

DESCENTRALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL: AVALIAÇÃO DE RESULTADOS DO FUNDEF*

Marcos Mendes

Doutorando em Economia IPE/USP, consultor de economia do Senado Federal e pesquisador do Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial

Analisa-se aqui um caso importante no processo brasileiro de descentralização fiscal: o ensino fundamental. Mostra-se que essa área obteve avanços em virtude da substituição de transferências fiscais não vinculadas por transferências vinculadas, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef). Não só houve progresso em todas as regiões do país como também ocorreu redução de desigualdades, com municípios mais pobres e regiões mais atrasadas tendo uma melhor performance relativa. Não obstante, há evidências de que é sobretudo nesses municípios, em especial naqueles que recebem recursos complementares da União, que se concentram as fraudes e a má gestão dos recursos do Fundef.

1 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, de início, o desequilíbrio fiscal da União. Além disso, a ampla liberdade de aplicação dos recursos recebidos por estados e por municípios nem sempre levou ao investimento em áreas estratégicas, tais como saúde pública e ensino fundamental.¹

Uma correção de rota começou a ser esboçada em meados dos anos 1990. Um dos principais instrumentos desse ajuste foi a vinculação de parte dos recursos transferidos aos estados e municípios, com destaque para o ensino fundamental.² A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) representou não só a vinculação de transferências como também a de receitas próprias dos governos subnacionais para o gasto com educação pública de 1ª a 8ª série.

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

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

2. 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 os gastos das Câmaras de Vereadores; e os programas de aperfeiçoamento da administração fiscal de estados e de municípios.

O presente artigo pretende avaliar se essa vinculação de recursos fiscais se traduziu, efetivamente, em aumento da qualidade e da quantidade dos serviços públicos municipais de ensino fundamental. Inicia-se com uma descrição do mecanismo do Fundef e com a indicação como se deu a vinculação de recursos, dos principais objetivos dessa política e das possíveis falhas. Nas duas seções seguintes são analisados dados do Censo Escolar realizado anualmente pelo Ministério da Educação, com o objetivo de averiguar o progresso qualitativo e quantitativo desse nível de ensino sob a vigência do Fundef. Analisa-se, por fim, o problema de fraude e da má gestão dos recursos desse fundo, com base em informações levantadas pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

A conclusão da análise é a de que o Fundef parece ter atingido seus objetivos e exercido, pois, importante impacto sobre o ensino fundamental, principalmente por propiciar a mudança do grau de escolaridade dos professores, o aumento da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados, do número de professores em atividade, bem como promover a redução do atraso escolar ao substituir prioridades (favorecendo, com isso, as despesas com professores e com alunos em detrimento das despesas com infra-estrutura); 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 – ICV) reduzam a distância de seus indicadores em relação aos da média nacional, em um processo no qual todos os municípios melhoram os seus indicadores, o que se dá, em relação aos municípios mais pobres, em ritmo bem mais acelerado.

No que diz respeito aos casos de fraude e de 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 nesses municípios uma superestimação de matrículas como forma de se extrair vantagem financeira.

2 O FUNDEF

O Fundef³ 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 na pro-

3. Lei nº 9 424/1996.

porção de sua exportação de produtos industrializados; compensações financeiras pagas pela União aos estados, em razão da Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir), que isentou as exportações da incidência de impostos estaduais.

Isso significa que, a princípio, não há “dinheiro novo” da União destinado ao Fundef (caso haja isso será comentado adiante). O que ocorre é o fato de um dinheiro, já pertencente aos estados e aos municípios (receita própria e transferências recebidas) passar a ter seu uso vinculado ao ensino fundamental.

O Fundef 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 lá instalados. Não existe, portanto, transferência de recursos de um estado para outro. O que ocorre são transferências interna em cada estado.

Os recursos desse fundo são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados em cada município e na rede estadual; mecanismo esse gerador de duas importantes conseqüências.

Como primeira delas tem-se que antes do estabelecimento do fundo cada município e cada estado precisavam financiar as despesas com educação a partir das próprias disponibilidades de recursos. Municípios e estados com boa arrecadação podiam gastar mais com o ensino fundamental, ao passo que aqueles com menor arrecadação não dispunham de verba suficiente para financiar um ensino de qualidade. Com o fundo, a disponibilidade de recursos ficou associada ao número de alunos e não mais à capacidade financeira local, o que tanto permitiu elevar a qualidade da educação nos locais de menor disponibilidade de recursos como também estimulou os municípios a levar, para a escola, crianças que antes não a freqüentavam.

Segunda: o estabelecimento desse fundo facilitou a municipalização do ensino fundamental – serviço público cujas características recomendam uma administração da forma mais descentralizada possível. Não é trivial administrar, de maneira centralizada, um grande número de escolas dispersas por todo o país. Pode haver ganhos significativos de qualidade quando a gerência descentralizada permite o envolvimento dos pais na administração das escolas.

Antes da existência desse fundo, a desejável transferência de alunos da rede estadual para a rede municipal exigia discussões, entre as duas esferas de governo, sobre o financiamento dos custos adicionais transferidos aos municípios. Com ele, ao se transferir alunos da rede estadual para a rede municipal os recursos são automaticamente transferidos com os alunos, visto a distribuição do Fundef se dar pelo número de matrículas.

Outra importante característica do Fundef é o fato de o governo federal fixar um valor mínimo anual a ser gasto por aluno. Para o ano de 2001, por exemplo, foi estabelecido a quantia de R\$ 363,00.⁴ Nos estados, em que o valor total do fundo não é suficiente para que se tenha um montante por aluno, equivalente a esse mínimo, a União entra com uma complementação de recursos para garantir um padrão mínimo de ensino em todo o país.

Essa complementação constitui-se no único caso de a criação do Fundef implicar novas transferências da União para estados e municípios. Na prática, os fundos estaduais que têm recebido complementação são: os do Pará, os de Alagoas, os da Bahia, os do Ceará, os do Maranhão, os da Paraíba, os de Pernambuco e os do Piauí.⁵ Tal mecanismo permite a esses estados, e a seus respectivos municípios, recuperar o atraso na abrangência e na qualidade de suas redes públicas de ensino fundamental.

