

FEDERALISMO, DESIGUALDADE TERRITORIAL E O FUNDEB

Raimundo Luiz Silva **Araujo** – USP

INTRODUÇÃO

Analisando o perfil das receitas municipais no período de 1996 a 2006 Arretche (2010) conclui que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades.

Partindo desta afirmação o presente artigo investiga o comportamento das receitas municipais no período de 2006 a 2009, verificando possíveis efeitos da criação do FUNDEB nas finanças municipais e variações do peso das transferências condicionadas universais.

Minha análise é que a criação do FUNDEB teve impacto positivo na redistribuição de recursos via transferências reguladas pela União, reforçando o papel indutor deste ente federado na diminuição das desigualdades territoriais.

MUNICIPIOS E FEDERALISMO

A Constituição Federal de 1988 foi marcada pela tensão entre centralização versus descentralização administrativa. O processo constituinte foi marcado por pressões para que as decisões políticas e a prestação de serviços públicos fossem descentralizadas.

Para Abrúcio (2010) no plano das políticas públicas nossa Constituição foi erguida sobre cinco pilares: a) busca da universalização das políticas; b) democratização da gestão estatal; c) profissionalização da burocracia; d) descentralização preferencialmente em prol da municipalização; e e) preocupação com a interdependência federativa. Teria sido inaugurado um novo federalismo, cujo principal mote seria a descentralização, “processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização” (ABRUCIO, 2010, p. 46).

A interdependência federativa foi tratada pela Carta Magna, estando expressa em pelo menos três aspectos: na definição de medidas de combate à desigualdade, na manutenção de poder legislativo nas mãos da União para propor políticas nacionais e na proposição de mecanismos de cooperação entre os entes federados. Porém, a implementação desta engenharia foi problemática e vem sofrendo revisões no decorrer dos anos.

Mesmo não comungando da visão de que 1988 inaugurou um novo federalismo, Cruz (2009) reconhece que a Constituição foi um marco na reorganização do federalismo brasileiro. Esta reorganização se baseou na definição de

“(…) um sistema mais claro de transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades básicas da população sob sua responsabilidade.” (CRUZ, 2010, p.86)

Resgatando as contribuições de Camargo (2001) e Furtado (1999) a autora vislumbra um federalismo, que no seu nascimento, surge de maneira distinta ao seu congêneres americano. Enquanto nos EUA o pacto federativo nasceu de baixo para cima, no Brasil ele nasceu de cima para baixo, no processo de desintegração do estado unitário. Por isso, alerta para o fato de que federalismo brasileiro não deve ser utilizado como sinônimo de descentralização.

A utilização dos conceitos federalismo e descentralização como se fossem sinônimos é criticado por Blume e Voigt (2011). Estados federais e unitários tanto podem centralizar quanto descentralizar algumas atividades. Entretanto, nos estados unitários a decisão de descentralizar pode ser revogada se o governo central assim o desejar, pois o poder de decisão permanece neste nível de governo.

Assim o federalismo seria uma característica a nível constitucional e descentralização descreveria uma escolha política pós-constitucional. Uma estrutura federativa não pode ser considerada uma condição necessária para políticas de descentralização. Contudo, os indicadores de descentralização são mais estáveis ao longo do tempo em governos federativos do que nos unitários, por que as constituições possuem mais estabilidade no tempo do que as escolhas políticas, as quais dependem das preferências dos governantes.

Uma contribuição para a compreensão deste processo é dada por Stepan (1999), que trabalha o conceito de federalismo associado a sistemas democráticos e que constrói uma espécie de continuum para classificar os tipos de federalismo. Em um extremo estaria o federalismo cujo propósito foi o de “unir” (*come together*), no qual os entes soberanamente aderiram ao sistema sem perder suas identidades individuais (EUA, a Suíça e a Austrália). Na outra extremidade estaria o federalismo cujo propósito é “manter a união” (*hold together*), com fortes traços unitários e no qual a mudança foi motivada pela necessidade de

manutenção da união, transferindo poder aos entes subnacionais e transformando seus estados unitários em federações (Bélgica, a Espanha e a Índia). Ainda relaciona mais um tipo, denominado de “federalismo de ajuntamento”, o qual seria motivado por um poder coercitivo centralizador, com o objetivo de unir um Estado plurinacional (antiga URSS).

Concordo com Cruz (2009) de que o Brasil estaria mais próximo do segundo caso descrito acima, principalmente com o seu resgate dos argumentos de Furtado (1999), para quem o federalismo brasileiro está ligado às aspirações de desenvolvimento em distintas áreas. O peso maior na definição do seu formato foi o da dependência econômica de certas regiões com respeito a outras. As características desiguais do desenvolvimento das diversas regiões é uma marca constitutiva do federalismo brasileiro, o qual não convive com características de plurinacionalidades ou distinções religiosas que justificassem o modelo.

