

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

FERNANDO SCHARDONG

**O FEDERALISMO FISCAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DO FUNDEB
NO RS**

Porto Alegre

2011

FERNANDO SCHARDONG

**O FEDERALISMO FISCAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DO FUNDEB
NO RS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título Bacharel em Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Ário Zimmermann

Porto Alegre

2011

FERNANDO SCHARDONG

**O FEDERALISMO FISCAL E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA: O CASO DO FUNDEB
NO RS**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, _____ de _____ de 2011.

Prof. Ário Zimmermann - orientador
UFRGS

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro
UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

RESUMO

Este trabalho trata a respeito do financiamento público da educação, no contexto brasileiro, que está inserido em um sistema federativo. Assim, apresenta-se o funcionamento dos sistemas de federalismo fiscal e a importância, segundo a ótica econômica, de se destinar recursos à educação. Para o prosseguimento desta análise, são discutidos o fundo FUNDEF e, substituindo-o o FUNDEB, que instituídos legalmente, representam grande parte do total do gasto público em educação. Após a observação do total que cada ente contribui e o total distribuído pelos fundos em cada região, conclui-se que há muitas discrepâncias, inclusive no estado e nos municípios do Rio Grande do Sul, estado para o qual foi realizada uma análise mais aprofundada. Entretanto, foi possível verificar também que o fundo é muito positivo no agregado, já que proporciona condições mínimas de destinação de recursos a todos os estudantes.

Palavras-chave: Transferências Intergovernamentais. Educação. Financiamento Público. FUNDEB.

ABSTRACT

This paper is concerned about the public funding of education, in Brazilian context, which is inserted into a federal system. Thus, shows the operation of fiscal federalism and its importance, according to the economic perspective, to allocate resources of education. To further this analysis, we discuss the fund called FUNDEF and replacing it, the FUNDEB, which legally established, represent a large part of total public spending on education. After observation of the total that each entity contributes, the total distributed to funds in each region, we conclude that there are many discrepancies, including in the state and the municipalities of Rio Grande do Sul, a state for which it was conducted a further analysis. However, it was possible also check that the fund is very positive in the aggregate, as provides minimum conditions for allocation of resources to all students in Brazil.

Keywords: Intergovernmental Transfers. Education. Public Financing. FUNDEB.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diferença e evolução da escolaridade entre países em desenvolvimento e avançados em 1996 e 2000	24
Tabela 2 - Repartição da População por Escolaridade e Renda	25
Tabela 3 – Evolução do Gasto em Educação no Brasil de 2002 a 2009 a preços constantes de 2009.....	38
Tabela 4 - Percentual do gasto em educação por ente federado	39
Tabela 5 - gasto em educação por nível de ensino em 2006	40
Tabela 6 - gasto em educação por nível de ensino em 2009	41
Tabela 7 - Gasto do FUNDEF e FUNDEB em relação ao gasto total em educação dos estados e municípios.....	42
Tabela 8 - Transferências da União para complementação do FUNDEB	45
Tabela 9 - Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEF em 2006.....	46
Tabela 10 – Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEB em 2009.....	47
Tabela 11 - Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEF no RS de 2003 a 2009	48
Tabela 12 - Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEB nos municípios do RS em 2009	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Estado Estacionário.....	28
--------------------------------------	----

Lista de Abreviaturas e Siglas

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

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

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

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IPlexp – Imposto sobre produtos industrializados, proporcional às exportações

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e doações de quaisquer bens ou direitos

ITRm – Imposto Territorial Rural (cota parte dos municípios)

LC 87/96 – Recursos relativos à desoneração de exportações que trata a LC nº87/96

LDB – Lei das Diretrizes e Bases da Educação

RS – Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS.....	11
2.1 Federalismo Fiscal	11
2.1.1 Teorias sobre o Federalismo Fiscal.....	12
2.1.2 Benefícios da Descentralização	13
2.1.3 Problemas da Descentralização.....	14
2.2 Transferências Intergovernamentais.....	15
2.2.1 Desequilíbrio Vertical	15
2.2.2 Desequilíbrio Horizontal	16
2.2.3 Características Desejáveis das Transferências Governamentais	16
2.2.4 Classificação Geral das Transferências	18
2.2.5 Classificação das Transferências Intergovernamentais Brasileiras	19
3. ASPECTOS ECONÔMICOS DA EDUCAÇÃO	22
3.1 Características e Conseqüências Econômicas da Educação.....	22
3.2 Modelo de Capital Humano	24
3.2.1 Formulação Matemática do Modelo de Capital Humano	26
3.3 Teoria da Sinalização	32
4. A EDUCAÇÃO E SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL.....	35
4.1 O Sistema Federativo Brasileiro e a Educação.....	35
4.1.1 Gasto com Educação Pública no Brasil.....	37
4.1.2 Distribuição por Esfera de Governo do Total Gasto em Educação	39
4.1.3 FUNDEF e FUNDEB	43
4.2 Distribuição de Recursos do FUNDEF e FUNDEB	44
4.2.1 Transferências da União para Estados e Municípios.....	45
4.2.2 Contribuição e Recebimento dos recursos do FUNDEF e FUNDEB	46
4.2.3 Contribuição e Recebimento dos Recursos do FUNDEF e FUNDEB no RS	48
4.2.4 Contribuição e Recebimento dos Recursos do FUNDEB nos Municípios do RS.....	49
CONCLUSÃO	52

1 INTRODUÇÃO

As federações estão presentes na maioria dos países como forma de organização e da divisão de tarefas entre os entes federados. A distribuição de recursos públicos no contexto de países inseridos em sistemas federativos é um tema amplamente discutido e de difícil concordância unânime entre as partes envolvidas, possuindo, este, argumentos contras e a favor. A educação é, segundo a teoria econômica, uma das formas relevantes do crescimento do produto agregado das nações, além de ser uma importante ferramenta de progresso social.

Nesse contexto, este trabalho tem a pretensão de abordar a distribuição dos recursos destinados à educação no Brasil, abordando um importante mecanismo instituído legalmente, envolvendo as três esferas de governo - municípios, estados e União: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e seu fundo antecessor, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF).

Assim, a questão a que esta monografia se propõe a investigar é de que forma se dá o funcionamento do FUNDEB, mostrando como ocorrem as transferências nas diferentes esferas de governo e se o provimento dos recursos de cada ente é proporcional à sua contribuição, especialmente no estado do Rio Grande do Sul.

Para apresentar esta análise, o trabalho apresenta no capítulo 2 os conceitos e noções fundamentais a respeito do federalismo fiscal, sistema no qual o Brasil está inserido e, conseqüentemente, conjuntura na qual os fundos FUNDEF e FUNDEB inserem-se. Além disso, o capítulo apresenta uma abordagem a respeito de transferências intergovernamentais.

O capítulo 3 expõe duas das principais teorias, sob a ótica econômica, para a educação, para que seja possível compreender a magnitude da importância da destinação dos recursos públicos para este fim. É apresentado também o

funcionamento do mercado da educação, mostrando-se as relações de oferta, demanda, custos e benefícios dessa.

O capítulo 4 apresenta o Brasil, no contexto de um sistema federativo, mostrando a evolução brasileira do sistema de financiamento da educação, até o a criação dos fundos FUNDEF e, em substituição a ele, o FUNDEB. Mostra-se, ainda, o total de gasto público que é destinado à educação e o percentual que é destinado ao final do período em que vigorou o FUNDEF e o início do FUNDEB. Por fim, pretende-se demonstrar as disparidades que há entre os recursos que cada estado destina ao fundo e analisa-se o caso do Rio Grande do Sul, mostrando as disparidades que ocorrem entre os municípios deste estado.

2 FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Este capítulo desenvolverá a questão do federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais, para que se tenha uma base teórica e prática para analisar as relações existentes entre os diferentes níveis de governo no Brasil. Será apresentado, portanto, o federalismo fiscal através de sua definição, principais teorias que explicam a descentralização, os benefícios que esta modalidade de divisão jurisdicional apresenta e seus principais problemas. Serão expostas, ainda, as transferências intergovernamentais, através dos conceitos de desequilíbrio vertical e horizontal, que explicam a necessidade de tais transferências, as suas características desejáveis e suas classificações de forma generalizada e especificamente para o Brasil.

2.1 Federalismo Fiscal

Mendes (2004) define federalismo fiscal como “(...) a divisão de tarefas entre os diferentes níveis de governo: quem (que níveis de governo) deve arrecadar cada um dos tributos do país e quem deve ofertar cada um dos serviços públicos (saúde, saneamento, educação (...))”.

Outra definição pode ser encontrada em Prado (2007), que se refere ao federalismo fiscal como “*o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos.*”

Através destes dois conceitos, o federalismo fiscal pode ser entendido como a divisão das tarefas de forma descentralizada que o Estado cumpre nos diferentes níveis de governo, financiados através de transferências que ocorrem entre eles.

2.1.1 Teorias sobre o Federalismo Fiscal

As razões que justificam a descentralização do governo tiveram seu marco iniciado com a publicação de dois artigos de Samuelson, em 1954 e 1955 com a introdução do conceito de bem público. Como são conhecidos na literatura econômica, bens públicos são bens não-rivais, em que há uma impossibilidade de exclusão dos agentes econômicos de seu consumo. Como o consumo desse tipo de bem por parte de um indivíduo não impede que outro também o faça, ninguém teria incentivos a revelar sua demanda por esse bem. Desta maneira, cada indivíduo preferiria que os outros revelassem sua demanda pagando pelo bem, sendo que o indivíduo que não pagou poderia usufruir de seu consumo - o clássico problema econômico do *free rider*.

Tendo em vista as características peculiares de bens públicos expostas, Tiebout (1956) propôs um modelo de descentralização em que os agentes revelam sua demanda por bens públicos. O modelo consiste na divisão do território nacional em jurisdições, que são pequenos governos dentro de um mesmo território nacional. Cada jurisdição ofertaria uma cesta diferente de bens e cobraria diferentes impostos e taxas. Como os indivíduos possuiriam diferentes preferências sobre os bens públicos que os governos ofertariam, eles se locomoveriam para a jurisdição que lhes provesse a maior utilidade, aliando a isso sua disposição de gasto em impostos em cada jurisdição. Dessa forma, haveria concorrência entre as diferentes jurisdições. Dado que os indivíduos têm uma disposição a pagar por uma determinada cesta de bens públicos em troca do benefício do proporcionado pelos mesmos, os agentes econômicos estariam revelando suas demandas dos bens públicos.

Outra formulação clássica sobre a descentralização é a obra de Oates, publicada em 1972 (*apud* MENDES, 2004), segundo a qual se deve seguir a busca pelo meio termo entre a administração pública completamente descentralizada e a administração pública centralizada nas mãos de um governo central.

Para Oates, o governo central exerce um papel fundamental em determinados assuntos econômicos. A função da estabilização macroeconômica, por exemplo, não pode ser exercida por níveis muito baixos de governo, pois esta política econômica

só funciona se for feita de maneira agregada. Outras políticas, como cambiais, monetárias e de fornecimento de alguns bens públicos (como segurança nacional) devem ser exercidos de maneira centralizada por um governo central.

