

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FÁBIO LUCIANO OLIVEIRA COSTA

Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil

RIO DE JANEIRO
JULHO / 2012

FÁBIO LUCIANO OLIVEIRA COSTA

Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Dr^a Janaína Specht da Silva Menezes

RIO DE JANEIRO
JULHO / 2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FÁBIO LUCIANO OLIVEIRA COSTA

Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil

Aprovado pela Banca Examinadora
Rio de Janeiro, ____/____/____

Professora Dr^a Janaína Specht da Silva Menezes
Orientadora – UNIRIO

Professor Dr^o José Marcelino de Rezende Pinto - USP

Professora Dr^a Ângela Maria Souza Martins – UNIRIO

Professor Dr^o Jorge Nassim Vieira Najjar - UFF

AGRADECIMENTOS

A minha família, sempre pelo apoio e incentivo.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, pela oportunidade de realizar o curso.

A CAPES, pelo auxílio financeiro durante a realização da pesquisa.

A Professora Janaína, pelas orientações ao longo da trajetória. Obrigado pelos ensinamentos, sugestões, críticas, apontamentos e correções, fundamentais para a elaboração da dissertação.

A Professora Ângela e aos Professores Jorge Najjar e José Marcelino pela participação na Banca. Suas contribuições foram de extrema importância para a construção do texto final.

Aos profissionais da educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

As pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a realização da pesquisa, principalmente aquelas que trabalham nas diversas bibliotecas pelas quais passei nos últimos anos, em busca da literatura pesquisada.

A Rose, pelos momentos juntos.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal investigar algumas das características desenvolvidas pelo federalismo no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, particularmente nos seus aspectos políticos e econômicos, para em seguida dialogá-las com o financiamento da educação básica pública, em que dedica especial atenção às políticas de Fundos contábeis, a partir da segunda metade da década de 1990, até o final da década de 2000. Assim, buscou-se melhor compreender como têm sido estruturadas as relações entre os entes federados com o processo de redemocratização que culminou com a nova Constituição Federal, no ano de 1988, perpassando os anos de 1990 e 2000; analisar como o federalismo, nas áreas políticas e econômicas, contribuiu para implantar novos rumos e regras para o financiamento da educação básica pública no país; relacionar as questões federalistas (políticas e econômicas) com as políticas de fundos contábeis para o financiamento da educação, primeiro para o ensino fundamental, depois para toda a educação básica pública e parte da privada. Por meio da abordagem histórico-crítica, que procura investigar as multivariadas relações sociais de conflitos e contradições, buscou-se direcionar toda a construção do texto. Apesar da predominância do caráter qualitativo das análises, há também a contribuição quantitativa, de acordo com os dados apresentados em gráficos, quadros e tabelas. O capítulo 1 traz uma apresentação panorâmica e sucinta sobre a caracterização do federalismo, tendo como objetivo discutir aspectos gerais pertinentes ao tema, mas não explorá-lo detalhadamente, para que seja possível analisar no Brasil o federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em algumas de suas variantes, como no caso do federalismo político, fiscal, educacional e seus desdobramentos nas políticas de financiamento da educação básica pública. O capítulo 2 aborda o federalismo político no Brasil, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, até o final da primeira década do século XXI. Antes de entrar nesse período, é feita uma introdução ao regime militar, marcado pela forte centralização política e econômica de seus governos. O capítulo 3 trata do federalismo fiscal no Brasil, sobretudo para as décadas de 1990 e 2000, também com uma introdução sobre o regime militar. No capítulo 4, analisa-se a relação entre educação e federalismo (político e fiscal) no Brasil, principalmente para o período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, até o final da década de 2000. O último capítulo apresenta as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação, Fundef (1997-2006) e Fundeb (2007-2010), analisadas sob os parâmetros das relações federalistas, com destaque para a complementação da União e o valor mínimo aluno/ano; o padrão mínimo de qualidade educacional; a valorização do magistério; a descentralização; o acompanhamento e controle social; salários-educação; bem como suas dinâmicas fiscais. Por fim, as considerações finais retomam alguns dos principais resultados do trabalho.

Palavras-chave: Federalismo; Financiamento da Educação; Política de Fundos Contábeis.

ABSTRACT

This study aims at investigating some of the features developed by federalism in Brazil, after the promulgation of the Constitution of 1988, particularly in its political and economic dialogues to then them with the financing of basic public education, in which dedicated special attention to the political Fund accounting, from the second half of the 1990s until the late 2000s. Thus, we sought to better understand how they have been structured relations between the federal to the democratization process that culminated in the new Federal Constitution, in 1988, spanning the years 1990 and 2000, to analyze how federalism in the areas political and economic, contributed to establish new directions and rules to the financing of basic public education in the country, the issues relate Federalists (political and economic) with the accounting policies of funds for financing education, first in elementary school, then to all basic public education and part of the private sector. Through the historical-critical approach, which seeks to investigate the multivariate social conflicts and contradictions, we sought to direct all construction of the text. Despite the predominance of qualitative analysis, there is also the quantitative contribution, according to data presented in graphs and tables. Chapter 1 provides an introduction and brief overview on the characterization of federalism, with the aim to discuss general issues relevant to the topic, but do not explore it in detail, so you can examine federalism in Brazil after the promulgation of the Constitution of 1988, in some of its variants, as in the case of political federalism, fiscal, educational policies and their consequences for public funding of basic education. Chapter 2 discusses the political federalism in Brazil, the period after the enactment of the Federal Constitution of 1988 until the end of the first decade of this century. Before entering this period is an introduction to the military regime, marked by strong political and economic centralization of their governments. Chapter 3 deals with fiscal federalism in Brazil, especially in the decades of 1990 and 2000, also with an introduction to the military regime. In chapter 4, we analyze the relationship between education and federalism (political and fiscal) in Brazil, mainly for the period after the enactment of the Federal Constitution of 1988 until the late 2000s. The last chapter presents the accounting policies of the Funds for the financing of education, Fundef (1997-2006) and Fundeb (2007-2010), analyzed under the parameters of the federalist relations, with emphasis on the completion of the Union and the low student / year , the minimum standard of educational quality, the enhancement of teaching, decentralization, monitoring and social control, education, wages, tax and its dynamics. Finally, concluding remarks take up some of the main results of the work.

Key-words: Federalism; Education Funding; Political Funds Accounting.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais diferenças entre os modelos de democracia Majoritários e consensuais.....	28
Quadro 2 - Principais tributos diretos e indiretos do STB.....	82
Quadro 3 - Transferência legal de impostos entre os entes federados, após a promulgação da CF/1988.....	84
Quadro 4 - Principais bases de incidência dos tributos sobre o STB.....	89
Quadro 5 - Participação na Arrecadação (PA) das principais contribuições sociais federais, para o ano de 1993, em % da Receita Federal e do PIB.....	94
Quadro 6 - Vinculação de recursos para a educação, segundo os percentuais atribuídos aos níveis de governo, conforme o dispositivo legal no Brasil.....	126
Quadro 7 - Definição do que constitui ou não despesa com MDE, segundo a LDB/1996....	137
Quadro 8 - Estrutura do financiamento da educação pública, por nível de governo, em 2010.....	144
Quadro 9: Constituição dos CACS, por nível de governo, segundo a Lei do Fundef.....	171
Quadro 10: Fontes percentuais de recursos do Fundeb, implantadas gradualmente (2007-2009), comparadas com as do Fundef.....	182
Quadro 11: Inclusão progressiva das matrículas (%) para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef.....	183
Quadro 12: Fatores de ponderação e valor aluno/ano associados aos níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino para o Fundeb, de 2007 a 2010.....	189
Quadro 13: Constituição dos CACS, por nível de governos, segundo a Lei do Fundeb.....	197

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Variação da carga tributária (% do PIB), de 1990 a 2010.....	116
Gráfico 2 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária, de 1990 a 2010.....	117
Gráfico 3 - Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária, de 1990 a 2010.....	118
Gráfico 4 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, sobre a carga tributária das principais bases de incidência, de 1990 a 2010.....	118
Gráfico 5 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos do STB, de 1990 a 2010, sobre a carga tributária.....	119
Gráfico 6 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, das taxas/impostos e seguridade social sobre a carga tributária, de 1995 a 2010.....	120
Gráfico 7 - Gasto do orçamento geral da União, em 2010 (1,414 trilhão).....	121
Gráfico 8 - Investimento público em educação como percentual do PIB, de 1995 a 2010.....	143
Gráfico 9: Participação (% do total) nos gastos em educação básica pública, por nível de governo, de 1995 a 2010.....	144
Gráfico 10: Contribuição e Receita dos Estados e Municípios ao FUNDEF (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano (R\$ bilhões).....	176
Gráfico 11: Receitas anuais do Fundef, segundo as fontes de recursos (%), de 1998 a 2006.....	178
Gráfico 12: Gastos dos governos subnacionais (valores nominais), no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef.....	194
Gráfico 13: Gastos dos governos subnacionais (valores nominais), em termos percentuais, no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef.....	195
Gráfico 14: Recursos do salário-educação (R\$ milhões), distribuídos aos governos subnacionais, de 2007 a 2010.....	200
Gráfico 15: Receitas anuais do Fundeb, segundo as fontes de recursos (%), de 2007 a 2010.....	202

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Participação na Arrecadação (PA) e Receita Disponível (RD), em % do total, dos níveis de governo sobre a carga tributária (% do PIB), de 1965 a 1974.....	74
Tabela 2 - Participação na Arrecadação (PA) e Receita Disponível (RD), em % do total, dos níveis de governo sobre a carga tributária (% do PIB), de 1975 a 1984.....	76
Tabela 3 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1980 a 1989.....	88
Tabela 4 - Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1980 a 1989.....	89
Tabela 5 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos sobre a carga tributária, em 1990.....	90
Tabela 6 - Participação na Arrecadação, em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1990 a 1994.....	92
Tabela 7 - Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1990 a 1994.....	93
Tabela 8 - Variação anual dos preços (%), de 1990 a 1999.....	97
Tabela 9 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1995 a 2002.....	103
Tabela 10 - Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1995 a 2002.....	104
Tabela 11 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos sobre a carga tributária, em 1999.....	104
Tabela 12 - Participação na Arrecadação (PA) de impostos/taxas e seguridade social (% do total), sobre a carga tributária, de 1995 a 2002.....	104
Tabela 13 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 2003 a 2010.....	116
Tabela 14 - Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 2003 a 2010.....	117
Tabela 15 - Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos sobre a carga tributária, em 2010.....	119

Tabela 16 - Participação na Arrecadação (PA) da carga tributária para impostos/taxas e seguridade social (% do total), de 2003 a 2010.....	120
Tabela 17 - Matrículas na educação infantil, segundo a esfera administrativa, de 1997 a 2010 (milhares).....	145
Tabela 18 - Matrículas no ensino fundamental, segundo a esfera administrativa, de 1997 a 2010 (milhares).....	146
Tabela 19 - Matrículas no ensino médio, segundo a esfera administrativa, de 1997 a 2010 (milhares).....	146
Tabela 20: Gasto real e gasto legal, por aluno/ano, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef, de 1997 a 2006.....	158
Tabela 21: Complementação da União e sua previsão legal, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef em todo o país, de 1998 a 2006.....	160
Tabela 22: Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 1998 a 2006.....	161
Tabela 23: Matrículas no ensino fundamental público (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries), segundo os níveis de governo, para 1997 e 2006.....	168
Tabela 24: Receitas anuais do Fundef, a preços correntes (nominais), segundo suas fontes de recursos (R\$ milhões), de 1998 a 2006.....	177
Tabela 25: Complementação da União, a preços correntes (nominais), para os Estados e Municípios, de 2007 a 2010.....	187
Tabela 26: Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 2007 a 2010.....	188
Tabela 27: Receitas anuais do Fundeb, a preços correntes (nominais), segundo suas fontes de recursos (R\$ mil), de 2007 a 2010.....	202

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AI-5	- Ato Institucional nº 5
ANC	- Assembléia Nacional Constituinte
ANEB	- Avaliação Nacional da Educação Básica
ANFOPE	- Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANRESC	- Avaliação Nacional do Rendimento Escolar
ARENA	- Aliança Renovadora Nacional
BANESPA	- Banco do Estado de São Paulo
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CACS	- Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAQ	- Custo-Aluno-Qualidade
CBE	- Conferência Brasileira de Educação
CEPAL	- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGU	- Controladoria Geral da União
CIDE	- Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMO	- Comissão Mista do Orçamento
CNDE	- Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFINS	- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	- Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSED	- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMF	- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRUB	- Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras
CSLL	- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CTN	- Código Tributário Nacional
CF/1988	- Constituição Federal de 1988
DOU	- Diário Oficial da União
DRU	- Desvinculação das Receitas da União

EC	- Emenda Constitucional
EJA	- Educação de Jovens a Adultos
ENC	- Exame Nacional de Cursos
ENEM	- Exame Nacional do Ensino Médio
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FE	- Fundo Especial
FEF	- Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	- Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FINBRA	- Finanças do Brasil
FMI	- Fundo Monetário Internacional
FPE	- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEX	- Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FSE	- Fundo Social de Emergência
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	- Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	- Imposto sobre a Circulação de Mercadoria e Serviços
IDEB	- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IE	- Imposto de Exportação
IGP	- Imposto sobre Grandes Fortunas
II	- Imposto sobre Importação
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	- Instituto Nacional do Seguro Social
INPS	- Instituto Nacional de Previdência Social
IOF	- Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	- Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IR	- Imposto de Renda
IRPF	- Imposto de Renda de Pessoas Físicas
IRRF	- Imposto de Renda Retido na Fonte
ISEB	- Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ITR	- Imposto Territorial Rural
ISS	- Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis <i>Inter-Vivos</i>
ITCD	- Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis <i>Causa Mortis</i> e Doação
ITIC	- Indústria de Tecnologia de Informação e Comunicação
LC	- Lei Complementar
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LOAS	- Lei Orgânica da Assistência Social
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
LULA	- Luiz Inácio Lula da Silva
MARE	- Ministério da Administração e da Reforma do Estado
MDB	- Movimento Democrático Brasileiro
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	- Ministério da Educação
MPs	- Medidas Provisórias
MT	- Mato Grosso
OEА	- Organização dos Estados Americanos
OMC	- Organização Mundial do Comércio
ONU	- Organização das Nações Unidas
OREALC	- Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe
PA	- Participação na Arrecadação
PAC 1	- Programa de Aceleração do Crescimento 1
PAC 2	- Programa de Aceleração do Crescimento 2
PAR	- Plano de Ações Articuladas
PASEP	- Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	- Plano de Desenvolvimento da Educação

PDRAE	- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDS	- Partido Democrático Social
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PEDI	- Programas de Erradicação do Trabalho Infantil
PFL	- Partido da Frente Liberal
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS	- Programa de Integração Social
PISA	- Programme for Internacional Student Assessment
PLs	- Projetos de Lei
PLPs	- Projetos de Lei Complementar
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE	- Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
PNAE	- Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNAGE	- Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal
PNBE	- Programa Nacional Biblioteca da Escola
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNLD	- Programa Nacional do Livro Didático
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	- Partido Popular
p.p.	- Pontos percentuais
PPA	- Plano Plurianual
PPPs	- Parcerias Público-Privadas
PROEP	- Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMED	- Programa Nacional de Expansão e Melhoria do Ensino Médio
PROMOEX	- Programa de Modernização do Controle dos Estados e Municípios Brasileiros
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
PSPN	- Piso Salarial Profissional Nacional
PT	- Partido dos Trabalhadores
PTB	- Partido Trabalhista Brasileiro
RD	- Receita Disponível

SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SNE	- Sistema Nacional de Educação
SRF	- Secretaria da Receita Federal
STB	- Sistema Tributário Brasileiro
STF	- Supremo Tribunal Federal
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
TBS	- Tributos sobre Bens e Serviços
TCE	- Tributos sobre o Comércio Exterior
TCU	- Tribunal de Contas da União
TMO	- Tributos sobre a Mão de Obra
TP	- Tributos sobre o Patrimônio
TR	- Tributos sobre a Renda
UDN	- União Democrática Nacional
UNCTAD	- Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância
URV	- Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