O Fundef procura, ainda, atuar sobre um problema histórico da educação pública no país: o da baixa prioridade dada pelos governantes locais ao salário e à formação dos professores. Desde a Constituição de 1967 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 da 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 de quadras esportivas em detrimento das despesas correntes, em especial da remuneração dos professores.

Por isso ficou estabelecido que 60% dos recursos desse fundo devem ser usados, pelos estados e pelos municípios no 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”, ou seja, aqueles que lecionam sem o diploma que os habilita para tal.

Um ponto fraco do Fundef parece estar na sua vulnerabilidade à fraude. Como a distribuição de recursos é determinada pelo número de matrículas, municípios e estados ficam estimulados a falsificar suas estatísticas e inflam o número de matrículas com vistas em receber mais recursos. Isso não só gera

4. Decreto nº 3 742, de 1/2/2001.

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

distorção na alocação de recursos, com conseqüente perda de eficácia da política, como também compromete 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, por pais de alunos e por dirigentes de entidades públicas e sindicais da área de educação. Tais conselhos devem supervisionar não só o uso dos recursos como também a fidedignidade dos dados enviados, pelos municípios e pelos estados, para o Censo Escolar. Esse levantamento anual, feito pelo Ministério da Educação, tem a finalidade de 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, anteriormente referido, permite que sejam avaliados os principais indicadores do ensino fundamental. Embora possa haver distorções resultantes de comportamento estratégico dos estados e dos municípios na informação dos números 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 à duração dos turnos escolares.

São comparados diversos indicadores extraídos dos censos escolares de 1996 e de 2000, de início com o número de matrículas e de turmas. Como visto na tabela 1, há um aumento de 8% no total do número de matrículas entre os dois anos, o que representa a inclusão de 2,6 milhões de 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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

Analisando-se separadamente o número de matrículas das diferentes redes, percebe-se ter havido uma forte municipalização do ensino. O percentual daquelas de 1ª a 4ª série, na rede municipal, subiu de 43% para 62% do total, e o das de 5ª a 8ª série cresceu de 18% para 28%. Esse fato é positivo pelos aspectos de eficiência na gestão do ensino fundamental; o qual é então facilita-

do pelo mecanismo financeiro do Fundef, e faz que o financiamento “acompanhe” o aluno se este é transferido da rede estadual para a municipal.

TABELA 2
Número de matrículas de 1ª a 4ª série nas redes estadual, federal, municipal e particular

Rede	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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

TABELA 3
Número de matrículas de 5ª a 8ª série nas redes estadual, federal, municipal e particular

Rede	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: Brasil, Ministério da Educação – 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 4 a 5 horas que pulou de 19%, em 1996, para 39% das matrículas, em 2000.

A melhoria na qualificação dos professores é também expressiva. Nas turmas de 1ª a 4ª série os professores sem o ensino fundamental completo, ou seja, que não tinham cursado até a 8ª série, representavam, em 1996, 8% do total de docentes. Já em 2000 esse percentual era de apenas 3%, o que parece ser reflexo direto do estímulo do Fundef ao treinamento de professores leigos.

O aumento da remuneração dos professores, viabilizado pelo direcionamento de 60% dos recursos do Fundef para esse fim, também deve ter contribuído para atrair profissionais mais qualificados para os quadros do ensino fundamental. É importante observar o fato de ter crescido mais, com uma expansão de 28% no período o grupo de professores com nível superior completo.

TABELA 4
Número de 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 até 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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

TABELA 5
Número de docentes de 1ª a 4ª série 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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

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

TABELA 6
Número de docentes de 5ª a 8ª série 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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

O Censo Escolar não fornece um dado preciso sobre atraso escolar, como por exemplo o percentual de alunos com idade superior à padrão em cada série. No entanto, estatísticas agregadas permitem que se tenha uma idéia a respeito do tema. A tabela 7 mostra o número de matrículas de 1ª a 4ª série por faixa etária. O primeiro grupo, de alunos com até 10 anos, compõe-se dos

estudantes sem atraso (o que é uma medida imprecisa, pois 10 anos é a idade de um aluno de 4ª série que, na estatística dessa tabela, poderia estar cursando a 1ª ou 2ª série). De qualquer forma é possível observar progresso. O percentual desse grupo passa de 62% para 65% enquanto o do grupo de alunos de 11 a 14 anos cai de 31% para 26%. Além disso, o leve aumento do percentual do grupo de alunos de mais de 14 anos pode estar refletindo o retorno de estudantes de mais idade que tinham abandonado os estudos.

TABELA 7

Número de matrículas de 1ª a 4ª 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 47	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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

É curioso observar que, apesar do aumento do número de turmas e de matrículas, não cresce o número de escolas. Esse é um dado significativo em face da tradicional preferência dos administradores públicos pela realização de obras. O número de escolas estaduais caiu 21%, entre 1996 e 2000, em razão da municipalização do ensino. Embora tenham absorvido 5,8 mil alunos as escolas municipais não expandiram a sua rede, tendo sofrido, aliás, um encolhimento de 1%.

Esse resultado tanto pode ser consequência do aproveitamento de instalações antes ociosas quanto pode advir 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, cujo objetivo é priorizar a canalização dos recursos para a remuneração e para a formação dos professores em detrimento da expansão da rede física.

Em resumo, o Fundef parece ter produzido impacto positivo significativo relativo ao aumento do grau de escolaridade dos professores, da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados, do número de professores em atividade; à redução do atraso escolar, ao substituir prioridades (favorecendo, com isso, as despesas com professores e com alunos em detrimento das despe-

sas com infraestrutura); e ao estímulo à municipalização do ensino. Contudo, essa visão agregada dos dados mascara um dos maiores méritos do Fundef, qual seja, o de proporcionar avanços significativos nas áreas mais carentes. Esse ponto é analisado na próxima seção.