A descentralização torna-se importante na medida em que existem alguns serviços que devem ser providos exclusivamente pelas jurisdições. Como cada jurisdição é diferente uma da outra, a administração pública de cada jurisdição deve fornecer serviços e cobrar impostos que estejam de acordo com as preferências dos indivíduos que vivem neste território.

2.1.2 Benefícios da Descentralização

Giambiagi (2008) define como regra geral, que existem três razões para que se ocorra um processo de descentralização: fatores econômicos, fatores culturais, políticos e institucionais e fatores geográficos.

Do ponto de vista econômico, Giambiagi (2008) afirma que um dos principais objetivos da descentralização é a busca de uma alocação eficiente dos recursos. No setor público, a questão central é definir que esfera do governo consegue administrar mais eficientemente os impostos, os gastos, as transferências, a regulação e outras funções públicas. O autor referido afirma que os defensores da descentralização acreditam que os governos subnacionais conhecem melhor os eleitores, consumidores e contribuintes e, por este motivo, conheceriam melhor as preferências destes para fornecer os serviços públicos e cobrar impostos. Ao governo central caberia o fornecimento de bens e serviços públicos que abrangessem o país como um todo ou que a produção estivesse sujeita a fortes economias de escala.

Já do ponto de vista dos fatores culturais, políticos e institucionais, a descentralização leva a uma maior integração da comunidade com os agentes governamentais responsáveis pelas políticas relativas ao local ao qual habitam. Tal participação propicia maior transparência da administração pública além de

fortalecer os governos subnacionais, reduzindo os riscos que uma administração muito centralizada pode causar para as liberdades individuais dos cidadãos.

Do ponto de vista dos fatores geográficos, a descentralização tende a ser mais eficiente quanto maior for a extensão territorial, na medida em que é mais fácil para governos descentralizados atenderem demandas locais de determinados bens e serviços públicos.

2.1.3 Problemas da Descentralização

Giambiagi (2008) afirma que existem três tipos de conflitos que podem ocorrer com funções típicas do setor público num governo descentralizado e cada um deles será explicado a seguir.

O primeiro conflito é com a função alocativa do Estado. Em países com grandes disparidades regionais de renda e de recursos produtivos, os governos subnacionais podem fornecer bens e serviços públicos de maneira desigual entre as diferentes regiões do país. Dessa maneira, podem ocorrer migrações indesejáveis entre os territórios, ocasionando diversos problemas as regiões. Além disso, alguns bens públicos essenciais como educação e saúde, se não fornecidos de forma adequada, podem ocasionar problemas de longo prazo.

A função distributiva do governo é mais adequada se exercida de forma centralizada. Caso as políticas de distribuição de renda fossem de competência de governos subnacionais, poderia não haver uma cooperação entre eles e um subgoverno ser mais benevolente que outro, fazendo com que ocorressem movimentos migratórios indesejados. Outro problema distributivo que pode ocorrer com países descentralizados é de financiamento dos estados e municípios. Em países descentralizados e que possuem regiões com alta desigualdade de renda, os estados e municípios que possuem uma forte base econômica são favorecidos em termos de disponibilidade de recursos, enquanto que regiões mais fracas economicamente ficam desprovidas de recursos para fazerem políticas distributivas.

Outra função que pode ser prejudicada em governos descentralizados é a função estabilizadora. Gastos de governos subnacionais podem prejudicar políticas econômicas de estabilização planejadas por um governo central. Sendo assim, quanto maior a descentralização de um país, maior se torna a necessidade de conscientização de um ajuste fiscal em prol de uma política de estabilização.

2.2 Transferências Intergovernamentais

Mendes (2004) afirma que são poucos os tributos que podem ser arrecadados de forma eficiente pelos Estados e pelos Municípios, devendo a União ficar responsável por sua arrecadação. O resultado decorrente deste fato é um desequilíbrio vertical das receitas desses governos. Para solucionar esse problema devem existir regras de transferências financeiras intergovernamentais que, em geral, são transferências do Governo Nacional para os Governos Regionais e Locais, e dos Governos Regionais para os Locais, o que no caso brasileiro, fica a cargo do Governo Federal, Estados e Municípios.

2.2.1 Desequilíbrio Vertical

Segundo Fillelini (1994), os desequilíbrios verticais ocorrem quando há uma desigualdade nas fontes de arrecadação e necessidades de gasto entre os diferentes níveis de governo de uma mesma federação. Guedes e Gasparini (2007) afirmam que esse desequilíbrio ocorre porque geralmente o governo central possui a atribuição de arrecadar, enquanto governos locais ficam com a tarefa da despesa pública. Dessa forma, o governo federal possuiria receitas superiores aos seus gastos e os governos locais arrecadação inferior as suas despesas. O resultado final é a necessidade da transferência de recursos do governo central para os governos locais.

Prado (2007) afirma que essa brecha vertical ocorre nos sistemas federativos porque o governo federal possui a atribuição de arrecadar os principais impostos por fazê-lo de forma mais eficiente. Portanto, os governos subnacionais não possuem recursos de arrecadação própria suficientes para financiar suas atividades. Os governos federais, então, transferem recursos aos estados e municípios visando cumprir algumas de suas atribuições ao repassar recursos às jurisdições mais pobres com a intenção de equalizar as capacidades de gastos das mesmas.

Além das atribuições referidas, o governo federal também exerce, ao fazer transferências intergovernamentais, a de financiar programas e projetos que sejam de interesse nacional, repassando recursos de forma seletiva aos governos subnacionais para que eles executem determinadas atividades que a Federação entenda que seja executada mais eficientemente por unidades descentralizadas.

2.2.2 Desequilíbrio Horizontal

O desequilíbrio horizontal ocorre quando há, em um mesmo nível de governo dentro de uma mesma federação, diferenças entre a capacidade de arrecadação e da despesa pública. Prado (2007) afirma que para os Estados mais pobres oferecerem serviços de mesma qualidade que Estados mais ricos, esses deveriam aumentar muito a carga tributária para possuírem a quantidade de recursos necessária a financiar esse serviço. Dessa forma, consensualmente em uma federação, é atribuído para o governo central o papel do governo central de fazer transferências aos estados e municípios para reduzir a desigualdade e, conseqüentemente, aumentar a equidade entre os entes federados de mesmo nível.

2.2.3 Características Desejáveis das Transferências Governamentais

Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 10) afirmam que cada tipo de transferências possuem determinadas características que são menos ou mais

desejáveis de acordo com o objetivo desejado. Assim, as características mais pertinentes que potencializam as características desejáveis são:

- **Autonomia subnacional:** é favorável que um governo subnacional possua autonomia, na medida em que suas ações podem beneficiar de diversas formas jurisdições locais, como por exemplo, o governo subnacional se focarem atividades locais, dado que o governo descentralizado conhece melhor as preferências de sua jurisdição.
- **Accountability:** Não existe uma tradução muito clara para o termo, no entanto, alguns autores definem como “prestação de contas”. Outros autores definem o termo com o problema do agente-principal, onde o governo é o agente e o principal, a população. Os interesses do agente e do principal podem não serem os mesmos e, o principal, não possuir capacidade alta de monitoramento das atividades do agente. Quanto maior a capacidade de monitoramento, maior a *accountability* do sistema. É desejável, portanto, que uma sociedade possua uma alta *accountability*, para exercer controle sobre a aplicação dos recursos públicos e das transferências recebidas.
- **Redistribuição Regional:** é desejável um sistema que seja redistribuidor de renda. Para isso, é necessária uma captação maior de recursos de estados e municípios mais desenvolvidos e uma aplicação desses recursos para estados e municípios menos desenvolvidos. A justificativa para essas transferências é que haja, entre outros motivos, uma distribuição pessoal da renda.
- **Redução do Hiato Fiscal:** hiato fiscal é a diferença entre o custo dos bens e serviços públicos necessários e economicamente viáveis em uma região e a capacidade local de financiamento dessa despesa para um dado nível (uniforme para todas as regiões) de custo marginal de financiamento. Dessa forma, as transferências teriam o objetivo de determinar a demanda economicamente viável existente em cada região.
- **Flexibilidade para absorção de choques:** A flexibilidade é uma característica desejada. Um sistema muito rígido dificulta, em situações não previstas, a realocação dos recursos de forma pouco custosa.

- **Internalização das Externalidades:** a existência de externalidades distorce as decisões dos entes das federações. O investimento em alguma atividade que possua uma externalidade positiva para toda a federação, por exemplo, não vai ser computado no cálculo do benefício a nível regional, podendo o investimento nessa atividade ser prejudicado.
- **Independência dos fatores políticos e responsabilidade fiscal:** é necessária a independência desses dois fatores, na medida em que o sistema de transferências intergovernamentais pode prejudicar atitudes de responsabilidade fiscal devido à influência política.

2.2.4 Classificação geral das transferências

Uma classificação bastante usual sobre as transferências, que pode ser encontrada em Mendes (2004), é a divisão delas em condicionais ou incondicionais, podendo ser com ou sem contrapartida, limitada ou ilimitada. Essas modalidades serão dispostas a seguir.

As transferências condicionais são aquelas que o doador da verba decide o tipo de gasto em que o recurso deve ser despendido. As transferências incondicionais não possuem uma destinação definida, por exemplo, recursos provenientes do FPE.

As transferências com contrapartida podem ser assim definidas quando o doador transfere um montante proporcional ao gasto efetuado em algum objeto de incentivo. Por exemplo, o governo federal se compromete em transferir R\$ 100 para cada R\$ 1000 gastos com a preservação do meio ambiente.

Uma transferência é considerada limitada quando o doador dos recursos estabelece um teto máximo para a transferência. A transferência ilimitada não oferece esse teto.

2.2.5 Classificação das transferências intergovernamentais brasileiras

As transferências intergovernamentais no Brasil podem ser caracterizadas, segundo Mendes, Miranda e Cosio (2008), quanto sua condicionalidade e quanto às contrapartidas. Dentro do primeiro grupo, as transferências podem ser incondicionais redistributivas, incondicionais devolutivas, condicionais voluntárias, ao setor privado e direta aos indivíduos. No grupo que as caracteriza quanto a contrapartida, existem dois tipos: sem contrapartida e equalizadora.

Classificação quanto à condicionalidade

- **Transferências Incondicionais Redistributivas:** são incondicionais porque não precisam ser aplicadas em uma finalidade específica. São redistributivas porque o critério de repartição é descrito por fórmulas, que definem o destino do recurso de acordo com o estado ou município em que foram arrecadados os recursos. Os exemplos mais fortes são os FPM e o FPE.
- **Transferências Incondicionais Devolutivas:** é uma transferência em que o governo central devolve ao estado ou ao município os recursos que foram arrecadados primeiramente por estes mesmos estados ou municípios. Esse tipo de transferência deve ser empregada em governos subnacionais em que não se haja uma preocupação de caráter redistributivo. Um exemplo de imposto transferido dessa forma é o ITR.
- **Transferências Condicionais Voluntárias:** no Brasil, as principais transferências condicionais voluntárias são os acordos e convênios.
- **Transferências Condicionais Obrigatórias:** são transferências de caráter obrigatório em que o recurso deve ser despendido em determinada atividade específica.