Introdução	18
Capítulo 1: Federalismo	25
1.1 O federalismo em âmbito mundial.....	25
1.2 Centralização, descentralização e não-centralização (desconcentração) nas regras do jogo federativo.....	29
1.3 As relações entre os entes federados: o poder em cena.....	34
1.4 Políticas sociais no federalismo: competição e/ou cooperação na promulgação dos direitos dos indivíduos.....	37
Capítulo 2: Federalismo no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988	40
2.1 Os (des)compassos da transição “democrática”.....	40
2.2. Nova República, nova Constituição e um Federalismo de bases cooperativas?.....	45
2.3 O papel dos entes federados após a promulgação da Constituição Federal de 1988.....	48
2.4 Relações federativas no Brasil de FHC a Lula.....	61
2.4.1 A Reforma do Estado no governo FHC.....	64
2.4.2 Os anos Lula: quase mais do mesmo.....	67
Capítulo 3: Federalismo fiscal: contribuições para a distribuição das riquezas no Brasil?	72
3.1 A centralização fiscal do regime militar.....	72
3.2 Descentralização e federalismo fiscal.....	81
3.3 Federalismo fiscal no governo FHC.....	96
3.4 Federalismo fiscal no governo Lula.....	110
Capítulo 4: Federalismo e financiamento da educação básica pública no Brasil nas décadas de 1990 e 2000	124
4.1 O processo de descentralização do financiamento da educação básica pública.....	124
4.2 A reforma da educação básica de FHC a Lula.....	134
Capítulo 5: As políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação: Fundef e Fundeb	148
5.1 As mudanças no financiamento do ensino fundamental público com o Fundef.....	149
5.1.1 Complementação da União e valor (gasto) aluno/ano.....	156
5.1.2 Padrão mínimo de qualidade educacional.....	162
5.1.3 Valorização do Magistério.....	163
5.1.4 Descentralização e municipalização das matrículas no Fundef.....	166
5.1.5 Acompanhamento e controle social	170
5.1.6 O salário-educação na Lei nº 9.424/1996	173
5.1.7 A dinâmica fiscal no Fundef.....	175
5.2 Fundeb: um Fundo contábil para financiar toda a educação básica pública e	

parte da educação privada.....	178
5.2.1 Regulamentação do Fundeb.....	181
5.2.1.1 Complementação da União e valor (gasto) aluno/ano.....	185
5.2.1.2 Padrão mínimo de qualidade educacional	190
5.2.1.3 Valorização dos Profissionais da Educação Básica.....	192
5.2.1.4 Descentralização no Fundeb.....	193
5.2.1.5 Acompanhamento e controle social.....	196
5.2.1.6 O salário-educação no Fundeb.....	199
5.2.1.7 A dinâmica fiscal no Fundeb (2007-2010).....	201
Considerações finais.....	204
Referências Bibliográficas.....	212

Introdução

Em âmbito mundial, características relacionadas ao federalismo permitem elencar questões gerais referentes a esse sistema político, a citar, sua própria composição, com as unidades constitutivas da federação - que devem possuir eleitores próprios -, diferenciando-o dos Estados Unitários.

Também podem ser acrescentados, entre outros, os distintos sistemas de governo e representação, com as especificidades da Constituição, soberana para elaborar leis e políticas. O Poder Legislativo deve ser eleito pela população de todo o Estado e o Poder Judiciário garantir a execução das leis, no sentido de manter certo equilíbrio na dinâmica social.

Assim, conceitos como centralização, descentralização e não-centralização constituem-se componentes das regras do jogo federativo, que permitem perceber os tipos de representação do poder entre os entes federados e as determinações estabelecidas pelo sistema federalista, que geram a cooperação e/ou competição entre eles.

As competências de cada um podem ser assumidas pela determinação legal, ou própria, de acordo com a autonomia fiscal, por meio de responsabilidades exclusivas ou compartilhadas (inclusive com a iniciativa privada), a exemplo das políticas públicas sociais como, entre outras, a educação, saúde, habitação, previdência social e o meio-ambiente, que podem ser delegadas aos diversos níveis de governo, com distintas atribuições. No entanto, cada país federalista remete aos estudos de caso, no intuito de evidenciar particularidades pertencentes a cada sistema político.

No Brasil, durante o período militar, de 1964 a 1985, a marca da centralização política, fiscal e administrativa prejudicou o desenvolvimento das relações federalistas pela concentração de poder do governo federal (União) - apesar do crescimento das instituições estatais, que ajudaram na elevação da produção econômica nacional -, além de aumentar a concentração da riqueza.

O lento e longo processo de redemocratização redefiniu os arranjos federativos no país, em que a descentralização (algumas vezes disfarçada de desconcentração) passou a ser associada como sinônimo de democracia, na busca pela ampliação da participação popular sobre os processos de tomadas de decisões políticas.

Com muitos traços autoritários, o período da Nova República apresentou pontos importantes, como a promulgação da Constituição Federal de 1988, que elevou os poderes dos governos subnacionais e das instituições políticas, quando comparados com o período anterior, inclusive determinando, por legislação complementar, para a melhor governabilidade da nação, o estabelecimento de regime de colaboração entre os níveis de governo, o que ainda não foi feito.

A geração, distribuição e os gastos dos recursos fiscais e/ou parafiscais estruturam parte importante dos arranjos nos sistemas federativos, cujas características e funcionamento recebem forte interferência das instituições políticas, como as partidárias, eleitorais e de interesse, em ambos os processos.

Nas federações, os governos federais arrecadam mais do que gastam e transferem recursos para os governos subnacionais, particularidade também presente em Estados unitários. A capacidade de produzir receitas por suas próprias fontes entre os entes federados é bastante diversificada, o que afeta os programas, serviços oferecidos, sua extensão, qualidade e boa parte dos países federalistas trata essas desigualdades com a transferência de recursos das unidades constitutivas mais ricas para as mais pobres, sob variados princípios, critérios e modelos que direcionam os repasses.

A autonomia dos governos subnacionais tem relação estreita com a taxaço de recursos tributários, e também com as articulações das transferências legais (principalmente as vinculadas constitucionalmente) e negociadas, pois a ausência dessas propriedades tende a delegar para outras instâncias que comandam os recursos - nacionais ou internacionais -, a autoridade sobre o poder de decisões políticas, fornecendo subsídios para constatar o grau de centralização em uma federação.

Para Rezende (2010), a discussão sobre o federalismo fiscal no país tem sido simplificada pelo confronto entre centralização e descentralização, aliada à alternância dos ciclos políticos, sendo os regimes autoritários centralizadores e os democráticos descentralizadores. Dessa forma, a República Velha e o período democrático de 1946 a 1964 teriam sido marcados pela descentralização, ao passo que o Estado Novo e o regime militar pela centralização fiscal.

A partir da segunda metade da década de 1970, a tendência descentralizadora aumentou os recursos para os governos subnacionais, o que não quis dizer redução fiscal para o governo federal, que adotou estratégias políticas e econômicas para evitar perdas substantivas. Assim, os repasses insuficientes colaboraram com o endividamento dos estados.

No final do regime militar, optou-se pelo aumento da descentralização, por meio da elevação das transferências legais, com muitas modificações na legislação durante toda a década, mas o período foi ainda influenciado por práticas e hábitos autoritários, marcado por mecanismos burocráticos pouco autônomos, o uso clientelístico das políticas públicas e a tecnocracia.

Contudo, a alternância de ciclos, conforme os regimes políticos, não são suficientes para explicar as questões referentes à tributação no país, pois o período democrático dos anos de 1990 e 2000 foi caracterizado pelo sucesso das aprovações legislativas referentes também às questões tributárias, de interesse federativo, no Congresso Nacional.

Esse processo permitiu a elevação dos recursos da União, prejudicando principalmente os estados, pois para os municípios foram elevadas as receitas, sobretudo com o aumento ou a criação de

alíquotas vinculadas às transferências legais, bem como com as transferências negociadas, desencadeando menores incentivos para a possibilidade de que esses governos pudessem aumentar a arrecadação por suas próprias competências.

A repartição de responsabilidades legislativas, administrativas e financeiras em um sistema federativo determina o papel social a ser desempenhado pelos níveis de governo. Não considerar essa forma de organização do Estado brasileiro pode simplificar a análise das políticas educacionais e não permitir o melhor entendimento das responsabilidades cabíveis aos sistemas de ensino que foram (ou estão sendo) constituídos pelos entes federados.

Nas atribuições designadas aos níveis de governo estão associadas, por exemplo, as políticas públicas e, para a área da educação, especialmente no que toca seu financiamento, a vinculação constitucional de recursos apareceu pela primeira vez com a Constituição de 1934, em um período de consolidação e forte crescimento das instituições estatais sobre a regulação social, com o intuito de promover a modernização da sociedade brasileira, sobretudo por meio da industrialização.

O vínculo legal passou a relacionar a arrecadação da receita resultante de impostos, com as transferências de recursos para a educação, dependentes da movimentação econômica, mas garantidos pela reserva percentual do valor arrecadado, cujas alíquotas foram fixadas pela legislação. As transferências negociadas assumiram maior ou menor destaque com a lógica dos ciclos de centralização/descentralização político-econômicos, também insuficientes, como no caso do federalismo fiscal, para poder explicá-las.

Nos períodos centralizadores, com Constituições outorgadas (1937 e 1967), houve tendência favorável ao seu crescimento. Para os descentralizadores, depois da década de 1930, quando a educação passou a ser encarada como projeto político nacional, nas Constituições promulgadas (1934, 1946 e 1988), as transferências legais assumiram peso de destaque para o financiamento da educação pública (CURY; HORTA; FÁVERO, 2005).

À descentralização do financiamento e da gestão da educação básica, não se seguiram a da avaliação e do currículo, bem como a municipalização das matrículas dos anos iniciais de escolarização no período exigiu o incremento gradual de novos recursos.

Assim, os esforços para a melhoria no regime de colaboração, com recursos insuficientes, estiveram associados com a meta de construção do Sistema Nacional de Educação e oferta de uma educação de qualidade inclusiva, em todos os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino.

O debate sobre as políticas de Fundos, com a possibilidade de sua institucionalização estatal, remonta à década de 1930, quando assumiu papel importante, principalmente com o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, um documento de caráter liberal em defesa da escola pública,

gratuita, laica e obrigatória que, segundo Machado (2007), teve destacada contribuição sobre a legislação educacional posterior que se sucedeu no Brasil.

Antes das políticas de Fundos contábeis para o financiamento do ensino fundamental público, as tentativas para alcançar sua universalização, associadas a um ordenamento normativo pouco claro no que tange às responsabilidades dos entes federados em relação aos níveis e modalidades de ensino da educação básica, fizeram com que houvesse crescimento das matrículas, de forma desestruturada, sob a responsabilidade majoritária dos estados e municípios no território brasileiro.

Por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, praticamente se universalizou o ensino fundamental, cuja maior parte das matrículas passou para a competência dos municípios. Com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, buscou-se ampliar o acesso para toda educação básica pública e parte da privada.

As políticas de Fundos contábeis trouxeram avanços importantes para o financiamento da educação e constituíram-se como alguns dos palcos que permitiram a ampliação da participação dos movimentos sociais no Brasil. Certas questões importantes associadas ao tema ganharam maior destaque na discussão social e no processo de decisão política, constituindo-se preocupação constante na legislação educacional, nas décadas de 1990 e 2000.

Citam-se, entre outras, a complementação da União, a qual tratou do papel supletivo e redistributivo do governo federal para com o ensino fundamental público e depois para toda a educação básica; a qualidade mínima para a oferta educacional, impulsionada pelas pressões de entidades sociais e a maior participação cidadã; além da valorização do magistério, tema indispensável para garantir melhorias na qualidade do ensino e da aprendizagem.

Partido do exposto, este trabalho tem como objetivo principal investigar algumas das características desenvolvidas pelo federalismo no Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, particularmente nos seus aspectos políticos e econômicos, para em seguida dialogá-las com o financiamento da educação básica, em que dedica especial atenção às políticas de Fundos contábeis, a partir da segunda metade da década de 1990, até o final dos anos 2000.

Pela ampla possibilidade de discussão da temática delimitada, exigiram-se recortes para que pudesse haver conceitos teóricos ou questões comuns que permeassem todo o texto. A natureza interdisciplinar do trabalho debateu principalmente com a Ciência Política - ao tratar do federalismo político e fiscal -, e a Educação - por meio do financiamento da educação pública, principalmente por meio das políticas de Fundos contábeis, Fundef e Fundeb, tendo como foco, as relações federalistas entre os níveis de governo no país.

O processo educacional constituiu-se como determinado pela resultante associada aos processos políticos e econômicos do sistema capitalista, arranjada pelo federalismo brasileiro, bem como também se inseriu no conjunto social como determinante para que a dinâmica das demais instituições sociais pudesse ser realizada.

Para viabilizar o objetivo principal do trabalho, os objetivos específicos são:

- compreender como têm sido estruturadas as relações entre os entes federados com o processo de redemocratização que culminou com a nova Constituição Federal, no ano de 1988, perpassando os anos de 1990 e 2000;
- analisar como o federalismo, nas áreas políticas e econômicas, contribuiu para implantar novos rumos e novas regras para o financiamento da educação básica no país;
- relacionar as questões federalistas (políticas e econômicas) com as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação, primeiro para o ensino fundamental público, depois para toda a educação básica (pública e parte da privada).

Por meio da abordagem histórico-crítica, que procura investigar as multivariadas relações sociais de conflitos e contradições, buscou-se direcionar toda a construção do texto. Conforme Saviani (2008a, p. 422):

A fundamentação teórica da pedagogia histórico-crítica nos aspectos filosóficos, históricos, econômicos e político-sociais, propõe-se explicitamente a seguir as trilhas abertas pelas agudas investigações desenvolvidas por Marx sobre as condições históricas de produção da existência humana que resultaram na forma da sociedade atual dominada pelo capital.

Nas décadas de 1990 e 2000, houve crescimento dos movimentos sociais organizados sobre as decisões políticas, além da ampliação da participação cidadã, depois do processo de redemocratização do país.

Mesmo sem ter explorado em detalhes essas questões ao longo deste trabalho, no sentido de evidenciar com maiores particularidades os conflitos e contradições no âmbito do processo histórico, fundamentais para sua compreensão, é possível afirmar que as propostas para melhorias substanciais na educação têm sofrido sérios embates com a agenda política governamental dos poderes Executivos, Legislativos e Judiciários.

Apesar da predominância do caráter qualitativo das análises, há também a contribuição quantitativa, de acordo com os dados apresentados. O levantamento das informações para o trabalho

teve por base uma pesquisa bibliográfica, com a revisão da literatura em livros, artigos publicados em periódicos especializados, teses e dissertações, bem como uma pesquisa documental associada, principalmente, a documentos legais.

Ainda, somam-se as discussões introdutórias de dados sobre os recursos tributários e para o financiamento da educação básica, disponibilizados na internet por algumas instituições públicas, como a Secretaria da Receita Federal, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, a Secretaria do Tesouro Nacional e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

As décadas de 1990 e 2000 foram marcadas pelo aumento da contribuição acadêmica no Brasil, tanto quantitativa quanto qualitativa, em todas as áreas do conhecimento, como no caso da educação, particularmente sobre as políticas públicas educacionais, inclusive de trabalhos que trataram da educação associados à problemática do sistema federalista brasileiro.

Mesmo com o crescimento, há insuficiência de estudos que abordem as relações entre educação e federalismo, principalmente para que a reflexão dos entendimentos propostos se torne preocupação crítica no contexto social.

O capítulo 1 traz uma apresentação panorâmica e sucinta sobre a caracterização do federalismo, tendo como objetivo discutir aspectos gerais pertinentes ao tema, mas não explorá-lo detalhadamente, para que seja possível analisar no Brasil o federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em algumas de suas variantes, como no caso do federalismo político, fiscal, educacional e seus desdobramentos nas políticas de financiamento da educação básica, temas dos próximos capítulos.