TABELA 8
Número de escolas municipais e estaduais de ensino fundamental

	1996	2000	Varição
Municipais	131 412	129 602	-1%
Estaduais	41 867	33 067	-21%
Total	173 279	162 669	-6%

Fonte: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

4 RESULTADOS DO FUNDEF POR REGIÃO GEOGRÁFICA E POR 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, cujo Índice de Condição de Vida (ICV) seja diferente.⁶ O motivo para desdobrar a informação por regiões, e por ICV, é o fato de o próprio mecanismo do Fundef ser desenhado para privilegiar municípios e estados mais pobres. A complementação, por parte da União, aos fundos estaduais que não atingem o valor mínimo nacional, permite que estados e municípios beneficiados por esse mecanismo tenham um acréscimo de recursos, em relação à situação pré-Fundef, proporcionalmente maior que o do restante do país. Trata-se, pois, de averiguar se tal fundo tem conseguido ou não promover a desejável redução das desigualdades na oferta de ensino fundamental.

A tabela 9 ilustra a *performance* das diferentes regiões no que diz respeito aos turnos escolares com menos de quatro horas, e mostra a posição de cada região em relação à média nacional. Assim, a Região Nordeste tinha, em 1996, 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, essa estava em situação oposta, pois apenas 8% dos seus alunos estudam em turnos de menos de quatro horas, o que a deixava 11 pontos percentuais abaixo da média nacional.

6. O ICV 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 socioeconômico. Resulta da combinação de vinte indicadores básicos agregados em cinco dimensões: renda, educação, infância, habitação e longevidade". Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud, 1998, p. 5).

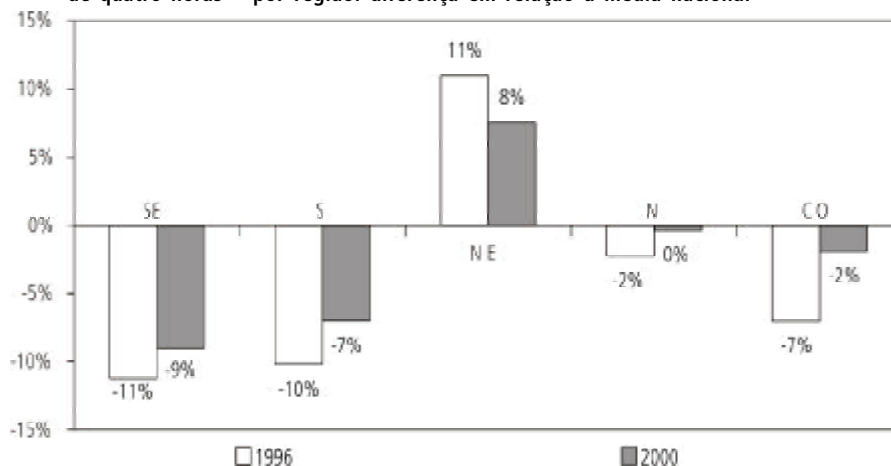
TABELA 9
Número de matrículas de 1ª a 8ª série em escolas municipais com turnos de menos de quatro horas – por região

	1996			2000		
	Menos de 4 h (A)	Todos os turnos (B)	(A)/(B)	Menos de 4 h (A)	Todos os 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: Brasil, Ministério da Educação – Censo Escolar.

Em 2000 essa diferença entre as regiões já havia sido bastante reduzida. Todas elas melhoraram nesse sentido, mas só o Nordeste teve um progresso mais intenso. Nesse ano, no Nordeste a participação dos turnos de menos de quatro horas 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 1 ilustra a queda das diferenças regionais. O Nordeste fica em situação menos desprivilegiada, enquanto as demais regiões se tornam menos privilegiadas. A vantagem da Região Sul, por exemplo, que em 1996 era de 10 pontos percentuais em relação à média nacional, cai para 7 pontos, em 2000.

GRÁFICO 1
Percentual de matrículas em escolas municipais de 1ª a 8ª série com turno de menos de quatro horas - por região: diferença em relação à média nacional

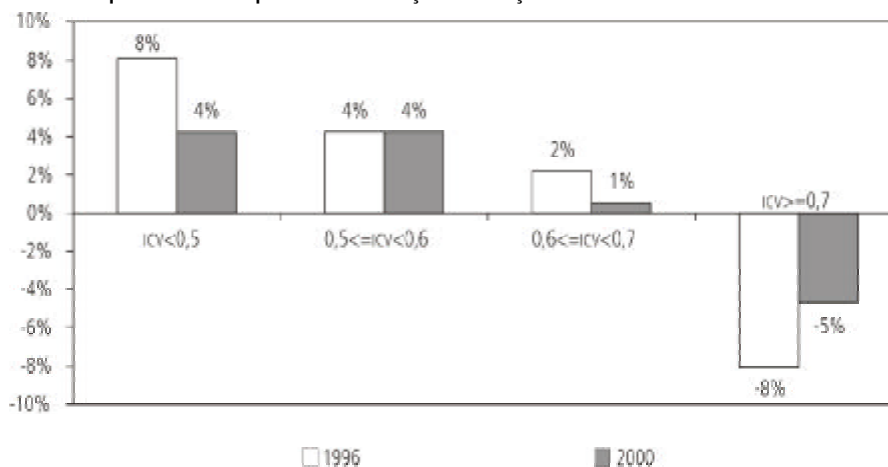


Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

Um quadro semelhante emerge quando os municípios são divididos em grupo de ICV. O gráfico 2 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.

GRÁFICO 2

Percentual de matrículas em escolas municipais de 1ª a 8ª série com turno de menos de quatro horas - por ICV: diferença em relação à média nacional



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

Também quando se analisa o grau de escolaridade dos professores de 1ª a 4ª série percebe-se a redução das desigualdades regionais, bem como a redução da diferença entre municípios ricos e pobres. Em 1996, 16% dos professores do Nordeste não tinham o ensino fundamental completo. Na Região Norte esse percentual era de 15%; no Sul e no Sudeste, no entanto, não passava de 2%. Em 2000 essa diferença havia caído drasticamente: o Norte e o Nordeste conseguiram reduzir esse contingente de baixa formação para 5% do quadro de professores, de modo que sua diferença em relação à média nacional caiu, de 8% para 3% e de 7% para 2%, respectivamente.

