998 (R\$ 9,7 bilhões).

Na tabela 5, apresenta-se o impacto no orçamento das regiões e dos estados referente a alternativas de gasto aluno/ano superiores ao valor mínimo estabelecido e à correspondente complementação de recursos da União daí derivada, considerando-se que não haverá deslocamentos de recursos de uma região para outra e entre os estados. Ou seja, a preocupação central aqui é a determinação do significado orçamentário da busca da igualdade do gasto por aluno/ano para o Brasil e entre as regiões brasileiras.

Nesse sentido, a simulação efetuada procurou verificar o impacto nos gastos da União quando se aumenta o gasto mínimo aluno/ano para se equipararem as médias regionais. Iniciando-se a simulação com a equiparação do gasto aluno/ano ao das regiões mais pobres, observa-se que, se o gasto fosse estipulado de modo equivalente aos realizados pelos estados da região Norte (R\$ 368,00), o desembolso da União chegaria a R\$ 1 bilhão, o que corresponde a 8% dos valores previstos para o FUNDEF, ou seja, mais de meio bilhão de reais a mais do que se pretende gastar atualmente. Se, no entanto, o nivelamento for com a região Centro-Oeste (R\$ 394,00), a complementação atinge R\$ 1,42 bilhão. Para atingir a média do Brasil (R\$ 429,00), o valor a ser complementado subiria para R\$ 2 bilhões. Por fim, se se pretende nivelar por cima, tomando como parâmetro as regiões mais ricas e de maior gasto, seguindo o padrão dos estados da região Sudeste, o gasto aluno/ano deveria ser de R\$ 549,00, e o esforço federal deveria atingir a marca de R\$ 4,3 bilhões, o que representa um aporte dez vezes superior à complementação da União, valor correspondente ao mínimo de R\$ 315,00 e que representa cerca de 44,3% do orçamento do Tesouro Nacional para o MEC em 1998.

Os resultados do impacto nas regiões e nos estados e DF das alternativas de gasto aluno/ano e o correspondente esforço complementar federal, apresentado na tabela 5, mostram que na atual proposta de gasto aluno/ano (R\$ 315,00) a complementação da União atinge apenas 6 estados, sendo 5 do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia) e o Pará. Quando se expande o mínimo para se igualar ao valor da região Norte, observa-se que 12 estados necessitarão de complementação – quase todos os estados da região Nordeste (exceto Sergipe), os estados do Pará e Minas Gerais e dois estados da região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul e Goiás).

Para se atingir a média do Brasil, o número de estados com necessidade de complementação chega a 16; não necessitarão da complementação apenas os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Roraima e Rondônia – quase todos ex-territórios que são bastante dependentes das receitas federais – e os estados do Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e o Distrito Federal. No caso dos estados que necessitam, como se pode observar na tabela 5, a complementação ganha grande significado orçamentário, um incremento de 16% dos gastos previstos para o conjunto dos estados. Para os estados da região Nordeste significaria um forte crescimento, um incremento de cerca de 50% (R\$ 1,3 bilhão) em seus gastos em educação. Para os estados do Maranhão e Pará, a adoção desse gasto por aluno/ano traria um impacto ainda maior – cerca de 107% e 84% de seus atuais gastos, respectivamente.

No caso da igualdade com a média de gasto aluno/ano dos estados do Sudeste, observa-se que apenas 7 estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Acre, Amazonas, Amapá e Roraima) não necessitam da complementação. Os estados do Nordeste em seu conjunto poderiam quase dobrar (91,0%) sua capacidade de financiar o ensino fundamental, com os estados de Maranhão, Bahia e Pará podendo receber bem mais que 100% de seus atuais recursos.

Os resultados da simulação deixam entrever que uma política que procure igualdade regional ascendente – sem a ocorrência de reforma tributária e mudanças na matriz demográfica – necessitaria de gastos crescentes por parte da União, com ampliação do número de estados que necessitam da complementação, demonstrando o alto grau de heterogeneidade da capacidade de gastos dos estados no financiamento do ensino fundamental. Os valores envolvidos em tal política ascenderiam de R\$ 440,64 milhões (igualdade restrita) a R\$ 4,3 bilhões (igualdade ampliada), que corresponderiam, respectivamente, a 4,5% e 44,3% do orçamento do MEC para 1998. Ou seja, para se sair de uma política de igualdade restrita para uma de ampliada, seriam necessários R\$ 4 bilhões de recursos, cerca de 0,5% do PIB.