Assim, tratam-se: 1) de algumas características do federalismo em âmbito mundial; 2) discutem-se conceitos como centralização, descentralização e não-centralização (desconcentração) nas regras do jogo federativo; 3) o conceito de poder é analisado nas relações entre os entes federados; por fim, 4) as políticas sociais constituem-se exemplos de como a competição e/ou a cooperação pode ser assumida em uma federação.

O capítulo 2 aborda o federalismo político no Brasil, no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, até o final da primeira década do século XXI.

Nesse sentido, discutem-se questões, entre outras: 1) como as relações entre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário); 2) o sistema partidário e eleitoral; 3) a Reforma do Estado, subsidiada pelos parâmetros modernizadores neoliberais e/ou da Terceira Via; além, 4) dos processos de reformas tributária e previdenciária. Antes de entrar no período referenciado, faz-se breve introdução ao regime militar, marcado pela forte centralização política e econômica de seus governos.

Atenção especial é dada ao papel dos três entes federados e suas relações com as instituições políticas, como as dos três Poderes em âmbito federal, bem como à dinâmica dessas representações dentro da sucessão presidencial dos governos civis depois dos militares, que contaram com cinco

presidentes, entre eles, José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

O capítulo 3 trata do federalismo fiscal no Brasil, sobretudo para as décadas de 1990 e 2000. Como no capítulo anterior, antes de abordar esse período de forma mais detalhada, questões sucintas sobre o federalismo fiscal no período militar são analisadas para melhor referenciar a temática principal.

As regras da descentralização provocaram mudanças significativas na estrutura do federalismo fiscal brasileiro, bem como as orientações dos organismos internacionais, nas décadas de 1990 e 2000, sobretudo nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, ajudaram a reestruturar a política econômica brasileira.

No capítulo 4, analisa-se principalmente a relação entre educação e federalismo (político e fiscal) no Brasil, seguindo a mesma estrutura dos dois capítulos anteriores, ou seja, antes de abordar o período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, até o final da década de 2000, são discutidas breves considerações sobre características relacionadas ao financiamento da educação básica pública no regime militar, bem como em alguns instrumentos legais de interesse federativo no período.

Além da Constituição Federal (1988), do Plano Decenal de Educação (1993) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996), selecionou-se o Plano Nacional de Educação (2001-2010) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (2007), para tratar do financiamento da educação básica pública no Brasil, ainda que de forma introdutória, nos anos de 1990 e 2000, no sentido de criar uma base para que se pudesse inserir a discussão sobre as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil.

O último capítulo discute essas políticas, primeiro para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, e depois para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Como o segundo Fundo representou uma reforma do primeiro, adotou-se postura semelhante na análise para ambos. Em primeiro lugar, são apresentadas algumas de suas principais características, no sentido de evidenciar como foi modificado o financiamento da educação no Brasil, tanto para o ensino fundamental público, como depois para toda a educação básica (pública e parte da privada).

Assim, também foi abordado, para os dois Fundos: 1) a complementação da União e o valor (gasto) aluno/ano; 2) o padrão mínimo de qualidade educacional; 3) a valorização do Magistério; 4) o processo de descentralização; 5) o acompanhamento e controle social; 6) o salário-educação; e 7) suas dinâmicas fiscais.

Por fim, as considerações finais retomam determinadas questões que foram colocadas ao longo do texto, ressaltando alguns dos principais resultados do trabalho.

Capítulo 1: Federalismo

O federalismo contemporâneo teve suas origens nos Estados Unidos, no final do século XVIII, em 1787, por meio da Convenção da Filadélfia, onze anos depois da independência norte-americana. As treze colônias, ainda pouco interligadas, abstiveram-se de parte de sua independência para firmar acordos que produziram uma nova esfera de governo, o federal, fruto do processo de centralização política.

Como entes constitutivos de uma mesma nação, os estados, além da manutenção de parte importante de suas autonomias, estabeleceram relações de interdependência entre si, bem como com o governo federal inaugurado, segundo os contratos federativos promulgados pela Constituição.

Daí em diante, variadas situações, resultantes de escolhas políticas e/ou de determinantes históricos permitiram o surgimento de novas federações, em que as unidades territoriais divididas foram reunidas em uma nova nação, ao manterem parte de sua autonomia e beneficiarem-se com a agregação de uma comunidade mais ampla.

Ainda, houve a reorganização de um país unitário, por vezes autoritário, cujas reivindicações buscavam a consolidação de um regime democrático e com maior liberdade aos governos subnacionais¹. O federalismo também resultou, em alguns casos, desses dois processos.

1.1 O federalismo em âmbito mundial

A Organização das Nações Unidas (ONU), atualmente, é composta por 193 nações, das quais 28 são federações, encontradas em todos os continentes e que englobam mais de 40% da população mundial. Grande parte desses países constituiu suas delimitações territoriais no século XX, e nos últimos duzentos anos, a formação das federações, para Anderson (2009), tem ocorrido de acordo com ciclos históricos.

No período compreendido do final do século XVIII ao início do XX, o primeiro ciclo teria possibilitado que as unidades territoriais independentes dessem origem a novos países, como a Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Estados Unidos, México, Suíça e Venezuela.

¹ Os governos subnacionais, unidades constitutivas, ou entes federados de uma nação, também recebem denominações como: *cantão* (Suíça); *estados* (Austrália, Brasil, Estados Unidos, Etiópia, Índia, Malásia, México e Nigéria); *länder* (Alemanha e Áustria); *províncias* (África do Sul, Argentina, Canadá, Paquistão) e *municípios* (Brasil).

Outro ciclo estaria relacionado com o fim de impérios europeus, depois da II Guerra Mundial, onde estão incluídos países como a Índia, Paquistão, Malásia, Nigéria, Belau, Comores, Micronésia e St. Kitts e Nevis. Mais um ciclo teria resultado do pós-comunismo, que deu origem a nações federativas, entre elas a Rússia e a Bósnia-Herzegovina (separada da Iugoslávia) e, estados unitários, como a Espanha, depois do período ditatorial na segunda metade dos anos de 1970, assim como a Bélgica, em 1993, constituíram-se como federações.

A África do Sul, com o fim do *apartheid*, e mais recentemente a Etiópia, o Sudão e o Congo também adotaram o federalismo. Um último caso, por sinal particular, o da União Européia, tem apresentado traços tanto de confederação quanto de federação (IDEM, IBIDEM).

Para tentar melhor compreender o funcionamento do regime federalista, a ordenação institucional de cada país nos remete a estudos de caso, em virtude da diversidade intrínseca entre os sistemas, podendo existir tantas formas de federalismo, quanto de federações (THÉRET, 1998).

Por exemplo, as unidades territoriais chegam a variar de duas até oitenta. Enquanto algumas federações são muito centralizadas, com majoritária concentração de poder na esfera do governo federal, outras se apresentam bastante descentralizadas, cujos governos subnacionais têm maior autonomia. Ainda, pode haver sobreposição de poderes em umas e a clara separação de poderes entre os entes federados, em outras.

Dessa forma, determinados países federalistas podem adotar o sistema de governo parlamentarista², que conta com um primeiro-ministro, enquanto outros optaram pelo presidencialismo³ e instituições congressuais. Ainda, há países com o sistema misto⁴, tanto parlamentar quanto presidencial, e o sistema de representação pode ser proporcional, majoritário ou misto, com dois ou mais partidos políticos, entre outras possibilidades.

O termo federação, destacado por diversos autores, deriva da palavra latina *foedus*, que significa tratado, pacto, aliança, contrato (CURY, 2010; ABRUCIO, 2010a; BURGESS, 2006; ELAZAR, 1987; RODDEN, 2005). A etimologia da palavra designa uma organização territorial, cuja distribuição do poder é compartilhada dentro da mesma nação, que mantêm relações que são mais contratuais do que hierárquicas, coexistindo as regras de autonomia, integridade e confiança com as de interdependência entre os entes federados.

Uma federação compreende a organização do Estado referendado pelos princípios constitucionais em um regime federativo, que conta com dois ou mais entes federados na mesma nação, os quais possuem níveis distintos de autonomia, mediante acordo de dupla soberania e

² Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Espanha, Índia e Malásia.

³ Argentina, Brasil, Estados Unidos, México e Nigéria.

⁴ África do Sul e Rússia.

distribuição de poderes, uma vez que os governos subnacionais não são completamente autônomos, mas também não estão sujeitos ao governo federal.

Na argumentação de Cruz (2009), a não exclusividade na soberania do governo federal pode também ser contestada, graças à distribuição de poder entre os Estados nacionais em âmbito mundial, ou pelas regras de hegemonia, de certa forma, conforme o período abordado, estáveis nas relações entre os Estados.

Inerente ao federalismo, as soberanias⁵ do poder federal e as dos poderes locais limitam o poder central, que, no entanto, variam consideravelmente de acordo com o caso abordado. Além dessa dupla soberania que é assegurada nas normas constitucionais, a distribuição e redistribuição de poderes entre os entes federados de uma nação também é configurada pelos paradigmas das instituições políticas.

A autonomia entre os entes federados, associada à sua interdependência, dependerá de equilíbrio estabelecido em suas relações. Para a garantia de suas soberanias, os governos subnacionais podem possuir ferramentas políticas, tais como instituições determinadas nas suas Constituições, as quais garantem a manutenção do pacto contratado, ou mecanismos de representação que tendem a privilegiar os estados com menor número populacional e, geralmente, menor arrecadação tributária, que além de dificultar as negociações decisórias, muitas vezes exigem a concordância das instituições legislativas.

A conjuntura federalista estabelece a constituição de uma federação, onde o “federalismo determina quem ou o que é representado na federação” (BURGESS, 2006, p. 192, tradução minha), condicionada pelas múltiplas circunstâncias históricas e valores que permeiam a nação.

Como exemplos, citam-se a grande extensão territorial e/ou substantivas variedades geográficas, sócio-culturais (étnicas, lingüísticas, religiosas, etc.), econômicas, políticas e populacionais. Essas, por sua vez, geram diferenças regionais dentro do próprio país e com seus possíveis embates, mas mantendo a unidade diversificada (ABRUCIO, 2005; SOUZA, 2001a).

Já que crescem o número de atores e espaços que podem influenciar a condução da lógica da ação coletiva, o federalismo acaba por incrementar novas regras ao processo decisório e à sua promulgação, aproximando-se da configuração democrática. Isso porque para amenizar possíveis conflitos, os acordos e as negociações se tornam fundamentais para a condução do jogo político, com a descentralização⁶ de parte do poder para as esferas locais e regionais, destacando sua diversidade.

Caso as parcerias promulgadas pelas partes do pacto federativo, consubstanciadas por meio das colaborações contratadas por demandas e projetos que levam à negociação entre os entes federados,

⁵ Quando colocado no plural, esse conceito nos remete à contradição presente nos seus próprios fundamentos epistemológicos, ou seja, de um poder que se sobressai sobre os demais.

⁶ Mesmo que o federalismo, na atualidade, esteja quase sempre associado à descentralização, essa, para Lijphart (1994), citado por Santos (2006, p. 25) “(...) não é uma condição necessária ou primordial e nem suficiente para o federalismo de maneira estrita”. Centralização, descentralização e não-centralização se constituem como alguns dos elementos no federalismo.

não consigam estabelecer acordos que satisfaçam a todos, há pelo menos a necessidade de conciliar interesses que assegurem a integridade básica dos envolvidos.

Determinadas características gerais, apontadas por Anderson (2009), constituem-se pressupostos de um Estado federalista, como ao menos dois entes federados, um com jurisdição em todo o território nacional e outro com jurisdição local; Constituição escrita, contendo partes que não podem ser alteradas; bem como atribuições legislativas aos entes federados emanadas da Constituição, incluindo a área fiscal, garantindo autonomia a cada um deles.

Ainda, soma-se, conforme o autor, a estruturação das chamadas Câmaras (Alta e Baixa) - bicameralismo -, as quais possibilitam a representação dos entes federados nos processos de tomadas de decisão do governo federal; presença de tribunais para julgar as disputas constitucionais entre os entes federados; além de instituições e processos que facilitem ou orientem as relações entre os níveis de governos.

Na argumentação de Riker (1975), a principal distinção entre federação, confederação e Estado unitário consistiria no fato de que a primeira se apresenta como uma forma particular de Estado, cujo governo se divide de forma vertical, da esfera federal para as subnacionais. Essas, apesar de governar o mesmo território e a mesma população, possuem responsabilidades diferenciadas no que diz respeito à tomada de decisões políticas, provenientes do voto popular direto e de outros mecanismos específicos para o exercício do poder.

Associados especificamente aos modelos de democracia⁷ majoritário e consensual⁸, o primeiro ao Estado unitário, e o segundo aos Estados federativos, na comparação entre ambos, Arend Lijphart estabeleceu suas principais diferenciações, resumidas no Quadro 1:

Quadro 1: Principais diferenças entre os modelos de democracia majoritários e consensuais

Categorias	Modelo Majoritário	Modelo Consensual
Governo	Unitário e centralizado	Federal e descentralizado
Poder Legislativo	Unicameral (determinante na constitucionalidade da legislação)	Bicameral - Corte Suprema ou Constitucional pode impor revisão judicial às leis
Constituição	Flexível (fácil de ser emendada)	Rígida (difícil de ser emendada)
Banco Central	Dependente	Independente

Fonte: Lijphart (2003, p. 19). Elaboração do autor.

⁷ Nem toda federação adota o modelo de regime democrático, apesar de boa parte das federações atuais se autodefinirem democráticas.

⁸ No estudo que realizou sobre 36 democracias em diversas partes do planeta, Lijphart (2003, p. 18) colocou a diferenciação entre os dois modelos da seguinte forma: “O modelo majoritário concentra o poder político nas mãos de uma pequena maioria, e muitas vezes, mesmo, de uma maioria simples (*plurality*), em vez de uma maioria absoluta (...) ao passo que o modelo consensual tenta compartilhar, dispersar e limitar o poder de várias maneiras. Uma outra diferença, relacionada a esta última, é que o modelo majoritário de democracia é exclusivo, competitivo e combativo, enquanto o modelo consensual se caracteriza pela abrangência, a negociação e a concessão. Por esta razão, a democracia consensual poderia também ser chamada de ‘democracia de negociação’”.

Já para Stepan (1999), mesmo admitindo que haja sistemas que não são democráticos, mas que, no entanto, adotam características federativas, os sistemas políticos democráticos constitucionais, capazes de garantir, por meios legais, os direitos dos entes federados, só podem ser caracterizados como federalistas, caso atendam aos seguintes preceitos.

Além das unidades constitutivas (políticas e territoriais) de um Estado que devem possuir seus próprios eleitores e uma Constituição que lhes garanta soberania para elaborar leis e políticas, exige-se também unidade política nacional, que possua um Poder Legislativo eleito pela população do Estado, com a capacidade de legislar e formular determinadas políticas garantidas constitucionalmente. Assim, conforme o autor:

(...) estrutural e empiricamente, portanto, o federalismo, por si mesmo, é uma fonte de patronagem, poder e prestígio que desafia o poder e a influência dos partidos nacionais. Esses desafios estão presentes de modo sistematicamente menor em um modelo político unitário do que em um sistema federativo (IDEM, IBIDEM, p. 241).

Os três modelos de sistemas federativos democráticos classificados por Alfred Stepan são destacados por Cruz (2009, p. 57), como uma seqüência contínua.

O primeiro seria o do federalismo de “reunião”, representado por países como os Estados Unidos, Suíça e Austrália, que estabeleceram a soberania federalista ao manter boa parte dos seus traços de identidade individuais.

Segundo, de estados onde o federalismo foi caracterizado por um “mantendo-unido”, cujos traços unitários, em países com alta diversidade cultural, que permitiram a transformação do sistema para conservar a união dos entes federados, seria representado por países como Bélgica, Brasil, Espanha e Índia.

No último modelo, denominado de federalismo de “ajuntamento”, o forte poder centralizador teria a função de agrupar, em um Estado, vários outros já independentes, a exemplo da antiga União Soviética.