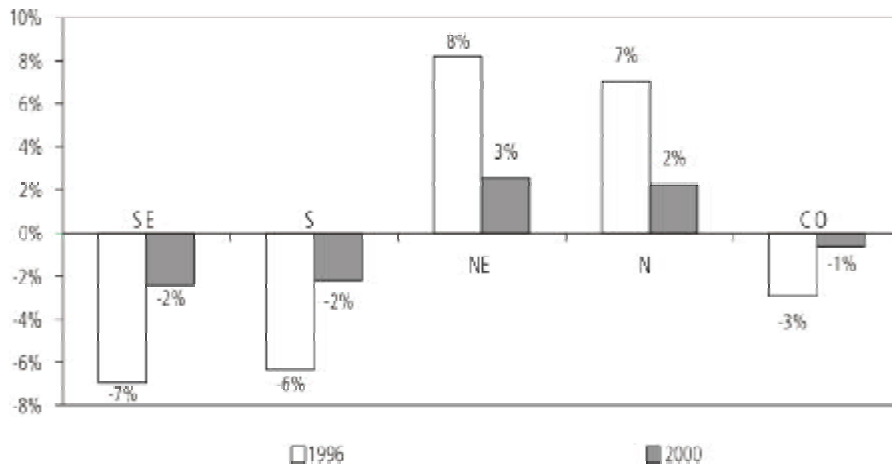
Quando se agrupa os municípios por nível de ICV percebe-se ainda mais nitidamente a melhoria da qualificação dos professores. As cidades mais pobres (ICV < 0,5) reduziram sua distância, em relação ao resto do país, de 21% para 6% pontos percentuais.

Na seção anterior mostrou-se que, no que diz respeito aos docentes de 5ª a 8ª série, o progresso mais notável não foi na melhoria do grau de formação, mas sim no aumento de 23% do 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 a seguir.

GRÁFICO 3

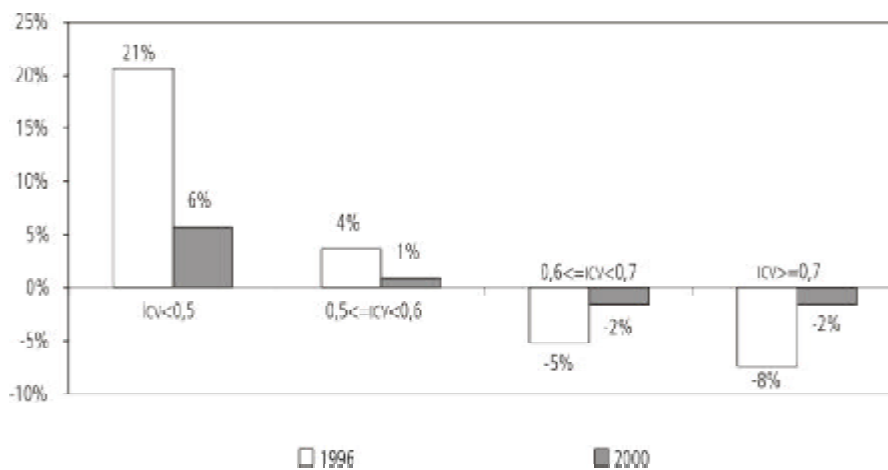
Percentual de docentes de 1ª a 4ª série com formação incompleta no ensino fundamental - por região: diferença em relação à média nacional



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

GRÁFICO 4

Percentual de docentes de 1ª a 4ª série com formação incompleta no ensino fundamental - por ICV: diferença em relação à média nacional

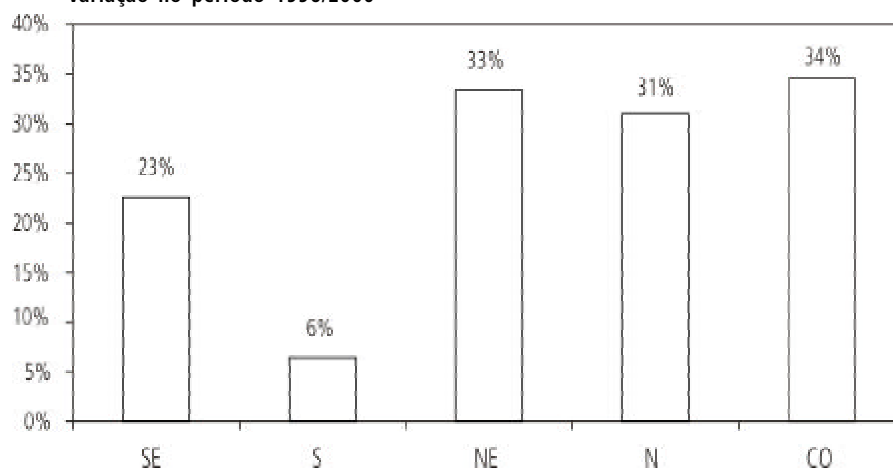


Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

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

GRÁFICO 5

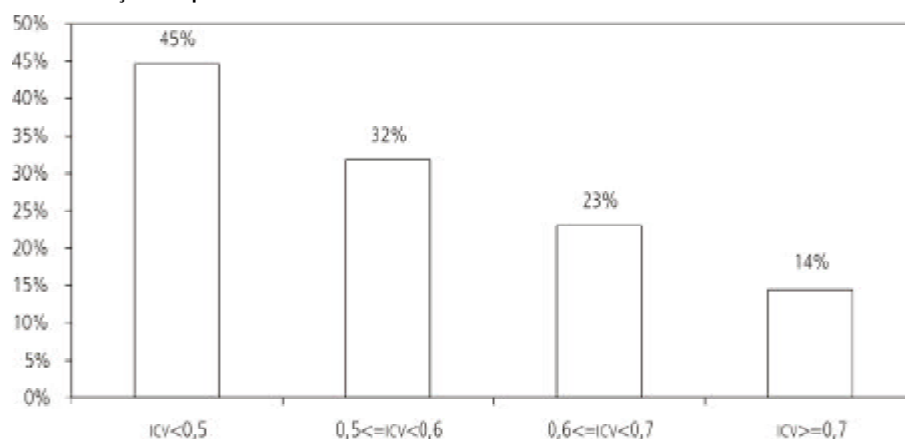
Percentual de docentes de 5ª a 8ª série em toda a rede - por região:
variação no período 1996/2000



