

Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial
Associado à Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP)
Rua Ceará 2 • 01243-010 • São Paulo SP • Tel. (011) 3824-9633 • Fax 825-2637
www.braudel.org.br / ifbe@braudel.com.br

**DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO
FUNDAMENTAL: avaliação de resultados do
FUNDEF**

Marcos Mendes

DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: avaliação de resultados do FUNDEF¹

Marcos Mendes²

RESUMO

É analisado um caso importante no processo brasileiro de descentralização fiscal: o ensino fundamental. Mostra-se que esta área obteve avanços em função da substituição de transferências fiscais não vinculadas por transferências vinculadas, através da criação do FUNDEF. Não só houve progresso em todas as regiões do país, como também ocorreu redução de desigualdades, com os municípios mais pobres e de regiões mais atrasadas tendo uma melhor performance relativa. Não obstante, há evidências de que é justamente nesses municípios, em especial naqueles que recebem recursos complementares da União, que se concentram as fraudes e a má gestão nos recursos do FUNDEF.

INTRODUÇÃO

Desde 1988 tem ocorrido no Brasil uma grande descentralização de recursos fiscais da União para estados e municípios. Em um primeiro momento, houve transferência de recursos sem uma clara transferência de atribuições. O resultado foi, em primeiro lugar, o desequilíbrio fiscal da União. Além disso, a ampla liberdade de aplicação dos recursos recebidos por estados e municípios nem sempre levou ao investimentos em áreas estratégicas como saúde pública e ensino fundamental.³

Uma correção de rota começou a ser esboçada em meados dos anos 90. Um dos principais instrumentos desse ajuste foi a vinculação de parte dos recursos transferidos aos estados e municípios, com destaque para o ensino fundamental.⁴ A criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) representou não só a vinculação de transferências mas também de receitas próprias dos governos subnacionais ao gasto com a educação pública de 1ª a 8ª série.

O presente artigo pretende avaliar se esta vinculação de recursos fiscais se traduziu efetivamente em aumento na qualidade e quantidade dos serviços públicos municipais de ensino fundamental. Inicia-se o texto com uma descrição do mecanismo do FUNDEF, indicando como se deu a vinculação de recursos, quais os principais objetivos dessa política e quais as possíveis falhas existentes. Nas duas seções seguintes são analisados dados do Censo Escolar, que é realizado anualmente pelo Ministério da Educação, de forma a se averiguar o progresso qualitativo e quantitativo do ensino fundamental sob a vigência do FUNDEF. Finalmente é analisado o problema de fraude e má gestão dos recursos do

¹ Agradeço as sugestões dos participantes do Workshop em Descentralização Fiscal, realizado pela Fundação Getúlio Vargas em Brasília em outubro de 2001 e os comentários dos pareceristas anônimos desta revista. Os erros, como de praxe, são de minha responsabilidade.

² Doutorando em Economia IPE/USP. Consultor de Economia do Senado Federal. Pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.

³ Para uma análise dos problemas da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988 ver [Shah (1990)], [Afonso (1995)], [Afonso, Ramundo e Araújo (1998)], [Afonso e Mello (2000)], [Mendes (1998)], [Banco Mundial (2000)], [Ter-Minassian (1997)], [Souza (1996)], [Shikida (1998)], [Silva (1995)].

⁴ Outros mecanismos de aperfeiçoamento da descentralização são a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Emenda Constitucional de vinculação de recursos à área da saúde, a Emenda Constitucional que restringe gastos das Câmaras de Vereadores, os programas de aperfeiçoamento da administração fiscal de estados e municípios.

Fundo, tomando por base informações a esse respeito levantadas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

A conclusão da análise é de que o FUNDEF parece ter atingido seus objetivos, exercendo importante impacto sobre o ensino fundamental, principalmente através do aumento no grau de escolaridade dos professores, na duração dos turnos de aula, no total de alunos matriculados, no número de professores em atividade, na redução do atraso escolar, na substituição de prioridades (favorecendo as despesas com professores e alunos em detrimento das despesas com infraestrutura); além de estimular a municipalização do ensino.

Em especial, o FUNDEF parece estar permitindo que as áreas mais atrasadas do país (a região Nordeste e os municípios com baixo Índice de Condição de Vida) reduzam a distância de seus indicadores em relação à média nacional, em um processo em que todos os municípios melhoram os seus indicadores, mas os municípios mais pobres o fazem a um ritmo mais acelerado.

No que diz respeito aos casos de fraude e má gestão, as informações disponíveis parecem apontar principalmente para os municípios dos estados que recebem complementação financeira da União. Como tais recursos são distribuídos com base no número de alunos matriculados, parece estar havendo superestimação de matrículas nesses municípios, como forma de extrair vantagem financeira.

2 – O FUNDEF

O FUNDEF⁵ é formado por 15% dos recursos estaduais e municipais relativos a: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) transferido aos estados em proporção a sua exportação de produtos industrializados, compensações financeiras pagas pela União aos estados em função da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) que isentou exportações da incidência de impostos estaduais.

Isso significa, que, a princípio, não há “dinheiro novo” da União direcionado para o Fundo (caso em que isso ocorre será comentado adiante). O que há, isto sim, é que um dinheiro que já pertencia aos estados e municípios (receita própria e transferências recebidas) passou a ter seu uso vinculado ao ensino fundamental.

O Fundo é constituído em âmbito estadual. Ou seja, em cada estado forma-se um “bolo” de recursos a ser dividido entre as escolas estaduais e municipais de ensino fundamental ali situadas. Não há, portanto, transferência de recursos de um estado para outro. O que ocorre são transferências dentro de cada estado.

Os recursos do Fundo são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada município e na rede estadual. Esse mecanismo gera duas importantes conseqüências. Em primeiro lugar, antes do estabelecimento do Fundo, cada município e cada estado precisava financiar as despesas em educação a partir das suas próprias disponibilidades de recursos. Municípios e estados com boa arrecadação podiam gastar mais com o ensino fundamental e aqueles com menor arrecadação não dispunham de verba suficiente para financiar ensino de qualidade. Com o Fundo, a disponibilidade de recursos fica associada ao número de alunos, e não mais à capacidade financeira local, o que não só permite elevar a qualidade da educação nos locais de menor disponibilidade de recursos,

⁵ Lei 9.424/96

como também estimula os municípios a levar para a escola crianças que antes não a freqüentavam.

Em segundo lugar, é facilitada a municipalização do ensino fundamental. O ensino fundamental é um serviço público cujas características tornam recomendáveis que sua administração seja feita da forma mais descentralizada possível. A grande dispersão geográfica do serviço dificulta a sua administração centralizada, pequenas escolas e turmas com poucos alunos tendem a oferecer ensino de melhor qualidade. Pode haver ganhos significativos de qualidade quando a gerência descentralizada permite o envolvimento dos pais na administração das escolas.

Pois bem, antes da existência do Fundo, a desejável transferência de alunos da rede estadual para a rede municipal precisava ser acompanhada de discussões entre as duas esferas de governo sobre o financiamento dos custos adicionais transferidos aos municípios. Com o Fundo, ao se transferir alunos da rede estadual para a rede municipal, os recursos, automaticamente, acompanham os alunos; visto que a distribuição do Fundo se dá pelo número de matrículas.

Outra importante característica do FUNDEF é que o Governo Federal fixa um valor mínimo anual a ser gasto por aluno. Para o ano de 2001, por exemplo, foi estabelecido o valor de R\$ 363,00⁶. Nos estados onde o valor total do Fundo não for suficiente para que se tenha um montante por aluno igual a esse mínimo, a União entra com uma complementação de recursos, de modo a garantir um padrão mínimo de ensino em todo o país.

Esta complementação constitui-se no único caso em que a criação do FUNDEF implicou novas transferências da União para os estados e municípios. Na prática, os Fundos estaduais que têm recebido complementação são os do Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí⁷. Tal mecanismo permite a esses estados, e a seus respectivos municípios, recuperar o atraso na abrangência e qualidade de suas redes públicas de ensino fundamental.