Temas como a centralização e descentralização têm sido associados ao federalismo, ao longo dos períodos históricos de cada nação. A abordagem de tais conceitos, bem como de outros, como não-centralização (desconcentração), contribuem para melhor caracterizar as regras do jogo federativo.

1.2 Centralização, descentralização e não-centralização (desconcentração) nas regras do jogo federativo

Para a descentralização, o cumprimento de suas regras no federalismo possibilita melhor relacionamento entre os entes federados no que diz respeito às questões políticas e econômicas, que por sua vez, refletem-se numa preocupação que pretende atender às necessidades vinculadas às políticas locais.

A definição e medição do grau de descentralização estiveram, tradicionalmente e em boa medida, subsidiadas pelas questões fiscais, e em menor escala, pela autoridade ou a gestão de políticas (RODDEN, 2005).

Almeida e Carneiro (2003) apontaram que a busca pela descentralização foi um fenômeno que perpassou o cenário da maioria das democracias ocidentais, em meio à perspectiva que buscou ampliar a valorização dos governos locais, aproximando-os dos cidadãos, no intuito de criarem democracias participativas que melhor atendessem aos seus anseios.

Exemplo disso encontra-se na configuração dos países centrais a partir dos anos de 1970, por meio dos governos conservadores, ao romper com algumas limitações impostas pelas instituições representativas.

O objetivo desse processo consistiu em reduzir a participação estatal e buscar alcançar a eficiência e eficácia da administração pública com o modelo de administração gerencial privatista, junto com as possibilidades de retirar o maior número possível de restrições impostas pelo mercado mundial às regras comerciais, sobretudo favorecendo às grandes empresas transnacionais e ao capital especulativo restritivo.

Mas os críticos aos governos conservadores, segundo Fiori (1995), citado por Cruz (2009), também passaram a acreditar que a descentralização poderia diminuir os entraves colocados pela excessiva burocratização dos aparelhos do Estado, levando à possibilidade de maior participação social no jogo democrático, aumento da transparência e do controle sobre as práticas políticas decisórias.

O grau de centralização ou descentralização em um país irá depender da quantidade de poder e do controle que a sociedade, por meio de grupos ou atores sociais, possui sobre determinada esfera do setor público. Lobo (1990) definiu três classificações para a descentralização no espaço público.

A primeira, mediante a criação de instituições públicas que tenham como objetivos acelerar o desempenho das ações governamentais. A segunda, relacionada com as relações entre os entes federados, mediante a atribuição de maior parcela de poder aos governos subnacionais, na dimensão político-institucional (redistribuição das funções governamentais) e/ou econômica (redistribuição dos recursos públicos). Por fim, uma descentralização que transfere funções do Estado para organizações da sociedade civil como, por exemplo, os sindicatos ou as associações de moradores.

A descentralização implica em relações piramidais entre os entes federados, dadas de cima para baixo, enquanto a não-centralização (desconcentração) remete a uma matriz em que a distribuição e ordenação dos governos são flexíveis.

Assim, pode haver descentralização nos Estados unitários tendo por base a atribuição de competências do Estado em relação às regiões autônomas (Estado Unitário da França); descentralização com o domínio do governo federal (Estado Regional da Itália); bem como descentralização com regiões autônomas, em que o parlamento nacional aprova suas demandas para a efetivação do processo federalista (Estado Autônomo da Espanha) (ARAÚJO, 2005).

Ao contrário de um Estado unitário, que impõe aos governos subnacionais, não soberanos, os mecanismos que definirão a interdependência e a hierarquia federativa, ou de uma confederação, em que os Estados soberanos não chegam a constituir um governo federal, nas federações, a soberania se estabelece de forma compartilhada, tanto na legitimidade quanto nas decisões coletivas, entre os entes federados.

Mesmo com algum grau de centralização, as federações, nas suas características institucionais, que apresentam variados pontos de veto não centralizadores, possuem mecanismos que não permitem a efetivação de um Estado unitário.

Isso não quer dizer ausência de hierarquias nas relações entre os entes federados, ao contrário, o governo federal tem autonomia para sustentar o equilíbrio federativo, por meio de mecanismos legais, auxiliares ou de financiamento aos outros entes da federação, que possuem importante autoridade sobre os territórios locais ou regionais.

Tendo por base a maior horizontalidade entre os entes federados, oriunda dos direitos vinculados nos pactos federativos, esses processos de acordo acabam por definir e estruturar, em um sistema federal, as relações verticais (ABRUCIO, 2005).

Mas, como observa Almeida (1995, 2005), o caráter não-centralizado das relações nos sistemas federalistas não significa o mesmo que descentralização. O conceito de desconcentração (não-centralização) está relacionado a um governo central, com autonomia para centralizar ou descentralizar as decisões políticas e econômicas conforme seus interesses e/ou necessidades, em contrapartida, um governo federal (ou nacional) só pode usufruir do poder de recorrer à centralização das decisões políticas e econômicas, impedindo sua propagação, por meio de vias inconstitucionais.

(...) a chave para diferenciar os sistemas federais dos sistemas não-federais, que são também descentralizados em diferentes 'graus', pode estar no conceito de não-centralização, por intermédio do qual se determina que as matérias que pertencem às unidades federadas não podem ser centralizadas unilateralmente. É esta não-centralização, que se opõe à descentralização (a qual pressupõe uma centralização),

que faz do federalismo uma forma diferente de ‘descentralização’ (OSAGHAE, 1990 *apud* THÉRET, 1998, p. 116).

As classificações para os tipos de federalismo variam conforme a literatura. Tais tipologias por vezes se imbricam, podendo Estados federativos apresentarem características de mais de um tipo de federalismo.

Além do federalismo centralizado⁹, que conta com um governo federal extremamente envolvido com as competências dos governos subnacionais, como no caso das decisões políticas e nas questões de recursos financeiros, a distribuição de poderes nas federações pode seguir dois caminhos diferenciados, quais sejam, o dual e integrado.

Os mesmos dependem de como são estabelecidas as relações entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na esfera federal, assim como do grau de poder atribuído a cada um dos entes federados e às instituições políticas (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003; ARRETCHÉ, 2001, 2005; NOGUEIRA, 2005).

No primeiro, o modelo dual¹⁰ ou competitivo, a uma única esfera de governo é atribuída competência sobre a jurisdição constitucional, enquanto os governos subnacionais normalmente administram seus próprios programas e prestam determinados serviços às suas populações.

Já no segundo, integrado¹¹ ou cooperativo, as competências do governo federal e dos governos subnacionais se dão, quase sempre, em ação conjunta, sendo que aos últimos, que possuem autonomia decisória e fontes próprias de financiamento, cabe a administração de determinados programas, cumprindo suas próprias leis que não podem desobedecer às leis gerais definidas pela Constituição Federal.

Os dois modelos¹² anteriores, apesar de apresentarem relações intergovernamentais não centralizadas, quase sempre são marcados por conflitos que margeiam os campos tanto da centralização quanto da descentralização.

As atribuições de competências comuns, características do federalismo, convivem com a definição de responsabilidades dos entes federados, marca dos Estados unitários. Assim, “o que nos sistemas unitários constitui superposição irracional de funções, resultante da expansão desordenada da ação governamental, é característica constitutiva dos arranjos federativos” (ALMEIDA, 1995, p. 90).

Para além de indicar exclusão, a reflexão sobre os processos de centralização, não-centralização (desconcentração) e descentralização associados às federações, principalmente nos dois últimos séculos, evidencia que esses fenômenos estiveram em estreita coexistência. A descentralização não se

⁹ Áustria, Índia e Venezuela constituem-se exemplos de países federalistas centralizados.

¹⁰ Canadá e Estados Unidos constituem-se exemplos de países que adotam o modelo federal dualista ou competitivo.

¹¹ Alemanha, África do Sul, Áustria, Brasil e Espanha são exemplos de modelo integrado (ou cooperativo), de federalismo.

¹² Conforme Anderson (2009), a Índia e a Suíça apresentam características dos dois modelos.

faz associar à diminuição da importância do governo federal, podendo levar a uma reformulação dos papéis e atribuições dos governos subnacionais.

As teorias hegemônicas do federalismo, relacionadas à centralização e descentralização, tendo por base principalmente o período posterior à segunda metade do século XX, são divididas por Affonso (2003), em três teorias¹³ da economia do setor público.

A primeira, configurada depois da II Guerra Mundial no quadro de recuperação do capitalismo, refere-se à teoria da economia do bem-estar social (*welfare economics*), a qual, influenciada pelo keynesianismo, destaca-se pelo crescimento da participação estatal para regular as falhas do mercado, em que o federalismo, com diferenças de centralização nos países envolvidos, procurou encontrar melhores alternativas para descentralizar a oferta dos bens públicos.

Sobre a segunda, denominada teoria da escolha pública (*public choice economics*) e impulsionada pelas políticas neoliberais nos anos de 1970 e 1980, foi marcada, também, com a proposta de redução da função do Estado na economia, corte dos gastos, privatização do patrimônio público, desregulamentação econômica e do trabalho, além do forte incentivo à especulação financeira, por meio, inclusive, dos Fundos públicos. A descentralização das políticas públicas passou a estar em estreita associação com a competição, eficiência e eficácia para atender aos objetivos do mercado.

A última teoria, nomeada neo-institucionalista (*new political economics*), configurada a partir dos anos de 1990, dada a série de problemáticas sociais desencadeadas pelas políticas neoliberais, passou a associar as questões institucionais com as políticas públicas, para que os entes federados pudessem contar com maior eficiência diante de novos paradigmas descentralizadores.

Nesse sentido, mesmo no primeiro período, o do bem-estar social, em que houve maior distribuição de riquezas nos países centrais entre suas populações, tais teorias tiveram como função encontrar melhores alternativas para que o capital pudesse se reorganizar, conforme tradicionalmente tem feito, ou seja, em prol da acumulação rentista e restritiva.

O favorecimento ao capital fictício, a partir do segundo período, além de elevar extraordinariamente os ativos financeiros em circulação no mundo e potencializar as taxas de lucros das instituições financeiras, tem determinado uma concentração de riquezas a favor de seletos grupos, em âmbito mundial, principalmente nos países centrais, jamais vista na história do sistema capitalista.

As relações entre as unidades constitutivas de uma nação e suas instituições políticas e econômicas também levam à configuração da atuação do poder em sociedade, a exemplo de quais fatores permitem a articulação entre os três Poderes, subsidiados pelas regras constitucionais, dos

¹³ Mesmo com a importância dessas teorias no contexto da discussão sobre o federalismo, este trabalho não pretende aprofundá-las, podendo ser encontrada, entre outros, em Affonso (2003) e Cruz (2009).

sistemas eleitorais e partidários ou das possibilidades e limites para se estabelecer a competição e/ou cooperação federativa.

1.3 As relações entre os entes federados: o poder em cena

Não raro, as federações atribuem os mesmos poderes aos governos subnacionais, mas também é possível encontrar casos em que alguns entes federados são dotados de parcela maior de poder do que outros. Nesses últimos, as desigualdades não podem ser muito discrepantes, devendo contar com a fiscalização e o controle de todas as partes, pois tendem a gerar competições que levam ao comprometimento do pacto federativo.

Em algumas federações, as competências legislativas são determinadas nas Constituições, o que também engloba a parte fiscal, inclusive com a possibilidade de os poderes de determinados governos subnacionais serem estabelecidos mediante acordos bilaterais com o governo federal, ou ainda parcerias que envolvam os entes federados com os setores privado e não-governamental.

De acordo com os graus de controle associados aos entes federados, referentes aos processos decisórios em uma federação, Stepan (1999) destaca quatro variáveis principais que permitem caracterizar a forma de federalismo em uma nação.

Na primeira, se os governos subnacionais com menor número populacional contam com maior representação na Câmara Alta (Senado), o que necessariamente implica proporcionalmente menor representação dos governos subnacionais mais populosos, aumentam as chances de que o Senado privilegie interesses regionais ou locais em prejuízo da maior parte da população.

Para a segunda, caso a Constituição da federação delegue ao Senado maiores competências políticas quando comparado à Câmara Baixa (Câmara dos Deputados), maiores as probabilidades de o primeiro impor restrições aos interesses da maioria em uma nação.

Na terceira, quando a Constituição atribui elevadas competências legislativas aos governos subnacionais, podem prevalecer os interesses regionais ou locais, com a redução da atuação do governo federal e representação de seus interesses.

Por último, quando o controle das direções dos partidos se destaca sobre as autoridades governamentais e os representantes eleitos, os interesses nacionais da maioria acabam por não se destacar na orientação das forças políticas, demonstrando uma nacionalização do sistema partidário.

A essas quatro variáveis, podem ser acrescentadas outras, como o número de partidos que atuam em uma federação, o qual afeta a representação dos interesses dos governos subnacionais, ou seja, o

avanço do número de partidos aumenta a probabilidade de centralização de bases eleitorais em alguns entes federados ou regiões específicas de um país. Assim, Costa (2010, p. 734) observa que:

Nesses casos, o elemento condicionante é o caráter mais ou menos restritivo do sistema eleitoral. Quanto mais o sistema eleitoral se aproxima do modelo majoritário (...) distrital uninominal (um deputado eleito por cada distrito), desde que o processo de seleção dos candidatos seja atribuição dos dirigentes nacionais, é forte a tendência para a configuração de um sistema bipartidário e, portanto, maior a probabilidade de gravitação dos partidos em torno dos interesses de âmbito nacional. No sentido contrário, atuam os sistemas de tipo proporcional, desde que o controle das indicações não esteja nas mãos das direções partidárias nacionais (sistema de lista fechada).

Em um sistema eleitoral majoritário, quase sempre o eleitor vota no candidato, enquanto que na maior parte dos sistemas eleitorais proporcionais, o eleitor vota nos partidos. Se um sistema eleitoral proporcional for de lista aberta, o eleitor pode votar tanto no candidato, quanto no partido (voto na legenda), em que a votação de cada candidato é o que determina sua posição na lista de preferência.

Já no sistema eleitoral proporcional de lista fechada, o voto do eleitor vai para o partido, apoiando a uma lista de candidatos pré-fixada, sem poder modificá-la ou definir o candidato de sua preferência, e o número de representantes eleitos segue a proporção de votos obtidos pelo partido frente à totalidade de votos válidos.

Junto com a cooperação necessária para determinar a coordenação, misturam-se estratégias competitivas entre os níveis de governo, já que no federalismo os conflitos são parte do sistema. Projetam-se, simultaneamente, mecanismos de parceria aprovados pelos níveis de governo e disputas competitivas entre os mesmos pelo maior acesso às esferas de poder.

Marcadas pelas disputas entre os entes federados, a competição, para Abrucio (2005), seria importante pelos seguintes fatores: 1) impedir que determinado nível de governo tenha significativa maior parcela de poder sobre os demais; 2) incentivo para buscar alcançar o melhor desempenho e novas formas de gestões locais, oferecendo ao cidadão eleitor a oportunidade de confrontar o desempenho de diversos governos; e 3) evitar o paternalismo e as relações de dependência, que porventura possam originar decisões centralizadas.

Assim, como deve haver certo equilíbrio na cooperação entre os níveis de governo, o mesmo deve ocorrer com as relações competitivas. Caso venha a desencadear excesso de concorrência, compromete-se a solidariedade e o equilíbrio na federação. Países com alto grau de diversidade política, econômica, social e cultural devem minimizar a competição entre os entes federados.

Os conflitos decorrentes da competição exacerbada - ou da falta de cooperação que leve ao equilíbrio da coordenação dos governos subnacionais -, podem ser resolvidos pelo Judiciário, por meio da intermediação e arbitragem dos tribunais, subsidiados pelos princípios constitucionais e do Estado

de Direito, ou por iniciativas de exceção, como as emendas constitucionais, as eleições ou os acordos políticos.