9 IMPACTO DO FUNDEF NA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Procura-se, a seguir, simular a disponibilidade de recursos para a valorização do magistério e o impacto em termos de recursos comparativamente à massa salarial prevista para a administração pública e para o total de empregos. Esse procedimento pretende medir o grau de impacto do FUNDEF, principalmente em razão da complementação a ser efetuada pela União, em valores absolutos e relativos, nas massas salariais e nas economias regionais.

A valorização do magistério é um dos itens mais importantes da EC-14/96, que previu em seu artigo 5º que asseguraria “remuneração condigna ao magistério”, afirmada no parágrafo 5º desse artigo: “uma proporção não inferior a *sessenta por cento dos recursos de cada fundo* referido no parágrafo 1º será destinada ao *pagamento aos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério*”¹⁶ (grifo nosso). Nessa legislação há uma abertura dada pelo parágrafo único do artigo 7º da lei que regulamentou o FUNDEF (Lei nº 9 426/96), que permite, nos primeiros cinco anos o uso de parte dos recursos da parcela dos 60,0% (não especifica o valor) na capacitação de professores leigos, prevista no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério a ser criado como parte das exigências da lei de criação do fundo.¹⁷

Com base nessas determinações legais, admitiu-se como hipótese que no mínimo 60% dos recursos previstos para o FUNDEF, em 1998, que constam da tabela 3, seriam aplicados na valorização do magistério; já o valor da massa salarial foi obtido mediante os dados da remuneração média (em salário-mínimo), e o número de empregos foi obtido na RAIS/95, do Ministério do Trabalho. Consideraram-se os números de 1995 como válidos para 1998, e adotou-se o valor do salário-mínimo de R\$ 120,00; com isso, calculou-se o valor da massa salarial, que é apresentado na tabela 6.

¹⁶ A respeito da remuneração de professores do ensino fundamental das redes públicas estaduais, ver Oliveira *et alii* (1997).

¹⁷ A valorização do magistério, que, de acordo com o artigo 67 da Lei nº 9 394/96, será promovida pelos sistemas de ensino, ocorrerá nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, que prevêem:

- (i) ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
 - (ii) aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
 - (iii) piso salarial profissional;
 - (iv) progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;
 - (v) período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga de trabalho;
 - (vi) condições adequadas de trabalho.
-

A partir dessas considerações, os resultados da tabela 6 mostram que as receitas do FUNDEF destinadas à valorização do magistério atingirão cerca de R\$ 7,96 bilhões, sendo R\$ 7,69 (96,6%) de responsabilidade das receitas dos estados, DF e dos municípios, e R\$ 264,4 milhões (3,4%) provenientes da complementação da União. Comparativamente, o valor total corresponde a 21,1% da estimativa realizada para a massa salarial da administração pública e a 5,95% da massa salarial resultante do total de empregos, com a administração pública responsável por 28,2% da massa salarial total.

No entanto, esse valor tem impacto e importância relativa bastante diferenciada; assim, de um lado, a região Nordeste tem 52,5% de sua massa salarial da administração pública ligada à área de educação; de outro, a região Centro-Oeste apresenta um valor muito baixo (5,0%), que se deve à pequena importância relativa dos gastos com a valorização do magistério na massa salarial da administração pública do Distrito Federal (1,0%). Para as demais regiões, como pode-se observar na tabela 6, o índice ficou próximo ao valor médio do Brasil.

Para alguns estados, os gastos na valorização do magistério poderão ter grande importância, como é o caso de: Maranhão (96,1%), Piauí (77,2%), Ceará (61,8%), Amapá (63,0%) e Paraíba (57,6%), que possuem índices que ficam entre 50% e 100%, ou seja, nesses estados qualquer mudança na política de remuneração dessa área social trará fortes impactos na massa salarial da administração pública e na do total de empregos. Em outros estados, essa política tem pouca importância, como é o caso do Distrito Federal (1%), Rio de Janeiro (13,3%), Rondônia (14,7%), Roraima (15,2%) e Mato Grosso do Sul (16,4%), cujos índices localizam-se abaixo de 20%.

Salienta-se que no Maranhão a complementação da União trará forte impacto nos gastos com a valorização do magistério (32,7%), o que levará a área de educação a figurar como a grande responsável pelo crescimento da massa salarial da administração pública e da massa do total do emprego, e impactos na remuneração média da administração pública, que sobe de 3,79 SM para 5,7 SM, ficando mais próxima da média brasileira (6,1 SM). Índice um pouco mais baixo deve ser atingido no Pará, com impacto de 9,1% na massa salarial da administração pública, com a remuneração saindo de 5,82 SM para 7,9 SM. O mesmo vai ocorrer na Bahia, cujo impacto deve ser de 7,1%, e o número de SM de remuneração média deve subir de 4,58 SM para 5,3 SM.