- Transferências ao Setor Produtivo Privado: são recursos públicos repassados ao setor privado para promover algum empreendimento com o intuito de favorecer o progresso de determinada região que não possuiria atratividade suficiente para competir com centros mais desenvolvidos. Não são transferências intergovernamentais, mas interferem no equilíbrio federativo.
- Transferências Diretas a Indivíduos: são recursos distribuídos a famílias diretamente pelo governo federal. Também não são transferências intergovernamentais, mas possuem efeitos potentes sobre a distribuição regional de recursos.

Quanto às contrapartidas

- Sem contrapartida: são transferências realizadas sem a necessidade de contrapartida financeira por parte dos governos receptores.
- Com contrapartida: modalidade de transferência usual em muitos países, mas não no Brasil.
- Transferências Equalizadoras: transferência na qual se estabelece um valor mínimo, geralmente per capita, a ser transferido para cada governo local para ser usado em um determinado programa. O principal fundo de financiamento da educação no Brasil utiliza essa modalidade de transferência, o FUNDEB.

Piancastelli, Boueri e Lima (2006) afirmam que as transferências consideradas de livre distribuição possuem as vantagens de se sujeitarem as restrições macroeconômicas e possuírem critérios de alocação suprapartidários durante o processo de aprovação no Congresso. A desvantagem desse tipo de transferência pode estar sujeita ao clientelismo político.

Quanto às transferências condicionais, os autores citados anteriormente afirmam que elas possuem as vantagens de serem compatíveis com os programas de governo e seus objetivos macroeconômicos e sociais e tendem a obedecer critérios de alocação explícitos. Dessa forma, aproximam-se mais das necessidades

básicas na provisão de bens e serviços públicos sujeitos a critérios de avaliação. Como desvantagem é atribuído o fator dessa transferência poder impedir o acesso de alguns estados e municípios pobres por possuírem incapacidade de gestão.

3. ASPECTOS ECONÔMICOS DA EDUCAÇÃO

Neste capítulo serão abordados temas relativos a questões econômicas da educação. Primeiramente, serão apresentadas algumas características, como: justificativa para intervenção, o investimento em educação, seus benefícios, seus custos, oferta e demanda por educação. Serão vistas, também, duas tradicionais teorias que explicam a importância da educação, primeiramente para o crescimento econômico, a teoria do capital humano, e logo após, a teoria da sinalização, importante para o mercado de trabalho.

3.1 Características e Conseqüências Econômicas da Educação

Stiglitz (2000) afirma que a educação não é um bem público puro. O custo de educar uma criança adicional não é zero e, além disso, o custo marginal e o custo médio são muito próximos. Todavia, o principal argumento que justifica a intervenção governamental é que a educação gera externalidades positivas. Uma sociedade em que todos sabem ler é uma sociedade com menos problemas do que uma em que a minoria saiba.

A educação é considerada um dos fatores mais importantes que contribuem para gerar uma distribuição de renda mais equitativa. Embora a educação seja um bem de consumo, ela também é um investimento. A decisão de investir em educação é uma decisão privada, ou seja, as famílias decidem o nível educacional de seus filhos ou, quando mais velhas, as pessoas escolhem individualmente o seu investimento por educação. Os pais maximizam suas utilidades, dadas as restrições orçamentárias, de acordo com o consumo atual e consumo futuro de seus filhos. Quando jovens ou adultos, as pessoas utilizam o mesmo mecanismo de maximização da utilidade, só que para si.

Os benefícios que a educação traz são, de maneira simplificada, financeiros. É esperado que a renda aumente de acordo com o aumento nos anos de estudo, sendo a remuneração determinada pela oferta e demanda de trabalhadores no mercado de trabalho. Desse modo, existindo uma escassez de trabalhadores

qualificados e uma alta demanda por eles, o salário será maior para os trabalhadores qualificados. Aumentando a qualificação de uma maneira generalizada, é esperado que diminua a disparidade de renda da economia como um todo, sendo a oferta de trabalhadores qualificados uma dinâmica no mercado da educação (Vasconcellos, 2004).

Já os custos da educação são determinados de forma direta, como os materiais escolares e as mensalidades e os custos indiretos podem ser interpretados como os custos de oportunidade. Na medida em que alguém está gastando tempo estudando, está deixando de trabalhar e, conseqüentemente, de auferir renda.

No que diz respeito à oferta e a demanda por educação, Alves (2002) afirma que a demanda por educação é determinada por dois fatores principais: a perspectiva de rendas futuras mais altas derivadas de empregos no setor moderno da economia e o custo privado da educação. De maneira geral, portanto, a demanda por educação é determinada por altos salários e melhores oportunidades de empregos que somente com a especialização técnica é possível chegar. Já do lado da oferta, em geral, as vagas são determinadas por um processo político e, muitas vezes, não correlacionadas com critérios econômicos.

Os dois modelos econômicos mais tradicionais sobre o resultado que a educação proporciona são os modelos de capital humano e de sinalização. O modelo do capital humano afirma que a educação exerce um papel fundamental no crescimento econômico. Os anos de escolaridade são o fator chave para explicar o diferencial de renda entre os países, na medida em que o investimento em educação aumenta a produtividade dos trabalhadores. Já o modelo de sinalização diz que a educação é apenas uma sinalização para o mercado de trabalho, não sendo dessa forma, determinante na produtividade do trabalhador. O nível de educação é uma *proxy* da produtividade dos indivíduos. Os dois modelos serão vistos com mais detalhes a seguir.

3.2 Modelo de Capital Humano

O capital humano é um conjunto de habilidades natas ou adquiridas de diversas formas que aumentam a produtividade dos indivíduos. Como indivíduos mais produtivos auferem rendas maiores, o investimento em capital humano é fundamental para explicar diferentes níveis de rendas dos países. Para Weil (2009, p. 161):

People work with their minds as well as their bodies. Indeed, in developed economies, intellectual ability is far more important than physical ability in determining a person's wage. For this reason, investment that improves a person's intellect – in other words, education – has become the most important form of investment in human capital.

Existem diversas formas de aumento de capital humano, sendo que, para Weil (2009), a educação tornou-se a mais importante.

A diferença do nível de educação entre os países é notadamente muito alta. A tabela 1 abaixo mostra a discrepância educacional existente entre os países em desenvolvimento e os avançados e sua evolução de 1960 até o ano 2000.

Tabela 1 - Diferença e evolução da escolaridade entre países em desenvolvimento e avançados em 1996 e 2000

	Ano	Média dos anos de escolaridade	Sem Escolaridade (%)	Educação Primária Completa (%)	Educação Secundária Completa (%)	Ensino Superior Completo(%)
Países em Desenvolvimento	1960	2,1	64,1	17,1	2,5	0,4
	2000	5,1	34,4	43,0	14,8	3,0
Países Avançados	1960	7,1	6,0	72,9	20,2	3,0
	2000	9,8	3,7	84,6	44,7	13,0

Fonte: adaptado e traduzido de Weil (2009)

O nível educacional é superior em países desenvolvidos. Em países em desenvolvimento, 34,4 % das pessoas não possuíam escolaridade, enquanto que nos países desenvolvidos, apenas 3,7% se encaixavam nesta mesma categoria no ano 2000. Esses anos adicionais médios de estudo que países avançados possuem,

mostram o nível de capital humano dos mesmos. Os países em desenvolvimento possuem um nível escolar muito baixo. Entretanto, é notório o incremento médio dos anos de escolaridade de 1960 a 2000, passando de 2,1 anos de estudo em 1960 para 5,1 anos em 2000, o que mostra um incremento do nível de capital humano dos países em desenvolvimento.

O capital humano na forma de educação é muito similar ao capital físico: os dois requerem investimento para serem criados e, uma vez criados, os dois possuem valor econômico. Dessa forma, o retorno do capital humano pode ser visto através do incremento da renda pessoal dos indivíduos que possuem mais anos de escolaridade em relação aos que possuem um menor nível educacional.

Abaixo pode ser visto na tabela 2 um exemplo de retorno que a educação proporciona, baseado em dados dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, conforme pode ser visto na coluna Renda Relativa a Sem Escolaridade. O incremento da renda nos quatro primeiros anos de estudo é de 1,7 vezes a renda de quem não possui escolaridade, ou seja, é de 13,4% por ano. Nos próximos quatro anos, o aumento passa a ser 10,1% por ano e de 6,8% por ano nos próximos oito anos.

Tabela 2 - Repartição da População por Escolaridade e Renda

Nível de Educação	Anos de Escolaridade	Renda Relativa a Sem Escolaridade	Percentual da População	
			Países em Desenvolvimento	Países Avançados
Sem Escolaridade	0	1,0	34,4	3,7
Primário Incompleto	4	1,7	22,6	11,7
Primário Completo	8	2,4	11,9	13,4
Secundário Incompleto	10	4,8	16,3	26,5
Secundário Completo	12	3,2	8,3	16,6
Superior Incompleto	14	3,6	3,5	15,1
Superior Completo	16	4,1	3,0	13,0

Fonte: adaptado e traduzido de Weil (2009)

3.2.1 Formulação matemática do modelo de Capital Humano

O modelo de crescimento econômico que não leva em consideração o capital humano, de uma maneira simplificada, afirma que a produção de um país depende apenas dos fatores capital e trabalho, ou seja:

$$Y = F(K, L) \quad (1)$$

Onde Y é a produção, K é a quantidade de capital e L a quantidade de trabalho.

Outra proposição é a de que a economia opera em retornos constantes de escala. Isso quer dizer que se multiplicarmos os fatores capital e trabalho por um multiplicador qualquer, a produção será multiplicada por este mesmo multiplicador.

Muitas vezes é utilizada a função de Cobb-Douglas para expressar a função de produção de um país, como segue abaixo.

$$F(K, L) = AK^\alpha L^{1-\alpha} \quad (2)$$

Entretanto, é mais interessante observar a função em termos per capita, dividindo os termos de (2) por L.

$$\frac{F(K, L)}{L} = \frac{AK^\alpha L^{1-\alpha}}{L} \quad (3)$$

$$\frac{F(K, L)}{L} = Ak^\alpha \quad (3.1)$$

$$y = Ak^\alpha \quad (3.2)$$

Sendo y o nível de produção por trabalhador, k o nível de capital por trabalhador e " α " um valor que varia de $0 < \alpha < 1$.