Na maioria dos casos, os tribunais superiores ou as cortes constitucionais se constituem nos espaços para a deliberação de disputas relacionadas à Constituição, com a competência de interpretar os direitos, entre eles, políticos, econômicos, sociais, legais e lingüísticos, que podem ser invocados por meio de atos legislativos ou atos governamentais. Assim como há tribunais com competência sobre toda a federação, há outros com atuação restrita aos governos subnacionais.

A fundamentação em Constituições escritas direciona os rumos seguidos por uma federação, podendo estabelecer o consenso ou as divergências em um país e decretar os limites de atuação dos governos subnacionais, ao definir as responsabilidades dentro do sistema federativo e determinar os preceitos sobre as instituições, necessárias à manutenção do pacto. Diversificam-se, segundo as características territoriais, suas especificidades e os mecanismos dispostos para seu acesso.

Realizar emendas em Constituições federais exige, normalmente, a aprovação do Legislativo e/ou da população dos governos subnacionais, o que torna difícil o processo. Contudo, para permitir e facilitar que as mudanças sejam determinadas legalmente, opções variadas são utilizadas para alterar formalmente os textos legais.

Atualmente, nas federações, o Executivo tem se sobressaído em relação ao Legislativo, marcado por uma destacada burocracia do Estado. Nos sistemas presidencialistas que contam com Congressos, têm-se a divisão de poderes e o Legislativo possui independência, mantendo acordos com os governos subnacionais, e esses, pressionando os parlamentares para atender aos seus interesses regionais.

Sob a ótica das relações horizontais, a divisão de poderes em uma federação, que dissemina a autoridade política, faz-se com a representação dos governos subnacionais na Câmara federal, junto com as limitações para realizar emendas à Constituição e aos poderes da Suprema Corte.

Para as políticas públicas, o número de representantes com poder de veto institucionalizado tende a consagrar sua maior ou menor estabilidade. Com a variação dos poderes constitucionais da Câmara Alta e com o nível de representação dos governos subnacionais menores, são definidos os poderes de veto das minorias.

No intuito de caracterizar algumas das formas (vertical e horizontal) estabelecidas no regime de cooperação e/ou competição entre os entes federados de uma nação, faz-se adiante pequena exposição sobre as políticas públicas. Destaca-se que a construção de uma cultura política que permita ao indivíduo melhor compreender as regras do jogo federativo, torna-se de fundamental importância para melhorar o desenvolvimento do sistema.

1.4 Políticas sociais no federalismo: competição e/ou cooperação na promulgação dos direitos dos indivíduos

As políticas públicas sociais e a configuração gradual das instituições que oferecem seus serviços estiveram ancoradas, na exposição de Offe (1984), em dois patamares. O primeiro, relacionado aos próprios riscos inerentes do sistema capitalista - que em alguns casos chegam a promover desigualdades sociais extremas -, coloca-o em permanente tensão; segundo, diz respeito às lutas e reivindicações dos trabalhadores que pressionam as instituições estatais para que atendam aos seus interesses.

Assim, sob a perspectiva desse autor, o desenvolvimento das políticas sociais (públicas ou privadas), constitui-se resultado do desenrolar desses processos. Para Souza (2006, p. 27), política pública pode ser definida da seguinte forma:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (...) após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Os entes federados, com maior ou menor autonomia fiscal, responsabilizam-se pelas políticas públicas, por sua própria iniciativa ou quando assumem algum programa de outro nível de governo com maiores poderes, por determinação da legislação, ou ainda podem direcioná-las para a iniciativa privada.

Soma-se a isso, que em federações com sistemas partidários competitivos, os acordos entre os níveis de governo normalmente pretendem gerar para si o maior benefício possível, transferindo para outras unidades os custos políticos e financeiros da gestão das políticas, estabelecendo-se os cargos do Executivo e das instituições governamentais como fontes importantes de recursos dentro das disputas políticas (ARRETCHE, 1998).

Ainda segundo a mesma autora, os Estados federativos tendem a não privilegiar e demandar baixo gasto para com as políticas públicas sociais, produzindo forte competição e indefinição de competências entre os entes federados.

Isso graças aos conflitos gerados pela difusão da autoridade política e pouca coerência interna das decisões coletivas, pois “a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório implicaria que, em Estados federativos, as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum” (ARRETCHE, 2004, p. 17).

Mesmo assim, principalmente depois da segunda metade do século XX, Abrucio (2005) afirma que as federações têm aumentado a complexidade das responsabilidades dos governos federais em expandir as políticas sociais, realizadas por meio de um processo de negociações e tomadas de decisões compartilhadas, em que os arranjos das ações autônomas levam ao embate para determinar a interdependência entre o governo federal e os governos subnacionais.

No plano vertical, a pouca integração entre os entes federados aumenta a dificuldade de o governo federal promover programas sociais equilibrados, menos conflitivos e com redução de custos. As conseqüências dessa ineficiência podem levar à intervenção do governo federal, ou de governos subnacionais, em políticas públicas de determinado ente federado, sem sua autorização.

As competências relacionadas às questões tributárias e fiscais, no que toca à sua arrecadação, aos seus gastos e às formas de obtenção de empréstimos, ou às políticas públicas sociais como, entre outras, educação, saúde, saneamento, assistência social, habitação, meio-ambiente e previdência social, podem ser delegadas aos diversos níveis de governo, por meio de variadas atribuições.

Muitas vezes, os governos subnacionais não conseguem realizar políticas sociais efetivas e duradouras sem o auxílio ou a conformidade do governo federal, o que exige boas relações intergovernamentais.

No que diz respeito às políticas descentralizadas, Arretche (2010) aponta duas distinções. As primeiras, denominadas reguladas, são caracterizadas pela limitação da autonomia dos governos subnacionais pelo governo federal ou pelo aparato legal, determinando regras nos gastos e nas condições para a execução das políticas. Já para as segundas, não-reguladas, suas promulgações estão relacionadas com a capacidade de tomar decisões políticas.

A descentralização de políticas públicas envolve sua responsabilização e gestão integral assumidas pelo ente federado em questão, com capacidade de estabelecer seus princípios, objetivos e metas, que devem contar com todos os recursos necessários para sua execução administrativa, institucional e de recursos humanos, permitindo a ampla participação de setores da sociedade civil organizada em todas as etapas de seu processo político decisório.

Já a desconcentração conta com a transferência não da política, mas da gestão operacional de, por exemplo, políticas públicas com a função de garantir a racionalização gerencial e institucional da administração (SOARES, 2005), ou trata, segundo Lobo (1990, p. 06), de “mudanças que levam em

conta uma dispersão físico-territorial das agências governamentais que até então estavam localizadas centralmente”.

A autonomia e as estratégias de coordenação, como o mútuo controle entre os níveis de governo, subsidiadas por parâmetros legais, bem como a definição das competências para as políticas públicas, somadas à construção de uma cultura política interessada no bem comum, conseguiriam amenizar os conflitos gerados nos casos mencionados.

Após esta exposição introdutória e geral sobre características do federalismo, passa-se a algumas de suas particularidades, dispostas nos próximos capítulos, para o caso brasileiro, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), relacionadas a seus aspectos políticos, econômicos (fiscais) e educacionais (para o financiamento da educação, sobretudo por meio das políticas de Fundos contábeis).

Capítulo 2: Federalismo no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988

Apesar de os sistemas federalistas como um todo, depois da segunda metade do século XX, terem melhorado a integração dos entes federados nas distintas nações e entre elas, a expansão das riquezas, inclusive materiais, no sistema capitalista, principalmente depois dos anos de 1970, tem permitido que sua distribuição seja extremamente desproporcional, beneficiando principalmente seletos grupos.

Como não poderia deixar de ser, o Brasil carrega atributos no que diz respeito ao federalismo encontrado em outras nações, bem como mostra particularidades em relação às formas como têm sido arrançadas as relações federalistas em seu território.

Assim, após a inclusão de questões básicas gerais para discutir o federalismo no país, analisa-se o federalismo político pós-Constituição de 1988. Antes disso, trata-se do regime militar, no intuito de apresentá-lo e situar o período democrático que se estendeu pelos anos de 1990 e 2000.

2.1 Os (des)compassos da transição “democrática”

Caracterizado pelo forte autoritarismo do governo federal, em meio ao Estado técnico-burocrático que assumiu crescente função no campo econômico, apoiado por setores conservadores da sociedade brasileira temerosos do suposto socialismo, ou mesmo comunismo, que poderia ameaçar a segurança da nação, bem como pelas elites políticas e econômicas internacionais, como no caso, principalmente as dos Estados Unidos, o regime militar (1964-1985) determinou um federalismo, caracterizado por Abrucio (2010b, p. 30) de “unionista autoritário”.

O longo período do regime militar no Brasil foi marcado pela centralização¹⁴ do poder, por exemplo, na excessiva promulgação de decretos-lei e de recursos econômicos na esfera do Executivo, em oposição a um breve período (1946-1964) de democratização para as elites e não para as massas.

¹⁴ A história do federalismo republicano no Brasil tem sido marcada por fortes disparidades. Na República Velha (1889-1930), segundo Abrucio (2005, 2010a), Araújo (2005) e Souza (2005), vigorou um federalismo inicialmente inspirado no modelo norte-americano, mas com profundas diferenças entre ambos, como na descentralização de poder no Brasil do centro para as periferias (ao contrário dos ianques), por meio do fraco governo federal, maior autonomia dos Estados, pouca cooperação entre eles e limitação à autonomia dos municípios. No primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945), principalmente no Estado Novo, aumentou-se o poder do governo federal em detrimento dos governos subnacionais; já entre 1946 e 1964, o modelo de federalismo permitiu certo equilíbrio na distribuição de poder entre os entes federados.

Essas medidas limitaram as competências e ações do Legislativo (no que toca à possibilidade de modificar o orçamento nacional) e dos governos subnacionais, conforme alguns dispositivos na Constituição de 1967¹⁵ e na Emenda Constitucional (EC) nº 1/1969, o que provocou a diminuição do poder político, mas não econômico, das oligarquias regionais no espaço nacional.

Ao manter boa parte de suas atribuições administrativas nas esferas subnacionais, essas oligarquias, com o modelo adotado de modernização conservadora que deu seqüência ao nacional-desenvolvimentismo, discursavam, junto com os militares, que o crescimento econômico conduziria às melhorias sociais via acumulação da renda.

Certamente, a acumulação foi feita de forma surpreendente para a parcela dos 10% mais ricos da população, que aumentaram, conforme Pochmann (2001), sua participação no Produto Interno Bruto (PIB) do país de aproximadamente 39,6% para 50,9%, entre os anos de 1960 e 1980, ou ainda, os 1% mais ricos da população de 11,9% para 16,9%. Já os 50% mais pobres tiveram redução de 17,4% para 12,6% da renda nacional, diante da economia que cresceu a taxa média anual de 6,9% (BORÓN, 1994).

O controle e a possibilidade de intervenção do governo federal também se estenderam aos governos estaduais, por meio da instauração de eleições indiretas¹⁶ para o cargo dos executivos estaduais, das capitais¹⁷ e de algumas cidades consideradas como “interesse da segurança nacional” (art. 16, inciso II, § 1º, da Constituição de 1967).

Pela mesma Constituição, pretendeu-se promover a manutenção da integridade nacional - de acordo com o art. 10, inciso I -, principalmente em virtude da influência dos governadores, empossados pelos militares, sobre os representantes estaduais no Congresso Nacional (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003).

Com as eleições indiretas, os militares reduziram a carga de oposição contida nos votos contestatórios dos maiores centros urbanos. Já que a distribuição de recursos orçamentários passou a depender do apoio ao regime militar, o aliciamento de muitos deputados estaduais foi mais fácil de ser conseguido, pois suas bases municipais, principalmente a dos menores municípios, dependiam em larga escala dos recursos da União, condicionados, em boa medida, pelas transferências negociadas.

¹⁵ Até a promulgação da Constituição de 1967, o país foi governado por atos legislativos supranacionais. Em 13 de dezembro de 1968, para consagrar a intolância dos militares, foi promulgado o Ato Institucional nº 5 (AI-5). Esse e os demais Atos Institucionais prevaleceram sobre os textos constitucionais.

¹⁶ Mesmo com eleições indiretas, a ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido da situação, encontrou problemas para conquistar alguns governos estaduais, como no caso do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, em 1966, que tinham a maioria de suas Assembléias Legislativas compostas por membros do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), partido de oposição ao regime militar. A solução utilizada pelos militares para compor maioria legislativa nesses estados foi a de cassar importante número de deputados do MDB (ABRUCIO, 1994).

¹⁷ Com exceção das capitais e cidades entendidas no período como de segurança nacional, os demais municípios contaram com eleições para prefeitos, por meio do voto direto.

A contenção da autonomia dos estados, condição essencial para a manutenção do regime militar, esteve relacionada às suas competências financeiras, políticas e administrativas.

Para a primeira, o governo federal, tendo como base a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), em 1966, cortou parte das transferências negociadas de recursos aos governos subnacionais e aboliu totalmente algumas transferências legais, como no caso da educação com a Constituição de 1967 (retornando em 1969, apenas para os municípios). Na segunda, pretendeu-se controlar o processo eleitoral dos locais considerados como ameaçadores à sobrevivência do regime militar. Por fim, objetivou-se homogeneizar a estrutura das administrações regionais (SANTOS, 2006).

Devido à concentração de poder no Executivo federal, causada pela quebra das negociações autônomas entre os entes federados, limitou-se o federalismo ainda mal organizado no país, pois o planejamento centralizado precisou difundir regras semelhantes para toda a federação, assim como promover a atuação do governo federal, por meio da administração direta e indireta, para controlar as atividades administrativas em estados e municípios.

Mesmo com restrições políticas importantes, o próprio regime militar estabeleceu um modelo político transitório durante toda sua extensão, que permitiu: 1) a permanência das estruturas federais; 2) atuação de partidos políticos, ainda que limitados ao bipartidarismo (MDB e ARENA); 3) troca de presidentes da República; 4) funcionamento do Congresso Nacional¹⁸ com calendário eleitoral; e 5) um Judiciário submisso (ARTURI, 2001).

Sob essas condições, houve a necessidade constante de o governo federal negociar com as elites estaduais, vista, por exemplo, nas várias eleições locais, ao estabelecer ciclos de alianças entre os entes federados, pela sua influência sobre as lideranças regionais, principalmente com os governos subnacionais mais desenvolvidos, para que o processo lento de transição e retorno à democracia pudesse ser feito sem alterar as estruturas vigentes, contendo as manifestações de oposição ao regime (KINZO, 2001; KUGELMAS; SALLUM JR; GRAEFF, 1989).

Depois dos 10 anos com governos de linha dura¹⁹ do regime militar, mesmo que apoiados por amplos setores da sociedade civil, a exemplo da esmagadora vitória eleitoral da ARENA nos municípios em 1972, a partir de 1974, depois da primeira crise do petróleo no final de 1973, com o governo de Ernesto Geisel (1974-1979), os anseios pela superação da crise econômica passaram a se associar com a ampliação dos direitos civis e políticos, ganhando maior destaque nacional.

¹⁸ Também nesse período, destacaram-se as eleições com voto direto para deputados estaduais e vereadores.

¹⁹ Considera-se aqui, como governos de linha dura do regime militar, marcados pela repressão política e aos movimentos sociais, prisões, cassações de mandatos e fechamento do Congresso Nacional (1968), o do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), do Marechal Artur da Costa e Silva (1967-1969) e do General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Ressalta-se que, no período de 31 de agosto a 30 de outubro de 1969, o Brasil teve como representantes do Executivo federal uma Junta Governativa Provisória, constituída por Aurélio de Lira Tavares, Augusto Rademaker e Márcio Melo.

Como expressão do processo de retorno à democracia, que segundo o presidente Geisel deveria ser feito de forma “lenta, gradual e segura”, e inclusive mantido pelo governo militar posterior ao seu, tivemos a vitória da oposição nas eleições para o Senado em 1974, quando o MDB elegeu 16 dos 21 representantes dos estados na Câmara Alta.

A esmagadora vitória do MDB no Senado levou o governo Geisel a permitir maior participação das elites regionais no cenário político, bem como, por intermédio do seu ministro da Justiça, Armando Falcão, a promulgar em julho de 1976, a Lei nº 6.339, também conhecida como Lei Falcão.