O FUNDEF procura, ainda, atuar sobre um problema histórico da educação pública no país: a baixa prioridade dada pelos governantes locais ao salário e à formação dos professores. Desde a Constituição de 1967 os estados e municípios são obrigados a aplicar um percentual mínimo de suas receitas em educação. Tal dispositivo, contudo, não foi suficiente para estimular a melhoria na qualidade do ensino. A predileção dos políticos por realização de obras, em detrimento dos gastos correntes, introduziu um viés no sentido de que os gastos em educação priorizassem a construção de escolas e quadras esportivas, em detrimento das despesas correntes, em especial, da remuneração dos professores.

Por isso, ficou estabelecido que 60% dos recursos do Fundo devem ser usados, por cada estado e cada município, para pagamento de salários de professores em efetivo exercício em sala de aula (o que também desestimula a tradicional prática de transferir professores para serviços burocráticos, fora das salas de aula).

Tendo em vista o grande contingente de professores com baixa qualificação, principalmente na Região Nordeste, ficou estabelecido que nos primeiros cinco anos de vigência do Fundo, esses 60% poderiam ser aplicados, alternativamente, na capacitação dos chamados “professores leigos”: aqueles que lecionam sem ter diploma que os habilite para tal.

⁶ Decreto 3.742, de 01/02/2001.

⁷ Dados mais recentes disponibilizados pelo Ministério da Educação, para o ano de 1999, indicavam uma previsão de transferência a esses Fundos estaduais no total de R\$ 849 milhões – Brasil, MEC (1999).

Um ponto fraco do FUNDEF parece estar na sua vulnerabilidade à fraude. Como a distribuição de recursos é determinada pelo número de matrículas, cada município e cada estado fica estimulado a falsificar suas estatísticas, inflando o número de matrículas, com vistas a receber mais recursos. Isto não só gera distorção na alocação de recursos, com conseqüente perda de eficácia da política, como também reduz a qualidade das estatísticas disponíveis.

Para tentar coibir esse tipo de comportamento, além das sanções penais e administrativas de praxe, foram instituídos conselhos municipais e estaduais de fiscalização, formados por professores, pais de alunos e dirigentes de entidades públicas e sindicais da área de educação. Tais conselhos devem supervisionar não só o uso dos recursos, mas também os dados enviados pelos municípios e estados para o Censo Escolar, levantamento anual feito pelo Ministério da Educação com vistas a avaliar o ensino fundamental e obter dados relativos às matrículas para definir a distribuição dos recursos do FUNDEF.

3 – RESULTADOS QUALITATIVOS E QUANTITATIVOS DO FUNDEF

O Censo Escolar, acima referido, permite que se avalie os principais indicadores do ensino fundamental. Embora possa haver distorções resultantes de comportamento estratégico dos estados e municípios ao informar o número de matrículas; não há, a princípio, estímulos para que esses entes de governo falseiem outras informações, como, por exemplo, aquelas relativas ao grau de formação de professores ou a duração dos turnos escolares.

São comparados diversos indicadores extraídos dos Censos de 1996 e 2000. Inicia-se com o número de matrículas e turmas. Como visto na tabela abaixo, há uma expansão de 8% no total de matrículas entre os dois anos, representando a inclusão de 2,6 milhões de novos alunos no ensino fundamental. O número de turmas de 1ª a 8ª série cresceu 38%.

Tabela 1 - Número de Matrículas em Toda a Rede de Ensino Fundamental

	1996	2000	Varição
Matrículas de 1ª a 4ª Série	19.817.575	20.024.414	1%
Matrículas de 5ª a 8ª Série	12.906.795	15.295.853	19%
Total de Matrículas	32.726.366	35.322.267	8%
Total de Turmas	444.628	614.069	38%

Fonte: MEC - Censo Escolar

Separando as matrículas entre as diferentes redes, percebe-se que houve uma forte municipalização do ensino. As matrículas de 1ª a 4ª série na rede municipal subiram de 43% para 62% do total e as de 5ª a 8ª série cresceram de 18% para 28% do total. Esse fato é positivo pelos aspectos de eficiência na gestão do ensino fundamental; e que foi facilitado pelo mecanismo financeiro do FUNDEF, que faz com que o financiamento “acompanhe” o aluno, quando ele é transferido da rede estadual para a rede municipal.

Tabela 2 – Matrículas de 1ª a 4ª Série nas Redes Estadual, Federal, Municipal e Particular

	1996		2000		Varição
Estadual	9.270.034	47%	5.923.939	30%	-36%
Federal	13.032	0%	7.800	0%	-40%
Municipal	8.580.025	43%	12.467.198	62%	45%
Particular	1.954.484	10%	1.625.477	8%	-17%
Total	19.817.575	100%	20.024.414	100%	1%

Fonte: MEC - Censo Escolar

Tabela 3 – Matrículas de 5ª a 8ª Série nas Redes Estadual, Federal, Municipal e Particular

	1996		2000		Varição
Estadual	8.867.041	69%	9.558.930	62%	8%
Federal	18.949	0%	18.510	0%	-2%
Municipal	2.336.463	18%	4.221.208	28%	81%
Particular	1.684.342	13%	1.497.205	10%	-11%
Total	12.906.795	100%	15.295.853	100%	19%

Fonte: MEC - Censo Escolar

Há visível progresso no que diz respeito ao tempo de permanência das crianças na escola municipal. Em 1996, 19% dos alunos da rede municipal ficavam menos de 4 horas na escola. Em 2000 esse percentual já havia caído para 11%. Ressalte-se, ainda, que não foi o tradicional turno de 4 horas que ganhou espaço, mas sim o turno de mais de 4 até 5 horas, que pulou de 19% em 1996 para 39% das matrículas em 2000.

Tabela 4 - Matrículas de 1ª a 8ª Série em Escolas Municipais por Duração dos Turnos de Aulas

	1996		2000		Varição
Menos de 4 horas	2.057.030	19%	1.778.792	11%	-14%
4 horas	6.536.800	60%	8.160.552	49%	25%
Mais de 4 a 5 horas	2.050.746	19%	6.455.539	39%	215%
Mais de 5 horas	271.922	2%	293.311	2%	8%
Total	10.916.498	100%	16.688.194	100%	53%

Fonte: MEC - Censo Escolar

Também expressiva é a melhoria na qualificação dos professores. Nas turmas de 1ª a 4ª série os professores que não tinha completado o ensino fundamental (ou seja, não tinha cursado até a 8ª série) representavam 8% do total de docentes em 1996. Já em 2.000 eles eram apenas 3%; o que parece ser reflexo direto do estímulo do FUNDEF ao treinamento de professores leigos.

O aumento na remuneração dos professores, viabilizado pelo direcionamento de 60% dos recursos do Fundo para este fim, também deve ter contribuído para atrair profissionais mais qualificados para os quadros do ensino fundamental. É importante observar que o grupo que mais cresceu foi o de professores com nível superior completo, com uma expansão de 28% no período.

Tabela 5 - Número de Docentes de 1ª a 4ª em Toda a Rede por Grau de Escolaridade

	1996		2000		Varição
Fundamental Incompleto	63.192	8%	21.774	3%	-66%
Fundamental Completo	55.125	7%	44.429	6%	-19%
Médio	493.733	64%	543.417	67%	10%
Superior	153.526	20%	196.674	24%	28%
Total	765.576	100%	806.294	100%	5%

Fonte: MEC - Censo Escolar

Nos docentes de 5^a a 8^a série não se observa melhoria no perfil de escolaridade porque, já em 1996, predominavam aqueles com escolaridade média e superior. Neste caso o que chama atenção é a expansão do quadro de professores, que cresce 23% no período.

Tabela 6 - Número de Docentes de 5^a a 8^a em Toda a Rede por Grau de Escolaridade

	1996		2000		Varição
Fundamental Incompleto	526	0%	536	0%	2%
Fundamental Completo	5.634	1%	4.067	1%	-28%
Médio	153.738	26%	188.977	26%	23%
Superior	439.543	73%	545.939	74%	24%
Total	599.441	100%	739.519	100%	23%

Fonte: MEC - Censo Escolar

O Censo Escolar não fornece um dado preciso sobre atraso escolar como, por exemplo, o percentual de alunos acima da idade padrão em cada série. Mas estatísticas agregadas permitem que se tenha uma idéia a respeito do tema. A Tabela abaixo mostra as matrículas de 1^a a 4^a série por faixa de idade. O primeiro grupo, de até 10 anos de idade, representaria os estudantes sem atraso (o que é uma medida imprecisa, pois 10 anos é a idade de um aluno de quarta série e que, na estatística abaixo, poderia estar cursando a primeira ou segunda série). De qualquer forma é possível observar progresso. O grupo de até 10 anos passa de 62% para 65% dos alunos, enquanto os de 11 a 14 anos caem de 31% para 26%. Além disso, o leve aumento dos alunos de mais de 14 anos pode estar refletindo o retorno de pessoas de mais idade que já haviam abandonado os estudos.