Concordo com Arretche (2010), que ao criticar a análise de que a “natureza particular do federalismo brasileiro” afetaria negativamente a efetividade do Estado Brasileiro, propõe incluir como parte essencial do debate a questão das desigualdades territoriais e as relações da União com os governos subnacionais. A necessidade de garantir o equilíbrio da representação das *e* nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho do federalismo implantado em nosso país.

A origem da centralização no Brasil deve ser buscada na desigualdade entre as jurisdições para desempenhar adequadamente funções governativas, pois esta característica deu origem à centralização na União das funções tributárias, de planejamento e de execução de políticas.

O discurso de que a descentralização propiciaria controle político de oligarquias locais tidas como atrasadas e corruptas justificou as medidas de centralização em 1930 e 1964. Saindo da superfície explicativa, devemos buscar fatores explicativos no processo de crescimento econômico concentrado nas regiões Sul e Sudeste e nas políticas sociais nacionais que estiveram inspiradas nos valores normativos do modelo conservador, sendo que os direitos estavam vinculados à inserção no mercado formal de trabalho.

O desenvolvimento nacional foi baseado em respostas centralizadoras diante dos desafios da penetração e integração territoriais. E as altas taxas de crescimento econômico foram acompanhadas de elevada desigualdade na distribuição espacial e social da riqueza.

As políticas atuais de redução das desigualdades territoriais combinam a histórica trajetória centralizadora do país com as reformas fiscais e políticas que foram sendo empreendidas desde a Constituição de 1988. E para construir políticas compensatórias das desigualdades territoriais e sociais foi utilizada a sólida tradição de regulação federal (ARRETCHE, 2010).

Está correta a afirmação de que a descentralização da execução de políticas é compatível com a centralização da autoridade, mesmo em estados federativos. A questão de “quem deve fazer o quê” se superpõe à questão de “o quê deve ser feito”. Por isso, não é suficiente apenas a análise dos gastos, sem que seja considerada a estrutura regulatória das finanças subnacionais. É possível ocorrer uma descentralização fiscal, como a estabelecida na Constituição de 1988, e isso ser compatível com um governo central mantendo o poder de decisão sobre as bases tributárias e sobre o perfil das políticas que serão implementadas.

Assim, no Brasil a característica é de “o governo central regular os gastos ou restringir a autonomia por meio de transferências condicionadas e regulação da arrecadação mediante a imposição de condições para a obtenção de empréstimos por parte dos governos subnacionais” (CRUZ, 2009, p.69).

A Constituição Federal de 1998 aprofundou o papel dos governos subnacionais no gasto público e na provisão de serviços. Porém, as decisões de arrecadação tributária, alocação de gasto e execução de políticas públicas ficaram largamente afetadas pela regulação federal. Os constituintes de 1988 criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto conferidas aos governos subnacionais. Eles não criaram um ambiente institucional que congelasse a distribuição original de autoridade, pois não estabeleceram exigências de mobilização de supermaiorias para alteração das regras do jogo.

DESIGUALDADES TERRITORIAIS

Arretche (2010) parte do pressuposto de que estados federativos não são antitéticos à redução das desigualdades entre jurisdições, mas isso requer centralização da autoridade política, pois redistribuição territorial só pode ser alcançada pelo nível nacional, por que “em estados federativos que centralizem a formulação de políticas executadas pelas unidades constituintes e que contem com um sistema jurisdicional de transferências, é possível encontrar redução das desigualdades territoriais” (ARRETCHE, 2010, p. 593).

O objetivo central do seu trabalho, utilizando a relação central-local como variável central, foi testar a proposição relativa aos efeitos deletérios das instituições federativas brasileiras sobre a produção de políticas públicas.

O arcabouço jurídico brasileiro determina que a autoridade tributária dos governos subnacionais seja regida por regras federais homogêneas. Os governos locais não estão autorizados a coletar impostos livremente e sua autoridade tributária está limitada à definição das alíquotas de arrecadação destes impostos.

As transferências constitucionais, que podem ser federais ou estaduais, possuem grande importância e são regidas por critérios distintos de distribuição e podem ser federais ou estaduais. O Fundo de Participação dos Municípios - FPM funciona de maneira inversamente proporcional à população e à receita per capita do respectivo estado, possuindo claro sentido redistributivo. Os repasses estaduais tem por base o princípio da devolução tributária e parte significativa do montante a ser distribuído deve ser calculada segundo a arrecadação em cada jurisdição. No caso do ICMS, dos 25% que devem ser repartidos com os municípios, 75% serão distribuídos de acordo com o valor adicionado em cada cidade e apenas 25% são utilizados em políticas que minimizem as desigualdades.

É necessário estudar de maneira separada uma categoria específica de transferências, denominada de *condicionadas universais*. Estas estão vinculadas a políticas específicas e são um componente recente das políticas de redução das desigualdades territoriais. Na área educacional foram criados fundos contábeis cuja distribuição opera no âmbito de cada estado. Governos subnacionais são obrigados a depositar 20% de suas receitas de impostos¹ e transferências e este recurso retorna para o estado e para todos os municípios de acordo com as matrículas da respectiva rede de ensino.

