

Eixo 1 - Políticas públicas, financiamento, avaliação e gestão da educação.

FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO: A EQUALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF (2006) E FUNDEB (2011) NA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE.

Edmilson Jovino de Oliveira (edmilson_jovino@yahoo.com.br)
Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGEd/CE/UFRN

RESUMO

Este artigo analisa a relação entre a política de financiamento da educação básica, o pacto federativo e regime de colaboração no Estado do Rio Grande do Norte. Os dados foram coletados nos sites da STN e do Inep/MEC. A análise revelou que, em 2006 e 2011, o Estado transferiu recursos aos municípios, porém a União não completou de forma satisfatória os Fundos, Fundef e Fundeb aos entes federativos. Comparando o RN e SP, percebeu-se não haver equalização do custo por matrícula em 2011 entre esses dois Estados. Conclui-se que a política de financiamento da educação instituída através de Fundos não atingiu o objetivo de equalização entre esses estados da Federação.

Palavras Chave: Federalismo, Regime de Colaboração, Fundef e Fundeb.

Introdução

Este artigo propõe abordar questões relativas às relações intergovernamentais, em especial, suas conexões com as políticas públicas de financiamento da educação. Parte-se da ideia de que o poder é relacional, e a federação constitui uma arena de lutas e que essas disputas são reflexos refratados das contradições sociais e que o Estado brasileiro é fracionado em diversas estruturas, áreas e poderes.

Os níveis federal, estadual e municipal, abordados neste trabalho, são unidades federadas, reflexo e produto das contradições e da forma jurídica administrativa assumida pela federação. Com a divisão em unidades federadas, os conflitos e relações de poder também se apresentam na política de financiamento da educação, com ênfase a partir da década de 1990. Werle (1993) esclarece que as políticas públicas de caráter nacional ou focalizadas são recursos implementados com o objetivo de preservar a ideia de Estado neutro e não subserviente a interesses particularistas. Dessa forma, os diversos interesses são integrados

aos aparelhos da União em suas estruturas e políticas por seus agentes e unidades federadas sob a aparência de interesse geral.

Delinearam-se as contradições existentes no funcionamento das políticas públicas de financiamento da educação básica, construídas e adotadas ao longo do tempo. Compreende-se que a federação não é um todo harmonioso, mas um espaço contraditório de luta pelo poder. O pacto federativo é uma tentativa de manejar esses dilemas e lutas e, ao mesmo tempo, produzir e reproduzir acordo e compatibilidade entre a produção privada, a dependência de impostos, a necessidade de acumulação e a legitimação democrática.

Desenha-se, ainda, que o pacto federativo é um conjunto de esforços de organização, de regras e procedimentos para dominar inconsistências e harmonizar interesses, sendo uma metodologia de assimilação de problemas para garantir a unidade do sistema político.

Os processos políticos em uma federação são contraditórios na medida em que introduzem crises, não solucionando os problemas ou solucionando-os, parcialmente, e gerando novos. O exame do sistema político dentro do contexto do financiamento da educação implica analisar a federação e a forma como foram se consolidando os inter-relacionamentos entre as unidades federativas criadas no interior das mesmas (WERLE, 1993).

O estudo do financiamento da educação como um sistema, se propõe a um enfoque diferente, com características de descentralização fiscal e de Fundos, analisado de forma conjunta e sob o prisma federativo, os novos arranjos presentes na área da educação. Propõe-se, pois, mais detalhadamente, observá-lo além da regulamentação federal e das transferências de recursos, mas como um conjunto formado por relações intergovernamentais, que, na concepção de Abrúcio (2005), se materializam no cotidiano da gestão compartilhada de políticas públicas e se constroem sob a forma de pactuações realizadas em arenas de negociação federativa.