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

GRÁFICO 6

Percentual de docentes de 5ª a 8ª série em toda a rede - por ICV:
variação no período 1996/2000

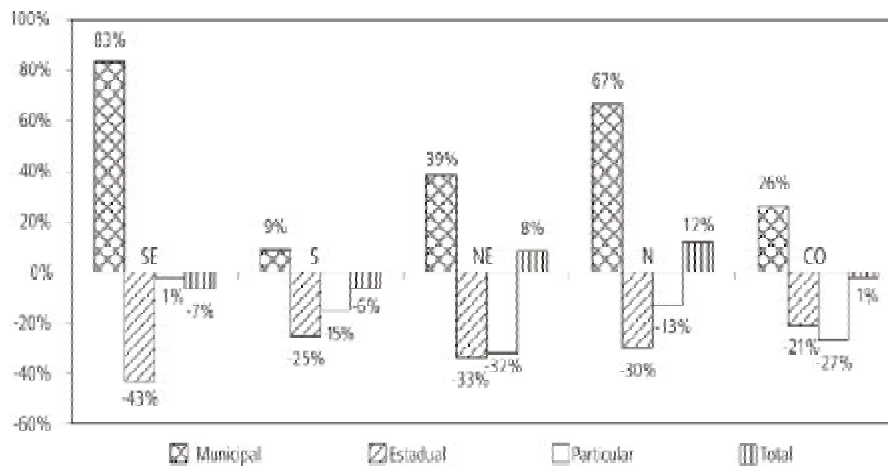


Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

No percentual das matrículas de 1ª a 4ª série, as Regiões Norte e Nordeste lideraram o processo de expansão com crescimento de 12% e de 8%, respectivamente, para o total da rede estadual, municipal e particular. Em ambos os casos o crescimento se deu em razão do número de matrículas na rede municipal. O mesmo padrão se repete com mais intensidade em relação às matrículas de 5ª a 8ª série: 25% de crescimento na Região Norte e 44% na Região Nordeste.

GRÁFICO 7

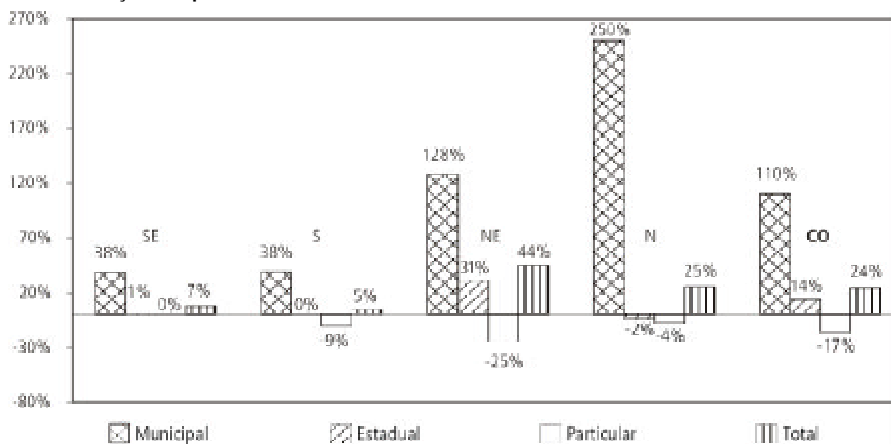
Percentual de matrículas de 1ª a 4ª série nas redes municipal, estadual e particular: variação no período 1996/2000



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

GRÁFICO 8

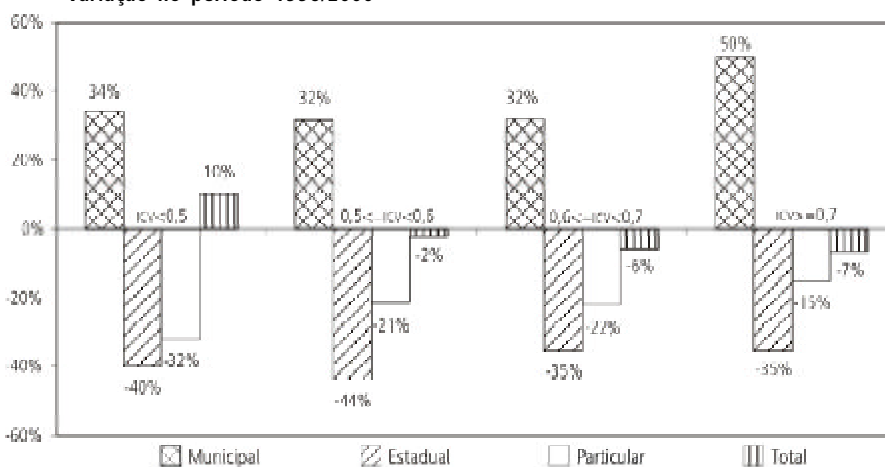
Percentual de matrículas de 5ª a 8ª série nas redes municipal, estadual e particular: variação no período 1996/2000



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

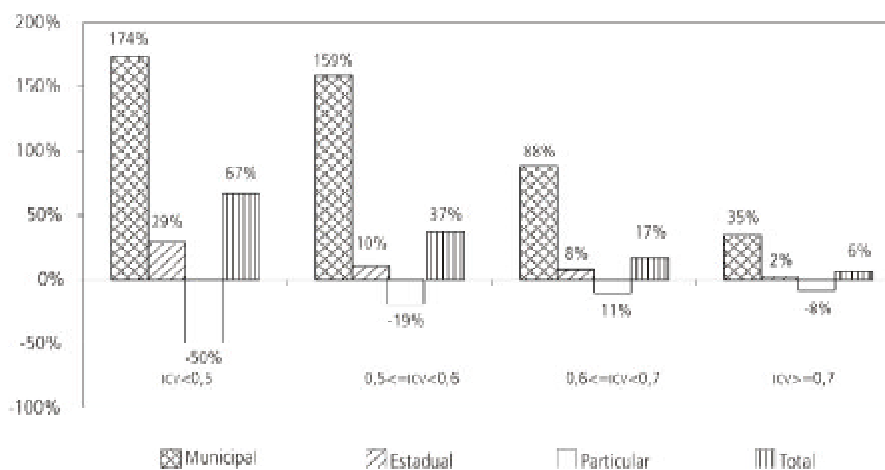
Analisando-se do ponto de vista do ICV tem-se, mais uma vez, os municípios com ICV abaixo de 0,5 motivando o processo de expansão: 10% de aumento nas matrículas de 1ª a 4ª série e 67% nas de 5ª a 8ª série.