Regionalmente, a complementação trará impacto de 5,8% na massa salarial da administração pública da região Nordeste, permitindo elevar a remuneração média de 3,83 SM para 4,3 SM, o que pode representar incremento de 1,9% na massa salarial do total de empregos da região, uma vez que a administração pública é responsável por 33,2% da massa salarial total.

Nos municípios, o FUNDEF pode levar a casos como o da cidade do Rio de Janeiro, no qual o Executivo municipal enviou à Câmara dos Vereadores um projeto de lei propondo a elevação do piso salarial dos professores da rede municipal de ensino do

Rio, dos atuais R\$ 146,81 para R\$ 300,00, a partir de julho de 1998 (mais que o dobro). O prefeito também autorizou a chamada imediata de 568 professores concursados que aguardavam desde 1994, e está preparando outro concurso para selecionar professores. Segundo dirigentes do Sindicato Estadual dos Profissionais de Ensino (SEPE), o “aumento concedido pelo município poderia ser maior, já que a prefeitura estaria recebendo mais recursos por força do FUNDEF, que destinou parte da arrecadação estadual para as escolas municipais” (Jornal do Brasil, 6/3/98).

A simulação mostrou que deve haver forte impacto localizado em alguns estados, derivado da linha de ação prevista na legislação do FUNDEF, de apoiar a valorização do magistério; o caso mais forte é o do estado do Maranhão, no qual somente a complementação da União deve permitir um crescimento de 32,7% na massa salarial da administração pública, o que representa 12,2% da massa salarial do total de empregos. Na Bahia, o impacto deve ser mais reduzido, cerca de 7,1%. Portanto, se os recursos chegarem aos professores em sala de aula e se, quando utilizados fora dessa linha de gasto, se direcionarem apenas para a capacitação dos professores leigos, pode haver ganhos para eficiência da ação educacional, principalmente nos estados mais pobres da Federação.

No caso da capacitação dos professores leigos a ser efetuada, principalmente naqueles municípios de menor porte e de pouca capacidade gerencial, seria importante a formulação de um programa especial (englobando os estados e os municípios) que procurasse atender a esse objetivo, mas que pudesse contar com economias de escala, o qual deveria ter como contrapartida o compromisso dos municípios e estados em disponibilizar recursos de sua parte do FUNDEF para a efetivação do programa e a efetiva contratação dos docentes que lograrem qualificar-se mediante o programa.

A grande pergunta é se os municípios deixados ao seu próprio esforço terão condições de implantar carreiras docentes com níveis salariais condignos, o que implica reformulação de toda a estrutura de carreira e melhoria na eficiência gerencial de seu sistema. Ou seja, mesmo diante dos recursos mencionados, terão condições de estabelecer uma política e uma orientação para a transformação do sistema educacional, tornando-o viável e priorizando o ensino fundamental? É razoável e economicamente factível pequenos municípios iniciarem e implementarem políticas de capacitação, treinamentos e aperfeiçoamento com perdas de economias de escala e escopo?

10 CONCLUSÕES

Este trabalho confirmou, em termos quantitativos, a grande importância que vai assumir o FUNDEF no financiamento do ensino fundamental. Os resultados da simulação apresentados na tabela 3 mostram a grandeza da capacidade de gasto disponível (R\$ 13,26 bilhões) em 1998, ano de vigência efetiva do fundo, valor que deve representar cerca de 1,5% do PIB. Além disso, mostraram que o gasto aluno/ano no Brasil deve situar-se, em boa parte dos estados, acima do mínimo que foi estabelecido (R\$ 315,00), com a média para o Brasil ficando em torno de R\$ 429,00 e com grande variação em torno da média, o que demonstra a enorme heterogeneidade de estados e municípios em sua capacidade de financiar o ensino fundamental. Por isso, a complementação a ser realizada pela União, em 1998, deve chegar a R\$ 440,69 milhões, o que representa, de fato, um aumento de recursos para o financiamento do ensino fundamental que será propiciado pelo FUNDEF.