O financiamento da educação básica, tendo como referência o pacto federativo e o regime de colaboração na rede estadual do Rio Grande do Norte no período de 2006 e 2011 com o Fundef e o Fundeb, representa um recorte de um estudo mais abrangente. Buscou-se, nos pressupostos teóricos, compreender as relações existentes entre pacto federativo e regime de colaboração. Para o desenvolvimento deste trabalho foi efetivado um estudo bibliográfico e exploratório, utilizando autores que abordam a temática da política de financiamento e federalismo, bem como as discussões que fundamentam essa política, observando a partilha dos recursos a partir do cálculo do valor por matrícula, verificando se o padrão adotado está

em consonância com a legislação federal e se houve equidade concernente aos recursos alocados para a educação.

O estudo considerou as configurações e as transformações ocorridas no percurso da construção desse objeto, como forma de compreender a realidade dessa rede quanto à política de financiamento da educação com base nos preceitos da legislação vigente. Os dados coletados constituem-se de fontes secundárias encontrados no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC), referente ao período de 2006 e 2011. O exercício de 2006 foi escolhido por ser o último ano de vigência do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) enquanto o ano de 2011 foi escolhido por ser o que apresenta os dados educacionais mais atualizados. Foram utilizados os dados do PIB de 2010 por serem os mais atuais.

Em face do exposto, procedeu-se ao seguinte questionamento: Qual a relação entre financiamento da educação básica (política de Fundos), pacto federativo e regime de colaboração, tendo, como referência, a rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte (RN), período 2006 e 2011.

Este trabalho está organizado em cinco partes, além desta introdução, que compreende a justificativa, objetivo e procedimentos metodológicos. A primeira parte trata da construção do Estado moderno, do arranjo federativo brasileiro e do regime de colaboração. A segunda discute o pacto federativo e o financiamento da educação básica e a equalização dos recursos. A terceira delinea a política de Fundos e os recursos destinados à rede estadual do RN. Na última a análise dos resultados e, por fim, as considerações finais.

Financiamento do gasto social: sistemas de equalização, transferências e vinculações.

Em um estado federativo, a descentralização das políticas de produção de bens públicos da área social, em especial, saúde e educação trouxe problemas novos e ampliados no que se refere ao financiamento da ação estatal. Em um Estado unitário¹, a alocação das receitas fiscais se dá em um único procedimento orçamentário que financiará a estrutura administrativa governamental de forma hierarquizada e centralmente controlada. Numa federação, há diversos orçamentos com elevados graus de autonomia, conferindo-lhe característica de entregar a provisão de serviços de educação e saúde, predominantemente, para governos subnacionais. É preciso, assim, discutir a melhor solução para as transferências

verticais e horizontais visto que a União concentra a arrecadação e os governos subnacionais têm diferentes graus de desenvolvimento econômico e social.

O ponto convergente seria a ideia de que, em um Estado federado, ainda que as diferentes sociedades locais resguardem sua autonomia e individualidade, em comparação com um Estado unitário, é fundamental que se preservem normas de equidade e uniformidade na prestação dos serviços públicos. Visando preservar a harmonia de uma nação dividida em sociedades locais, urge que cada cidadão se sinta membro de uma comunidade maior. Um dos requisitos é que os serviços públicos sejam providos de tal forma que cada cidadão - não importa onde resida - receba um tratamento justo e equânime no que se refere a esses serviços.

É provável que ocorram obstáculos a essa concepção quando existem diferenças no nível de desenvolvimento econômico entre regiões. Um estado rico pode oferecer um determinado nível de serviços aos seus cidadãos através da carga tributária imposta pelo governo local. Um estado pobre, para ser capaz de prover o mesmo nível, terá, necessariamente de impor uma pressão tributária maior sobre seus cidadãos, caso dependa, apenas, dos seus recursos próprios. Isso resulta do fato de que a base econômica e tributária de ambos é muito distinta, para um mesmo sistema tributário (PRADO, 2004).