Arretche (2010) apresenta resultados de uma pesquisa que desagregou as receitas municipais e testou o impacto de cada uma delas na redução das desigualdades territoriais. Utilizando dados do Banco de Informações Municipais do Centro de Estudos da Metrópole, as finanças municipais foram desagregadas em cinco grupos para comparação: 1. *Arrecadação Própria (AR)*; 2. *Arrecadação Própria + Transferências Constitucionais (TC)*; 3. *Arrecadação Própria + Transferências Constitucionais + Transferências Condicionadas Universais*; 4. *Arrecadação Própria + Todas as Transferências*; e 5. *Receita Total*. O período analisado foi de 1996 a 2006.

Convertendo os dados em valores per capita, a autora identificou que se dependessem apenas da arrecadação própria a receita média teria girado em torno de R\$ 100,00 per capita. As transferências constitucionais são significativas, elevando esta receita para R\$ 800,00 per capita. As transferências condicionadas universais acrescem R\$ 200,00 per capita. As demais transferências, dentre as quais estão incluídas as negociadas e emendas parlamentares, acrescentam outros R\$ 200,00 per capita.

A autora considera o efeito destas últimas “marginal, muito pouco expressivo quando comparado ao das demais modalidades de transferência” (ARRETCHE, 2010, p. 599). Tal afirmação deve ser relativizada. Os dados apontam para a pouca relevância dos recursos arrecadados pelos municípios, o que os tornaria dependentes das transferências da União e dos Estados. E mostram o forte peso de transferências constitucionais e condicionadas, as quais não são repassadas obedecendo a uma lógica de barganha. Porém, uma transferência negociada que represente 16,6% do total dos recursos disponíveis não pode ser simplesmente considerada “marginal”, principalmente pelo fato de que parte significativa dos recursos é de livre utilização, não possuindo as amarras institucionais das transferências condicionadas universais.

Em alguns aspectos estes dados são corroborados por pesquisa realizada por Bremaeker (2010). Utilizando apenas os dados de 2008, ele demonstrou o peso pequeno dos recursos próprios e a importância das receitas transferidas.

Tabela 01 - Composição das Receitas Municipais (per capita) por região - 2008

Regiões	Rec. Orçament	Rec. Tributária	Rec. Transf	Outras Receitas
Norte	1.098,73	104,90	910,09	83,74
Nordeste	1.058,35	86,37	878,31	93,67
Sudeste	1.675,41	365,80	1.013,04	296,57
Sul	1.486,73	211,18	966,82	308,73
Centro-oeste	1.492,04	174,65	1.105,78	211,61
Brasil	1.414,95	231,26	965,20	218,49

Fonte: MF/STN - 2008 (amostra de 5048 municípios). Elaboração de Bremaeker, 2010.

O peso das “outras receitas” é de 15,44%, percentual muito próximo do encontrado por Arrecthe para as “transferências negociadas”, que foi de 16,66%.

Estes dados ilustram que os números médios brasileiros escondem profundas desigualdades regionais. A região Norte possui apenas 45% da capacidade tributária média brasileira e o Nordeste apenas 37%. As receitas transferidas diminuem esta distância em

relação à média nacional nas receitas totais para 77,6% no Norte e 74,7% no Nordeste, confirmando a importância da ação federal e estadual.

Um dado importante encontrado por Arretche é que as transferências constitucionais condicionadas universais tiveram crescimento após a edição de regras federais na saúde e da aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, implantado em todo o país em 1998.

A análise destes dados fundamentou a conclusão da autora de que a União cumpre de maneira clara um papel de redução das desigualdades de receitas entre os municípios. Os dados

“não confirmam a proposição de que as jurisdições mais ricas são aquelas que mais se beneficiam do papel redistributivo da União. Mais que isto, a redução das desigualdades não está associada a negociações políticas, orientadas à formação de coalizões de apoio ao presidente. Em vez disso, esta opera segundo mecanismos altamente previsíveis, posto que regulados por regras constitucionais ou infraconstitucionais” (ARRETCHE, 2010, p. 602).

Identificou um claro padrão de desigualdade de gasto entre as políticas implementadas pelos municípios brasileiros. Encontrou uma menor desigualdade de gasto nas áreas de saúde e educação que a registrada nas políticas não reguladas, nas quais identificou grande disparidade nos valores de gasto per capita.

A desigualdade é menor nas políticas que sofrem regulação federal e a combinação de regulação de receita e despesa municipais tem como efeito uma maior uniformidade de gasto nestas políticas. Isso, em termos teóricos, significa afirmar que a redução das desigualdades territoriais supõe que a União exerça de forma simultânea funções regulatórias e redistributivas.

As conclusões do estudo contraditam as afirmações da produção acadêmica sobre o federalismo brasileiro. Em primeiro lugar, a pesquisa não confirma a proposição de que o federalismo brasileiro possa ser adequadamente descrito como autárquico e desprovido de coordenação, pois há clara prioridade nos gastos com saúde e educação, beneficiando os mais pobres. Também não foi encontrado um federalismo predominantemente

competitivo, pois o papel da União opera na redução das desigualdades de receita entre as jurisdições.