Através da demonstração acima, nota-se que a produção per capita é uma função do nível de capital per capita. O modelo de Solow afirma que a quantidade de trabalho é constante ao longo do tempo, além de que a função de produção não varia ao longo do tempo, ou seja, não há aumento de produtividade. A mudança do

nível de capital (K) é a diferença entre de tudo que foi investido (I) e de tudo que foi depreciado (D).

$$\Delta K = I - D \quad (4)$$

Em termos de capital por trabalhador:

$$\frac{\Delta K}{L} = \frac{I}{L} - \frac{D}{L} \quad (5)$$

$$\Delta k = i - d \quad (5.1)$$

Sendo que Δk representa a variação do nível de capital por trabalhador, “i” representa o investimento por trabalhador e “d” a depreciação por trabalhador.

Para ser mais detalhado, é importante ver o que determina o investimento per capita (i) e a depreciação per capita (d). Para isso, assume-se que uma parte constante da renda, representada por γ é investida.

$$i = \gamma y \quad (6)$$

No caso da depreciação, assume-se que uma parcela constante do capital é depreciada a cada período. Essa parcela constante é denotada por δ .

$$d = \delta k \quad (7)$$

Dessa forma, juntado (6) e (7) em (5.1), tem-se a equação que define o nível de capital per capita.

$$\Delta k = \gamma y - \delta k \quad (8)$$

Assim, chega-se a conclusão de que o nível de capital por trabalhador é uma função do nível de renda por trabalhador. Reescrevendo as equações acima, tem-se:

$$\Delta k = \gamma f(k) - \delta k \quad (9)$$

A partir dessas equações pode-se concluir que, se o investimento $\gamma f(k)$, for maior que a depreciação δk , então a variação do estoque de capital por trabalhador será positiva, ou seja, o estoque de capital estará aumentando. Por outro lado, se o

investimento for menor que a depreciação do capital, o estoque de capital estará diminuindo. Se o investimento for igual a depreciação, então o estoque de capital não se altera.

A partir do gráfico 1 abaixo, vê-se que, quando houver variação positiva do estoque de capital, ele passará a aumentar a taxas decrescentes ao longo do tempo, dado que a taxa de depreciação é linear, até o ponto em que atinge a variação nula. Da mesma forma, uma variação negativa no estoque de capital, fará com que o estoque de capital diminua cada vez menos até o ponto em que a variação do estoque de capital seja nula. Dessa forma, a economia tenderia a andar até um Estado Estacionário, em que a variação do estoque de capital seja nula, conforme pode ser visto no equilíbrio estável de capital por trabalhador, k^{SS} :

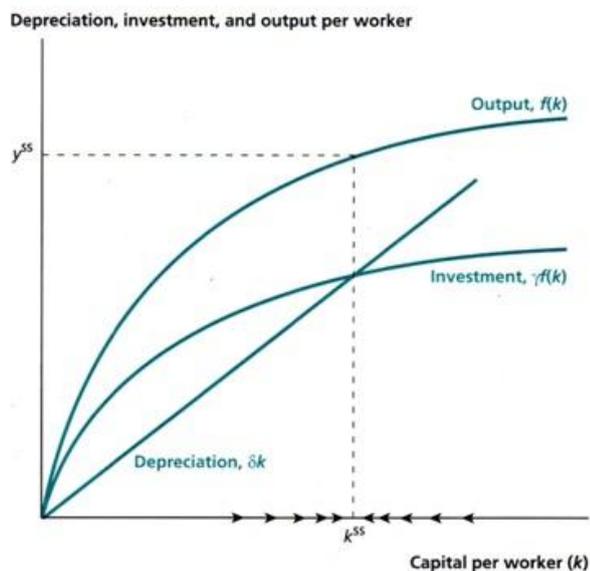


Gráfico 1 - Estado Estacionário

Fonte: Weil (2009)

A partir da equação (3.2) e a substituindo em (9) e, supondo a variação do estoque de capital igual a zero, podemos concluir que o nível de capital do Estado Estacionário da economia, assumindo uma equação Cobb-Douglas, seria dada por:

$$k^{EE} = \left(\frac{\gamma A}{\delta} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \quad (10)$$

Substituindo (10) na função de produção descrita em (3.2), têm-se:

$$y^{EE} = A^{1-\alpha} - \left(\frac{Y}{\delta}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (11)$$

A equação (11) mostra o nível de capital per capita que se atinge no Estado Estacionário, ou seja, a renda per capita de equilíbrio de longo prazo. A seguir será posta a análise do crescimento populacional no modelo.

População e crescimento Econômico

Quando há crescimento populacional e a quantidade de capital não se altera, isso resulta em um efeito negativo na quantidade de capital por trabalhador. Uma diminuição do total de capital por trabalhador leva a uma redução do total de produção por trabalhador, podendo ser facilmente observado pela equação (3). Para entender os efeitos do crescimento populacional no modelo, um exemplo bem didático é o proposto por Weil (2009). Supondo um crescimento populacional de 1% ao ano e que não exista crescimento do estoque de capital. Para manter o nível de capital por trabalhador constante, a quantidade de investimento deve ser alta o suficiente para oferecer para cada novo trabalhador capital suficiente para estes novos trabalhadores trabalharem, então o investimento deve ser de 1% do estoque de capital. Caso não ocorra esse investimento frente a esse novo crescimento da força de trabalho, a quantidade de capital por trabalhador deve diminuir até o nível de 1% por ano. A partir do exemplo, podemos generalizar uma equação que tenha possua o crescimento populacional, definido como n:

$$\Delta k = \gamma f(k) - \delta k - nk \quad (12)$$

A partir da introdução do conceito da taxa de crescimento populacional neste modelo, pode-se chegar ao Estado Estacionário. Similarmente ao feito em (11), agora com a taxa de crescimento populacional, chega-se a equação que representa a renda de equilíbrio no Estado Estacionário.

$$y^{EE} = A^{\frac{1}{1-\alpha}} - \left(\frac{\gamma}{n+\delta}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (13)$$

Com a equação que define o produto por trabalhador, pode-se notar que o crescimento populacional exerce um papel muito importante na determinação da renda per capita. Na medida em que há um aumento populacional, *ceteris paribus*, ocorre uma diminuição da renda per capita do país, ocorrendo o oposto em caso de queda dessa taxa de crescimento.

Capital Humano e o Modelo de Crescimento Econômico

O modelo apresentado acima é conhecido na literatura econômica como o modelo de Solow. Em 1992 foi publicado um artigo de Gregory Mankiw, David Homer e David Weil, mostrando que o modelo de Solow possui um bom desempenho. Entretanto, os autores do artigo notam que existe um fator que ajusta melhor o modelo: capital humano.

Para demonstrar o modelo de capital humano na forma matemática, será usada uma função Cobb-Douglas, similar a utilizada em (2). Entretanto, assumimos que a produtividade dos trabalhadores dos diferentes países difere. Será usada a letra *h* para demonstrar o montante que cada trabalhador fornece e, em seguida, mostrada a relação com o nível de escolaridade. Assume-se que todos os trabalhadores do país são o mesmo e *L* é o número de trabalhadores. Sendo assim, o total produzido pelo trabalho no país é *hL*.

$$Y = AK^{\alpha}(hL)^{1-\alpha} \quad (14)$$

Movendo-se a produção por trabalhador para fora do parêntese, têm-se:

$$Y = h^{1-\alpha}AK^{\alpha}L^{1-\alpha} \quad (15)$$

Note que a função de produção é praticamente a mesma utilizada anteriormente, a exceção do termo *A* que foi substituído por $h^{1-\alpha}A$. Utilizando a mesma lógica para obter o estado estacionário de (13), o estado estacionário do modelo contendo capital humano fica assim:

$$y^{EE} = (h^{1-\alpha} A)^{\frac{1}{1-\alpha}} \left(\frac{\gamma}{n+\delta} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}} \quad (16)$$

Que é similar a:

$$y^{EE} = h \times [A^{\frac{1}{1-\alpha}} \left(\frac{\gamma}{n+\delta} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}] \quad (16.1)$$

Essa equação deixa claro que o estado estacionário está diretamente relacionado à h , que é a produtividade por trabalhador. A partir da equação (16.1), deduz-se a equação (17), que demonstra a relação entre as rendas per capita dos países:

$$\frac{y_i^{EE}}{y_j^{EE}} = \frac{h_i \times [A^{\frac{1}{1-\alpha}} \left(\frac{\gamma}{n+\delta} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}]}{h_j \times [A^{\frac{1}{1-\alpha}} \left(\frac{\gamma}{n+\delta} \right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}]} \quad (17)$$

A partir da equação acima, fica evidente que, o diferencial da renda entre os países, tudo mais constante, é determinado pelo nível de capital humano. O impacto do diferencial de produtividade dos trabalhadores pode ser verificado através de um exemplo de dois países. Supondo que dois países, i e j , possuem o mesmo valor de A , γ e n , mas diferentes valores de h . O país j possui uma média de anos de escolaridade de 2 anos e o país i uma média de 12 anos. O nível de renda por trabalhador em um país sem escolaridade é h_0 . Portanto, o nível de produção por trabalhador acima da produção dos trabalhadores sem escolaridade é, no país j e no primeiro ano, como visto na tabela 2, 13,4% por ano, somando um total de 28,6%.

$$h_j = 1,134^2 h_0 = 1,286 h_0 \quad (18)$$

Já o país i possuiria, quanto a produção por trabalhador, nos primeiros 4 anos, aumento de 13,4% por ano, nos próximos 4 anos, 10,1% por ano e, nos últimos 4, 6,8% por ano. Assim, os 12 anos de estudo propiciariam um h_j de

$$h_j = 1,134^4 \cdot 1,101^4 \cdot 1,068^4 \cdot h_0 = 3,161 \cdot h_0 \quad (19)$$

Utilizando a equação (17), pode-se comparar a renda per capita dos dois países utilizando o nível de capital humano

$$\frac{y_i^{EE}}{y_j^{EE}} = \frac{h_i \times [A^{1-\alpha} \left(\frac{\gamma}{n+\delta}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}]}{h_j \times [A^{1-\alpha} \left(\frac{\gamma}{n+\delta}\right)^{\frac{\alpha}{1-\alpha}}]} = \frac{h_i}{h_j} = \frac{3,161 \cdot h_0}{1,286 \cdot h_0} = 2,47 \quad (20)$$

No exemplo, o país j possuiria uma renda de 1,286 vezes o nível de renda de países que possuiriam 0 anos de escolaridade. Já o país i possuiria 3,161 vezes a renda de países com essa mesma escolaridade. Sendo assim, o país i possuiria um nível de renda de 2,47 vezes o nível de renda do país j. Através deste exemplo, nota-se a importância do nível educacional na determinação da renda per capita de um país e, porque existe uma diferença entre estas nos diferentes países.

3.3 Teoria da Sinalização

O modelo de Sinalização elaborado por Michael Spence em 1974 e apresentado por Varian (2006, p.755) é comumente estudado na economia em matérias relacionadas à assimetria de informações. Antes dos agentes econômicos firmarem um contrato de trabalho, ocorre o problema econômico conhecido como seleção adversa.