GRÁFICO 9
Percentual de matrículas de 1ª a 4ª série nas redes municipal, estadual e particular: variação no período 1996/2000



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

GRÁFICO 10
Percentual de matrículas de 5ª a 8ª série nas redes municipal, estadual e particular: variação no período 1996/2000



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

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

Resta analisar os casos de fraude e de má gestão ocorridos no desenvolvimento do Fundef. Até que ponto as estatísticas apresentadas, em especial aquelas referentes a número de matrículas, não estariam sendo distorcidas pelos municípios para que recebam mais recursos? Será que os municípios de baixo ICV, ou aqueles das Regiões Norte e Nordeste, teriam maior propensão a incorrer em fraudes e em má gestão dos recursos desse fundo? A próxima seção analisa esse ponto.

5 PERFIL DA FRAUDE E DA MÁ GESTÃO NO FUNDEF

Indícios de fraude no uso dos recursos do Fundef geraram tanta preocupação no meio político, a ponto de a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados instalar uma subcomissão para estudar o assunto. O relatório⁷ produzido por essa iniciativa é aqui utilizado como uma tentativa de se traçar o perfil do município que tipicamente incorre em fraude ou em má desse fundo.

A teoria da descentralização fiscal indica que os municípios com muita concentração de pobres tendem a ser mais propensos 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, para a elite local, desviar em proveito próprio, os recursos recebidos. Como argumentam Bardhan e Mookherjee (1999, p. 136-137):

... 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.

O referido relatório apresenta uma lista de municípios denunciados por diferentes tipos de irregularidades. É preciso enfatizar, como o faz tal relatório, que se trata de denúncias e não de comprovação jurídica ou factual dessas irregularidades. Para efeito da análise aqui empreendida, essas foram divididas em dois grupos: fraude e má gestão. As fraudes consistem em procedimentos

7. Brasil, Câmara dos Deputados (2001).

ilegais cuja finalidade é obter explícitas vantagens financeiras, tais como: superfaturamento de obras e de serviços, cadastros fictícios de alunos e desvio do dinheiro em favor de terceiros. Já a má gestão, essa vai desde casos associados à incapacidade administrativa (falhas contábeis e não cumprimento de determinações dos tribunais de contas) até o desvio de finalidade de recursos (pagamento de professores de outros níveis que não o do ensino fundamental, atraso no pagamento de salários dos professores e 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 denunciados por má gestão e 111 por fraude, considerando-se aí o fato de um mesmo município poder estar incluído nas duas categorias. Levando-se em conta o total de municípios com denúncias de fraude e/ou de má gestão, inclusive aqueles em relação aos quais não foi possível enquadrar a denúncia em nenhuma das duas categorias,⁸ chega-se a um total de 340 cidades.

Dado constar no relatório uma lista de denúncias, não se pode considerar que inclua todos os municípios em que há fraudes. Não houve uma investigação de todos os municípios para que se isente de irregularidades aqueles não constantes do relatório, por isso tal lista deve ser vista como uma amostra.

Porém, não se sabe até que ponto é possível tratar essa amostra como aleatória, uma vez que as características dos municípios, nela incluídos, podem ser verificadas no 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 grande disputa política em determinado estado, por exemplo, poderia levar a um maior número de denúncias e gerar a impressão de que ali existiriam mais fraudes, o que significaria a introdução de um viés na amostra.

Se tratarmos os dados como uma amostra aleatória, deprenderíamos daí um quadro em que as fraudes e a má gestão estariam maciçamente concentradas nos municípios nordestinos de baixo ICV. A tabela 10 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 ICV, 54% dos denunciados por fraude têm tal índice abaixo de 0,5, enquanto essa categoria de municípios representa apenas 21% de todas as cidades do Brasil. Os municípios com ICV entre 0,5 e 0,6

8. Esse é tipicamente o caso em que o relatório informa haver inquérito aberto pelo Ministério Público Estadual para apurar irregularidades, sem contudo especificá-las.

também estão aí incluídos como representativos de 23% dos municípios em relação aos quais há denúncia de má gestão, quando a sua representatividade é, no total desses municípios, de apenas 16%.

TABELA 10
Distribuição dos municípios denunciados por fraude e por má gestão do Fundef - por região
(em %)

	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 dos municípios denunciados por fraude e por má gestão do Fundef - por ICV
(em %)

	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

Fonte: Brasil, Câmara dos Deputados (2001).

Esse tipo de interpretação daria suporte à visão de que os municípios em áreas mais carentes estariam mais sujeitos a fraudes e a manipulações praticadas pelos dirigentes locais. Nesse caso, parte dos resultados positivos por eles alcançados (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 as denúncias estarem fortemente concentradas em três estados. Como mostra a tabela 12, no Ceará e na Bahia se concentram municípios que, juntos, representam 72% dos denunciados por má gestão. E, no caso das fraudes municípios do Ceará, da Bahia e do Piauí somam 82%.

O que chama atenção é esses três estados terem uma característica comum: todos eles recebem complementação de verbas da União, o que permite levantar uma outra hipótese 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 desse estado, bem como o próprio governo estadual.

Os recursos adicionais que tal município receberá em razão da fraude representarão menos dinheiro para os outros municípios e para a rede estadual de ensino fundamental do estado em que se localiza. Por isso é provável que o governo estadual e os principais municípios desse estado exerçam pressão e fiscalização contra a fraude.

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

TABELA 12

Distribuição dos municípios denunciados por fraude e por má gestão do Fundef - por estado
(em %)

Estado	Má gestão	fraude	Má gestão e/ou 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).