A terceira conclusão é instigante. Segundo Arretche

“(…) há um *trade-off* entre a redução das desigualdades territoriais e a plena autonomia dos governos locais. O papel redistributivo do governo federal parece ser uma condição para reduzir desigualdades interjurisdicionais de receita e, por conseqüência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação. Na ausência das transferências, a capacidade dos municípios brasileiros para prover serviços públicos seria altamente desigual” (Idem, p. 611).

FUNDEF E FUNDEB

Uma das políticas que se destacam na análise de Arretche e que ajudam a explicar o crescimento da importância das denominadas transferências condicionadas universais é o FUNDEF.

Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14, que obrigou os estados e os municípios a aplicarem pelo menos 60% dos recursos vinculados a manutenção e desenvolvimento do ensino nas suas redes de ensino fundamental. Para viabilizar a nova regra constitucional (transitória e com validade de dez anos), foram criados fundos contábeis estaduais, os quais bloquearam os recursos oriundos das principais transferências e impostos e os distribuiu de acordo com as matrículas registradas no censo escolar.

Este mecanismo operou uma mini-reforma tributária no âmbito de cada estado, transferindo recursos dos estados para os municípios e entre os municípios com maior arrecadação para aqueles com menor participação no bolo tributário, mas com participação relevante na oferta das matrículas.

Uma das conseqüências da implementação do FUNDEF foi uma acelerada municipalização dos serviços educacionais, especialmente da educação infantil e do ensino fundamental, mesmo que este último fosse de atribuição concorrente entre estados e municípios. Vários autores avaliaram de maneira crítica os resultados deste processo (Rosar, 1997; Oliveira, 1999; Pinto, 2002; Souza e Faria, 2003; Arelaro, 1999; Araújo, 2007). Dados sistematizados por Araújo (2005) mostram que até a década de 90 a participação municipal no total de matrículas do ensino fundamental oscilava em torno de 30%. Em 1996 este percentual estava em 32,96%. Em 1998, ano da implantação nacional do

FUNDEF a participação municipal saltou para 42,23% e em 2000 os municípios passaram a ter mais matrículas que a rede estadual (46,74% contra 44,25%).

Os defensores do processo de municipalização consideravam que ele poderia “aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais” (ABRUCIO, 2010, p. 46). Porém, os resultados do processo de municipalização não foram os esperados.

Abrucio (2010) destaca três resultados negativos: a) Dependência financeira ou a escassez de recursos para dar conta das demandas dos cidadãos; b) Baixa capacidade administrativa; e c) Males que atrapalham a democratização municipal, dentre eles o clientelismo, a prefeiturização e a baixa participação política no controle das políticas. Considerar tais características como resultado da municipalização é temerário. Estas características poderiam ser classificadas como prováveis causas dos limites dos processos de descentralização em nosso país. O próprio autor citado afirma que a posição de ente federado conquistada pelos municípios não foi plenamente absorvida pela maioria das municipalidades “uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo” (Idem, p. 47).

Estas desigualdades inter e intrarregional decorrem da assimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente. Para Oliveira e Souza (2010) apenas em 1996, com o FUNDEF, “estabelece-se um critério mais razoável para a divisão dos recursos vinculados, de modo a que, minimamente, se articulasse aportes financeiros às respectivas responsabilidades”. (OLIVEIRA e SOUZA, 2010, p. 17).

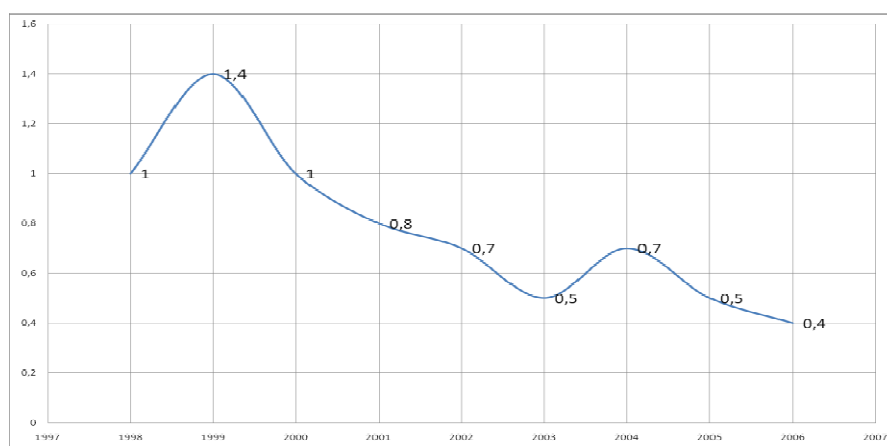
Para Abrúcio (2010), a questão da interdependência federativa foi tratada pela Constituição de 1988 quando a Carta definiu medidas de combate à desigualdade entre os entes, a manutenção de um grande poder legislativo para a União propor políticas nacionais e na proposição de mecanismos e instrumentos de cooperação entre os níveis de governo para a produção de políticas públicas, aspecto previsto de maneira geral pelo seu artigo 23.