Portanto, o atendimento às demandas de políticas sociais, quando efetivado por governos subnacionais, depende essencialmente de uma estreita vinculação financeira entre esses e o governo federal. Cabe ao governo central arrecadar e distribuir os recursos, de forma que a capacidade para provisão de serviços se torne aproximadamente equalizada em todo o país. Como alternativa, há o uso de sistemas de equalização mediante programas nacionais com vinculação de recursos orçamentários.

Equalização: concepção teórica e a realidade de estados subnacionais.

A primeira alternativa para amenizar as desigualdades inter-regionais é a utilização de mecanismos de equalização que visam diminuir as diferenças de capacidade de gastos entre Estados e Municípios. O ponto relevante é que as estruturas de equalização reduzem as diferenças existentes na receita livre disponível, passível de disposição autônoma pelos orçamentos locais. As transferências dos sistemas de equalização são incondicionadas e os governos que as recebem disponibilizam delas através de seus processos orçamentários.

Assim, as estruturas de equalização da receita disponível representam uma condição imprescindível para a adequada provisão de serviços. Não há, nessas estruturas,

qualquer dispositivo que exija dos Estados à provisão de um determinado nível de serviços. Os governos locais regionais tem autonomia para empregar os recursos recebidos do governo central, da forma considerada mais apropriada. A provisão dos serviços só pode resultar da combinação de dois fatores: a) uma legislação nacional que estabeleça padrões e níveis mínimos de qualidade e acessibilidade para os serviços; b) a existência de sistemas políticos nas sociedades locais garantindo a atuação eficiente e eficaz do governo para a prestação desses serviços. O destaque é dado aos sistemas de equalização, que se eficientemente concebidos, garantam a possibilidade da prestação dos serviços em nível adequado, em condição necessária, pois a provisão vai depender da qualidade dos sistemas políticos locais, no sentido de garantir que os governos executem os serviços de forma adequada.

A solução dos problemas de transferências de recursos para as políticas sociais, centrada na equalização da capacidade geral de gasto, é prerrogativa de federações avançadas, em que os sistemas políticos tenham já absorvido os objetivos sociais mais básicos e com mecanismos efetivos de controle da ação governamental, conforme se observa nas federações mais desenvolvidas como, Canadá, Austrália, Alemanha e Suíça, quando o governo central já não atua mais como guardião dos padrões básicos do Estado de bem-estar e a autonomia dos governos locais é ampla, pois é controlada pela participação do cidadão na preservação de seus interesses. Isso relativiza a necessidade de uma legislação federal uniformizadora para garantir o padrão de serviços à comunidade (PRADO, 2004).

Em sociedades menos desenvolvidas do ponto de vista da cidadania, a obtenção de uma provisão mais equânime dos serviços públicos acaba por exigir a redução da autonomia dos governos subnacionais. Se os sistemas políticos locais não são capazes de prover o nível adequado de serviços, o governo central deve reduzir a autonomia desses governos para conseguir melhor resultado.

A característica do sistema de equalização é a prioridade à autonomia e diversidade dos entes federados. As transferências condicionadas envolvem a redução dessa autonomia, uniformiza a prestação do serviço e centraliza a gestão em nível nacional.

Baseando-se em Prado (2004) analisam-se duas alternativas que implicam essa redução de autonomia; todas elas baseadas em transferências condicionadas do poder central para financiar a execução dos serviços pelos governos subnacionais, sendo os programas nacionais e as transferências com contrapartida: a) programas nacionais implicam que o Governo Federal utiliza a parcela superavitária da sua arrecadação para financiar transferências financeiras aos governos subnacionais para a execução de serviços públicos

focalizados; b) transferências são condicionadas, o governo central atua exclusivamente como agente financiador e como gestor e planejador da atividade.

Os programas nacionais estão associados ao estabelecimento de regras que definem padrões de qualidade e acessibilidade nos serviços, orientados para garantir a equidade no tratamento dos cidadãos em toda a Federação. Nos países com inclinação mais centralizadora, em que os governos subnacionais têm menor capacidade de coordenação e cooperação horizontal, os programas nacionais incluem papel de gestão e definição de políticas por parte do governo federal. Como exemplo o atendimento à saúde no Brasil pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

Os programas nacionais seriam sistemas de transferências setoriais envolvendo dotações de recursos vinculados a grandes rubricas de gastos. A restrição da autonomia subnacional decorre mais da forte presença do governo central no planejamento, gestão e controle dos serviços do que da especificação da vinculação.