A seleção adversa no mercado de trabalho diz respeito à falta de informação que as empresas possuem do candidato que irá se candidatar a uma vaga de trabalho e a informação prestada pelo candidato a essa vaga. O candidato a determinado emprego possui informações privadas em que ele pode ou não informar ao se candidatar a determinada vaga, de maneira que ele poderá informar somente o que for conveniente para si. A empresa, por outro lado, fica restrita às informações prestadas pelo candidato. Dessa maneira, a escolha do candidato pode não estar condicionada a todo o conjunto de informações disponíveis existentes e, mesmo se possuísse, poderia não saber qual candidato é mais adequado às atribuições desejadas.

O modelo de sinalização supõe que existem dois tipos de trabalhadores no mercado de trabalho, os capazes e os incapazes. Os capazes possuem um produto marginal de a_2 e os incapazes possuem um produto marginal de a_1 .

Se as empresas possuíssem a informação sobre se os trabalhadores são capazes ou incapazes, não haveria problema de assimetria de informação. Se o trabalhador fosse capaz, assumindo que o preço do produto é igual a 1, ele receberia um salário igual a seu produto marginal, a_2 , enquanto que os incapazes receberiam o salário de a_1 .

Como as empresas não possuem a informação sobre a qualidade dos trabalhadores, a empresa deveria oferecer um salário médio a seus trabalhadores, $w = (1-b)a_1 + ba_2$, sendo b a proporção de trabalhadores que são capazes. Caso todos trabalhadores aceitassem trabalhar por esse salário, não haveria problema de seleção adversa.

A suposição chave do modelo é a de que as pessoas podem adquirir algum sinal, como a educação, capaz de se diferenciarem entre os dois tipos. Sejam e_1 e e_2 as quantidades de educação obtidas pelos trabalhadores incapazes e capazes, respectivamente. Supondo que os trabalhadores dos dois tipos possuam custos totais diferentes para adquirir a educação, sendo o custo c_1e_1 o custo de adquirir educação para os incapazes e c_2e_2 o custo dos capazes. Esses custos envolvem todos os tipos de custos, inclusive o custo de oportunidade.

Supondo de maneira extrema, a título de simplificação do modelo, que a educação não altera a produtividade do trabalhador. Supondo, ainda, que o custo de adquirir educação é maior para os incapazes de maneira que $c_2 < c_1$. Seja e^* o nível de renda que satisfaz a desigualdade:

$$\frac{a_2 - a_1}{c_1} < e^* < \frac{a_2 - a_1}{c_2} \quad (21)$$

Como $a_2 > a_1$ e $c_1 > c_2$, existe um nível educacional e^* que todos os trabalhadores capazes irão escolher, e receberão um salário a_2 . Os trabalhadores de incapazes, por sua vez, irão adquirir 0 de educação e receberão um salário de a_1 . Sendo assim, o nível educacional escolhido pelo trabalhador sinaliza perfeitamente seu tipo.

Dado que os custos dos trabalhadores incapazes seriam c_1e^* e que o benefício seria o aumento de salário $a_2 - a_1$, eles não teriam incentivos a adquirir o mesmo nível de educação que os trabalhadores capazes, devido a desigualdade

entre $c_1 e^* > a_2 - a_1$. De forma semelhante, pode-se afirmar que os trabalhadores capazes adquiririam o nível educacional e^* , de forma que se verifica que $c_2 e^* < a_2 - a_1$.

Assim, se todos os trabalhadores capazes escolherem o nível educacional e^* e os trabalhadores incapazes escolherem 0 de educação, chegar-se-á a um nível de salário de equilíbrio. A suposição de que os custos são diferentes para os dois tipos de trabalhadores é que torna possível este equilíbrio.

O equilíbrio a que se chega é ineficiente do ponto de vista social. Os trabalhadores capazes adquirem educação para se diferenciarem dos incapazes, mas esta aquisição não aumenta sua produtividade. Desse modo, a produção no equilíbrio com sinalização é a mesma do que se não houvesse sinalização. Nesse modelo, portanto, a aquisição da educação gera um benefício do ponto de vista privado, porque os trabalhadores capazes passam a receber um salário maior que o médio que seria sem sinalização. Todavia, a aquisição da sinalização é um desperdício do ponto de vista social.

Embora neste modelo a educação seja ineficiente do ponto de vista social, a suposição da não geração de aumento de produtividade não é amplamente aceita. Este modelo, inclusive, pode ser formulado de forma que acrescenta a produtividade da educação nele, tornando-se mais razoável.

4. A EDUCAÇÃO E SEU FINANCIAMENTO NO BRASIL

Este capítulo abordará o financiamento da educação, no contexto brasileiro, um país federativo. Para isso, serão expostos os fundamentos que regem esse sistema e os programas governamentais de financiamento da educação: o FUNDEF de 1998 a 2006 e o FUNDEB que iniciou em 2007 e vigora até hoje. Abordar-se-á, ainda, a origem e a distribuição dos recursos entre diferentes esferas governamentais: União, estados e municípios, destacando o Rio Grande do Sul neste contexto.

4.1 O Sistema Federativo Brasileiro e a Educação

O Brasil é um sistema federado e suas características podem ser visualizadas na Constituição de 1988, que afirma que “a República Federativa do Brasil é formada pela União indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal.” (art. 1º da Constituição). Para Cury (2010), ao se estruturar assim, o Brasil passa a ser regido pelo princípio da cooperação recíproca, de acordo com os artigos 1º, 18, 23 e 60, § 4º, I da Constituição Federal. Através destes dispositivos, a Constituição Federal criou um sistema de repartição de competências e atribuições legislativas entre os integrantes da federação, reconhecendo sua autonomia própria. A repartição de competências entre os diferentes entes federados ocorre de forma descentralizada e articulada, sendo que suas funções podem ser privativas, comuns ou concorrentes.

No que diz respeito à educação, a Constituição de 1967 não vinculava um valor mínimo que deveria ser destinado a este fim. No ano de 1983 entrou em vigor a chamada Emenda Calmon, uma emenda Constitucional, que previa um mínimo de recursos do total de impostos arrecadados que deveriam ser gastos com educação: 13% dos recursos da União e 25% dos estados e municípios. A destinação dos recursos deveria ser feita para todos os graus escolares.

Com a chegada da Constituição de 1988 foi consolidada a mudança ocorrida no financiamento da educação. O artigo 212 da Constituição de 1988 afirmava que a União deveria aplicar não menos de 18% e os estados e o distrito federal no mínimo 25% do total da arrecadação dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, a Carta Magna postula que os municípios devem atender prioritariamente o ensino fundamental e infantil e os estados, prioritariamente os ensinos fundamental e médio.

O Estado do Rio Grande do Sul optou e dispôs em sua Constituição Estadual de 1989 por destinar um percentual mínimo ainda maior que o exigido pela Constituição Federal para a educação. O artigo 202 da Constituição do Rio Grande do Sul estabelece que o mínimo de recursos destinados a manutenção e desenvolvimento do ensino não poderiam ser menores que 35% do total da arrecadação de impostos.

Embora existisse essa definição do mínimo a ser aplicado na educação, dificilmente esse percentual era efetivado na prática. Isso muito se deveu a hiperinflação observada no Brasil antes de 1994. Nos balanços gerais do Estado do Rio Grande do Sul anteriores a 1994, pode-se ver que o total que era orçado para a educação não se verifica no total de fato empenhado. Como a previsão da destinação dos recursos é feita anualmente no início do período e os valores nominais da moeda brasileira oscilavam muito, os recursos destinados a educação ficavam muito distantes dos previstos no orçamento.

A partir de 1994, com o advento do Plano Real e conseqüente controle inflacionário, a previsibilidade das receitas e despesas fez com que se pudesse cumprir o que está estabelecido nas Constituições Federal e Estadual. A partir de então, foram feitos diversos planos para a educação, como a Lei das Diretrizes e Bases (LDB). A LDB foi criada em 1996 e dividiu a educação em Básica e Superior. A educação básica é formada pela educação infantil, fundamental e ensino médio e a educação superior não tem subdivisões.

A partir de 1994 emergiu um novo problema da educação: a diferença da capacidade financeira existente entre os estados e municípios. Se por um lado temos estados e municípios com baixa população jovem que precisa de educação e

com altas rendas, por outro, existem estados e municípios com excesso de população jovem e com pouca capacidade de financiar a educação. Nesse contexto, seria necessária uma política mais equitativa de recursos para financiar a educação, fazendo com que governos estaduais e municipais recebessem um volume de recursos destinados a educação de acordo com a demanda educacional.

Em 1996 foi criado o Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEF. O contexto educacional no Brasil em 1996 não era muito favorável, com cerca de apenas 85% das crianças de 7 a 14 anos matriculadas no sistema de ensino. Durante o FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006, esse número passou para cerca de 97,8% das crianças de 7 a 14 anos matriculadas, evidenciando a importância deste programa de financiamento para o panorama educacional brasileiro.

Com o término do prazo do FUNDEF em 2006, o governo federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Este novo fundo ampliou os níveis de ensino atingidos, contemplando não apenas o ensino fundamental e infantil, como o ensino médio, educação especial e a educação de jovens e adultos.

4.1.1 Gasto com Educação Pública no Brasil

O Brasil, nos últimos anos, vem aumentando o total despendido em educação, financiado por recursos públicos. De maneira agregada, o gasto em educação dos governos municipais, estaduais e federal, em 2009, se deu conforme a tabela 3 abaixo:

Tabela 3 – Evolução do Gasto em Educação no Brasil de 2002 a 2009 a preços constantes de 2009

Ano	Municípios	Estados	União	TOTAL
2002	37.390.029.303	43.786.768.725	24.954.419.956	106.131.217.984
2003	41.338.213.182	58.053.693.089	21.236.077.330	120.627.983.602
2004	37.722.251.439	54.016.832.054	20.151.283.117	111.890.366.610
2005	36.075.626.641	53.112.381.124	20.017.637.072	109.205.644.837
2006	43.124.427.534	59.597.561.626	21.179.529.816	123.901.518.976
2007	55.316.679.194	64.200.726.047	25.305.264.911	144.822.670.152
2008	58.883.634.350	73.152.054.714	27.350.086.062	159.385.775.127
2009	61.937.211.559	70.573.752.076	36.679.526.521	169.190.490.156

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Consolidação das Contas Públicas de 2002 a 2009 disponibilizado pelo Tesouro Nacional

Os gastos observados acima foram postos em uma base fixa de 2009 para se observar o gasto real, deflacionado. Foi utilizado como índice de inflação o IGP-DI. Ao se observar a tabela 3, nota-se um aumento significativo dos gastos no período.

Os municípios passaram de um total despendido de cerca de R\$ 37 bilhões gastos em 2002 em educação para R\$ 62 bilhões em 2009, aumento de 66%. Embora nos anos de 2004 e 2005 os gastos na educação tenham diminuído em relação ao patamar estabelecido em 2003, houve um incremento significativo nos anos de 2006 e 2007, principalmente neste último, que coincide com o primeiro ano de funcionamento do FUNDEB.