A regulamentação do referido artigo ainda é uma pendência federativa. Na educação há responsabilidades concorrentes, como no caso do ensino fundamental, além de existir entes federados oferecendo etapas educacionais atribuídas a outros entes.

A preocupação com o enfrentamento da desigualdade territorial aparece no texto da Emenda Constitucional nº 14 de forma explícita. No parágrafo 3º do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) está descrito o compromisso da União com a diminuição da distância entre o valor por aluno disponível entre cada fundo estadual, prevendo auxílio financeiro federal. No parágrafo 4º é apresentada a preocupação com a equidade, ou seja, com o estabelecimento de um quantitativo de insumos educacionais que todo cidadão brasileiro deveria ter disponível.

No artigo 6º da Lei nº 9424/1996 foi estabelecida uma fórmula de cálculo dos valores a serem repassados pela União a título de complementação aos fundos estaduais. Esta complementação era fundamental para aumentar o efeito de combate à desigualdade territorial. Sem isso o formato do FUNDEF não afetaria a desigualdade territorial entre os estados mais ricos e os mais pobres.

Gráfico 01 – Comportamento da complementação da União no FUNDEF (em bilhões)



Fonte: FNDE/MEC. Reelaborada pelo autor.

Durante todo o período de vigência do FUNDEF o governo central interpretou de forma questionável a forma de cálculo prevista na legislação e os valores repassados foram diminuindo de importância no decorrer dos anosⁱⁱ. O ano de 1999 foi o de maior participação (4,3% do total dos recursos depositados no fundo). O ponto mais baixo foi registrado em 2006, quando esta participação significou apenas 0,9%.

Vazquez (2007), analisando as características do FUNDEF no combate as desigualdades interestaduais, concluiu que o fundo não conseguiu estabelecer uma política de correção das desigualdades interestaduais. Isso se deveu “à baixa participação da União, que não estabeleceu um valor mínimo aluno/ano capaz de corrigir as desigualdades

interestaduais, o que implicaria necessariamente mais recursos federais no financiamento do ensino fundamental” (VAZQUEZ, 2007, p.270).

Conforme os dados sistematizados por Arretche (2010) o impacto das transferências condicionadas universais, dentre elas o FUNDEF, é significativo e crescente, especialmente no período de 2003 a 2006. Porém, a fraca participação da União na sustentação do FUNDEF diminuiu seus efeitos equalizadores.

Em 2006 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. O desenho institucional do FUNDEB representa uma continuidade do modelo anterior, ou seja, são mantidos os fundos contábeis estaduais e o bloqueio de parte dos recursos vinculados à educação. E manteve-se a redistribuição dos recursos tendo por base as matrículas de cada ente federado.

Porém, o FUNDEB introduziu modificações neste desenho. A cobertura foi ampliada para toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e não mais apenas o ensino fundamental. E o montante bloqueado passou de 15% para 20% e ampliou o escopo de impostos participantes, ficando de fora apenas os impostos arrecadados pelos municípios (ARAÚJO, 2011, p. 06).

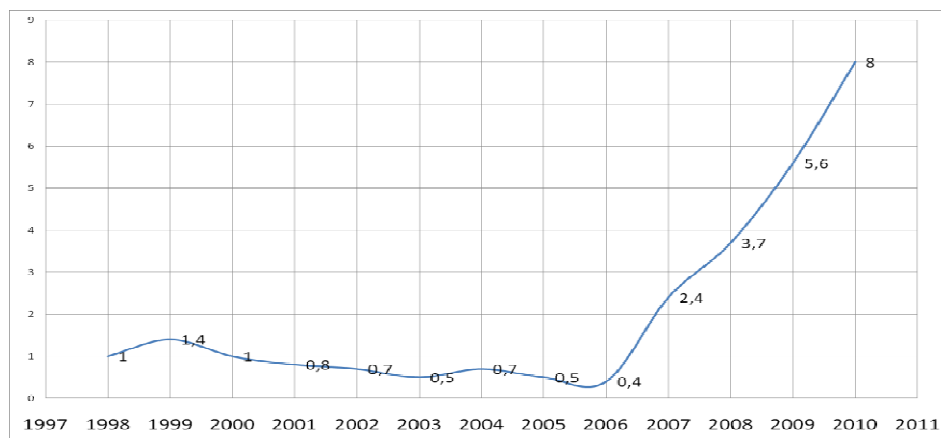
Uma das principais diferenças é o formato de participação da União. A Emenda Constitucional nº 53 optou por um formato que garantisse uma elevação significativa da contribuição financeira da União e, ao mesmo tempo, coibisse possíveis descumprimentos.

Ao invés de uma fórmula matemática sujeita a diversas interpretações, o texto constitucional inseriu três características da participação da União no novo fundo: 1ª) Durante o período de transição de implantação do FUNDEB (três primeiros anos) a participação seria equivalente a 2 bilhões, 3 bilhões e 4,5 bilhões; 2ª) A partir do quarto ano esta participação passaria a ser percentual equivalente a no mínimo dez por cento do valor depositado pelos estados e município; e 3ª) Autorizou a utilização de até 10% do valor definido de complementação para aplicação em programas nacionais que incidam na qualidade do ensino.