Uma forma alternativa de transferência é aquela utilizada nos Estados Unidos, conhecida como “*matching grants*” ou, traduzindo, “transferências sujeitas a contrapartida”. Essa é uma opção em que a transferência vinculada se caracteriza pela focalização. O governo central transfere o recurso financeiro e exige um aporte de recursos próprios do governo subnacional. Isso pode significar que o governo central paga uma parte dos gastos em um projeto, em moldes semelhantes ao método de financiamento adotado por entidades multilaterais como o Banco Mundial. Outra possibilidade consiste em o governo central pagar uma parte do custo (preço unitário) da provisão de um determinado serviço, sendo o governo subnacional forçado a aportar o restante. A particularidade desse método permite ao governo central incentivar o aumento da provisão de um dado serviço cuja oferta é considerada deficiente, de forma focalizada e seletiva, reduzindo o preço do serviço para o governo subnacional (PRADO, 2004).

No contexto dessa análise, subentende-se que as transferências tem uma vinculação mais restrita, e o volume de recursos envolvidos depende do volume de serviços prestados à comunidade. Assim, pode-se considerar outra forma quando em uma federação os governos subnacionais autônomos fazem uso do atrelamento dos recursos orçamentários a despesas setoriais focalizadas. É o procedimento adequado quando as transferências verticais destinadas a estabelecer o equilíbrio vertical são livres e operadas através de alguma modalidade de equalização. Nesse caso, os governos subnacionais têm a capacidade de gasto para financiar uma parte da provisão do serviço, além da garantia de que o serviço a ser prestado não se apoia no controle do cidadão e sim pela imposição de uma vinculação ao

orçamento do governo subnacional. Os casos típicos no Brasil são as vinculações orçamentárias para educação e saúde.

Na condição resultante desse modelo, cada governo subnacional irá dedicar ao setor um volume de recursos proporcional ao seu próprio orçamento. Estados mais desenvolvidos serão obrigados a um gasto *per capita* maior do que Estados menos desenvolvidos, embora isso dependa do perfil socioeconômico de sua população.

Do ponto de vista da aplicação eficiente dos recursos públicos, a vinculação gera “sobras” e “carências” de recursos entre diferentes localidades em uma Federação. É a partir da constatação dessa distorção, que surge a política de Fundos – Fundef e Fundeb – como programas de cunho descentralizador do financiamento da educação básica brasileira. O destaque do governo está na gestão, no planejamento e no gasto público, pois a vinculação tende a conceder maior autonomia para os governos subnacionais desde que atinja o mínimo definido pelas normatizações.

Na ausência de processos orçamentários capazes de garantir a atuação social do Estado, as vinculações cumprem o papel de um recurso alternativo, claramente ineficiente. Nos países em desenvolvimento, replica-se a evolução ocorrida nos países desenvolvidos, que passou de um estágio inicial com sistemas fortemente controlados pelo governo federal para sistemas mais descentralizados. No entanto, constata-se, no caso brasileiro que os sistemas de financiamento do gasto social ainda tendem a fazer intenso uso do recurso da vinculação.

Nas federações desenvolvidas, não existem mais casos relevantes de vinculação orçamentária, e os programas nacionais tendem a serem menos restritivos na imposição de condicionalidades. Em todas elas, há em operação sistemas de equalização que reduzem a disparidade na capacidade de gasto. A combinação de uma equalização eficiente com a complementação - via programas nacionais pouco restritivos - - complementa de forma eficiente a boa gestão orçamentária dos governos.