Os estados, por sua vez, tiveram um aumento percentual dos gastos de 61%, ou, em números absolutos, um aumento de R\$ 27 bilhões. Esse aumento percentual é um valor próximo ao observado pelos municípios. Além disso, como nos municípios, nos anos de 2004 e 2005 houve uma diminuição dos gastos em relação a 2003, mas nos anos de 2006 e 2007 houve aumentos significativos em relação aos anos anteriores a estes.

A União também aumentou seus gastos nestes oito anos. Os gastos efetuados pela União passaram de um total de R\$ 25 bilhões em 2002 para R\$ 37 bilhões em 2009, aumento de 47%. Nota-se que de 2002 a 2008, a União havia aumentado o total gasto percentualmente em 10%, sendo que somente em 2009

ocorreu um incremento significativo de R\$ 9 bilhões, passando para um aumento, quando comparado com 2002, de 47%.

Em um nível agregado, os gastos públicos com educação, que é definido como a soma dos gastos públicos em educação das três esferas governamentais, totalizou, em 2009, R\$ 169 bilhões. Quando visto a preços constantes, o total gasto passou de R\$ 106 bi para R\$ 169 bi, representando um aumento de 59%.

4.1.2 Distribuição por Esfera de Governo do Total Gasto em Educação

Como pôde ser visto na tabela 3, as três esferas do governo participam do financiamento público da educação. Entretanto, cada ente federado possui uma participação no gasto total, como pode ser visto na tabela 4 abaixo:

Tabela 4 - Percentual do gasto em educação por ente federado

Ano	Municípios	Estados	União	Total
2002	35,2%	41,3%	23,5%	100%
2003	34,3%	48,1%	17,6%	100%
2004	33,7%	48,3%	18,0%	100%
2005	33,0%	48,6%	18,3%	100%
2006	34,8%	48,1%	17,1%	100%
2007	38,2%	44,3%	17,5%	100%
2008	36,9%	45,9%	17,2%	100%
2009	36,6%	41,7%	21,7%	100%

Fonte: Elaboração Própria com base nos dados da Consolidação das Contas Públicas da Federação de 2002 a 2009 do Tesouro Nacional

Nota-se que destes 100% gastos, os municípios tiveram sua participação gradativamente diminuída até 2005, aumentando um pouco em 2006, chegando a 34,8%. Entretanto foi em 2007, que a sua participação aumentou de maneira mais significativa, passando a compor 38,2% do total. Esse aumento deu-se com a perda de participação dos estados na composição total, que caiu cerca de 4%, enquanto a

União permaneceu relativamente estável. Esse período de mudanças foi no mesmo ano de início do FUNDEB.

Já os estados possuíam uma distribuição muito próxima a 48% nesses anos de FUNDEF, à exceção de 2002, em que a participação foi menor. A partir de 2007, no entanto, a participação dos estados caiu de maneira acentuada, passando a ser de 44,3%. A diminuição relativa ocorrida nos estados ocorreu devido ao aumento dos gastos no ensino fundamental por parte dos municípios. Essa mudança pode ser vista nas tabelas 5 e 6 abaixo.

Cada ente possui um nível de ensino preferencial, sendo o ensino infantil preferencial dos municípios, ensino médio dos estados, o ensino fundamental de ambos. Em 2006, último ano do FUNDEF, o gasto por nível de ensino, apresentou o seguinte panorama:

Tabela 5 - gasto em educação por nível de ensino em 2006

Nível de Ensino	Municípios		Estados		União		Total
	Total Mun.	%	Total Estados	%	Total União	%	
Ensino Fundamental	25.242.915	51,9%	21.123.604	43,4%	2.278.639	4,7%	48.645.158
Ensino Médio	217.589	3,4%	6.110.377	94,4%	143.071	2,2%	6.471.037
Ensino Profissional	131.798	7,7%	482.759	28,2%	1.098.857	64,1%	1.713.413
Ensino Superior	407.275	3,1%	3.388.968	25,8%	9.328.752	71,1%	13.124.995
Educação Infantil	5.197.396	97,9%	66.466	1,3%	44.164	0,8%	5.308.026
Educação de Jovens e Adultos	349.221	22,0%	638.152	40,2%	600.910	37,8%	1.588.283
Educação Especial	197.751	37,1%	264.255	49,6%	71.124	13,3%	533.129
Demais Subfunções	3.555.015	14,8%	16.708.254	69,5%	3.770.721	15,7%	24.033.990
Total	35.298.958	34,8%	48.782.835	48,1%	17.336.238	17,1%	101.418.031

Fonte: Adaptado da Consolidação das Contas Públicas da Federação de 2006 do Tesouro Nacional

No ano de 2006, o ensino fundamental era financiado, em sua maioria, pelos estados e municípios. Os municípios representavam 51,9% dos gastos nesta modalidade de ensino, enquanto os estados, 43,4% e a União apenas 4,7%. Já no ensino médio, 94,4% dos gastos foram feitos pelos estados da federação. Os municípios foram responsáveis por 97,9% do total investido na educação infantil no ano de 2006.

Em 2009, ano referente ao último relatório disponível da Consolidação das Contas Públicas da Federação, disponibilizado pelo Tesouro Nacional, os dados se apresentam da seguinte forma:

Tabela 6 - gasto em educação por nível de ensino em 2009

Nível de Ensino	Municípios		Estados		União		Total
	Total Mun.	%	Total Estados	%	Total União	%	
Ensino Fundamental	44.615.718	59,4%	29.742.537	39,6%	723.620	1,0%	75.081.875
Ensino Médio	449.086	3,7%	11.241.006	93,4%	344.071	2,9%	12.034.163
Ensino Profissional	195.629	4,7%	1.411.250	33,6%	2.589.250	61,7%	4.196.130
Ensino Superior	647.755	3,0%	5.664.097	26,0%	15.498.052	71,1%	21.809.904
Educação Infantil	9.272.497	96,9%	248.151	2,6%	45.667	0,5%	9.566.315
Educação de Jovens e Adultos	387.916	28,9%	613.305	45,8%	339.143	25,3%	1.340.364
Educação Especial	306.440	30,4%	595.373	59,1%	106.144	10,5%	1.007.957
Demais Subfunções	6.062.170	13,7%	21.058.033	47,7%	17.033.579	38,6%	44.153.782
Total	61.937.212	36,6%	70.573.752	41,7%	36.679.527	21,7%	169.190.490

Fonte: adaptado da Consolidação das Contas Públicas da Federação de 2009 do Tesouro Nacional

Os níveis de educação que mais dispõem recursos são distribuídos de acordo como sugere a constituição. Os municípios em 2009, foram responsáveis por cerca de 97% dos recursos destinados à educação infantil e 59,4% dos do ensino fundamental. Já os estados foram os principais financiadores do ensino médio: 93,4% da verba gasta com o ensino médio. Além deste nível de ensino, os estados contribuem com 39,6% para o ensino fundamental, evidenciando o financiamento em colaboração com os municípios.

A modalidade de ensino que mais chama a atenção em sua evolução na distribuição dos recursos por ente federado é o ensino fundamental. Os gastos no ensino fundamental efetuados pelos municípios em 2006 representavam 51,9% do total gasto nesta modalidade. Em 2009 este percentual havia passado para 59,4%, aumento de mais de R\$ 19 bilhões. Os estados, por sua vez, passaram de 43,4% para 39,6%, embora o total gasto tenha aumentado. Os dados mostram que o financiamento do ensino fundamental está cada vez mais sob responsabilidade dos municípios, com a conseqüente queda da participação dos estados.

4.1.1 Relevância do FUNDEF e FUNDEB

Para financiar a educação pública o governo conta com diversas fontes de recursos, sendo alguns exemplos o FUNDEB, salário-educação, recursos próprios dos entes federados, convênios, dentre outros. Dentro destas fontes de recursos, duas merecem receber destaque pela relevância no financiamento nacional da educação: o FUNDEB e seu antecessor, o FUNDEF.

A tabela 7 abaixo ilustra a relevância e a evolução do total distribuído pelo FUNDEF e FUNDEB em relação ao total que os municípios e estados gastaram em educação. Para a construção da tabela 7 utilizou-se o maior número de anos possíveis em que se tinham os dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional.

Tabela 7 - Gasto do FUNDEF e FUNDEB em relação ao gasto total em educação dos estados e municípios

R\$ mil				
	Ano	Total Estados + Municípios	Total FUNDEF e FUNDEB	%
FUNDEF	2004	66.161.415	28.596.881	43,2%
	2005	72.123.812	32.744.776	45,4%
	2006	84.081.793	35.915.790	42,7%
FUNDEB	2007	101.537.207	46.923.554	46,2%
	2008	121.022.630	63.711.020	52,6%
	2009	132.510.964	72.932.715	55,0%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional das transferências aos Estados e da Consolidação das Contas Públicas da Federação

A criação do FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, aumentou o percentual vinculado à arrecadação de determinados impostos, além de contar com o acréscimo de outros. Dessa forma, a partir de 2007, o percentual do total destinado ao FUNDEB em relação ao total que os governos estaduais e municipais gastam em educação é muito representativo. No ano de 2006, último ano em que vigorou FUNDEF, os estados e municípios gastaram aproximadamente R\$ 84 bilhões e o

fundo representava cerca de 43% deste total. No ano de 2007, o total passou a ser de 46%, subindo para 53% e 55% nos anos de 2008 e 2009, respectivamente.

Esses dados permitem visualizar a relevância do FUNDEF e FUNDEB no financiamento da educação nacional. Em 2009, o fundo representava mais da metade de todo valor gasto em educação pelos estados e municípios e, devido a este motivo, algumas características e conseqüências serão observadas na seqüência com maior nível de detalhes.

4.1.3 FUNDEF e FUNDEB

O FUNDEF e FUNDEB são fundos de natureza contábil. Tratam-se de fundos de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, totalizando 27 fundos), formado por recursos estaduais e municipais que são provenientes de determinados impostos e de complementação de recursos da União. O período de duração do FUNDEF foi de 1998 a 2006, enquanto o do FUNDEB é um programa planejado para compreender o período de 2007 a 2020, sendo que entrou em exercício pleno em 2010.

A grande modificação do FUNDEB para o FUNDEF foi a introdução de outros níveis educacionais em seu critério de distribuição e a ampliação de recursos para seu financiamento. O FUNDEF abrangia somente alunos matriculados no ensino fundamental, enquanto o FUNDEB acrescenta a educação infantil, o ensino médio, educação especial e a educação de jovens e adultos.

O FUNDEF era composto por 15% da arrecadação de impostos dos próprios estados e municípios, que são: FPM, FPE, ICMS e IPI exp. Além desses impostos, a União complementa os estados e municípios que não atingem o mínimo nacional estipulado. Do total arrecadado, é disposto que 60% dos recursos devem ser destinados para o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

A ampliação das fontes de recursos do FUNDEB se fez necessária para atender o aumento do número de matrículas. Dessa forma, ampliou-se a fonte de financiamento do programa do seu antecessor. A formação dos recursos do

FUNDEB é de 20% do FPE, FPM, ICMS, IPIexp, ITCMD, IPVA, ITRm e LC 87/96. Além desses, a União complementarará os estados e municípios com recursos próprios.