Araújo (2007 e 2011) apresentou dados que ilustram o quão conflituosa foi a aprovação deste desenho institucional. Uma atualização dos dados apresentados sobre a

complementação da União no FUNDEF, comparando-os com os três primeiros anos do FUNDEB é suficiente para ilustrar a mudança qualitativa desta participação.

Gráfico 02 – Comportamento da complementação da União FUNDEF/FUNDEB (em bilhões)



Fonte: FNDE/MEC. Reelaborada pelo autor.

A participação percentual da União em relação ao total de recursos depositados no novo fundo saltou de 0,9% em 2006 para 4,2% em 2007, 5% em 2008 e 7% em 2009. Este formato pode aumentar a eficácia da participação da União na diminuição das desigualdades territoriais. Enquanto em 2006 apenas dois fundos estaduais receberam apoio financeiro (Pará e Maranhão), em 2009 este número passou para nove fundos estaduais (Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco, Paraíba, Bahia e Alagoas).

FUNDEB E DESIGUALDADE TERRITORIAL

Para verificar o efeito da aprovação do FUNDEB na participação das transferências condicionadas universais nas finanças municipais, sistematizei os dados de receitas municipais coletados pela STN dos anos de 2006 a 2009. Estes dados foram desagregados da seguinte forma: 1) Arrecadação Própria (Receita Tributária); 2) Arrecadação Própria + Transferências Intergovernamentais (União e Estados); 3) Arrecadação Própria + Transferências Intergovernamentais + Transferências Condicionadas Universais; e 4) Total de Receitas Correntes.

Foram considerados como Transferências Condicionadas Universais os recursos repassados pela União via Sistema Único de Saúde (SUS), Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e os repasses

estaduais do fundo da saúde. Além disso, foram acrescidos os valores recebidos via FUNDEF (2006) e FUNDEB (demais anos).

O estudo abrange o último ano de vigência do FUNDEF e o período de transição do FUNDEB, sendo que no último ano o percentual de recursos bloqueados pelo fundo já havia alcançado o seu limite constitucional.

Registro que os efeitos gerais nas finanças estaduais e municipais do FUNDEB são semelhantes ao que ocorreu na vigência do FUNDEF, ou seja, há uma migração maior de recursos dos estados para os municípios. A tabela abaixo demonstra este efeito nos anos selecionados.

Tabela 02 - Comportamento das receitas municipais no FUNDEF e FUNDEB

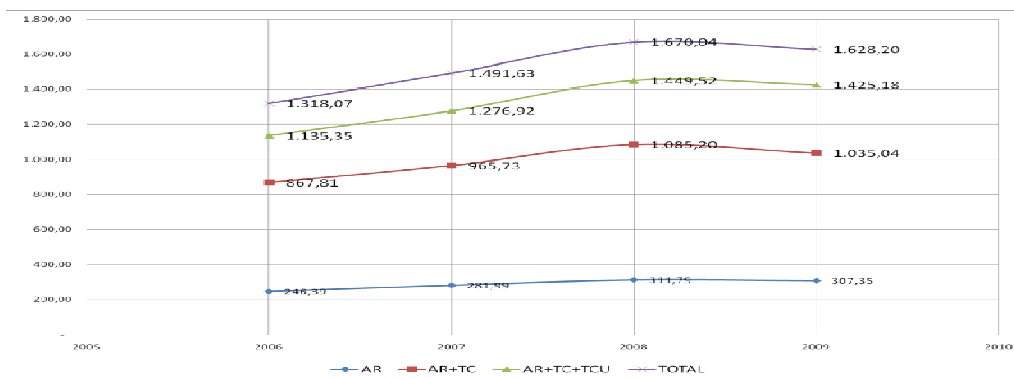
	2006	2007	2008	2009
DEPOSITO	13.835.448.142,37	17.296.228.445,72	20.933.150.918,87	23.534.840.715,59
RECEITA	24.422.184.433,68	29.241.598.080,21	35.598.003.493,48	40.315.275.992,15
SALDO	10.586.736.291,30	11.945.369.634,49	14.664.852.574,62	16.780.435.276,56

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

Minha análise encontrou comportamento semelhante ao detectado pelo estudo de Arretche (2010), pelo menos em termos gerais. A arrecadação própria correspondeu a R\$ 246,39 per capita em 2006 e evoluiu para R\$ 307,35 per capita em 2009, representando um crescimento de 24,7% no período estudado. As transferências constitucionais representavam um acréscimo de R\$ 621,42 per capita em 2006 e passaram a crescer R\$ 727,69 em 2009 (crescimento de 17,1%). As transferências condicionais universais representavam um acréscimo de R\$ 267,54 em 2006 e passaram para R\$ 390,13 em 2009 (crescimento de 45,8%). As outras receitas não consideradas pelos cálculos realizados representavam R\$ 182,72 em 2006 e passaram para R\$ 203,02 em 2009, crescendo apenas 11,1%.