Tabela 7 - Matrículas de 1^a a 4^a Série em Toda a Rede por Faixa Etária

	1996		2000	
Até 10 anos	12.263.591	62%	13.028.021	65%
11 anos	2.373.210	12%	2.225.855	11%
12 anos	1.649.471	8%	1.376.064	7%
13 anos	1.255.587	6%	959.693	5%
14 anos	923.830	5%	687.308	3%
Mais de 14 anos	1.351.886	7%	1.747.473	9%
Total	19.817.575	100%	20.024.414	100%

Fonte: MEC - Censo Escolar

É curioso observar que, apesar da expansão do número de turmas e matrículas, não cresce o número de escolas. Esse é um dado significativo, frente à tradicional preferência dos administradores públicos pela realização de obras. O número de escolas estaduais caiu em 21% entre 1996 e 2000, em função da municipalização do ensino. Já as escolas municipais, embora tenham absorvido 5,8 mil alunos, não expandiu a sua rede, tendo inclusive, um encolhimento de 1%.

Esse resultado tanto pode ser conseqüência do aproveitamento de instalações antes ociosas, quanto pode resultar de matrículas “fantasmas” lançadas pelos municípios. Excetuada essa segunda possibilidade, a não expansão da rede de escolas é um resultado coerente com a política do FUNDEF de priorizar a canalização dos recursos para a remuneração e formação dos professores, em detrimento da expansão da rede física.

Tabela 8 - Número de Escolas Municipais e Estaduais de Ensino Fundamental

	1996	2000	Variação
Municipais	131.412	129.602	-1%
Estaduais	41.867	33.067	-21%
Total	173.279	162.669	-6%

Fonte: MEC - Censo Escolar

Em resumo, o FUNDEF parece ter tido impacto positivo significativo no grau de escolaridade dos professores, na duração dos turnos de aula, no total de alunos matriculados, no número de professores em atividade, na redução do atraso escolar, na substituição de prioridades (favorecendo as despesas com professores e alunos em detrimento das despesas com infraestrutura) e no estímulo à municipalização do ensino. Essa visão agregada dos dados, contudo, mascara um dos maiores méritos do Fundo, qual seja, a de proporcionar avanços significativos nas áreas mais carentes. Este ponto é analisado na próxima seção.

4 – RESULTADOS DO FUNDEF POR REGIÃO GEOGRÁFICA E ÍNDICE DE CONDIÇÃO DE VIDA

O propósito desta seção é avaliar se os progressos dos indicadores do ensino fundamental ocorreram de forma diferenciada nas cinco regiões geográficas do país e nos municípios com diferentes Índice de Condição de Vida (ICV)⁸. O motivo para abrir a informação por regiões e por ICV é que o próprio mecanismo do FUNDEF é desenhado para privilegiar os municípios e estados mais pobres. A complementação de recursos da União aos Fundos estaduais que não atingem o valor mínimo nacional permite que os estados e municípios beneficiados por esse mecanismo tenham um acréscimo proporcional de recursos, em relação à situação pré-FUNDEF, maior que a do restante do país. Trata-se, pois, de averiguar se o Fundo tem conseguido promover a desejável redução das desigualdades na oferta de ensino fundamental.

A tabela abaixo ilustra a performance das diferentes regiões no que diz respeito aos turnos escolares de menos de quatro horas. Ela mostra a posição de cada região em relação à média nacional. Assim, em 1996, a região Nordeste tinha 30% dos seus alunos estudando menos de quatro horas por dia. Como a média nacional era de 19%, o Nordeste estava 11 pontos percentuais acima da média do país. Já a região Sudeste estava em situação oposta: tinha apenas 8% dos alunos em turnos de menos de quatro horas, ficando 11 pontos percentuais abaixo da média nacional.

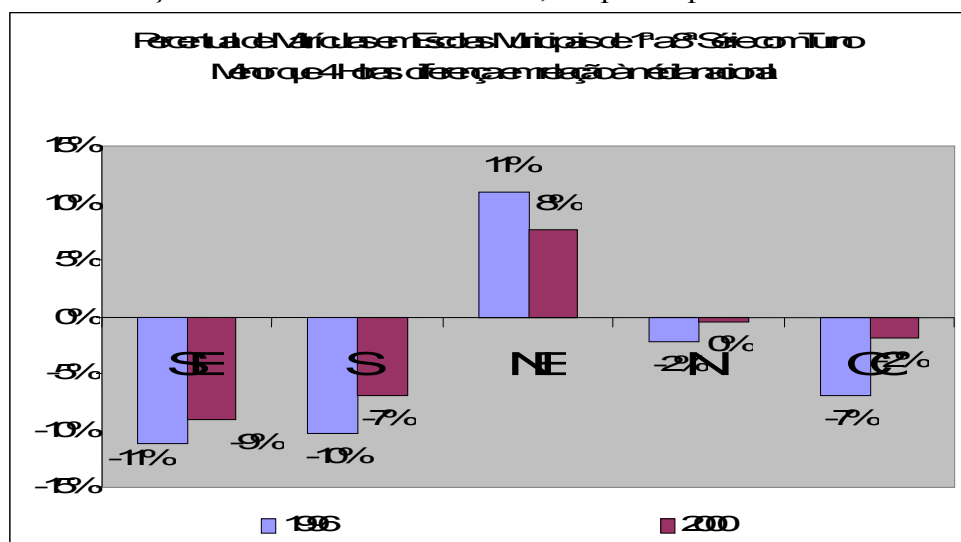
⁸ O Índice de Condições de Vida, é um indicador calculado sob a mesma metodologia do Índice de Desenvolvimento Humano, porém “incorpora um conjunto maior de dimensões e de indicadores de desempenho sócio-econômico. Resulta da combinação de vinte indicadores básicos agregados em cinco dimensões: renda, educação, infância, habitação e longevidade”. PNUD (1998, p. 5).

Tabela 9 - Matrículas de 1ª a 8ª Série em Escolas Municipais com Turnos de Aulas Inferior a Quatro Horas - por Região

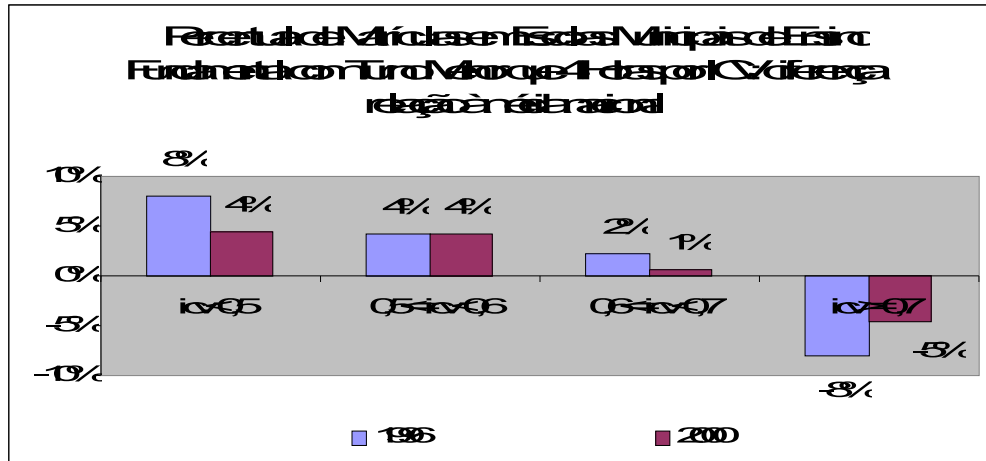
	1996			2000		
	Menos de 4 hs (A)	Todos Turnos (B)	(A)/(B)	Menos de 4 hs (A)	Todos Turnos (B)	(A)/(B)
SE	213.867	2.803.312	8%	79.248	4.675.423	2%
S	140.349	1.622.184	9%	68.279	1.854.509	4%
NE	1.476.123	4.947.896	30%	1.377.420	7.561.512	18%
N	153.612	926.204	17%	176.860	1.717.546	10%
CO	73.079	616.902	12%	76.985	879.204	9%
Total	2.057.030	10.916.498	19%	1.778.792	16.688.194	11%