Nos países em desenvolvimento, as limitações à qualidade dos sistemas políticos locais e das burocracias dos governos subnacionais apontam para a necessidade da manutenção dos sistemas menos eficientes, como a vinculação orçamentária. No Brasil, tem-se expandido a utilização dos programas nacionais e reduzido a total predominância da vinculação de recursos como mecanismo básico de financiamento. Assim, presencia-se um período típico de transição quando a vinculação orçamentária convive com os programas nacionais. Visando compreender essa fase de transição, delineiam-se alguns estudos sobre as formas de financiamento da educação no Brasil.

Financiamento da educação básica na Federação brasileira (2006 e 2011)

É pertinente abordar uma característica relevante que oriente todo o sistema federativo nas suas relações intergovernamentais, o qual está relacionado às transferências financeiras entre as esferas de governo que, dentro do sistema federativo, exercem papel fundamental para a manutenção do pacto, ocorrendo de duas formas: a) pela concentração de receitas fiscais sob a responsabilidade do poder central; b) pelas heterogeneidades econômicas regionais, que fazem com que os entes federados mais desenvolvidos detenham maior capacidade de gasto *per capita*.

Para melhor entendimento do exposto, apresenta-se, a seguir, no quadro 01 o comparativo do Produto Interno Bruto (PIB) no Brasil e por Regiões Administrativas.

Quadro 01 – Produto Interno Bruto: Brasil e Regiões (2002-2010)

Grandes Regiões	Produto Interno Bruto R\$ 1.000.000					
	2002	%	2005	%	2010	%
Brasil	1477.822	100,00	2147.239	100,00	3770.085	100,00
Norte	69.310	4,69	106.442	4,97	201.511	5,34
Nordeste	191.592	12,96	280.545	13,06	507.502	13,46
Sudeste	837.646	56,68	1213.863	56,53	2088.221	55,38
Sul	249.626	16,89	356.211	16,59	622.256	16,51
Centro Oeste	129.649	8,77	190.178	8,57	350.596	9,31

Fonte: Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2010/default_xls_2002_2010_zip.shtm> Acesso em: 23/03/ 2013.

No quadro 01, observa-se que o PIB da região Nordeste tem uma baixa capacidade de arrecadação tributária em relação à outras regiões, visto que, vem mantendo ao longo do período, a mesma proporção na participação da produção do país, ou seja, em 2002 detinha 12,96%; em 2005, 13,06% e em 2010, 13,46%. No caso da região Sudeste, verifica-se a proporção de 56,68% em 2002; 56,53% em 2005; e 55,38% em 2010. Subentende-se que a baixa atividade econômica da Região Nordeste implica uma menor arrecadação tributária, conseqüentemente, menos recursos direcionados a gastos sociais quando se compara com a Região Sudeste. Tal disparidade requer que o Governo federal aporte recursos adicionais para o Nordeste, no sentido de buscar o equilíbrio da execução financeira inter-regional.

É evidente que a concentração do PIB na região Sudeste do Brasil assegura uma capacidade de gasto superior à apresentada no Nordeste do país. Tal constatação é importante para entender o fluxo do financiamento da educação brasileira, já que os recursos direcionados à educação pública no país são oriundos das vinculações das receitas tributárias das três esferas de governo, a União com 18%, e os governos subnacionais com 25% das receitas oriundas dos tributos². Ora, se pela ótica horizontal, os Estados do Sudeste detêm 55,38% do total da atividade econômica, obviamente, a capacidade de gastos com educação dos entes subnacionais terão níveis diferenciados nas regiões brasileiras.

Os Fundos: Fundef e Fundeb na rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte

A Constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização como mecanismo capaz de promover a participação da sociedade via elaboração de políticas e acompanhamento das ações governamentais. A característica principal é a descentralização do financiamento da educação baseada em Fundos que apresenta custo-matrícula diversificado para as diferentes modalidades de ensino, visando, pois, mensurar todos os insumos necessários a uma educação de qualidade, com ênfase na valorização de todos os profissionais da educação.