Foram justamente as transferências condicionadas universais que mais contribuíram para o crescimento do gasto per capita total das receitas municipais no período estudado. Estas receitas passaram de R\$ 1318,07 em 2006 para R\$ 1628,20 (crescimento real de 23,5%).

Gráfico 03 – Receitas Municipais per capita 2006 a 2009



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

No final de 2008 iniciou-se uma crise econômica mundial, que trouxe consequências ao comportamento das receitas municipais. Analisando a queda ocorrida no valor per capita entre 2008 e 2009 é possível medir o impacto de cada um dos componentes desagregados. Todas as receitas tiveram queda. A arrecadação própria caiu 1,4%, as transferências constitucionais caíram 4,6%, mas as condicionadas universais caíram apenas 1,7%. No geral, as receitas municipais per capita caíram 2,5%.

Há pelo menos duas explicações para a diferenciação dos percentuais de redução: 1) As medidas de enfrentamento da crise econômica tomadas pelo governo central, especialmente a redução de alíquotas de impostos vinculados à produção de bens de consumo, afetando o volume de recursos do FPM; 2) A impossibilidade legal de ocorrer cortes dos recursos destinados à complementação da União ao FUNDEB.

Um componente que ajuda na explicação deste crescimento maior das transferências condicionadas é a mudança no formato de participação da União no FUNDEB. Os dados permitem verificar qual o valor per capita das receitas municipais que é atribuído aos recursos recebidos via o FUNDEF / FUNDEB. Esta comparação pode ajudar a mensurar as diferenças de efeitos dos dois formatos de fundo educacional.

Tabela 03 - Evolução dos valores per capita dos recursos via FUNDEF /FUNDEB

	2006	2007	2008	2009
RECEITA	24.422.184.433,68	29.241.598.080,21	35.598.003.493,48	40.315.275.992,15
PER CAPITA	134,01	165,60	201,06	216,13

Fonte: STN - 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Cálculos realizados pelo autor.

Houve um crescimento real de 61,3% nesta participação, que passou de R\$ 134,01 per capita para R\$ 216,13. Ou seja, o peso desta política condicionada por regulação federal teve expressivo crescimento no período. A participação das transferências condicionadas universais no total das receitas municipais cresceu 45,8% no período. Em 2006 o FUNDEF representava 50% do montante per capita. Em 2009 o FUNDEB representou 55%.

Tabela 04 - Evolução dos valores per capita dos recursos via SUS, FNAS e FNDE

	2006	2007	2008	2009
RECEITA	24.333.065.160,32	25.707.388.479,59	28.905.798.556,66	32.457.568.341,48
PER CAPITA	133,52	145,59	163,26	174,00

Fonte: STN - 2006 a 2009. Valores corrigidos pelo IPCA. Elaboração do autor.

Analisando o comportamento dos valores per capita dos repasses das demais transferências condicionadas universais (SUS, FNAS e FNDE) também foi detectado um crescimento real de 30,3%. Porém em percentual bem menor do que o registrado pelo FUNDEB. Assim, pode-se afirmar que a introdução de uma participação maior da União numa das políticas reguladas pelo governo central incidiu positivamente no crescimento da importância destes recursos na sustentação das receitas municipais.

ALGUMAS CONCLUSÕES

No período estudado ocorreu incremento das transferências condicionadas universais, situação que reforça o enunciado de que estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 53/2006 representou uma continuidade de uma política regulada pelo governo central. Ela manteve o direcionamento dos gastos municipais para suas responsabilidades constitucionais, mesmo que revertendo a focalização no ensino fundamental que estava presente no FUNDEF e alargando este horizonte para toda a educação básica.

A aprovação de mecanismo mais claro de participação da União no FUNDEB contribuiu para uma evolução mais rápida no montante dos recursos repassados por

transferências condicionadas universais, contribuindo para que as mesmas também alcançassem uma maior relevância no total de receitas municipais.

As demais transferências condicionadas universais cresceram 30% entre 2006/2009, enquanto que o FUNDEB teve um crescimento de 61%. Este comportamento pode ser mensurado em uma comparação do volume de recursos oriundos da política de fundos versus a arrecadação própria municipal, pois em 2006 os recursos do FUNDEB representavam 54,39% do montante arrecadado diretamente pelos municípios e em 2009 o FUNDEB passou a representar 70,31% deste montante.

A existência de uma proibição expressa ao contingenciamento dos recursos da complementação (parágrafo 3º do artigo 6º da Lei nº 11494 de 2007) ajudou a manutenção de sua importância, mesmo no período da crise econômica mundial, minimizando os efeitos deletérios deste acontecimento no combate a desigualdade territorial.

De qualquer forma, os efeitos benéficos do crescimento das transferências condicionadas universais devem ser relativizados, pois a participação destas no total de receitas municipais ainda é pequena. Em 2006 elas representavam 20,3% do total e em 2009 chegaram a 24 %.