Essa lei pretendeu controlar a propaganda eleitoral para que os candidatos de oposição não viessem a criticar o governo militar e os candidatos da ARENA. Contudo, apesar do partido oposicionista ter conseguido elevar o número de prefeituras sob seu comando, prevaleceu a esmagadora vitória do partido militar (ABRUCIO, 1994; KUGELMAS; SOLA, 2000).

Outra estratégia adotada, formulada com o “Pacote de Abril”²⁰ de 1977, foi a de elevar a maior representação²¹ dos estados mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) na Câmara Baixa, regiões onde o apoio ao regime militar era maior e facilitado pela barganha de escassos recursos; contrariamente, nas regiões Sul e Sudeste, onde as bases eleitorais do MDB eram maiores, os estados dessas regiões foram ainda mais sub-representados com as novas medidas políticas.

Nas eleições para o Senado de 1978, metade das vagas foi preenchida pelo voto indireto do Colégio Eleitoral, composto por membros da Assembléia Legislativa e delegados das Câmaras Municipais, e a outra metade foi ocupada pelo voto direto. Como consequência, a terça parte dos Senadores foi referendada pela indicação do presidente da República, garantindo maior bancada da ARENA no Congresso Nacional.

O último governo do regime militar, depois do período Geisel, ocorreu com o General João Baptista Figueiredo (1979-1985), que, para consolidar o processo final da redemocratização, adotou medidas tais como a anistia política dos militares e dos perseguidos políticos, o fim do sistema bipartidário, além da promulgação do pluripartidarismo, cuja função principal esteve relacionada com a divisão da oposição para a garantia da manutenção do processo político (KINZO, 2001).

Novos partidos foram criados, como o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Popular (PP). O Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) ressurgiu no

²⁰ O “Pacote de Abril”, composto pela EC nº 8/1977, que estabeleceu o mínimo de 6 (seis) e máximo de 55 (cinquenta e cinco) representantes, por estado, na Câmara dos Deputados, e por 6 (seis) decretos-lei, elevou a representação dos militares na Câmara Alta, ampliou o mandato presidencial de cinco para seis anos e reforçou a continuação das eleições indiretas para governador.

²¹ Conforme Soares e Lourenço (2004), a representação desproporcional tem sido característica do federalismo no Brasil desde suas origens. Por exemplo, na Constituição de 1937, em seu art. 48, o mínimo de deputados federais estabelecidos por estado foi de 3 (três) e máximo de 10 (dez); na Lei Constitucional nº 9/1945, respectivamente de 5 (cinco) e 35 (trinta e cinco). Posterior à EC nº 8/1977, na EC nº 22/1982, os números foram de 8 (oito) e 60 (sessenta); no Anteprojeto Afonso Arinos, em 1986, de 6 (seis) e 70 (setenta); na CF/1988, em seu art. 45, de 8 (oito) e 70 (setenta) deputados federais.

cenário político nacional, bem como o MDB transformou-se no Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a ARENA no Partido Democrático Social (PDS).

Na primeira metade dos anos de 1980, somou-se à instabilidade política - que já não conseguia atender às demandas e pressões da sociedade civil de modo a direcioná-las segundo a tradicional resolução clientelista e burocrática do Estado -, a econômica e tradicionalmente a social, passando a elevar tanto os índices inflacionários, quanto a dívida externa, além de ampliarem a má distribuição das riquezas no país. As eleições diretas para os governos estaduais e para as capitais, em 1982, que não ocorriam desde 1965, apareceram como um dos expoentes da crise no final do regime militar.

Participaram da disputa cinco partidos políticos (PDS, PMDB, PDT, PTB e PT), em que a oposição conseguiu eleger 10 cargos no Executivo estadual²² (como nos estados mais ricos, caso de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais), contra 12 do PDS, fora as 200 (de um total de 479) cadeiras na Câmara dos Deputados²³ conquistadas pelo PMDB.

Essas vitórias da oposição tiveram importante função para colocar novamente a descentralização dentro dos rumos do pacto federativo. Para a esfera municipal, representada pela Associação Brasileira de Municípios, no começo dos anos de 1980, o tema da descentralização também passou a ser associado como sinônimo de democracia (de modernização do país), que acabou por influenciar a formulação de diversos assuntos na CF/1988.

(...) no contexto da luta contra um regime autoritário de fortes traços centralizadores, a descentralização se tornou, para as oposições, sinônimo de democracia, de devolução à cidadania da autonomia usurpada pelos governos militares. Segundo a percepção oposicionista dominante na época, a descentralização era condição para o aumento da participação, e ambas compunham uma utopia democrática cujo horizonte remoto era o autogoverno dos cidadãos (ALMEIDA, 1995, p. 91).

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 5/1983, apresentada pelo deputado federal Dante de Oliveira (PMDB/MT), propunha restabelecer as eleições diretas para presidente da República. Vetada em abril de 1984, as negociações do processo de democratização foram marcadas pelo forte controle das elites autoritárias, como no caso da supressão do movimento das “Diretas Já”, que organizou uma mobilização de milhões de pessoas em todo o país exigindo eleições com o voto direto para o governo federal.

Mesmo com a mobilização de distintos setores da sociedade brasileira no processo de transição democrática, do papel desempenhado pelos governadores na construção de uma opinião pública que lutou pelo voto direto para a presidência da República, inclusive permitindo a indicação de um deles

²² O PMDB venceu em nove estados, graças à fusão com o PP. O PDT obteve o outro cargo de oposição nos governos estaduais.

²³ O PDT elegeu 23 deputados federais, o PTB 13, o PT 8, enquanto o PDS 235.

pelo Congresso Nacional, em 1985, por meio de eleição indireta, a sustentação de Gomes (2006) é a de que a democratização foi feita de cima para baixo.

O período foi marcado pelo forte controle dos dirigentes militares e a possibilidade de sua intervenção, caso fossem solicitados, para a manutenção da ordem vigente, camuflada dessa vez com o discurso democrático elaborado pelas elites urbanas e rurais, apoiado por setores variados da classe média e mesmo pobre.

Caracterizado como Nova República, o governo da transição democrática foi comandado pelo antigo líder do partido do regime militar, José Sarney (1985-1990), que assumiu o cargo da presidência da República, depois da morte de Tancredo Neves (PMDB), desencadeando o fim do modelo de intervenção estatal nacional-desenvolvimentista, iniciado com Getúlio Vargas na década de 1930, bem como para que fosse possível inserir as reformas neoliberais tardias na década de 1990 (ARTURI, 2001).

2.2. Nova República, nova Constituição e um Federalismo de bases cooperativas?

O período de democratização no país foi ampliado durante o governo civil de José Sarney, com, entre outros: 1) o fim da perseguição aos partidos de oposição; 2) a expansão do sufrágio aos analfabetos em 1985; 3) aprovação da nova Constituição em 1988; 4) reorganização dos movimentos sindicais (mediante a formação de três grandes centrais de sindicatos nacionais) antes controlados pelo Estado; e 5) realização das eleições diretas para presidente da República em 1989, que não aconteciam desde 1961 (TAVARES; FIORI, 1993).

Se os personagens políticos na redemocratização tiveram como preocupação predominante tentar não cometer os principais erros do regime militar na administração pública do país, como no caso da recessão econômica, das políticas públicas de caráter minimalista, do excesso de burocratização nos estados e municípios e da restrição da atuação governamental pela fragmentação das empresas estatais (ABRUCIO, 2007), a perspectiva de construção de um novo Estado não levou em consideração os tradicionais problemas históricos da sociedade brasileira.

Como exemplos, citam-se a ausência da Reforma Agrária e de políticas eficientes que pudessem vir a reduzir a má distribuição da riqueza interna e proporcionar, para o conjunto da população, melhorias significativas na qualidade de vida.

De forma geral, o governo Sarney frustrou as expectativas advindas com a redemocratização, sobretudo pelo seu caráter populista e a pouca preocupação com o desenvolvimento de políticas

públicas, as suspeitas de corrupção e o descontrole inflacionário com o insucesso dos planos econômicos²⁴.

Além disso, acrescentam-se também o aumento das dívidas externa e interna, os fortes embates no Congresso Nacional e as muitas trocas na equipe do governo, fato que contribuiu para promover, por meio das instituições públicas, a ineficiência da reforma administrativa e constituição de um processo decisório muito lento.

O federalismo que passou a se desenvolver no Brasil com a redemocratização atribuiu novas funções para os níveis de governo, alterando a condução da própria política, mergulhada em conflitos que surgiram como conseqüência do ajuste fiscal, com vistas à maior participação dos governos subnacionais e suas capacidades próprias em fornecer os serviços sociais públicos.

Quando o governo federal passou a ter que aumentar as negociações das questões nacionais com os governos subnacionais, fortaleceu-se o processo democrático e o federalismo no país, mas a descentralização acabou por não levar à diminuição significativa das desigualdades regionais, ainda que tenha havido redução relacionada ao poder financeiro da União.

Assim, a reformulação da divisão de poder político e fiscal em federações não é possível de ser feita onde permaneçam ainda fortes desequilíbrios, o que desencadeará, contudo, pressões e disputas entre os entes federados (SOUZA, 2001b).

Em fevereiro de 1987, foi instalada a Assembléia Nacional Constituinte (ANC), formada por 24 subcomissões, as quais tiveram como função iniciar os trâmites da nova Constituição. Os trabalhos promovidos mobilizaram variados segmentos da sociedade civil e diferentemente de outras constituintes, os anteprojetos foram discutidos, votados pelas subcomissões e posteriormente rediscutidos e reunidos em comissões temáticas, em número de oito, não coordenadas e com atuações independentes entre si.

Aprovados nas comissões, os textos foram direcionados para a Comissão de Sistematização, para em seguida serem apreciados - com a inserção ou não de emendas -, obtendo sua aprovação, com duas rodadas de votações nominais, no Plenário Nacional Constituinte (ARAÚJO, 2005).

Pela alta diversidade dos constituintes, somada à abrangência da transição política, Souza (2001a) distinguiu duas opções no que se refere ao processo decisório. Na primeira, onde grupos com identidades ideológicas semelhantes efetivaram acordos que confrontaram conservadores *versus* progressistas; para a segunda, onde grupos adversários fizeram acordos que geraram consenso em algumas questões, e em outras, prolongando a falta desse para ocasiões posteriores.

²⁴ Os Planos Cruzados I e II, implantados em 1986; o Plano Bresser, de 1987; além do Plano Verão, de 1989.

Como prevaleceu, em geral, a falta de consenso, coube ao deputado federal, Ulysses Guimarães, presidente da ANC - que teve como relator interno, o senador Fernando Henrique Cardoso (FHC) -, a mediação da instabilidade política para a formação de acordos comuns.

O art. 1º da CF/1988, promulgada em 5 de outubro, definiu o Brasil como uma República Federativa, composto pela “união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” - o que já a distingue das Constituições anteriores -, determinada sob os desígnios da mútua cooperação, conforme os arts. 1º, 18, 23 e 60, § 4º, inciso I²⁵.

Assim, houve a repartição de poderes, competências e concessões legislativas aos entes federados, ressaltando suas autonomias e ofícios privativos comuns ou concorrentes, dentro das limitações estabelecidas (CURY, 2009, 2010).

A descentralização de poderes passou legalmente a permitir a criação e maior participação de novos atores sociais aptos a tomarem decisões políticas, inspirados pelo modelo institucional cooperativo, o qual deveria ser realizado pelo sistema de colaboração negociado que não excluiu - nem poderia excluir em um sistema federativo -, a competição²⁶ entre os entes federados.

Essa poderia ocorrer, também, pela resolução de embates advindos de problemas associados à má interpretação das leis e da certificação de seu cumprimento, pela prestação de serviços públicos ou garantia da representação política, subsidiados pelo Estado Democrático de Direito (IDEM, IBIDEM).

Apesar do avanço em destacar o regime de colaboração federativo, a CF/1988 não esclareceu como esse processo, para a boa governabilidade da nação, poderia ser consumado, pois no seu art. 23, lei complementar²⁷ deveria fixar regras para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, o que até hoje não foi feito pelos parlamentares. Nesse ponto, os avanços legais não se transformaram em avanços reais que pudessem realmente determinar a colaboração entre os entes federados.

Mas as limitações ao modelo de federalismo cooperativo no Brasil vão muito além da omissão constitucional, remetendo à problemática institucional, que acaba por explicar, em parte, as desigualdades financeiras, políticas e administrativas, legitimando as capacidades diferenciadas dos governos subnacionais em promover as políticas públicas.

O que se tem vai mais ao encontro da competição do que da cooperação (horizontal e vertical) entre os entes federados, com poucos veículos institucionais que possam intermediar os interesses e negociar os conflitos (ZAULI, 2002). Assim, Souza (2001a, p.23) justifica que:

²⁵ Não será objeto de deliberação a Proposta de Emenda Constitucional que pretenda abolir a forma federativa de Estado.

²⁶ Bobbio (2000) destaca a competição associada à democracia, como um sistema político que leva à falta de consenso, o qual se apresenta apenas no que diz respeito às regras da competição e concorrência. Nesse sentido, não raro, tem sido possível encontrar estreita associação entre federalismo e democracia.

²⁷ Com a EC nº 53/2006, esse artigo, em seu parágrafo único, alterou a redação para “leis complementares”, na tentativa de facilitar a regulamentação no regime de colaboração entre os entes federados.

A trajetória do federalismo brasileiro confirma a visão de que o federalismo como mecanismo de divisão territorial de poder é mais uma forma de acomodar conflitos regionais do que de promover harmonia. Também confirma o argumento de que o federalismo é mais uma ideologia baseado em valores e interesses do que um compromisso baseado em arranjos legais e territoriais ou em propósitos democráticos. As relações federativas tendem a ser mais baseadas em interesses conflitantes, que, por sua vez, refletem outros conflitos políticos existentes na sociedade.

O art. 18 da CF/1988 abordou a Organização Político-Administrativa da República Federativa do Brasil, definindo a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios como entes autônomos, de acordo com os termos constitucionais.

A autonomia política, jurídica e administrativa é associada às responsabilidades dos entes federados, com a possibilidade de punições para o não cumprimento de tais atribuições, inclusive por meio da intervenção da União nos estados, no Distrito Federal ou nos municípios, ou dos estados nos seus respectivos municípios, caso haja ruptura do pacto federativo que venha a desrespeitar as regras constitucionais (arts. 34, 35 e 36 da CF/1988).

Para os entes federados, a definição das competências, uma das prerrogativas que definem o maior ou menor caráter de restrição ao poder das maiorias, na CF/1988, em seus arts. 21 e 22 especificaram as competências privativas da União, no art. 23, as competências comuns para os entes federados e no art. 24, as competências concorrentes.

As demais competências residuais ou remanescentes para os estados, Distrito Federal e municípios, nos arts. 25, 29, 30 e 31 destacaram, em especial, as competências tributárias de cada nível de governo.

2.3 O papel dos entes federados após a promulgação da Constituição Federal de 1988

A República Federativa do Brasil conta com o sistema de governo presidencialista, em que o presidente é o chefe de governo e de Estado, eleito pelo voto popular, o qual dispõe de poderes legislativos constitucionais, sobretudo no que diz respeito aos assuntos orçamentários, além de nomear e dirigir a composição do governo.

O sistema eleitoral é multipartidário, o qual pode ser majoritário para a escolha dos mandatos fixos do presidente, governador, senador²⁸ e prefeito, ou proporcional com lista aberta, por meio do

²⁸ O art. 46 da CF/1988, em seus §§ 1º, 2º e 3º determinam que os senadores dos estados e do Distrito Federal sejam eleitos pelo voto majoritário, em número de três representantes, com dois suplentes cada, pelo mandato de oito anos, cuja representação dos governos subnacionais será renovada a cada quatro anos, de forma alternada, por um e dois terços.

voto dos eleitores (direcionado a um candidato ou partido) para deputados (federais, estaduais ou distritais) e vereadores, em mandatos de quatro anos.