Com base nos dados da STN (quadro 02), no exercício de 2006, verifica-se que o valor anual médio por aluno a ser aplicado pelo Fundef no Rio Grande do Norte foi de R\$ 1.254,90 (R\$ 229.097.152,00 / 182.562 mat.). Esse valor foi obtido com a apuração/transferência dos recursos do Estado enviados ao Fundef e dividido pelo número de alunos matriculados, sendo esse valor superior ao mínimo nacional preconizado pelo Art. 2º, Parágrafo único, Incisos nº I, II, III, IV e V do Decreto nº. 5.690/2006³. Pelo exposto e aplicando a regra do citado Decreto, percebe-se que o Estado não obteve a complementação do Fundef, por parte da União, conforme preconizado pelo referido instrumento jurídico, isto porque o custo do aluno, Incisos de I a V, apresentou-se com valor inferior ao já apurado pelo próprio Fundo Estadual. Quando esse fato ocorre, a União desobriga-se de suplementar os recursos do Fundo, já apurados em âmbito estadual.

Quadro 02 – Fundef: apuração na rede estadual de ensino do RN, em 2006 - (R\$)

Apuração do Fundef – soma		429.265.456,98
Apuração do Fundef – RN (perda nas transferências)		200.168.304,98
Apuração do Fundef – RN (rede estadual)		229.097.152,00
RN – censo escolar-2006 (matrículas por dependência)	TA1/4	78.654
	TA5/8	103.904
	TA(e)	4
Valor médio matrícula	182.562	1.254,90
FD1(1/4 série, Decreto nº 5.690/2006)	1	682,60
FD2(5/8 série, Decreto nº 5.690/2006)	1,05	716,73
FD2(especial, Decreto nº 5.690/2006)	1,07	730,38

Fonte: disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar>> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp> Acesso em: 23/03/2013.

No quadro 02, observa-se que o Estado do Rio Grande do Norte contribuiu para o Fundef com o valor de R\$ 429.265.456,98, tendo transferido para os municípios R\$ 200.168.304,98. Utilizou-se, na rede estadual, a importância de R\$ 229.097.152,00. Nesse sentido, evidencia-se que 47% do arrecadado pelo Estado foram redistribuídos para os outros entes subnacionais. Com base no censo escolar de 2006, o Estado contava com 182.562 matrículas no ensino fundamental, sendo 78.654 na 1ª a 4ª série, 103.904 na 5ª a 8ª série e 4 na educação especial.

No exercício de 2011, conforme quadro 03, verifica-se que o valor anual médio por matrícula a ser aplicado pelo Fundeb foi de R\$ 2.212,94 (R\$ 631.330.642,16 / 285.290 mat.). Esse valor foi obtido com a transferência de recursos do Estado ao Fundeb e dividido pelo número de alunos matriculados, sendo o mesmo complementado pela União com base no disposto no Art. 15 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, no Art. 7º do Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 e Anexo I da Portaria Interministerial nº 1.459, de 30 de dezembro de 2010⁴.

A partir dessa constatação, analisamos as transferências do Fundeb para a rede Estadual, com base no Censo Escolar de 2011 cuja análise. Descrevem-se os valores recebidos pelo Fundeb e os quantitativos de matrícula por série, separando as matrículas comuns ao Fundef e Fundeb e classificando como “outros” as matrículas que não são comuns aos dois Fundos.

Quadro 03– Fundeb: apuração na rede estadual (RN) em 2011, valores em Reais.