O aumento de recursos da complementação tem sua direcionalidade na perspectiva da correção da desigualdade nos dispêndios educacionais, em torno de um mínimo que foi adotado pelo Ministério como o gasto aluno/ano aceitável nacionalmente. Considerando-se esse parâmetro, a região Nordeste será a única em que o valor do gasto aluno/ano ficará abaixo do mínimo estabelecido; por isso, a maioria dos estados beneficiados (cinco) com a complementação localiza-se nessa região, destacando-se os estados do Maranhão e da Bahia, que absorverão R\$ 255,77 milhões (58%). Estima-se que apenas um estado fora dessa região – o Pará – deve ser contemplado com recursos da complementação. Portanto, a complementação é bastante focalizada, destinando-se quase que inteiramente apenas a três estados – cerca de 90% dos recursos.

Quanto à correção da desigualdade regional do gasto aluno/ano, os resultados da simulação indicam que será necessário grande esforço do governo federal (entre R\$ 440,00 milhões e R\$ 4,36 bilhões) para suprir aqueles estados e municípios de recursos complementares suficientes ao atendimento de valores médios nacional e regionalmente equivalentes, uma vez que é difícil imaginar uma reforma tributária na direção da repartição dos tributos entre as esferas político-administrativas, de forma a se atingir igualdade econômica e social na distribuição dos recursos públicos.

Este trabalho também captou a importância das inovações introduzidas na repartição dos recursos, principalmente ao procurar efetuar uma equalização dos gastos com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma mínima aplicação de recursos para a valorização do magistério. Paralelamente, o trabalho mostrou que nas inovações introduzidas existem algumas distorções que devem ser corrigidas. Nesse sentido, ficou claro que o mínimo de gasto por aluno/ano deve ser corrigido adequadamente, caso não se queira prejudicar os alunos dos estados em que se verificarão necessidades de complementação de recursos (estados do Nordeste). O fato de

os estados do Sudeste e Sul, os quais concentram mais que 50% das matrículas, terem um padrão de gasto por aluno/ano em média bem superior a R\$ 400,00, torna possível um movimento para cima no gasto aluno/ano, sem afetar profundamente a necessidade de complementação de recursos por parte da União. No entanto, um foco de resistência, além da crescente necessidade de recursos da União, para se elevar o valor mínimo, são os efeitos colaterais internos a cada estado quando da repartição dos recursos, pois cada valor mínimo estabelece uma nova relação na distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os governos municipais.

Mesmo diante das inovações introduzidas, ainda permanecerá no plano nacional a desigualdade na distribuição dos recursos, fazendo conviver no mesmo país alunos que têm do poder público, no sentido do gasto realizado, uma grande disparidade no valor do gasto despendido. Por exemplo, um aluno do ensino fundamental no estado do Maranhão merece do poder público um gasto de cerca de um terço daquele que é realizado para o mesmo aluno no estado de São Paulo.

Logo, conclui-se pela necessidade urgente da realização de estudos e pesquisas relativos ao custo efetivo para o sistema do aluno matriculado no ensino fundamental, como previsto na legislação de criação do FUNDEF, cujos resultados devem nortear a determinação de um valor mais adequado para o gasto mínimo aluno/ano, que deve dar condições para a realização de uma educação em quantidade e qualidade adequadas às reais necessidades da população brasileira.

No que diz respeito à valorização do magistério, a simulação mostrou que o FUNDEF destinará valor expressivo a essa ação (R\$ 7,96 bilhões), o que pode acarretar grandes transformações na ponta do sistema, pois grande parte desses recursos destina-se à remuneração dos professores. Além disso, a legislação do fundo parece impedir o inchaço administrativo e burocrático do sistema, que dispersa e desvia recursos. Ressalta-se que o impacto será mais positivo, em termos de resultados educacionais, quanto maior for a disposição de fazer com que os recursos cheguem aos professores, em sala de aula, e, quando utilizados fora dessa linha de gasto, devem apenas se direcionar para a capacitação dos professores leigos.

A expectativa deste trabalho é que a política prevista de valorização do magistério traga, além das melhorias salariais, outras vantagens, como a perspectiva de um trabalho autônomo e criativo, estabilidade no emprego, carreira com progressão de vencimentos e aposentadoria com salário integral, fatores que podem contribuir para a melhoria das condições de vida e trabalho de uma ampla parcela do professorado e para maior eficiência e eficácia da ação educacional. Paralelamente, o FUNDEF não deve apresentar impacto apenas nos gastos, mas também afetar a renda regional e local, uma vez que deve permitir que a massa de salários dos professores cresça bastante, principalmente nos estados e municípios em que ocorrer a complementação da União.