Assim, os governos estaduais e municipais contribuem para a formação dos fundos de acordo com o percentual determinado de cada um dos impostos citados, formando um total de 27 fundos, um por estado. No FUNDEF, a União contribuiu com os estados para que eles atingissem o valor mínimo por aluno estipulado em lei. No FUNDEB, União contribui transferindo recursos próprios, destinando no ano de 2007 R\$ 2 bilhões, em 2008 R\$ 3,2 bilhões, em 2009 R\$ 5,1 bilhões, e, a partir de 2010, a União deve transferir 10% do total que os estados e municípios contribuirão.

4.2 Distribuição de Recursos do FUNDEF e FUNDEB

Como já foi descrito neste trabalho, O FUNDEF e o FUNDEB são formados por fontes de recursos das três esferas de governo: federal, estadual e municipal. A distribuição dos recursos é feita para os estados e municípios de acordo com o número de matrículas existente em cada nível de ensino abrangido pelo fundo e por coeficientes de distribuição. Como os estados e municípios se diferem nos dois aspectos, o total que cada um destes entes contribui e recebe, são diferentes. Deste modo, serão mostradas essas diferenças financeiras ocorridas com as implementações dos fundos nos governos estaduais e mais especificamente, do estado do RS e seus municípios. Entretanto, primeiramente serão mostradas as transferências realizadas pela União aos estados e municípios.

4.2.1 Transferências da União para estados e municípios

Para garantir o mínimo de recursos por aluno determinado pelo FUNDEF e FUNDEB através de publicações anuais, o governo federal realiza transferências para os estados e municípios. Na tabela 8 a seguir, é apresentado o total transferido pela União de 2007 a 2010, anos de vigor do FUNDEB.

Tabela 8 - Transferências da União para complementação do FUNDEB

UF	2007		2008		2009		2010	
	Municípios	Estados	Municípios	Estados	Municípios	Estados	Municípios	Estados
Alagoas	70.209	26.876	79.659	32.800	133.883	58.410	155.095	68.575
Amazonas	-	-	12.297	10.091	32.943	28.776	85.551	74.218
Bahia	287.272	107.874	500.962	226.731	726.905	383.006	908.998	451.346
Ceará	225.578	56.982	317.503	102.098	476.912	179.301	504.192	179.418
Maranhão	449.500	127.597	593.676	201.768	824.953	316.507	798.015	290.843
Pará	356.628	137.062	511.446	245.802	728.057	354.588	748.722	355.164
Paraíba	16.870	10.916	24.887	17.700	64.237	49.831	63.360	45.429
Pernambuco	24.040	14.317	98.491	69.033	254.167	193.562	204.526	151.135
Piauí	71.472	29.207	87.276	42.080	167.761	96.353	174.655	94.068
Total	1.501.569	510.831	2.226.196	948.104	3.409.818	1.660.332	3.643.114	1.710.196

Fonte: Tesouro Nacional

Nota-se que apenas 9 estados receberam recursos federais de complementação do fundo. Além desta constatação, observa-se que todos estados que receberam recursos federais são do Nordeste e Norte, regiões mais pobres do país. Em virtude das transferências da União funcionarem deste modo, torna-se evidente que há uma política voltada ao favorecimento de estados e municípios mais pobres que não possuem condições financeiras de garantir o estabelecido a partir de recursos próprios.

4.2.2 Contribuição e Recebimento dos recursos do FUNDEF e FUNDEB

Para ilustrar a desigualdade entre o total contribuído e o recebido destes fundos, foram selecionados alguns governos estaduais (não englobando os governos municipais) do país no ano de 2006 e 2009, último ano em que vigorou o FUNDEF e terceiro ano do FUNDEB, respectivamente. As tabelas 9 e 10 fazem essa ilustração. Como pode ser visto, há uma desigualdade entre o total das transferências recebidas pelos governos estaduais e o total que é descontado de suas receitas para a formação do FUNDEF. Dentro do total recebido, alguns estados contam com a contribuição da União e, mesmo assim, são deficitários. Foram excluídos alguns estados da tabela¹.

Tabela 9 - Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEF em 2006

R\$ mil			
UF	Recebimento FUNDEB (a)	Contribuição FUNDEB (b)	Diferença (a-b)
AC	158.603	210.967	(52.364)
AL	124.098	365.751	(241.653)
AM	314.877	526.778	(211.901)
AP	173.111	203.168	(30.056)
BA	444.996	1.376.031	(931.035)
CE	160.963	771.655	(610.692)
ES	295.018	515.912	(220.893)
GO	470.487	661.878	(191.391)
MA	193.296	561.484	(368.188)
MG	1.921.892	2.201.879	(279.987)
MS	260.037	394.560	(134.523)
MT	350.280	474.917	(124.638)
PA	255.273	706.305	(451.032)
PB	240.272	414.579	(174.306)
PI	116.323	336.285	(219.962)
PR	986.921	1.248.315	(261.395)
RN	229.097	429.265	(200.168)
RR	143.566	148.143	(4.577)
RS	1.187.989	1.510.627	(322.638)
SC	629.637	795.824	(166.187)
SE	167.320	336.653	(169.334)
TO	221.418	296.582	(75.165)

Fonte: Elaboração Própria - Execução Orçamentária dos Estados – Tesouro Nacional

¹ Na execução orçamentária dos estados disponibilizada no meio eletrônico do Tesouro Nacional não haviam dados suficientes e, no caso do DF o total contribuído era igual ao distribuído, para que se pudesse proceder estas análises para os estados brasileiros que não constam na tabela.

Conforme a análise da tabela, verifica-se que todos os estados mostrados na tabela 9 em 2006 recebiam recursos inferiores aos valores contribuídos. O Rio Grande do Sul, por exemplo, em 2006 contribuiu para formação do FUNDEF em R\$ 1,5 bilhão e, com base nas 775 mil matrículas observadas pelo censo escolar em 2005 e utilizadas para o critério de distribuição em 2006, o estado recebeu R\$ 1,2 bilhão.

Já em 2009 podem ser observados os seguintes dados de distribuição e recebimento do FUNDEB:

Tabela 10 – Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEB em 2009

UF	R\$ mil		
	Recebimento FUNDEB (a)	Contribuição FUNDEB (b)	Diferença (a-b)
AC	299.808	383.128	(83.320)
AL	353.070	646.175	(293.105)
AM	625.788	917.842	(292.054)
AP	315.751	376.700	(60.949)
BA	1.678.147	2.298.601	(620.454)
ES	582.378	984.490	(402.113)
MA	750.092	1.035.213	(285.122)
MG	3.846.123	4.039.994	(193.871)
PA	967.387	1.286.124	(318.737)
PB	567.448	766.909	(199.461)
PE	1.272.043	1.685.745	(413.702)
PI	446.702	630.197	(183.495)
PR	2.152.764	2.316.823	(164.060)
RN	472.127	744.411	(272.284)
RO	413.180	537.816	(124.636)
RS	2.415.909	2.660.532	(244.623)
SC	1.255.867	1.514.608	(258.741)
SE	358.671	599.852	(241.181)
TO	420.636	523.261	(102.624)

Fonte: Elaboração Própria - Execução Orçamentária dos Estados – Tesouro Nacional

No ano de 2009, os 19 estados listados² na tabela 10 acima contribuíram através das deduções dos impostos para a constituição do FUNDEB, valores superiores aos recebidos.

Através destes dados apresentados, mostra-se que o FUNDEF e FUNDEB foram importantes mecanismos de transferência de recursos, principalmente dos estados para os municípios para financiar a educação. Além das transferências entre estados e municípios existem diferenças entre os próprios municípios, que abaixo será apresentado alguns casos no RS.

4.2.3 Contribuição e Recebimento dos Recursos do FUNDEF e FUNDEB no RS

O governo do estado do RS, assim como outros governos estaduais brasileiros, também contribui para a formação do fundo de tal forma que recebe menos que a contribuição. Nos últimos 4 anos do FUNDEF e dos 3 primeiros anos do FUNDEB, o panorama de contribuições e receitas dos dois fundos assim se apresenta:

Tabela 11 - Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEF no RS de 2003 a 2009

Ano	R\$ mil						
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Recebimento	966.847	1.006.251	1.174.188	1.187.989	1.477.791	2.128.677	2.415.909
Contribuição	1.512.992	1.614.581	1.462.160	1.510.627	1.785.426	2.405.754	2.660.532
Diferença	(546.145)	(608.330)	(287.972)	(322.638)	(307.635)	(277.076)	(244.623)

Fonte: Execução Orçamentária dos Estados – Tesouro Nacional

A tabela 11 acima demonstra que o governo do estado do RS apresentou saldo deficitário, no que diz respeito aos recursos do FUNDEF e FUNDEB, nos anos que vão de 2003 a 2009. Em 2004 foi o maior déficit apresentado pelo estado nos

² Os estados de SP, RJ, RR, MT, GO, DF, MS e CE não estão na tabela por não evidenciarem de forma clara a parcela de seus recursos destinada ao FUNDEB, segundo a execução orçamentária disponibilizada no site do Tesouro Nacional.

anos mostrados, com uma contribuição de R\$1,6 bilhão e um recebimento de R\$ 1 bilhão, ou seja, um saldo negativo de mais de R\$ 600 milhões. Entretanto, como não houve aporte de recursos federais para o FUNDEF e FUNDEB no RS, pode-se afirmar que os recursos que o governo estadual perdeu, os municípios gaúchos ganharam.

4.2.4 Contribuição e Recebimento dos recursos do FUNDEB nos municípios do RS

Para ilustrar o caso dos municípios gaúchos foram selecionados apenas 13 deles utilizando-se critérios de escolha, dado que trabalhar com todos seria inviável, pois o RS possui 496 municípios. Desse modo, foram selecionados os 11 municípios que possuíam em 2009 a maior população e o município com a maior renda per capita do estado: Triunfo³.

Tabela 12 - Diferença entre o total contribuído e recebido de recursos do FUNDEB nos municípios do RS em 2009

Municípios	População	Matrículas (a)	Deduções FUNDEB R\$ (b)	Recebimento FUNDEB R\$ (c)	Diferença R\$ (c-b)	R\$ b/a	R\$ c/a
Triunfo	25.374	4.609	21.761.968	9.067.106	- 12.694.862	4.722	1.967
Porto Alegre	1.436.123	57.335	149.330.975	110.439.666	- 38.891.308	2.605	1.926
Caxias do Sul	410.166	37.498	59.160.287	72.844.257	13.683.970	1.578	1.943
Canoas	332.056	30.479	47.035.670	58.340.250	11.304.580	1.543	1.914
Gravataí	269.446	28.172	32.362.227	53.088.731	20.726.504	1.149	1.884
Rio Grande	196.337	19.829	20.186.041	38.354.200	18.168.159	1.018	1.934
Santa Maria	268.969	19.627	19.900.720	38.199.274	18.298.554	1.014	1.946
Pelotas	345.181	27.426	21.778.711	53.929.135	32.150.424	794	1.966
São Leopoldo	211.663	25.090	19.620.593	48.250.166	28.629.573	782	1.923
Novo Hamburgo	257.746	26.558	20.264.771	51.093.279	30.828.507	763	1.924
Viamão	260.740	25.623	13.944.058	49.523.772	35.579.714	544	1.933
Alvorada	213.894	21.572	10.948.923	40.957.160	30.008.236	508	1.899

Fonte: Finanças do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios - 2009 - Tesouro Nacional

³ O município de Triunfo possuía uma renda per capita de R\$ 168.333 em 2008, enquanto a segunda maior renda per capita do estado era de Pinhal da Serra, com uma renda per capita de apenas R\$ 61.753.