Apuração do Fundeb – soma		999.457.886,53
Apuração do Fundeb – RN (perda nas transferências)		376.128.889,89
Complementação da União		8.001.645,52
Apuração do Fundeb – RN (rede estadual)		631.330.642,16
RN – censo escolar (matrículas por dependência)	TA1/4	49.208
	TA5/8	74.133
	TA(e)	2.669
	Outros	159.280
Quantidade de matrículas Fundeb x Fundef (285.290 x 126.010)		2.212,94
FD1(1/4 série, Portaria Interministerial n. 1459, 30/12/2010)		1.726,92
FD2(5/8 série, Portaria Interministerial n. 1459, 30/12/2010)		1.899,61
FD2(especial, Portaria Interministerial n. 1459, 30/12/2010)		2.072,30

Fonte: disponível: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar>> e <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>

Observa-se que o Estado do Rio Grande do Norte contribuiu com o Fundeb com o valor de R\$ 999.457.886,53 e recebeu de complementação da União R\$ 8.001.645,52, único ano na série histórica dos Fundos com transferência, tendo repassado para os municípios R\$ 376.128.889,89. Dessa forma restou para ser utilizada na sua rede a importância de R\$ 631.330.642,16. Evidencia-se que 37% do arrecadado pelo Estado foram redistribuídos para os outros entes subnacionais. Com base no Censo Escolar de 2011, o Estado contava com 285.290 matrículas, sendo 49.208 na 1ª a 4ª série, 74.133 na 5ª a 8ª série, 2.669 na educação especial e 159.280 em outros níveis de ensino.

Da análise de 2006 e 2011 observa-se que o número de matrículas da 1ª a 8ª série reduziu-se de 182.562 matrículas para 126.010, uma redução de 34%, o que evidencia uma transferência de matrículas para as redes municipais. Percebe-se, também, que a rede estadual está financiando as redes municipais com as transferências sem receber ajuda da União para essa tarefa.

Quadro 04 – Comparativo entre valores mínimos/matrículas - Estados RN e SP

Valor mínimo por matrícula (valores em Reais)	RN	SP	RN	SP	RN/SP %
	2006	2006	2011	2011	
FD1(1/4 série)	682,60	682,60	1.726,92	2.640,38	65,40
FD2(5/8 série)	716,73	716,73	1.899,61	2.904,41	65,40

FD2(especial)	730,38	730,38	2.072,30	3.168,45	65,40
---------------	--------	--------	----------	----------	-------

Fonte: Site da STN e do Inep/MEC 2011.

No quadro 04, comparamos o valor mínimo utilizado no Rio Grande do Norte e em São Paulo para evidenciar que o custo *per capita* por matrícula entre os entes federados no exercício de 2006, na vigência do Fundef, é o mesmo. Entretanto, em 2011, com o Fundeb, o valor por matrícula no Rio Grande do Norte representa 65,4% da mesma matrícula em São Paulo.

Em 2006, a União não complementou o Fundef no Estado do Rio Grande do Norte, entretanto o Estado teve que transferir para o Fundo a importância de R\$ 200.168.304,98 a ser distribuído com os municípios. Em 2011, o Estado transferiu para o Fundeb o valor de R\$ 376.128.889,89 com o mesmo objetivo, e a União transferiu somente R\$ 8.001.645,52. Nesses dois exercícios, tanto o Fundef como o Fundeb estão sendo complementados essencialmente pelo Estado, havendo um incremento de 87% de um período para outro.

O gasto médio por matrícula passou de R\$ 1.254,90 para R\$ 2.212,94, um aumento de 76% na rede estadual, sendo que o número de matrículas assistidas pelo Fundo passou de 182.562 para 285.290, um aumento de 56,27%. Entretanto os recursos utilizados pelo Estado não foram suficientes para equalizar o valor mínimo entre o RN e SP, ou seja, os quadros acima evidenciam a eficiência do regime de colaboração entre os entes subnacionais na relação intra-regional com a complementação do Estado para os Municípios. Entretanto, nas relações inter-regionais, o regime de colaboração proposto na Constituição Federal de 1988 não vem cumprindo seu objetivo, pois a Região Nordeste, no caso específico do Rio Grande do Norte, com baixa participação no PIB, não tem recebido recursos adicionais para o financiamento da educação básica, à exceção de fontes de programas oriundos do Fundo Nacional de Educação – FNDE/MEC.