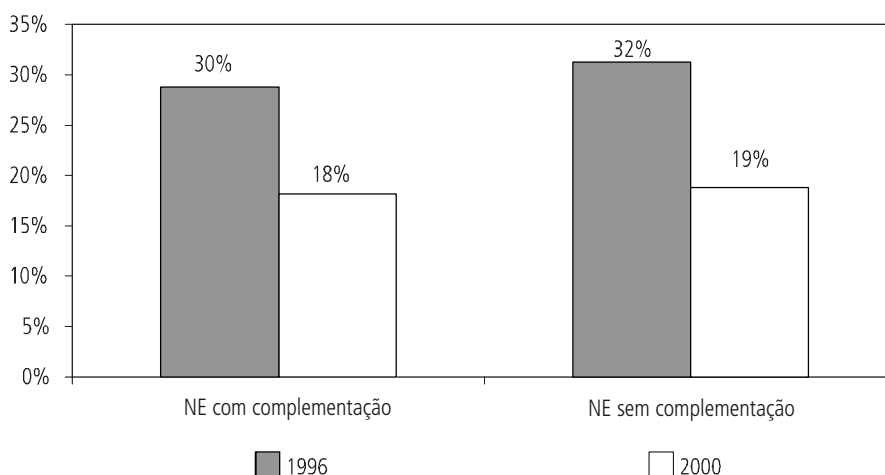
Se esse raciocínio for correto, haverá uma maior tendência à manipulação de matrículas fantasmas nos municípios receptores de complementação da União. Uma forma de se testar essa hipótese é comparar a *performance* dos municípios que não recebem complementação à daqueles que a recebem.

Como todos esses municípios concentram-se na Região Nordeste (à exceção do Pará), a comparação ficará mais precisa se fizermos a contraposição da situação dos estados nordestinos recebedores da complementação com a dos nordestinos que não a recebem (o Rio Grande do Norte e Sergipe).

A idéia básica é comparar a evolução dos indicadores menos sujeitos a fraude (grau de escolaridade dos professores e 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 diferente no caso do número de matrículas, teremos então indícios de municípios recebedores de complementação são mais estimulados a fraudar o número de matrículas.

Parece ser exatamente isso o que ocorre. Quando analisarmos as estatísticas de turnos com menos de quatro horas percebemos que a *performance* dos municípios nordestinos *com e sem* complementação de verbas é bastante similar. O gráfico 11 mostra que os *com* complementação reduziram os turnos de menos de quatro horas de 30% do total, em 1996, para 18% em 2000. Já os *sem* complementação os reduziram de 32% para 19%.

GRÁFICO 11
Percentual de matrículas em turno de menos de quatro horas em escolas municipais de 1ª a 8ª série

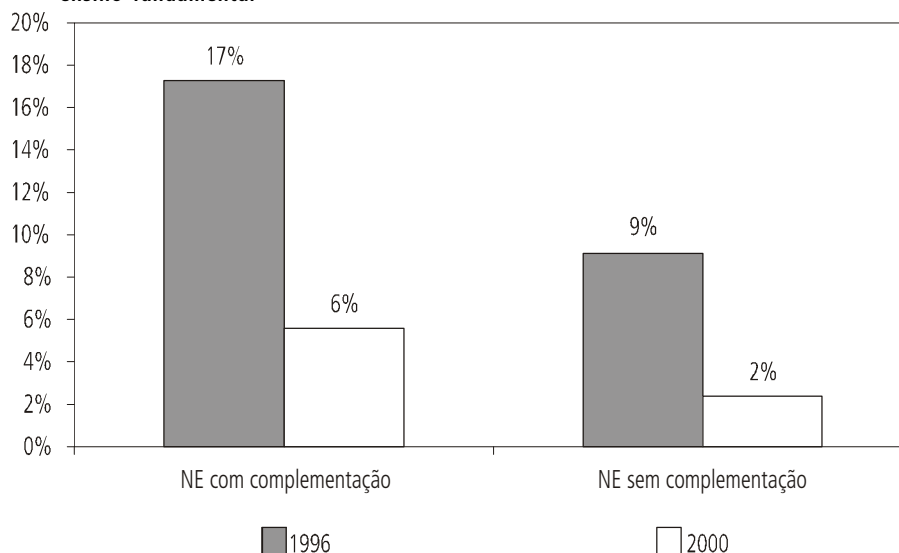


Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

Também é similar a *performance* dos dois grupos quando se observa o percentual de professores com formação incompleta no grau de ensino fundamental. Nota-se, no gráfico 12 que, entre 1996 e 2000, os municípios *com* complementação reduziram a participação dos docentes de baixa escolaridade de 17% para 6%, já os *sem* complementação reduziram-na 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, essa redução foi de 68%.

Quando analisamos o total de matrículas, contudo, constatamos que essa *performance* dos dois grupos já não é mais similar. O aumento do número de matrículas é muito maior nos municípios *com* complementação de verbas da União. Como mostra o gráfico 13, esse grupo aumentou o número de matrículas da rede municipal de 1ª a 4ª série em 40% contra apenas 21% do grupo *sem* complementação. À 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 é preciso observar que o resultado final é um aumento de 9% no total de matrículas, no grupo *com* complementação, contra 0% para aqueles *sem* complementação.

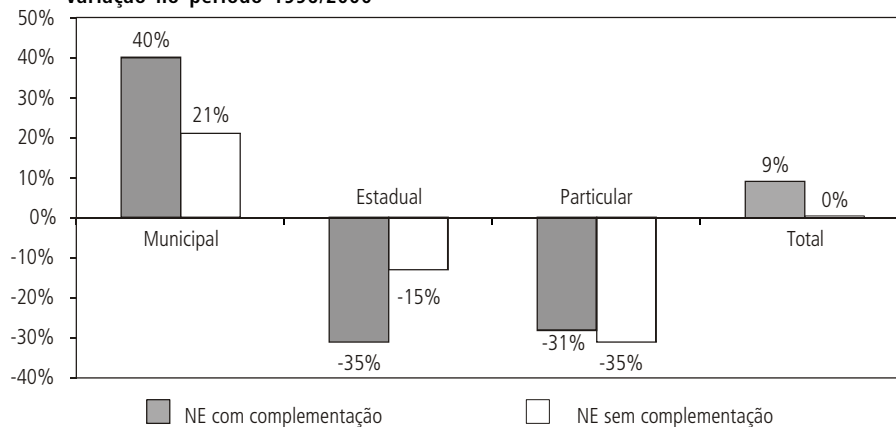
GRÁFICO 12
Percentual de docentes - de 1ª a 4ª série - com formação incompleta no grau de ensino fundamental