Aspectos importantes do sistema político brasileiro foram alterados com a CF/1988, determinando novas regras para seu funcionamento, vistas, por exemplo: 1) na ampliação dos poderes legislativos do Executivo, como na apresentação ao Congresso Nacional de emendas constitucionais, muitas delas aprovadas; 2) edição de Medidas Provisórias (MPs), substituindo os decretos-lei; 3) leis com requerimento de delegação do Congresso; 4) pedidos de urgência; e 5) poder para restringir emendas parlamentares (AMORIM NETO; CORTEZ; PESSOA, 2011).

No entanto, as bases estruturais desse sistema político continuaram muito próximas daquele criado em 1946. No sistema de representação proporcional de lista aberta, o quociente eleitoral atua como mecanismo de barreira, mesmo com o voto facultativo (pois é permitido votar na legenda), que tem sido amenizado por meio das coalizões partidárias.

Além disso, as lideranças partidárias tiveram elevados os recursos legislativos para comandar suas bancadas e manifestar interesses regionais ou locais, de acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998; MELO; ANASTASIA, 2005).

Junto com as normas de representação para formar maiorias estáveis, em virtude do multipartidarismo, as coalizões no “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 2003, p. 52) também ocorreram pelas diversidades sociais dos interesses em jogo e da heterogeneidade de fatores políticos, econômicos e sócio-culturais, pela probabilidade de permitir a sobrevivência de partidos que recebem menos votos, bem como pela possibilidade de instituir escolhas para além das legendas partidárias.

Contraditoriamente, a diminuição do número de partidos com representação parlamentar e elevação na desproporcionalidade da relação entre votos e número de cadeiras, tende a criar constantes mudanças e questionamentos sobre a legitimidade no processo decisório.

As particularidades inauguradas com a CF/1988 no sistema político brasileiro determinaram novas competências para os entes federados, inclusive elevando os municípios a essa categoria, fato particular entre as federações.

No que tange às competências exclusivas dos entes federados, coube à União - mesmo com a aprovação de medidas que fortaleceram os governos subnacionais -, conforme ressaltado no arts. 21 e 22 da CF/1988, o maior número de atribuições²⁹, incluindo todas as políticas estratégicas, ainda que realizadas pelos governos subnacionais.

²⁹ Somadas, essas atribuições chegaram a 54 itens, 25 para o art. 21 e 29 para o art. 22. As áreas concorrentes, encontradas no art. 24, nas quais a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios podem legislar, somaram 16 itens. O art. 23 da CF/1988, que colocou as competências comuns entre os entes federados, apresentou 12 itens.

Assim, abordaram-se desde aspectos relacionados com a política externa, garantia da defesa nacional e política monetária, até as diversificadas políticas, entre outras, que tratam da energia elétrica, desenvolvimento urbano, transporte (aéreo, terrestre e marítimo) e trânsito, comunicação, recursos hídricos, recursos minerais, emprego, segurança e educação.

A tradição histórica do fortalecimento da União, para Arretche (2010, p. 590), pode ser explicada tanto pela idéia de nação, mediante o “sentimento de pertencimento a uma comunidade nacional única”, quanto na falta de crédito relacionada à má governabilidade das elites políticas locais. Esse processo tenderia a limitar a prática da discordância e as desigualdades territoriais entre as jurisdições dos entes federados, pela sobreposição do governo federal sobre os governos subnacionais, restringindo, por exemplo, a capacidade desses em implantar políticas próprias.

Papel importante é exercido pelo Judiciário na figura do Supremo Tribunal Federal (STF), dotado com o poder de resolver conflitos políticos, inviabilizando total ou parcialmente estatutos legais federais. Como as propostas do Executivo tem tido poucas rejeições quando votadas no Congresso Nacional, depois de 1988, esse poder atribuído ao STF conquistou destacada relevância.

Parte-se aqui do pressuposto defendido por Arretche (2009), de que, após a promulgação da CF/1988, além do fortalecimento dos poderes jurisdicionais da União, houve a limitação dos vetos institucionais aos governos subnacionais, principalmente porque as relações normativas entre o governo federal e os estaduais acabaram por beneficiar as instâncias do Legislativo, definindo uma seqüência, e não ruptura, entre as regras na legislação constitucional de 1988 e as dos anos de 1990.

Para corroborar esses argumentos, a autora, no mesmo trabalho indicado, analisou 59 processos legislativos de interesse federativo, como Propostas de Emenda à Constituição (PECs), Projetos de Lei Complementar (PLPs), Projetos de Lei (PLs) e MPs.

Neles foram tratados temas como tributação, gastos e encargos, de 1989 a 2006, compreendendo os governos dos presidentes Sarney (no seu final), de Fernando Collor de Mello (Collor/1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), FHC (1995-2002) e o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula/2003-2006), com suas tramitações e votações realizadas no Congresso Nacional, onde inclusive, em alguns, determinando perdas para todos os governos subnacionais.

As altas taxas de aprovação das matérias legislativas iniciadas pelo Executivo, de 1988 a 2006, no caso, de MPs, foram divididas em dois grupos por Limongi (2006, p. 21). O primeiro mostra o índice de sucesso como “proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder” à Câmara dos Deputados; o segundo representa os índices de dominância, que correspondem à “divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”.

O sucesso médio foi de 70,7%, e a dominância de 85,6% nas votações consideradas por esse autor, ou seja, a tendência evidenciou que o Legislativo aprovou boa parte do que foi submetido pelo Executivo.

Os poderes da União foram expressos também na forma como disciplinou e limitou a arrecadação dos impostos de competência exclusiva dos governos subnacionais, mesmo com as perdas de recursos tributários para outros entes federados, na escolha de representantes políticos, pela maneira como foram gastos esses recursos e sobre as políticas instauradas de acordo com suas atribuições, demonstrando ainda o forte caráter centralizador.

Contudo, não se afirmam apenas continuidades com relação aos poderes da União sobre os dos entes federados, como também rupturas ao longo da primeira metade dos anos de 1990. Como exemplo, cita-se a maior independência (descentralização) de estados e municípios sobre seus gastos, bem como na transferência da execução de políticas, que em muitos casos levou apenas a repasses de atribuições (desconcentração), mas não à autoridade para legislá-las e, posteriormente executá-las conforme suas próprias definições.

Se a descentralização passou a ser a grande bandeira defendida com a CF/1988, no governo Collor, ela foi parcialmente recolhida, mas isso não impediu que a totalidade das matérias constitucionais de interesse federativo, votadas na Câmara dos Deputados, em seu mandato, fosse aprovada em votação legislativa (ARRETCHE, 2009).

Algumas das medidas passaram a restringir a autoridade de todos os governos subnacionais sobre suas políticas e sobre seus gastos, como a Lei de Concessões³⁰ e a Lei Camata³¹ - posteriormente legisladas no governo FHC -, ainda que, como coloca Mainwaring (1993), o presidente Collor tivesse fraco vínculo com seu partido e uma tendência antipartido³².

Sucesso quase que também obtido por Itamar Franco³³, caso não tivesse ocorrido rejeição de apenas uma de suas matérias de interesse federativo votadas na Câmara Baixa. Instrumentos legislativos importantes foram aprovados nesse período, entre eles, a Lei de Licitações³⁴ e o Fundo Social de Emergência³⁵ (FSE), que desvinculou 20% das receitas da União, ao afetar, sobretudo os estados mais pobres e municípios de pequeno porte.

³⁰ Lei nº 8.987/1995.

³¹ Lei Complementar (LC) nº 82/1995.

³² Essa tendência também foi utilizada pelo autor para caracterizar o governo Sarney na presidência da República, mas não durante o período de sua carreira política na União Democrática Nacional (UDN), na ARENA e no PDS.

³³ Itamar Franco assumiu a presidência da República depois do *impeachment* de Collor em 1992, fruto das denúncias de corrupção que levaram às mobilizações populares e à ação do Congresso Nacional para resolver a crise política.

³⁴ Lei nº 8.666/1993.

³⁵ EC de Revisão nº 1/1994, substituída pela EC nº 10/1996, que originou o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e pela EC nº 27/2000, que criou a Desvinculação das Receitas da União (DRU) e alterou os dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da CF/1988. Desde sua criação, a DRU tem sido prorrogada e, no dia 20 de dezembro de 2011, foi estendida até 2015.

Dessa forma, caso os governos de estados e municípios - pertencentes ou não às regiões mais pobres ou mais prejudicadas do país com as novas medidas -, tenham sido contrários a essas aprovações, não conseguiram mobilizar suas bancadas na Câmara Baixa para vetar as matérias legislativas, demonstrando maior fidelidade dos parlamentares ao líder partidário e ao governo federal, do que ao partido do governador.

O argumento apresentado por Mainwaring (1993) e Palermo (2000) é o de que a formação de um sistema multipartidário fragmentado, indisciplinado, com sobrerrepresentação dos estados menos populosos e, conforme Abrucio (1994) e Loureiro e Abrucio, (2004), forte influência dos governadores sobre suas bancadas parlamentares, possibilitada pelas variadas características do sistema eleitoral, deveriam gerar governos federais que não poderiam conseguir maioria nas Câmaras Legislativas.

Isso levaria ao desencadeamento de conflitos entre o Legislativo e o Executivo, pouca mobilidade política e baixos incentivos para a cooperação. Apesar de suas afirmações referendarem a ausência de meios institucionais para lidar com essas situações, as coalizões partidárias (com poucas dissensões) e as negociações promulgadas pelas elites políticas acabaram por reverter essa imobilidade.

O que prevaleceu foi o poder de agenda e apoio da maioria, independente da popularidade do presidente da República, em que os presidentes depois dos anos de 1990, tiveram a quase totalidade de suas matérias de interesse federativo aprovadas no Congresso Nacional, pela disciplina dos parlamentares frente às orientações dos líderes partidários.

No interior das Câmaras Legislativas, “instituições igualitárias e majoritárias” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998, p. 91), os votos dos parlamentares no Congresso Nacional recebem o mesmo peso. Para dar andamento aos seus trabalhos, os representantes eleitos pela população distribuem de maneira heterogênea os recursos e direitos parlamentares, no caso brasileiro, sob os postulados partidários.

As lideranças partidárias representam suas bancadas, influenciam seus procedimentos legislativos, determinam a alocação dos parlamentares e a constituição partidária, bem como encaminham para o plenário os trabalhos legislativos, que se torna o principal centro para a tomada de decisões políticas, evitando a possível dispersão do poder possibilitada pelas normas constitucionais.

Nas duas Câmaras, as regras da proporcionalidade partidária comandam a distribuição interna do poder, como no caso da Mesa Diretora que o centraliza no interior do Legislativo, cujos cargos são ocupados mediante o tamanho da representação de suas bancadas, tendo na presidência um representante do partido majoritário que dispõe de importantes poderes para tentar solucionar os impasses apresentados.

O direito de representação dos líderes partidários, eleitos pelas suas bancadas, é legitimado pelos regimentos internos das Câmaras, estabelecendo também o funcionamento do Colégio de Líderes. No caso da Câmara dos Deputados, o colegiado tem função primordial na ordenação dos trabalhos em pauta, estabelecida pela coordenação do presidente da Mesa e dos líderes partidários (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998), o que, por sua vez, torna a possibilidade dos parlamentares, individualmente, pequenas para influenciar os rumos dos trabalhos legislativos.

Essas regras também acabam por fazer com que sobressaiam os poderes legislativos de um Executivo federal “imperial” (CODATO, 2005, p. 84), levando à tendência de cooperação, e não de exclusão, dos congressistas diante da agenda presidencial (GUIMARÃES, 2004).

Para a aprovação de ECs, torna-se necessário promover dois turnos de votação tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado, dentro da mesma legislatura. A maioria parlamentar é relativamente baixa, quando comparada com outros países federativos, ou seja, de 60% em quatro votações, apresentando-se como o mecanismo que possui maior dificuldade para alterar a legislação brasileira.

Aprovada uma EC, as designações passam a valer para todo o território nacional e não poderão contar com mais nenhuma possibilidade de veto. Assim, se o presidente conseguir formar uma coalizão com estabilidade e maioria nas duas Câmaras, suas chances de aprovar ECs, ou qualquer outra matéria legislativa, será fortalecida, independente se chegam ou não a prejudicar os governos subnacionais. Com a CF/1988, o poder institucional de veto das minorias foi limitado, caso não consigam formar maiorias opositoras nas Câmaras Legislativas.

O chefe do Executivo federal, conforme Amorim Neto (1995), citado por Palermo (2000), no intuito de formar maioria parlamentar, em meio a baixos incentivos institucionais (como o sistema multipartidário e regionalizado, o bicameralismo e o poder de veto dos governadores), reparte os ministérios entre vários partidos e concede benefícios políticos diversos para os integrantes da coalizão partidária que participam do governo, tornando-o mais fraco em seu próprio gabinete.

Muitos dos votos no Congresso Nacional correspondem à retribuição dos benefícios conseguidos pelos parlamentares, caso contrário, as punições podem ocorrer com a possível perda dos privilégios, adquiridos pelas negociações políticas.

O termo cunhado por Abrucio (1994, 2005), da formação de um “federalismo estadualista e predatório”, de 1982 a 1994, com bases não cooperativas, em conflito ao que foi exposto por Marta Arretche sobre seu estudo relacionado às matérias de interesse federativo, de 1989 a 2006, remete ao enfraquecimento do poder da União e do presidente da República, atrelados à crise do modelo de financiamento do Estado nacional-desenvolvimentista, à falta de equilíbrio das contas públicas do país e ao excesso de burocracia no âmbito federal.

Como justificativa para a ampliação do poder dos governos estaduais, o autor também destaca, além da diminuição dos poderes da União, a excessiva presença dos governadores no processo decisório de seus territórios, com poucas opções institucionais e sociais que viessem a controlar ou contestar suas governabilidades, além da fidelidade das bases locais ao Executivo estadual para obter os cargos tanto no Legislativo estadual quanto no federal.

Ainda, somam-se a liderança de determinadas elites regionais no Congresso Nacional ao longo do período de redemocratização, seja ela por meio do partido, ou mesmo pelas coalizões partidárias, bem como a presença de instituições chefiadas pelos governos estaduais, como bancos ou empresas estatais, que ampliaram o sistema de poder financeiro e administrativo das elites regionais (IDEM, IBIDEM).

Assim, a maior influência dos governadores no Congresso Nacional teria ocorrido pelo fato de que as eleições para senadores e deputados federais estavam vinculadas à do governador, na tentativa de aumentar as chances de vitória eleitoral dos candidatos, principalmente para os deputados federais, decretando os vínculos de lealdade entre os grupos políticos regionais que seriam cobrados pelos governadores na legislatura dos parlamentares.

Como consequência, teria sido elevado o poder do Executivo estadual no Legislativo federal, em um momento de enfraquecimento do Executivo federal no cenário nacional. Entre as medidas que mostraria o poder dos governadores, a principal seria o veto a ordenações colocadas pelo governo federal que não fossem com eles negociadas anteriormente.

Segundo Souza (1998), as vias para as negociações entre os estados e a União poderiam se feitas de três maneiras: 1) nomeação de pessoas para os cargos da burocracia federal e diretoria de empresas públicas³⁶; 2) facilitação financeira, por meio do direcionamento de maior parcela de recursos da União para os estados; pela liberação de incentivos, subsídios e empréstimos a juros menores por instituições controladas pelo governo federal; ou pelo apoio a empréstimos com instituições internacionais; e 3) renegociação com o governo federal das dívidas estaduais e das dívidas dos bancos estaduais nas mãos dos estados, também por meio das instituições financeiras do governo federal e com as instituições internacionais.