Por fim, sugere-se que uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, via condomínios ou consórcios de interesses regionais e locais, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia desse tipo pode criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos do FUNDEF tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÉM, A. C. D. *et alii*. *Cenário macroeconômico: 1997-2002*.– Brasília: BNDES, mai. 1997. (Texto para Discussão, n.56)
- BRASIL. *Constituição de 1988*.– Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização*.– São Paulo: FPFL/CEPAM, 1997. 36p.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*.– Brasília: 1998.
- _____. *Informe estatístico – Brasil, regiões e unidades da Federação. Censo Escolar 1996*.– Brasília: 1997.
- _____. *Sinopse estatística – Educação fundamental. Censo educacional de 1994*.– Brasília: fev. 1996.
- _____. *Estimativas das matrículas iniciais, para o ensino fundamental por dependência administrativa – 1997 e 1998*.– Brasília: 1995.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Comissão Técnica Permanente do ICMS. *Boletim do ICMS e demais impostos estaduais*.– Brasília: dez. 1997.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal. *Carga fiscal no Brasil – 1996*.– Brasília: 1997. mimeo
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União: exercício financeiro de 1998 – Projeto de Lei*.– Brasília: MPO/SOF, 1997. v.I
- BONELLI, R. Cenários macroeconômicos e ajuste fiscal: a economia brasileira – 1996-2005. *In: Prêmio STN de monografia/Secretaria do Tesouro Nacional*.– Brasília: ESAF, 1997.
- CASTRO, J. A. *A capacidade de gasto da União, estados e municípios: ano de 1995*.– Brasília: 1995. mimeo
- _____. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*.– Campinas: 1997. Tese de Doutorado.
- CAVALCANTI, C. E. G.; Prado, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*.– Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998. 165p.
- De NEGRI, B. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*.– Brasília: INEP, 1997a.
-

- *O financiamento da educação no Brasil*.— Brasília: INEP, jan. 1997b. (Texto para Discussão)
- DRAIBE, S. M. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes*. “Projeto regional sobre as reformas de política para aumentar la efectividade del Estado em América latina y el Caribe” (HOL/90/S45).— Santiago/Chile: Cepal, ago. 1992.
- FERNANDES, M. A. *et alii*. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*.— Brasília: IPEA, fev. 1998 (Texto para Discussão, n.547)
- GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*.— São Paulo: Ed. Cortez, 1993, 297p.
- GIAMBIAGI, F.; PASTORIZA, F. *Modelo de consistência macroeconômica*.— Brasília: BNDES, Jan. 1997. (Texto para Discussão, n.52)
- GIAMBIAGI, F. Cenários para as contas públicas: 1996/2002. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, IPEA, v.26, n.2, ago. 1996.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Brasil na virada do milênio: Trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento*.— Brasília: IPEA, 1997.
- KUME, H.; PIANI, G. *O ICMS sobre as exportações da perda fiscal do impacto sobre as vendas externas*.— Brasília: IPEA, Mar. 1997. (Texto para Discussão, n.465)
- MELLO, G. N. e SILVA, R. N. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições*. IESP/FUNDAP, jul. 1992. (TD/IESP, n.3)
- MELLO, V. G.; PEROBELLI, F.S.; PIANCASTELLI, M. *Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) – Redistribuição da carga tributária e elasticidades*.— Brasília: IPEA, dez. 1996. (Texto para Discussão, n.451)
- NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Relatório sobre a situação social do país*.— Campinas: NEPP, 1988.
- OLIVEIRA, J. B. A. *et alii*. *Salário dos professores – Relatório apresentado ao Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed)*.— Brasília: 1997.
- PIANCASTELLI, M. e PEREIRA, F. *Gasto público federal: análise da despesa não-financeira*.— Brasília: IPEA, ago. 1995. (Texto para discussão, n.431)
- PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*.— Brasília: IPEA, fev. 1996. (Texto para discussão, n.402)
- REZENDE, F. *Propostas de reforma do sistema tributário nacional*.— Brasília: IPEA. mai. 1996. (Texto para Discussão, n.420)
- _____. *A moderna tributação do consumo*.— Brasília: IPEA, 1993. (Texto para Discussão, n.303)

SALM, L. M.; e FOGAÇA, A. Competitividade, educação e qualificação. *In: Estudo da competitividade da indústria brasileira.* – Campinas, 1993. (Nota Técnica)

TOMICH, Frederico A.; MAGALHÃES, L. C. G.; GUEDES, E. M. *Desoneração do ICMS da cesta básica.* – Brasília, IPEA. mar. 1997. (Texto para Discussão, n.467)

VARSAÑO, R. *A guerra fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde.* – Brasília: IPEA, jul. 1997. (Texto para Discussão nº 500)

_____. *De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro.* – Brasília: IPEA, mai. 1996. (Texto para Discussão, n.417)