Serão necessários estudos específicos sobre a apropriação destes recursos em cada município e em cada estrato social, pois registrar a existência de crescimento das transferências federais condicionadas não significa demonstrar um aumento do seu caráter redistributivo.

Porém, considerando o direcionamento dos recursos do FUNDEB para sete estados da região Nordeste e dois estados da região Norte, nos quais o índice de municipalização é alto e, considerando também que o atendimento da rede pública da educação básica praticamente universalizou o atendimento de crianças de seis a quatorze anos e elevou para 85% o percentual de cobertura escolar nas crianças de quatro e cinco anos, é razoável trabalhar com a hipótese de melhoria nos indicadores de igualdade territorial e social. Estas duas regiões concentram municípios com baixa capacidade de arrecadação própria, fator que aumenta a importância de alocação maior de recursos federais para diminuir as desigualdades territoriais.

A participação mais efetiva da União no FUNDEB propiciou uma diminuição das distâncias entre o valor por aluno entre os diversos fundos estaduais, mas é necessário

verificar se o perfil de arrecadação própria dos estados e municípios não esteja minimizando os efeitos desta redução. Indicações sobre a persistência desta realidade foram suscitadas pelos resultados de recente pesquisa da UNDIMEⁱⁱⁱ.

Não foram analisados os dados de 2010, mas certamente os mesmos deverão apresentar melhorias nestes indicadores. A entrada em vigor do disposto da regra que determina que a complementação da União passe a ser pelo menos 10% do montante depositado por estados e municípios no FUNDEB aumentará a participação da União e os efeitos benéficos do FUNDEB no combate à desigualdade territorial. Em 2010 o valor da complementação foi de 8,47 bilhões (valor corrigido pelo IPCA) e a previsão é de uma participação em 2011 de 8,7 bilhões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R.P.; SANTANA, W. (Orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: UNESCO, 2010. p. 39-70.

ARAÚJO, G. C. *Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil*. 2005. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

ARAÚJO, L. *Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC*. 2007. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, DF.

_____. O Federalismo Brasileiro e a Aprovação Da Emenda Constitucional N° 53 de 2006. *Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v.1, n.5, 2011. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/fineduca>.

ARELARO, L. A municipalização do ensino no Estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. de (et al). *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ARRETCHE, M. *Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995*. In: *Dados*, 52(2), 2009, p. 377-423.

_____. *Federalismo e Igualdade Territorial: uma contradição em termos*. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 53, n° 3, 2010, p. 587 a 620.

BLUME, L.; VOIGT, S. *Federalism and decentralization—a critical survey of frequently used indicators*. In: *Const Polit Econ*. 2011

BRASIL. *Emenda Constitucional n° 14*, de 12/09/1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996.

BRASIL. *Lei n° 9424*, de 24/12/1996. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1996b.

BRASIL. *Emenda constitucional n° 53*, de 19/12/2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, 20 dez. 2006.

BREMAEKER, F. *A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e municípios*. Seminário do GT Estado e Políticas Públicas da ANPED: Federalismo e Políticas Educacionais na Efetivação do Direito à Educação. Curitiba, ANPED, 2010.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S.. *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, p 306-347.

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

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do Welfare State*. In: *Lua Nova*, n° 24, 1991, p. 85-116.

FURTADO, C. *A federação por fazer*. In: *Quem és tu federação*. Brasília: *Itamaraty*, 1999. P. 39-41.

OLIVEIRA, C. A municipalização do ensino brasileiro. In: OLIVEIRA, C. *et ali*. *Municipalização do Ensino no Brasil*. Belo Horizonte: *Editora Autêntica*, 1999.

OLIVEIRA, R; SOUZA, S. Introdução. In: OLIVEIRA, R.; SANTANA, W. (Orgs). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 13-38.

PINTO, J. M. *Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)*. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 108-135, setembro/2002.

ROSAR, M. F. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema brasileiro. In: OLIVEIRA, D. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.

SOUZA, D.; FARIA, L. *Reforma do Estado, descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9394/96*. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINO AMERICANA DE SOCIOLOGIA (ALAS), 24, 2003. Arequipa, Perú. *Anais Chile: ALAS*, 2003 1 CD –ROM.

STEPAN, A. *Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos*. Rio de Janeiro, *Dados*, v.42, n.2, 1999.

UNDIME. *Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros – ano base 2009*. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF. Fev. 2012, Disponível em <http://tinyurl.com/6wnjmsw>".

VAZQUEZ, D. A. Desigualdades Interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, M. (Orgs). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

ⁱ No caso dos municípios estão excluídos desta obrigação os impostos próprios (IPTU, ISSQN, IRRF e ITBI) e as receitas da dívida ativa oriundas destes impostos.

ⁱⁱ Esta postura guarda coerência com as ideias hegemônicas na década de 1990, período marcado por ajustes fiscais e diminuição da presença do estado na prestação de serviços e na economia.

ⁱⁱⁱ A União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME realizou pesquisa amostral nas redes municipais de educação entre agosto de 2010 e fevereiro de 2011. O estudo apresenta informações sobre a permanência de distorções de valores por aluno maiores do que as registradas no FUNDEB.