Fonte: MEC - Censo Escolar

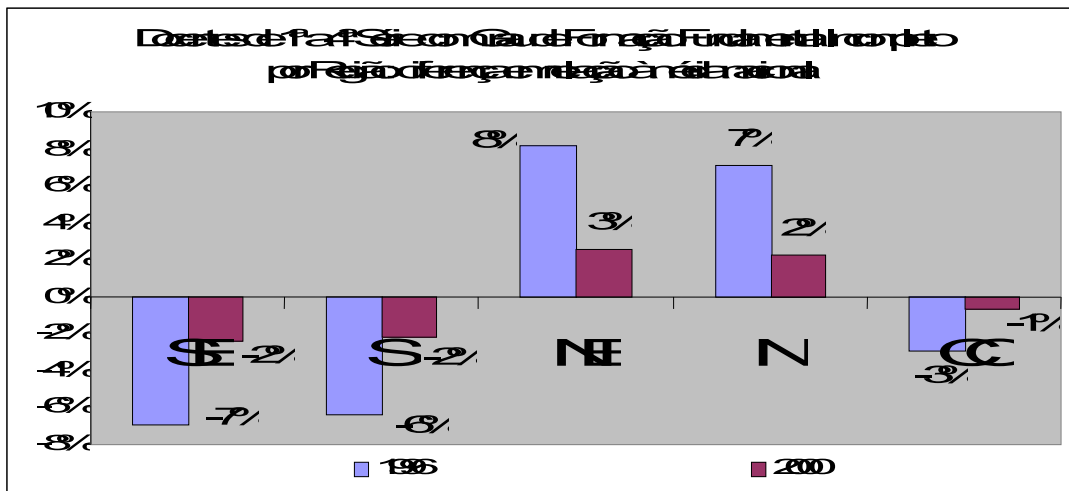
No ano de 2000 essa diferença entre as regiões já havia sido bastante reduzida. Todas as regiões melhoraram, mas o Nordeste teve um progresso mais intenso. Neste ano a participação dos turnos de menos de quatro horas no Nordeste havia caído para 18% do total de matrículas, de modo que a sua diferença em relação à média do país passou a ser de apenas 8 pontos percentuais. O gráfico abaixo ilustra a queda das diferenças regionais. O Nordeste fica em situação menos desprivilegiada, enquanto as demais regiões tornam-se menos privilegiadas. A região Sul, por exemplo, que tinha uma vantagem de 10 pontos percentuais em relação à média nacional em 1996, cai para 7 pontos em 2000.



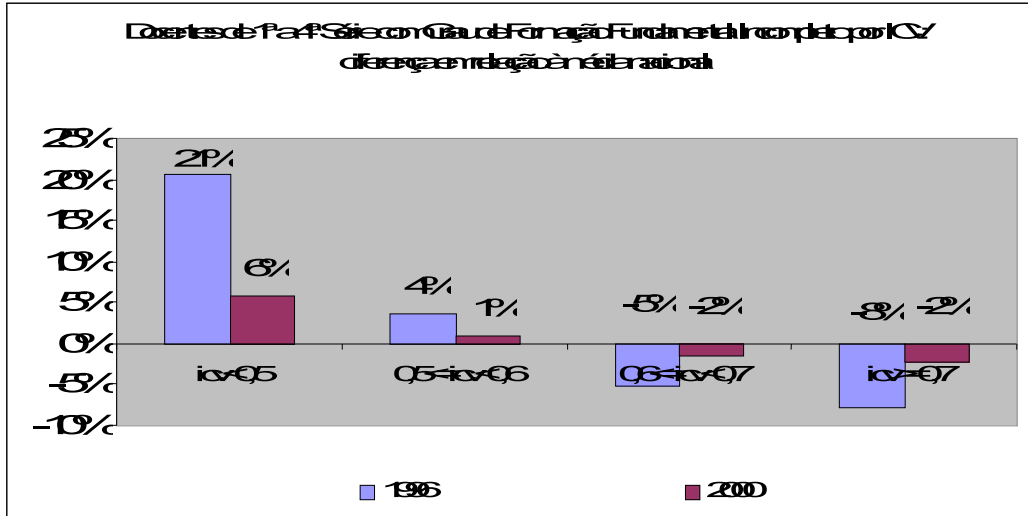
Um quadro semelhante emerge quando os municípios são divididos em grupo de Índice de Condição de Vida. O gráfico abaixo mostra que os municípios mais pobres do país (com ICV abaixo de 0,5) reduziram a sua diferença em relação à média nacional de 8% em 1996 para 4% em 2000.



Quando se analisa o grau de escolaridade dos professores de 1ª a 4ª série também se percebe a redução das desigualdades regionais e entre municípios ricos e pobres. Em 1996, 16% dos professores do Nordeste não tinham o ensino fundamental completo. Na região Norte eram 15%. Já no Sul e Sudeste esse percentual não passava de 2%. Em 2000 essa diferença havia caído drasticamente. O Norte e o Nordeste haviam conseguido reduzir o contingente de professores de baixa formação a apenas 5% do quadro de professores, de modo que suas diferenças em relação à média nacional caíram, respectivamente, de 8 para 3 pontos percentuais e de 7 para 2 pontos percentuais.

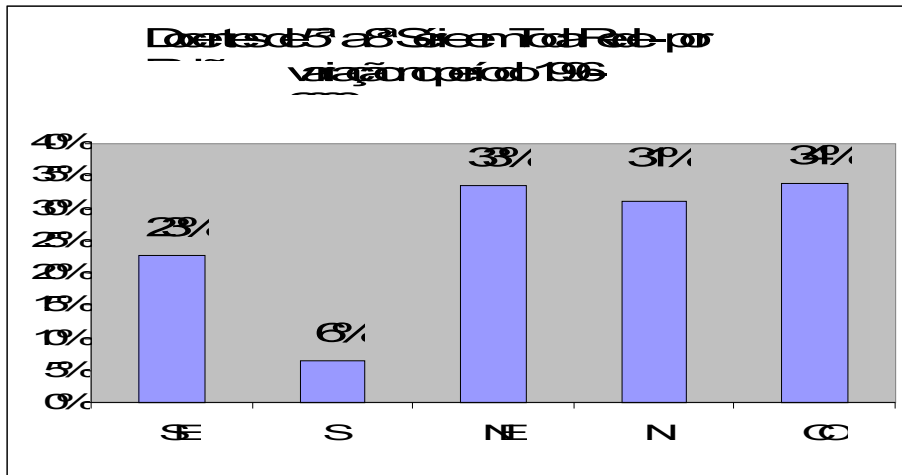


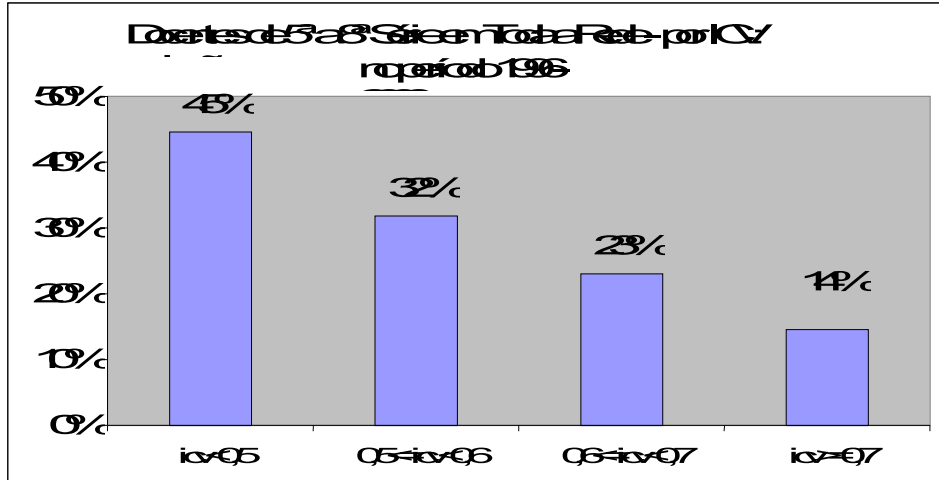
Quando os municípios são agrupados por nível de ICV o processo de melhor qualificação dos professores é ainda mais nítido. As cidades mais pobres (ICV<0,5) reduziram sua distância em relação ao resto do país de 21 para 6 pontos percentuais.