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

GRÁFICO 13

Percentual de matrículas de 1ª a 4ª série nas redes municipal, estadual e particular: variação no período 1996/2000

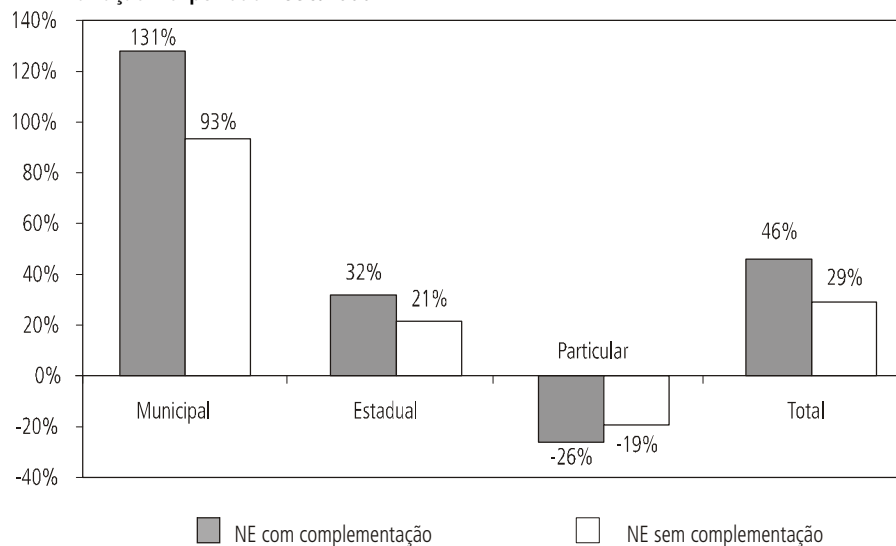


Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

A disparidade se repete em relação às 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.

GRÁFICO 14

Percentual de matrículas de 5ª a 8ª série nas redes municipal, estadual e particular: variação no período 1996/2000



Fonte: Brasil, Ministério da Educação. Censos escolares de 1996 a 2000.

Em suma: embora não se possa refutar 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 em que esse fundo recebe complementação da União. Nesse caso seria importante, nesses estados, maior rigor da fiscalização federal.

6 CONCLUSÃO

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

O Fundef parece ter atingido seus principais objetivos ao exercer importante impacto sobre o ensino fundamental, principalmente por meio da elevação do grau de escolaridade dos professores, do aumento da duração dos turnos de aula, do total de alunos matriculados, do número de professores em atividade, bem como da redução do atraso escolar ao substituir prioridades (favorecendo, com isso, as despesas com professores e alunos em detrimento das despesas com infra-estrutura), além de estimular a municipalização do ensino.

É possível que o procedimento similar na área de saúde pública, adotado a partir do ano 2000, também venha a trilhar o mesmo caminho de sucesso, o que mostra que a descentralização brasileira se encontra em processo de evolução.

É interessante observar que, além de ter havido progresso dos indicadores em todas as regiões do país, houve também uma nítida minimização das desigualdades nacionais, com os municípios de regiões atrasadas e de baixo ICV 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 dos recursos do Fundef, o que constitui indicação para que haja um maior direcionamento dos sistemas de fiscalização, dos programas de treinamento e da 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 de técnica orçamentária;
- desvio de finalidade dos recursos sem que se caracterize de apropriação indébita (pagamento de outras despesas da administração com recursos do Fundef que não aquelas determinadas pela lei);
- atraso no pagamento de 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 na formação de professores leigos;
- pisos salariais em desacordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação;
- pagamentos de multa, de taxas e de juros, provenientes de 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 de 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 de serviços;
- obras ou serviços fantasmas;
- cadastros fictícios de alunos, de professores e de escolas;
- apropriação indébita de recursos do Fundef.

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

- existência de inquérito ou de investigação, por parte do Ministério Público ou Tribunal de Contas, sem que haja especificação da irregularidade em questão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, J.R. **A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo**. Rio de Janeiro: BNDES, 1995.

_____. Raimundo, J.C.M. e ARAÚJO, E.A. **Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil**, 1998. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/banco federativo](http://www.bndes.gov.br/banco_federativo)>

_____. e MELLO, L. **Brasil: An Evolving Federation**. *In*: IMF/FAD SEMINAR ON DECENTRALIZATION TO BE HELD. Washington, D.C., 2000 (mimeo).

BANCO MUNDIAL. **Decentralization: Rethinking Government, Entering the 21th Century: World Development Report 1999/2000**. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

BARDHAN, P. e MOOKHERJEE, D. **Relative Capture of Local and Central Governments: An essay in the Political Economy of Decentralization**, 1999 (mimeo).

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **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. Brasília, 2001 (mimeo).

_____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Censo Escolar 1996, 1997**.

_____. **Balço do primeiro ano do Fundef, 1999** (mimeo). Disponível em: <http://www.mec.gov.br>

_____. **Censo Escolar 2000, 2001**.

MENDES, M.J. **Incentivos eleitorais e desequilíbrio fiscal de estados e municípios**. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1998. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br>>

SHAH, A. **The New Fiscal Federalism in Brazil**. Country Economics Department. Washington, D.C.: World Bank, 1990.

SHIKIDA, C.D. **Emancipação de distritos em Minas Gerais (1995) como consequência de um federalismo não tão preservador de mercados**. *In*: SEMINÁRIO NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL. São Paulo: FEA/USP, 1998.

SILVA, V.M. da. **Os municípios paulistas e o federalismo fiscal brasileiro**. São Paulo: Imesp/Cepam, 1995.

SOUZA, C. **Redemocratization and Decentralization in Brazil: The Strength of the Member States**. *Development and Change*, v. 27, p. 529-555, 1996.

TER-MINASSIAN, T. **Fiscal Federalism in Theory and Practice**. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1997.