Considerações Finais

A análise apresenta algumas considerações, evidenciando que, em 2006, o Rio Grande do Norte não recebeu complementação da União para o Fundef, pois as receitas que compõem o respectivo Fundo dividido pelo número de matrículas foram superiores ao mínimo preconizado pela legislação. Os municípios receberam complementação do Estado. O regime de colaboração no Estado vem se dando de forma satisfatória e houve a equalização do

valor gasto por matrícula nas redes estadual e municipais, observando-se que o valor mínimo por matrícula (educação básica) é padronizado para todo o país, em consequência dos índices determinados para os Fundos.

Em 2011, houve complementação da União ao Fundeb, sendo o valor adicionado à complementação alocada pelo Estado e redistribuído aos Municípios. Nesse exercício, o valor mínimo definido para o Rio Grande do Norte representa 65,4% do valor mínimo definido para São Paulo. Vê-se que o regime de colaboração torna-se pouco eficaz entre os estados federados, já que foram definidos valores mínimos distintos a serem gastos por matrículas. Considerando a média do custo por aluno no Rio Grande do Norte e o menor valor definido para São Paulo, verifica-se que representa 83% daquele. Entende-se que a complementação da União ao Rio Grande do Norte não foi suficiente para se caracterizar a equalização desses valores.

O ex-Fundef e o Fundeb são Fundos equalizadores de matrículas e recursos para atender à educação básica. A União ao fazer o processo de redistribuição de recursos para determinar o custo aluno, afasta-se de suas responsabilidades para um maior investimento no financiamento do ensino público básico.

Nota

¹Estado unitário - Estado onde não há divisão territorial de poder político. O tipo puro do Estado Unitário é aquele onde o governo nacional assume exclusivamente a direção de todos os serviços públicos, centralizando o poder, mesmo que esse Estado esteja dividido em circunscrições. Isso significa que, embora existam órgãos públicos encarregados de serviços locais, esses órgãos não possuem autonomia político-administrativa.

²Na Educação, a União jamais deverá empregar menos que 18% daquela receita; os Estados, o Distrito Federal e os Municípios precisam despendar taxa maior; no mínimo, 25% da aludida base de cálculo (CF 1988, art. 212).

³Decreto nº 5.690/2006 - Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 6º, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências.

⁴Decreto nº 6.253/2007 e Anexo I da Portaria Interministerial nº 1.459 de 30 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Reforma do estado no federalismo brasileiro**: a situação das administrações públicas estaduais. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 39(2):401-20, Mar./abr. 2005. Disponível em: <<http://ocotidianodaburocracia.com.br/files/Abrucio.pdf>> Acesso em: 12/agos/2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (versão atualizada com emendas constitucionais). Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 23/mar/2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996**. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>> Acesso em: 23/mar./2013.

BRASIL. **Lei nº 9.394, 20 dezembro de 1996**. Institui as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 23/mar./2013.

BRASIL. **Lei nº. 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> >. Acesso em: 23/mar./2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 23/mar./2013.

BRASIL. **Decreto nº 5.690, de 03 de fevereiro de 2006**. Fixa o valor mínimo anual por aluno de que trata o art. 60, § 1º, da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, para o exercício de 2006, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> >. Acesso em 23/mar/2013.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em 23/mar./2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Consulta a transferências constitucionais.** Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/transferencias_constitucionais.asp>. Acesso em: 23/mar./2013.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais - INEP - **Censo Escolar.** Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Matricula/censoescolar>> Acesso em: 23/mar./2013.

PRADO. Sergio. **Transferências Intergovernamentais na Federação Brasileira:** avaliação e alternativas de reforma. Instituto de economia. UNICAMP: 2004. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/cursos_presenciais/Forum_Estados/FFEB_Caderno_n_6.pdf>. Acesso em: 23/mar./2013.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **O sistema político administrativo da educação:** análise das relações de poder entre as instâncias federal estadual e municipal no período republicano. Porto Alegre, 1993. Tese (doutorado). Faculdade de Educação, PUCRS.