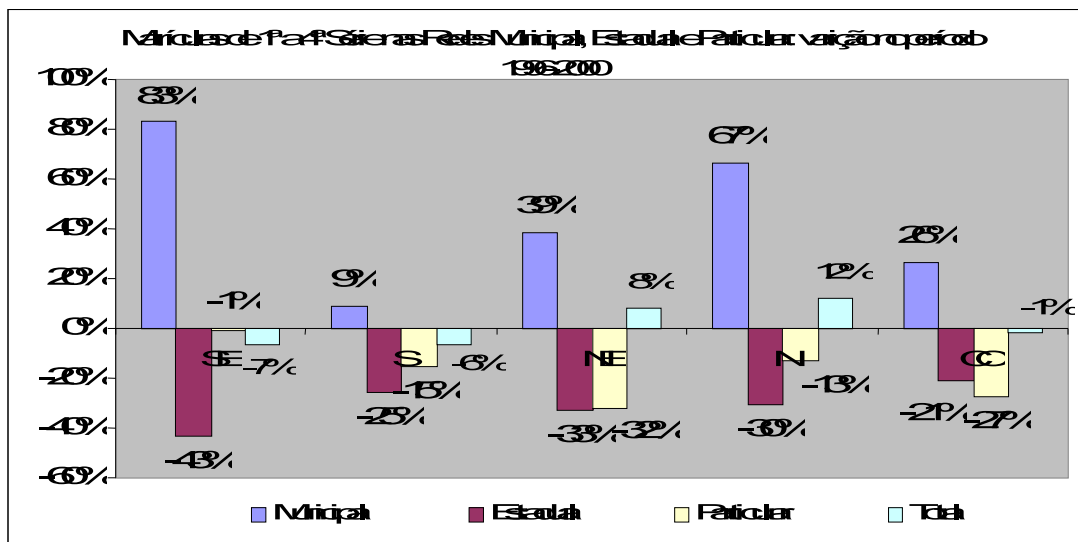
Na seção anterior mostrou-se que, no que diz respeito aos docentes de 5ª a 8ª série, o progresso mais notável não foi no aumento do grau de formação, mas sim na expansão de 23% no contingente de professores contratados. Ao analisarmos essa expansão por região e por ICV percebemos, mais uma vez, que os maiores avanços se deram nos municípios mais pobres e nas regiões mais atrasadas, como mostram os dois gráficos abaixo.

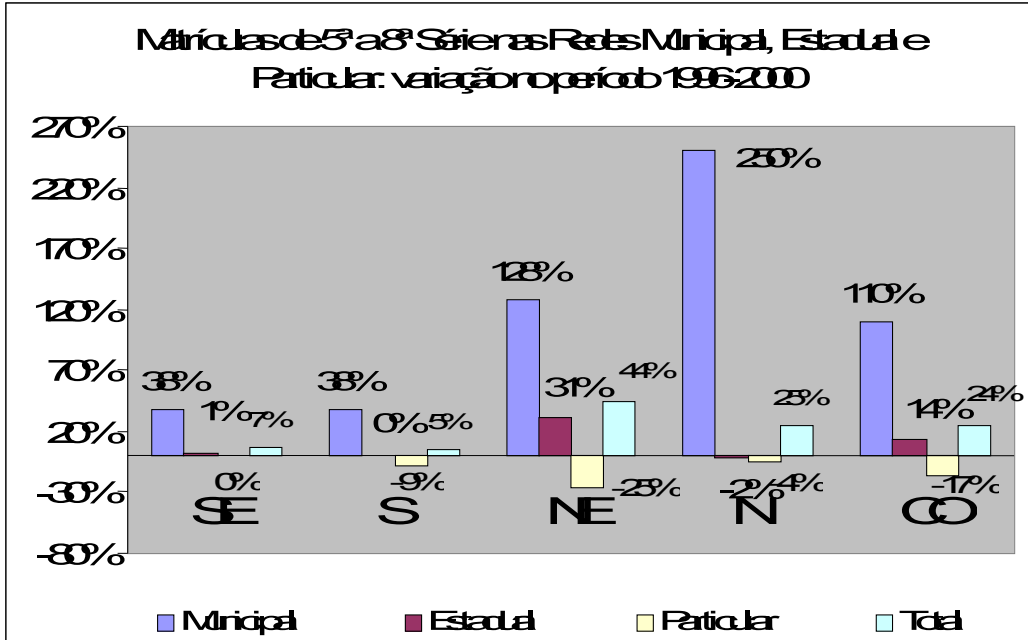
O Nordeste aumentou o número de docentes de 5ª a 8ª série em 33%, contra apenas 23% no Sudeste. Os municípios de baixo ICV aumentaram esse indicador em 45%, frente a 14% das cidades com ICV maior que 0,7.



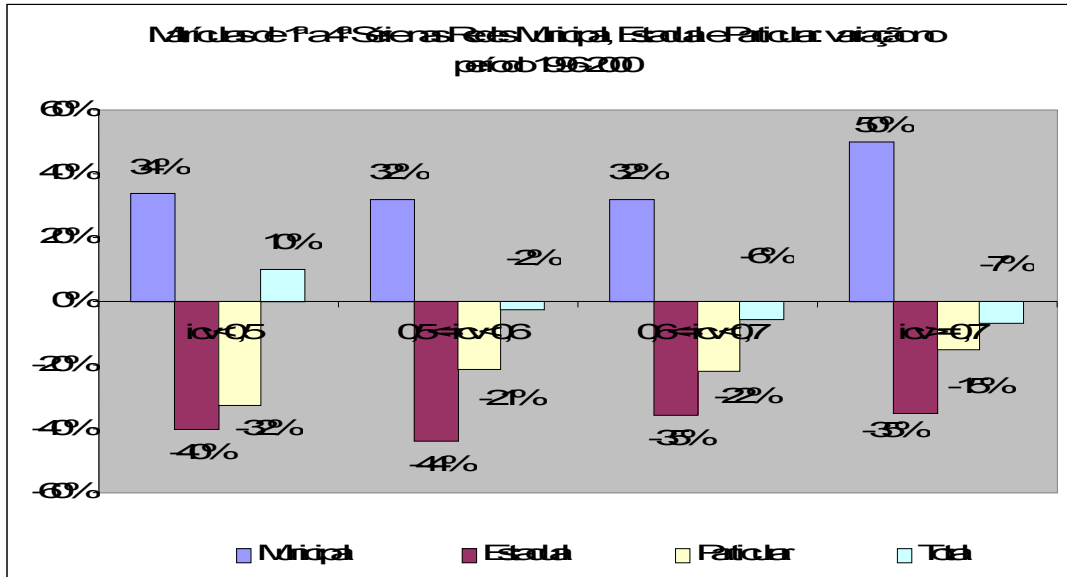


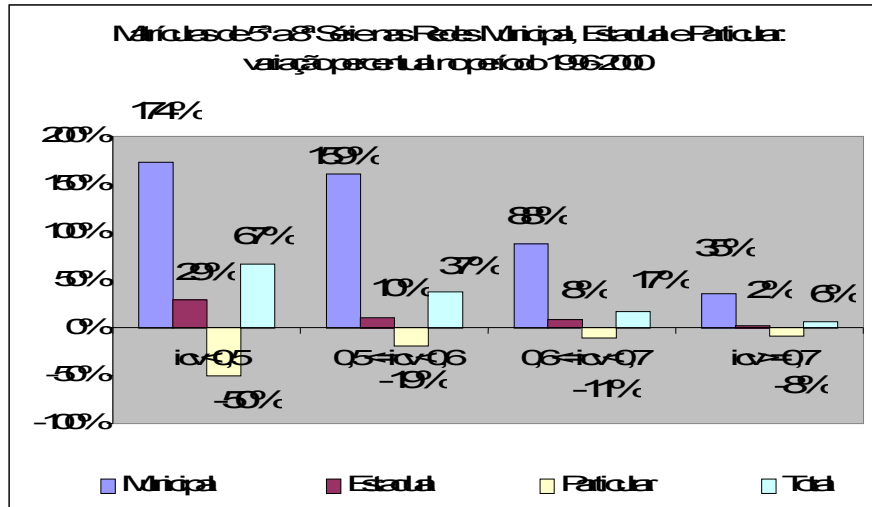
Nas matrículas de 1ª a 4ª série, as regiões Norte e Nordeste lideraram o processo de expansão, com crescimentos de 12% e 8%, respectivamente, para o total da rede estadual, municipal e particular. Em ambos os casos o crescimento foi puxado pelas matrículas na rede municipal. O mesmo padrão se repete nas matrículas de 5ª a 8ª série, com mais intensidade: 25% de crescimento na região Norte e 44% na região Nordeste.