Nos municípios apresentados pela tabela 14 acima, apenas 2 municípios contribuíam para o FUNDEB mais do que recebiam de volta, Triunfo e Porto Alegre, os outros apresentavam saldos positivos.

O município de Triunfo é um caso emblemático para o estado do RS, pois possui um PIB muito alto e um número relativamente baixo de habitantes. Assim, a contribuição para o FUNDEB é alta e a receita proveniente deste para o município, não. Através da coluna b/a na tabela, pode-se observar que o total que foi descontado do município para o FUNDEB dividido pelo número total de matrículas no mesmo é R\$ 4.722, valor acima de qualquer outro município observado na tabela. Após a redistribuição dos recursos, cada município fica com um valor médio de pouco mais de R\$ 1900. A comparação destes dois valores demonstra que Triunfo teria uma quantidade de recursos muito superior caso não houvesse o FUNDEB.

Nos municípios de Viamão e Alvorada por outro lado, observam-se características opostas a de Triunfo. Alvorada possui uma população 8,4 vezes maior que a de Triunfo e uma das piores rendas per capita dos municípios do estado. O município de Viamão possui características semelhantes, também possui uma renda per capita muito baixa se comparada aos outros municípios e possui uma população 10,3 vezes maior que a de Triunfo. Através da tabela é possível notar que esses dois municípios juntos somam em população 474.634 e contribuem cerca de R\$ 25 milhões, enquanto Triunfo possui uma população de 25.374 e contribui com valor de aproximadamente R\$ 22 milhões. Através destes dados notam-se as discrepâncias existentes entre esses municípios.

A coluna b/c da tabela mostra o total contribuído em relação à quantidade de matrículas. Para o município de Alvorada, essa relação foi de R\$ 508, enquanto que para o município de Viamão foi de R\$ 544, valores muito abaixo dos R\$ 4.722 de Triunfo. Após a redistribuição desses valores, Alvorada e Viamão possuem R\$ 1899 e R\$ 1933 para gastar com cada aluno, valores muito acima dos observados antes da redistribuição, evidenciando a transferência implícita de recursos dos municípios de maior capacidade financeira para os de menor capacidade.

Já Porto Alegre é a cidade mais populosa do estado e com o maior PIB. Entretanto, este é o município que possui a maior perda bruta com FUNDEB, mas isso ocorre porque o volume de impostos que ele arrecada é muito alto e seu recebimento dos valores não é da mesma magnitude.

Após a redistribuição dos recursos deste fundo, todos os municípios recebem valores proporcionais ao número de matrículas e aos coeficientes de distribuição, ficando o total destinado a cada município em relação ao número de matrículas muito próximos um dos outros.

CONCLUSÃO

Esse trabalho buscou analisar as transferências intergovernamentais existentes na educação e, mais especificamente do FUNDEF e FUNDEB, de tal forma que foram mostradas características do federalismo fiscal e transferências intergovernamentais e os aspectos econômicos da educação no Brasil.

No primeiro capítulo foram abordadas duas das principais teorias do federalismo fiscal que justificam a descentralização, a teoria de Tiebout e Oates. A seguir, foram apresentados os principais benefícios e problemas da descentralização. Para complementar o capítulo, foram apresentadas as transferências intergovernamentais, os conceitos de desequilíbrio vertical e horizontal, que está intimamente ligado a redistribuição dos recursos, que no caso brasileiro são feitas, dentre outros, pelo FUNDEF e FUNDEB, que são tratadas no último capítulo. Ainda neste capítulo são introduzidas as características desejáveis das transferências intergovernamentais, além de suas classificações.

O segundo capítulo aborda os aspectos econômicos da educação: o funcionamento do mercado da educação e duas das principais teorias de sua importância econômica. Primeiramente são mostrados os principais custos e benefícios de se educar e a demanda e oferta deste mercado. A seguir é mostrada a teoria de crescimento econômico com capital humano, que afirma que países com maiores níveis de estudo possuem maiores rendas *per capita*s. Em seguida é apresentada a teoria de sinalização, onde é suposto que a educação não traz aumento de produtividade, mas é um instrumento de sinalização para o mercado.

O terceiro capítulo busca mostrar como a federação brasileira é composta e dividida. Em seguida é mostrado como a educação se apresentava antes e após a Constituição Federal de 1988 e a importância dos programas para financiá-la. A partir de então, são apresentados os gastos do Brasil em educação nas três esferas de governo nos últimos anos, a participação de cada esfera de governo no financiamento da educação, o nível de ensino financiado por cada ente e é introduzido o FUNDEF e FUNDEB, através de sua importância. Logo após, são mostradas as diferenças financeiras que ocorrem entre os estados brasileiros, a

diferença entre o que cada um transfere para os fundos e os valores que recebem de volta, evidenciando que existe uma clara transferência de recursos dos estados para os municípios para financiar a educação. Esses dados mostram que o programa fez com que os estados apresentados perdessem recursos e, embora devesse contar com o apoio da União, apenas estados pobres recebem essa complementação. Por fim, é contextualizado o RS e apresentado o caso de alguns de seus municípios. Demonstrou-se que municípios com alta renda e poucas matrículas, como o caso do município de Triunfo, contribuem com parcela de sua arrecadação para a formação do FUNDEB e recebem deste fundo, valores muito aquém do contribuído. Já municípios com muitas matrículas e população mais pobre, contribuem com valores baixos de sua arrecadação e recebem valores muito superiores a este.

Como foi mostrado no trabalho, o Brasil conta com a participação de todos entes federados no processo de financiamento público da educação, ou seja, é financiado de forma descentralizada, mas com fundos centralizados, o que contribui para uma melhor função alocativa do estado como foi visto no capítulo 1. O total de recursos públicos destinados a educação vem aumentando de maneira significativa, fato que vem consolidando o reconhecimento do governo quanto a importância de uma sociedade com educação para se desenvolver. Ao observar o gasto público em educação, os programas FUNDEF e FUNDEB merecem destaques por abrangerem boa parte destes recursos. Através destes, o governo federal conseguiu fazer uma política nacional da educação, vinculando percentuais de arrecadação dos estados e municípios, ou seja, estados e municípios mais ricos contribuem com maior volume de recursos e, os mais pobres, contribuem com menos. Enquanto que o critério para a distribuição destes recursos é por demanda educacional, muitas entes mais pobres recebem valores destes fundos maiores que os contribuídos.

Dessa forma, as transferências do FUNDEF e FUNDEB, que na classificação de Mendes, Miranda e Cosio quanto à condicionalidade são consideradas condicionais e obrigatórias e, quanto as contrapartidas são consideradas equalizadoras, exercem um papel fundamental para a educação brasileira, ajudando a diminuir desequilíbrios verticais, mas principalmente os desequilíbrios horizontais. Embora esse tipo de transferência possua a característica indesejável da perda de

autonomia na destinação dos recursos por parte dos estados e municípios, traz como vantagem a redistribuição de recursos, diminuindo a discrepância que seria natural devido às diferentes capacidades financeiras dos estados e municípios em financiar a educação com recursos próprios.

Conforme foi exposto, a educação, segundo a teoria do capital humano, exerce um papel muito relevante para a produtividade das pessoas e este progresso proporciona um aumento da renda média da população e da renda agregada do país. Assim, a preocupação com um mecanismo capaz de garantir uma quantidade mínima de recursos por estudante, que é feita pelo FUNDEB, independentemente da capacidade financeira da região em que ele esteja situado, torna-se de grande importância.

BIBLIOGRAFIAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 24, de 1983.**

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006.**

BRASIL. **Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996.**

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientação do FUNDEB.** Brasília: 2008. 92 p. Disponível em <<http://www.fnde.gov.br/index.php/arq-fundeb/2585-manualorientacaofundeb/download>> Acesso em 25/05/2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de Orientação do FUNDEF.** Brasília: 2003, 4 Ed. 44 p. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>> Acesso em 25/05/2011.

CURY, C. R. J. A Questão Federativa e a Educação Escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. SANTANA, Wagner. **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO, março de 2010. 300 p.

DUARTE, Angelo José M.; SILVA, Alexandre M. Angelo et al. Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde. **Textos para discussão n.1451**, IPEA: setembro de 2008.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público.** São Paulo: Atlas, 1994.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Claudia. **Finanças Públicas.** 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

GUEDES, K.P. e GASPARINI, C.E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil, **Economia Aplicada**, v. 11, n. 2, pp. 303-323. 2007.

JONES, Charles I. **Introdução ao crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MANKIWI, G. ROMER, D. WEIL, D. A contribution to the empirics of economic growth. **Quarterly Journal of Economics**, v. 107, May 1992. p. 408-409.

MENDES, M., MIRANDA, R.B. de, COSSIO, F. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. **Consultoria Legislativa do Senado Federal**, Texto para Discussão 40, Abril. 2008.

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 421-461.

PIANCASTELLI, M. BOUERI, R. LIMA, E. P. DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL, HARMONIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando. **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PRADO, Sergio. **A questão fiscal na Federação Brasileira**: diagnósticos e alternativas. Brasília, DF: CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Escritório no Brasil, mar. 2007.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p.5-17, 1995.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIO GRANDE DO SUL. **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989**.

STIGLITZ, Joseph E. **Economics of the Public Sector**. 3. ed. Nova Iorque: W.W. Norton & Company, 2000.

TESOURO NACIONAL. **Transferências Constitucionais a Estados e Municípios**. Disponível em <
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp> Acesso em 02/06/2011.

TIEBOUT, C. M. A pure Theory of Local Government Expenditure. **Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416-424, 1956.

VARIAN, Hal R.. **Microeconomia: Princípios Básicos**. Tradução da 7ª Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006.

VASCONCELLOS, Lígia. Economia da Educação. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo. **Economia do Setor Público**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 402-418.

VELOSO, Fernando. 15 anos de Avanço na Educação no Brasil: Onde Estamos? In: GIAMBIAGI, Fabio. et al. **Educação Básica no Brasil: Construindo o País do Futuro**. São Paulo: Campus, 2009.

WEIL, David N. **Economic Growth**. International Edition, 2 Ed. New York: Pearson Education, 2009.