Analisando do ponto de vista do Índice de Condição de Vida tem-se, mais uma vez, os municípios com ICV abaixo de 0,5 puxando o processo de expansão: 10% de aumento nas matrículas de 1ª a 4ª série e 67% nas matrículas de 5ª a 8ª série.





Em suma, esta seção mostrou que os municípios mais pobres e os das regiões mais atrasadas têm apresentado um ritmo de melhoria dos indicadores do ensino fundamental maior do que a média do país, o que tem permitido reduzir as desigualdades nesta área. Tal resultado é coerente com as regras de distribuição de recursos do Fundo, que busca garantir um nível mínimo de qualidade e quantidade no ensino fundamental.

Resta analisar os casos de fraude e má gestão que têm acompanhado o desenvolvimento do FUNDEF. Até que ponto as estatísticas acima, em especial aquelas referentes a números de matrículas, não estariam sendo viesadas pelos municípios, com vistas a receber mais recursos? Será que os municípios de baixo ICV ou das regiões Norte e Nordeste teriam maior propensão a incorrer em fraudes e má gestão dos recursos do Fundo? A próxima seção analisa este ponto.

5 – PERFIL DA FRAUDE E MÁ GESTÃO NO FUNDEF

Indícios de fraude no uso dos recursos do FUNDEF geraram preocupação no meio político, a ponto de a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados instalar uma subcomissão para estudar o assunto. O relatório⁹ produzido por esta iniciativa é aqui utilizado em uma tentativa de se traçar o perfil do município que tipicamente incorre em fraude ou má gestão do Fundo.

A teoria da descentralização fiscal indica que municípios onde há grande concentração de pobres tende a ser mais propenso a incorrer em desvios de recursos e em má gestão de programas descentralizados. Uma grande quantidade de eleitores mal informados e sem condições de acompanhar os atos da administração municipal facilitaria que a elite local desviasse os recursos recebidos em seu proveito próprio. Como argumentam [Bardhan e Mookherjee (2.000, p.136-7)]:

“political awareness is closely related to socioeconomic position and education level (...) An increase in the fraction of the population that is poor will accordingly imply a lower fraction of informed voters in the population as a whole.(...)[This] explains why capture increases with illiteracy, poverty, and inequality.”

⁹ Brasil. Câmara dos Deputados (2.001)

O relatório aqui utilizado apresenta uma lista de municípios denunciados por diferentes tipos de irregularidades. É preciso enfatizar, como faz o texto do relatório, que se trata de denúncias e não de comprovação jurídica ou factual das irregularidades. Para efeito da análise aqui empreendida, as irregularidades foram divididas em dois grupos: fraude e má gestão. As fraudes consistem em procedimentos ilegais com finalidade de se obter explícita vantagem financeira, tais como: superfaturamento de obras e serviços, cadastros fictícios de alunos, desvio do dinheiro em favor de terceiros. Já a má gestão vai desde casos associados a incapacidade administrativa (falhas contábeis, não cumprimento de determinações dos Tribunais de Contas) até o desvio de finalidade no uso dos recursos (pagamento de professores de outros níveis que não o ensino fundamental, atraso nos salários dos professores, não prestação de contas aos conselhos de acompanhamento do Fundo). O Anexo I apresenta uma lista das irregularidades consideradas em cada caso.

O relatório lista 245 municípios com denúncias de má gestão e 111 com denúncias de fraude, sendo que um mesmo município pode estar incluído nas duas categorias. Considerando-se o total de municípios com denúncias de fraude e/ou má gestão, e incluindo-se aqueles em que não foi possível enquadrar a denúncia em uma das duas categorias¹⁰, chega-se a um total de 340 cidades.

Dado que o relatório se constitui em uma lista de denúncias, não se pode considerar que ele inclua todos os municípios onde há fraudes. Não houve uma investigação em todos os municípios de modo a isentar de irregularidades aqueles que não constam do relatório, de modo que a lista deve ser vista como uma amostra.

Por outro lado, não se sabe até que ponto é possível tratar essa amostra como sendo aleatória, no sentido de que as características dos municípios ali incluídos possa ser extrapolada para o restante do país. Se a população e os órgãos de fiscalização de todo o país responderam de maneira uniforme aos apelos da Comissão para apresentação de denúncias, então a amostra estaria próxima de ser aleatória. Por outro lado, um clima de maior disputa política em um determinado estado, por exemplo, poderia levar a um maior número de denúncias nesse estado, gerando a impressão de que ali existiriam mais fraudes; o que significaria a introdução de um viés na amostra.

Se tratarmos os dados como sendo uma amostra aleatória, então o quadro que surge é de que as fraudes e a má gestão estariam maciçamente concentradas nos municípios nordestinos de baixo ICV. A tabela abaixo mostra que embora possua apenas 32% dos municípios do país, a região Nordeste contém 80% dos municípios denunciados por má gestão e 87% daqueles denunciados por fraude. . Em termos de Índice de Condições de Vida, 54% dos denunciados por fraude têm ICV abaixo de 0,5, enquanto essa categoria de municípios representa apenas 21% de todas as cidades do país. Os municípios com ICV entre 0,5 e 0,6 também estão sobrerrepresentados, aparecendo com 23% dos municípios onde há denúncia de má gestão, quando a sua representatividade no total dos municípios é de apenas 16%.

Tabela 10 - Distribuição por Regiões dos Municípios com Denúncias de Fraude e Má Gestão do FUNDEF

¹⁰ Esse é tipicamente o caso em que o relatório informa que há inquérito instalado pelo Ministério Público Estadual para apurar irregularidades, sem contudo especificar qual é a irregularidade.

	Má Gestão	Fraude	Má Gestão e/ou Fraude	Todos os Municípios
SE	5%	6%	5%	21%
S	1%	1%	3%	16%
NE	80%	87%	80%	13%
N	12%	5%	10%	32%
CO	2%	1%	2%	19%
Total	100%	100%	100%	100%

Fonte: [Brasil. Câmara dos Deputados (2001)]

Tabela 11 - Distribuição por ICV dos Municípios com Denúncias de Fraude e Má Gestão do FUNDEF

	Má Gestão	Fraude	Má Gestão e/ou Fraude	Todos os Municípios
icv<0,5	57%	54%	54%	21%
0,5<=icv<0,6	30%	23%	29%	16%
0,6<=icv<0,7	4%	5%	5%	13%
icv>=0,7	3%	4%	4%	32%
icv não disp.	5%	15%	8%	19%
Total	100%	100%	100%	100%

Esse tipo de interpretação daria suporte à visão de que os municípios em áreas mais carentes estariam mais sujeitos a fraudes e manipulações praticadas pelos dirigentes locais. Neste caso, parte dos resultados positivos alcançados por esses municípios, e que foram analisados na seção anterior, poderiam ser, na verdade, consequência de números fraudados, e não de conquistas reais.

Há que se explorar, porém, o fato de que as denúncias estão fortemente concentradas em três estados. Como mostra a tabela abaixo, Ceará e Bahia representam, juntos, 72% dos municípios denunciados por má gestão. E no caso das fraudes, Ceará, Bahia e Piauí somam 82% dos casos.

O que chama atenção é que esses três estados têm uma característica em comum: todos recebem complementação de verbas da União. Isso permite levantar uma hipótese alternativa sobre o estímulo à fraude. Nos estados onde o FUNDEF não recebe complementação da União, se um município fraudar o número de matrículas, ele estará prejudicando os demais municípios daquele estado (e o próprio governo estadual).

Os recursos adicionais que ele receberá em função da fraude representarão menos dinheiro para os outros municípios e para a rede estadual de ensino fundamental do mesmo estado. Por isso, é provável que o governo estadual e os principais municípios desses estados exerçam pressão e fiscalização contra a fraude.

Já nos estados onde há complementação de recursos pela União, ao criar matrículas fantasmas, um município não estará tirando recursos de seus vizinhos. Ele estará, isto sim, aumentando o fluxo de recursos da União para o estado. Com isso, não há estímulo para que o estado e os municípios fiscalizem e pressionem uns aos outros.

Tabela 12 - Distribuição por Estados dos Municípios com Denúncias de Fraude e Má Gestão do FUNDEF

Estado	Má Gestão e/ou Fraude		
	Má Gestão	Fraude	Fraude
AC	1%	4%	1%
AL	0%	0%	2%
AM	9%	0%	8%
BA	42%	31%	41%
CE	30%	29%	24%
GO	0%	1%	0%
MA	2%	5%	2%
MG	4%	3%	3%
MS	1%	0%	1%
MT	0%	0%	0%
PA	0%	1%	1%
PB	0%	0%	0%
PE	1%	1%	1%
PI	4%	22%	8%
PR	0%	1%	2%
RJ	0%	1%	0%
RN	0%	1%	0%
RS	1%	0%	1%
SC	0%	0%	1%
SP	1%	3%	1%
TO	1%	0%	1%
TOTAL	100%	100%	100%

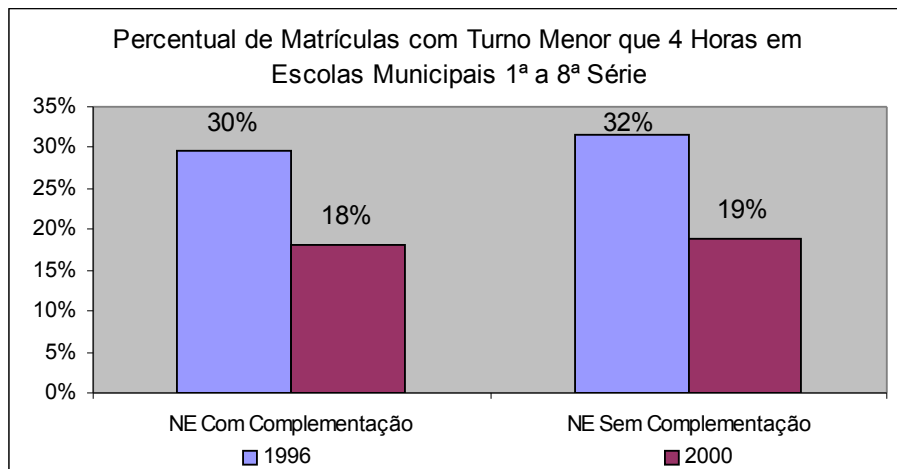
Fonte: [Brasil. Câmara dos Deputados (2001)]

Se este raciocínio for correto, haverá uma maior tendência à criação de matrículas fantasmas nos municípios receptores de complementação da União. Uma forma de testar essa hipótese é comparar a performance dos municípios que não recebem complementação com aquela dos municípios que recebem complementação.

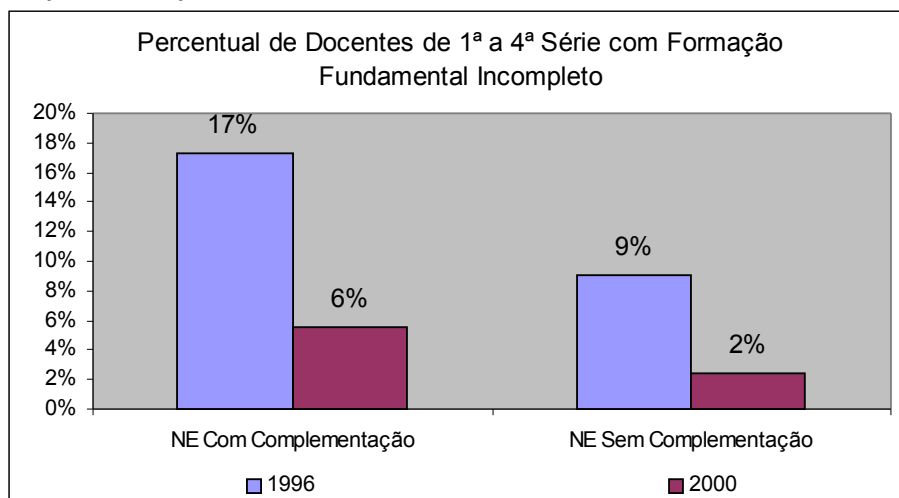
Como a maioria destes concentra-se na região Nordeste (apenas o Pará está fora do Nordeste), a comparação fica mais precisa se fizermos a contraposição dos estados nordestinos que recebem complementação com os nordestinos que não a recebem (que são o Rio Grande do Norte e Sergipe).

A idéia básica é comparar a evolução dos indicadores menos sujeitos a fraude (escolaridade dos professores, duração dos turnos) com o indicador mais sujeito a fraude (número de matrículas) nos dois grupos. Se a performance dos municípios que recebem complementação for semelhante à dos demais no caso dos indicadores menos sujeitos a fraude e for diferente no caso do número de matrículas, então há indício de que nos municípios que recebem complementação há maior estímulo a fraudar o número de matrículas..

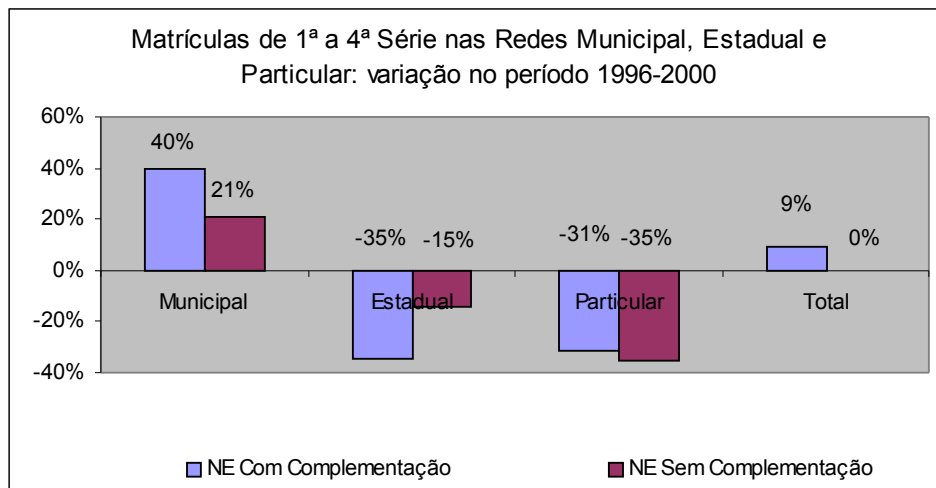
E parece ser justamente isso que acontece. Quando olhamos as estatísticas de turnos inferiores a quatro horas, percebemos que a performance dos municípios nordestinos com e sem complementação de verbas é bastante similar. O gráfico abaixo mostra que os COM complementação reduziram os turnos de menos de 4 horas de 30% do total em 1996 para 18% em 2000. Já os SEM complementação diminuíram de 32% para 19%.



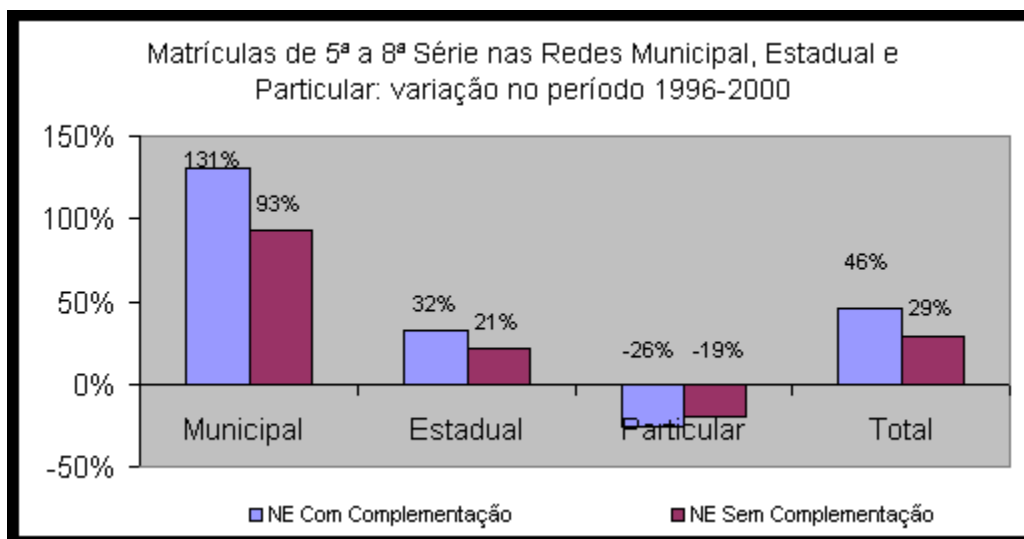
Também é similar a performance dos dois grupos quando se olha o percentual de professores com grau de formação fundamental incompleto. Os municípios COM complementação reduzem a participação dos docentes de baixa escolaridade de 17% para 6% entre 1996 e 2000. Já os SEM complementação reduzem de 9% para 2%. Ou seja, os SEM complementação tiveram uma performance até um pouco superior, pois realizaram uma redução de 74% dos professores de baixa formação, enquanto no caso dos COM complementação a redução foi de 68%.



Quando analisamos o total de matrículas, contudo, essa performance similar dos dois grupos não mais ocorre. A expansão de matrículas é muito maior nos municípios COM complementação de verbas da União. Como mostra o gráfico abaixo, esse grupo expandiu as matrículas da rede municipal de 1ª a 4ª série em 40%, contra apenas 21% do grupo sem complementação. A primeira vista poder-se-ia dizer que essa diferença foi compensada por uma maior redução das matrículas da rede estadual nos municípios COM complementação. Mas deve-se observar que o resultado final é uma expansão de 9% no total de matrículas no grupo COM complementação, contra 0% para aqueles SEM complementação.



A disparidade se repete nas matrículas de 5ª a 8ª série. O grupo COM complementação apresentou um aumento de 46% no total de matrículas, contra apenas 29% dos SEM complementação.



Em suma, embora não se possa afastar completamente a hipótese de que a fraude e a má gestão estejam concentradas no Nordeste e nos municípios de baixo ICV; o que parece ocorrer é uma maior concentração desses problemas nos municípios situados em estados cujo Fundo recebe complementação da União. Neste caso seria importante um maior rigor da fiscalização federal nesses estados.

CONCLUSÃO

Este artigo analisou um caso importante dentro do processo brasileiro de descentralização fiscal: a descentralização do ensino fundamental. Mostrou-se que a substituição de transferências fiscais não vinculadas por transferências vinculadas, através da criação do FUNDEF, viabilizou significativos avanços qualitativos e quantitativos no ensino fundamental.

O FUNDEF parece ter atingido seus principais objetivos, exercendo importante impacto sobre o ensino fundamental, principalmente através do aumento no grau de escolaridade dos professores, na duração dos turnos de aula, no total de alunos matriculados, no número de professores em atividade, na redução do atraso escolar, na substituição de prioridades (favorecendo as despesas com professores e alunos em detrimento das despesas com infraestrutura); além de estimular a municipalização do ensino.

É possível que procedimento similar na área de saúde pública, adotado a partir do ano 2.000, também venha a trilhar o mesmo caminho de sucesso; o que mostra que a descentralização brasileira encontra-se em processo de evolução.

É interessante observar que não só houve progresso dos indicadores em todas as regiões do país, como também se deu um nítido processo de redução das desigualdades nacionais, com os municípios de regiões atrasadas e de baixo Índice de Condição de Vida tendo uma melhor performance relativa.

Não obstante, pairam evidências de que é justamente nesses municípios, em especial naqueles que recebem recursos complementares da União, que se concentram as fraudes e a má gestão nos recursos do FUNDEF, o que constitui indicação para um maior direcionamento dos sistemas de fiscalização bem como dos programas de treinamento e gestão municipal patrocinados pelo Governo Federal.

ANEXO I

Classificação de irregularidades listadas no relatório da Câmara dos Deputados relativo ao FUNDEF.

I) Má Gestão:

- Desorganização administrativa e contábil
- Desconsideração de orientações do Tribunal de Contas
- Desconhecimento de princípios básicos de gestão financeira e técnica orçamentária
- Desvio de finalidade no uso dos recursos, sem caracterização de apropriação indébita (pagamento de outras despesas da administração com recursos do FUNDEF que não aquelas determinadas pela lei)
- Atraso no pagamento a professores
- Prestação de serviço de qualidade inadequada (por exemplo, transportar alunos em carrocerias de caminhão)
- Aplicação de menos de 60% dos recursos do FUNDEF em salários de professores e formação de professores leigos
- Pisos salariais em desacordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação
- Pagamentos de multa, taxas e juros na movimentação da conta bancária com recursos do FUNDEF
- Prestação de contas à Câmara de Vereadores e ao Conselho do FUNDEF inexistente ou insuficiente
- Inexistência ou não aplicação de plano de cargos e carreira de professores e funcionários
- Inexistência, falta de condições de trabalho ou irregularidades na nomeação dos membros do Conselho do FUNDEF
- Dispensa de licitação indevida, sem evidência de fraudes ou superfaturamento

II) Fraude:

- Licitação viciada ou fraudada
- Emissão de notas fiscais frias
- Superfaturamento de obras e serviços
- Obras ou serviços fantasmas
- Cadastros fictícios de alunos, professores e escolas
- Apropriação indébita de recursos do FUNDEF

III) Irregularidade que não pode ser enquadrada nos itens acima:

- Existência de inquérito ou investigação, pelo Ministério Público ou Tribunal de Contas, sem especificação do motivo de sua existência

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R., 1995. *A Questão Tributária e o Financiamento dos Diferentes Níveis de Governo*. Rio de Janeiro: BNDES.
- AFONSO, J. R. R. and RAMUNDO, J. C. M. and ARAÚJO, É. A., 1998. *Breves Notas sobre o Federalismo Fiscal no Brasil*. Internet: www.bndes.gov.br.
- AFONSO, J. R. and MELLO, L., 2000. *Brazil: An Evolving Federation*. Mimeo - IMF/FAD Seminar on decentralization to be held. Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL, 2000. *Decentralization: Rethinking Government, Entering the 21th Century*: World Development Report 1999/2000. Washington, D.C.: World Bank.
- BARDHAN, P. and MOOKHERJEE, D., 1999. *Relative Capture of Local and Central Governments: An essay in the Political Economy of Decentralization*. mimeo.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2001. *Minuta do Relatório Final da Subcomissão Especial para Análise de Irregularidades do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF*. Deputado Gilmar Machado, mimeo: Brasília.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1997. *Censo Escolar 1996*.
_____, 1999. *Balanço do primeiro ano do FUNDEF*,
mimeo.www.mec.gov.br
_____, 2001. *Censo Escolar 2000*.
- MENDES, M. J., 1998. Incentivos Eleitorais e Desequilíbrio Fiscal de Estados e Municípios. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial.. www.braudel.org.br
- SHAH, A., 1990. *The New Fiscal Federalism in Brazil*. Country Economics Department. Washington, D.C.: World Bank.
- SHIKIDA, C. D., 1998. *Emancipação de Distritos em Minas Gerais (1995) como consequência de um Federalismo não tão preservador de mercados*. Seminário Nova Economia Institucional. São Paulo, FEA – USP.
- SILVA, V. M. da, 1995. *Os Municípios Paulistas e o Federalismo Fiscal Brasileiro*. São Paulo: IMESP, CEPAM.
- SOUZA, C., 1996. Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States. *Development and Change*. Vol.27, págs.529-555.
- TER-MINASSIAN, T., 1997 *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D.C.: International Monetary Fund.