Assim, o “federalismo estadualista e predatório” teria favorecido os governos estaduais nas esferas políticas e financeiras, pelo menos até a implantação do Plano Real, em 1994. No entanto, não gerou acordos solidários entre os governos estaduais em prol da construção coletiva de melhorias nacionais, e sim, atitudes muitas vezes particularistas e individuais, com acordos que viessem a atender

³⁶ Mainwaring (1993, p. 41) definiu o favorecimento político como “oportunidades de patronagem”, em que tais recursos “permitem aos políticos distribuir benfeitorias em seus redutos eleitorais”, para os membros do seu partido, da coalizão política, ou para os da oposição, o que geralmente é usual em todas as instâncias políticas dos entes federados, não se constituindo também, nesse caso, fenômeno exclusivo para o país.

interesses restritos para a manutenção do *status quo* vigente, na luta pela maior aquisição de recursos financeiros provenientes da União (ABRUCIO, 2005; KUGELMAS; SOLA, 2000).

Ora, pelo que foi apresentado até agora para o papel dos estados, percebe-se claro embate com o que foi exposto primeiramente sobre o papel da União. Depois de um longo e excessivo período de centralização por parte do Executivo federal no regime militar, sem dúvida alguma, a redemocratização teria que necessariamente elevar a participação dos outros entes federados, ou seja, dos estados (Distrito Federal) e municípios, ampliando também a margem de poder dos Legislativos, e mesmo dos Judiciários, ainda muito dependentes dos Executivos.

Isso explicaria, em parte, a ampliação dos poderes dos governadores e a articulação desenvolvida com os Legislativos (estadual e federal), pelo menos durante o processo que culminou nas eleições diretas para governadores em 1982, na transição democrática e na Nova República, mas que não coincide com todo o período delimitado, estendido até a inauguração do Plano Real, mediante a análise de Marta Arretche, a qual norteia os rumos deste trabalho.

Novamente, as conclusões a que chegou a autora não permitiram afirmar que ocorreu uma perda significativa de poderes da União, sobretudo após a promulgação da CF/1988, pelo fato de que, com apenas uma única exceção, no governo de Itamar Franco, todas as matérias legislativas de interesse federativo por ela analisadas foram aprovadas.

Fato que ocorreu desde o governo Sarney até o final do primeiro governo Lula, já que o poder de veto dos governos estaduais às iniciativas federais dependeu da política em questão, pois “regras constitucionais, legados de políticas prévias e o ciclo da política estruturam diferentemente as arenas decisórias, condicionando as estratégias e as chances de sucesso dos atores federativos” (ARRETICHE, 2002, p. 434).

Como mudanças significativas de grande porte não ocorrem de um dia para o outro, a possibilidade de continuidades tende a ser maior do que as rupturas, o que não exclui as últimas. Ao contrário da suposta aliança entre os governadores e suas bancadas para a aprovação, ou reprovação de matérias legislativas, a fidelidade parlamentar esteve relacionada com os líderes partidários, em meio às coalizões que foram formadas para atender à agenda do Executivo, e não a dos governadores, após a promulgação da CF/1988.

Mas é possível afirmar certo grau de razão para as duas interpretações, pois houve sim ampliação dos poderes não só dos governadores, mas também de outras instituições políticas, a exemplo dos poderes dos Legislativos e Judiciários, características do federalismo, principalmente depois da CF/1988, bem como o fato de que esse fortalecimento não se deu com os executivos estaduais exercendo o controle, por meio das bancadas regionais, sobre a Assembléia Legislativa federal.

Na CF/1988, os poderes residuais ou remanescentes atribuídos aos estados foram redigidos no art. 25³⁷, e no seu § 1º, podem os mesmos assumir competências, como de políticas relacionadas à educação, saúde, meio ambiente, energia e outras, desde que não sejam vedadas ou entrem em conflito com as regras constitucionais.

Todavia, convém destacar que no contexto atual, pela fragilidade política, econômica e administrativa de muitos estados e também de boa parte de seus municípios, o desenvolvimento e implementação de políticas públicas eficazes e duradouras, no âmbito local, sem o apoio do governo federal, tornam-se praticamente inviáveis.

O art. 18 da CF/1988 tornou possível a ampliação da federação, mediante a criação de novos estados, que depende da aprovação da população, por meio da realização de um plebiscito e da confirmação do Congresso Nacional com a aprovação de LC (§ 3º). Três novos estados foram criados em 1988. Pelo art. 13 do ADCT, o estado do Tocantins, desmembrado do estado de Goiás, e pelo art. 14, os antigos Territórios Federais do Amapá e Roraima.

Com a criação do estado de Rondônia, em 1981, de Mato Grosso do Sul, em 1977, e do Acre, em 1962, a sobre-representação política desses e outros estados menos populosos, com a sub-representação dos mais populosos, foi ampliada no Congresso Nacional, além da atribuição de representação política ao Distrito Federal³⁸. Vantagens políticas e econômicas aparecem com a criação de novos estados, principalmente para os territórios mais pobres e com menor população.

Na área política, destacam-se a maior representação, segundo critérios desproporcionais, dos estados menos populosos nas decisões do Legislativo.

Para a econômica, os novos estados passaram a ter competências exclusivas sobre a tributação de determinados impostos, como o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), a cota de parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), além de maiores chances de poder negociar politicamente recursos com o governo federal.

Com o processo de criação de novos governos estaduais, também foram ampliados os gastos com a máquina administrativa, perdendo não só os estados mais ricos como também os mais pobres, que foram obrigados a dividir parte das insuficientes transferências legais com os novos entes federados (SOARES; LOURENÇO, 2004).

³⁷ Nesse artigo, os estados passaram a ter o direito de escrever suas próprias Constituições, promulgadas no ano de 1989 para todos os governos estaduais brasileiros.

³⁸ As competências exclusivas relativas ao Distrito Federal foram definidas no art. 32 da CF/1988.

A desproporcionalidade na representação ocorre, sobretudo porque a legislação eleitoral coloca os estados como distritos e fixa o número máximo de 70 (setenta), e mínimo de 8 (oito) deputados federais para sua representação na Câmara Baixa, bem como o número fixo de três senadores por estado para a representação na Câmara Alta.

Introduzida com o Código Eleitoral de 1932, a maior representação dos estados com economias mais vulneráveis, para contrabalançar à época os maiores poderes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, tem resultado na fragilização do princípio democrático de representação política, embora a tentativa de forçar a inclusão de problemas, políticos e econômicos, oriundos das desigualdades regionais na agenda política nacional, tenha por objetivo amenizar essas disparidades e permitir o funcionamento do sistema federativo.

Stepan (1999) mostrou que para o ano de 1991, caso houvesse um sistema de representação igualitário, o estado de Roraima teria elegido um deputado federal, enquanto que o de São Paulo algo próximo a cento e quinze, ao invés de oito para o primeiro e setenta para o segundo. No Senado³⁹, os números apresentados relataram que os estados que contavam com 13% do eleitorado detinham 51% dos votos, ao passo que os estados com 87% do eleitorado poderiam ter suas políticas barradas, caso a maioria que representa pouco mais de 10% do eleitorado assim o quisesse.

A essas características, soma-se o fato de que a legislação eleitoral permite “a celebração de coligações para eleições proporcionais, gerando uma disjunção entre o sistema partidário eleitoral e o sistema partidário parlamentar” (ANASTASIA; NUNES, 2006, p. 22).

Tais mecanismos colocam o federalismo brasileiro calcado em instituições políticas instáveis, cujos processos decisórios tendem a restringir severamente a manifestação da vontade da maioria, de acordo com os mecanismos de representação política nas Câmaras (Alta e Baixa), que desembocam no poder de veto dos estados menores.

Ainda, ocorre a possibilidade de imobilização da agenda de reformas políticas dos presidentes, entre outros, quando: 1) o Congresso Nacional e os governadores têm poder de veto; 2) houver poder residual dos estados caso não haja manifestação constitucional; 3) existir uma Constituição com muitos detalhes; 4) da necessidade de supermaiorias para emendar a Constituição, ainda que relativamente baixa quando comparada com outras federações; e 5) em alguns casos, da indisciplina dos parlamentares para com as lideranças partidárias.

Não só os estados foram beneficiados, diante dos fatores internos, mas também em um contexto no qual a tendência internacional orientava para a descentralização da gestão pública, como também os

³⁹ Os arts. 52 e 53 da CF/1988 determinaram as competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

municípios, elevados à categoria de entes federados – segundo a CF/1988 (art. 1º) -, com autonomia política, financeira, administrativa e personalidade jurídica.

No plano político, fora a propriedade de eleger seus próprios governantes (prefeitos, vice-prefeitos e vereadores), também a capacidade de organização por meio de Lei Orgânica foi delegada aos municípios (art. 29 da CF/1988).

Os governos municipais, no plano administrativo, passaram a poder organizar as responsabilidades locais, entre elas, variadas políticas públicas como: alimentação e abastecimento, crianças e adolescentes, educação, emprego e renda, habitação e urbanismo, meio ambiente, projetos agrícolas, saúde e outros, assim como elaborar os cargos dos serviços municipais e de criar ou extinguir distritos. A autonomia jurídica permitiu legislar sobre assuntos de caráter local, bem como complementares às legislações estaduais ou à legislação federal.

Na esfera financeira, a autonomia tributária possibilitou-lhes: 1) criar e arrecadar seus próprios tributos; 2) propor, aprovar e exercer a gestão do orçamento municipal, com algumas limitações constitucionais; 3) participar do orçamento da União; e 4) ampliar suas receitas tributárias, em termos absolutos e em relação ao PIB.

A promulgação da CF/1988 deu origem a um processo de fragmentação dos municípios brasileiros, em meio a poucos incentivos para se estabelecer a cooperação com os estados, a exemplo dos embates fiscais e do grande número de novos municípios que foram criados, tendo permanecido em muitos locais um patrimonialismo oligárquico, oposto às intenções de descentralização e democracia. Além disso, o texto constitucional não colocou em pauta os múltiplos problemas sociais oriundos da expansão das grandes metrópoles⁴⁰, na última metade do século XX.

Aspácia Camargo, citada por Cruz (2009), apresentou diagnóstico mais otimista, em que o modelo federativo implantado com a promulgação da CF/1988 possibilitou maior participação dos municípios e de diversos setores da sociedade civil organizada, com o estabelecimento de parcerias entre os entes federados, cujos objetivos, entre outros, consistem em melhorar as políticas públicas em âmbito local, amenizar as desigualdades sociais e consolidar a cidadania.

O “municipalismo autárquico” (ABRUCIO, 2010b, p. 45) foi marcado pela heterogeneidade das políticas públicas nas mais diversas localidades do país, relacionada com a diversidade na capacidade de administração e financiamento dos municípios, utilização de recursos próprios para o financiamento de políticas públicas mediante a vontade política dos seus governantes, ou pela permanência da

⁴⁰ As grandes regiões metropolitanas tiveram que ceder parte de seus recursos orçamentários na divisão intergovernamental com a criação dos novos pequenos municípios, prevalecendo o municipalismo, em contraposição a mecanismos de gestão territorial compartilhados. Também foram enfraquecidas institucionalmente pela expansão dos problemas sociais, quando comparadas com o período anterior, do regime militar.

complementação de recursos pela União e pelos estados, com vistas a possibilitar o cumprimento da agenda política, econômica e social municipal. Ainda segundo esse autor, destaca que:

O municipalismo autárquico incentiva, em primeiro lugar, a "prefeiturização", tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada das demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos "micro" e macrorregionais. Ademais, há poucos incentivos para que os municípios consorciem-se, dado que não existe nenhuma figura jurídica de direito público que dê segurança política para os governos locais que buscam criar mecanismos de cooperação. Mesmo assim, em algumas áreas, os consórcios desenvolveram-se mais, como em meio ambiente e na saúde, porém ainda em uma proporção insuficiente para a dinâmica dos problemas intermunicipais. Ao invés de uma visão cooperativa, predomina um jogo em que os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. Nesse aspecto, a questão da coordenação federativa é chave (ABRUCIO, 2005, p. 50).

Grande parte das políticas assumidas pelos municípios pós-1988 ocorreu de forma desorganizada, com exceção para a área da saúde, que possibilitou melhor cooperação entre os entes federados, mas ainda com muito a desejar. Até o início do Plano Real, em um período no qual os índices inflacionários chegaram a quatro dígitos anuais, tornou-se constante as instabilidades nos repasses de recursos, a corrupção e os desvios de verbas, colocando entraves para que os governos subnacionais pudessem cooperar entre si, de forma a atender às suas políticas públicas.

Alguns dados permitem melhor compreender a expansão dos governos municipais depois do período de redemocratização⁴¹, em que os estados assumiram a função de decidir sobre a criação ou extinção de municípios, atribuição que antes da CF/1988 competia à União.

Entre os anos de 1984 a 1997, surgiram no cenário brasileiro 1.405 municípios, com a maior contribuição absoluta das regiões Sul e Nordeste, o que representou um aumento de 34,3%, pois em 1984, o número de municípios era de 4.102. Dos 1.405 municípios, 735 (52,3%) contavam com menos de 5 mil habitantes, 360 (25,6%) com população de 5.001 a 10.000 habitantes, 234 (16,7%) com população entre 10.001 e 20.000 habitantes e, por fim, 76 (5,4%) com população acima de 20.000 habitantes (GOMES; MACDOWELL, 2000).

Segundo os dados apresentados pelos autores, a esmagadora maioria dos novos municípios criados nesse período foi de pequeno porte. Assim, no ano de 1997, dos 5.507 municípios brasileiros,

⁴¹ Intensa criação de municípios também ocorreu no período de 1946 a 1964, enquanto que no período posterior, do regime militar, praticamente não houve formação de novos municípios, o mesmo ocorrendo no período Vargas.

25,6% tinham menos de 5 mil habitantes (a proporção para o ano de 1940 era de 2%), 50% menos de 10 mil e 74,8% menos de 20 mil (a proporção em 1940 era de 54,5%).

Além disso, a população dos municípios com até 20 mil habitantes não chegou a 20% da população total brasileira, enquanto que a população nos municípios com mais de 500 mil habitantes, algo em torno de 1% dos municípios, aproximou-se de 30% do total, mostrando que a urbanização no país esteve em boa parte relacionada com a concentração populacional nas grandes cidades (KRAWCZYK, 2008).

Sobre a questão financeira, no ano de 1996, da receita corrente total disponível para os municípios de até 5 mil habitantes, apenas 8,9% constituía-se de receita própria, ou seja, arrecadada por eles. A proporção aumentou com o crescimento populacional das cidades no Brasil e nas suas regiões de forma geral, pois para os municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes, os índices foram de 12,3% e para os municípios com população acima de 1 milhão de habitantes, 55,9% de suas receitas foram por eles arrecadadas (GOMES; MACDOWELL, 2000).

Incapazes de gerar arrecadação própria que pudesse atender suas necessidades, esses pequenos municípios ficaram (e ainda ficam) extremamente dependentes das transferências (legais e negociadas) de recursos tributários, principalmente dos impostos federais (gerados majoritariamente nos municípios de maior porte), em especial, do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Depois da intensa expansão do número de municípios no país nesse período, a EC nº 15/1996, devolveu a responsabilidade da criação de municípios para a União, dando nova redação ao art. 18, § 4º, da CF/1988, normatizando um pouco mais esse processo, de modo que alterações nas unidades municipais passaram a depender de estudos que comprovem sua viabilidade, da realização de plebiscito de todos os municípios envolvidos na emancipação e constatação de período hábil, estabelecido em lei federal, para a efetivação da emancipação.

As iniciativas dos governos locais, com menor capacidade econômica, fiscal, administrativa e institucional, não foram e não são suficientes para romper com certos entraves da gestão pública e das desigualdades sociais. Transferência de gestão deve acompanhar o repasse de recursos e/ou elevação do poder de arrecadação condizente com as novas funções, bem como assistência técnica necessária, caso contrário, a ineficácia se torna praticamente certa para a realização de qualquer serviço público.

A flexibilidade, sob os parâmetros da tendência internacional, como apontava Thereza Lobo, consultora do Banco Mundial no começo dos anos de 1990, que levaria ao processo de descentralização com maior eficiência e igualdade, tratando de forma diferenciada os governos subnacionais segundo suas particularidades econômicas e financeiras, técnicas e administrativas, políticas e sociais (LOBO, 1990), não foi alcançada.

Os fatores que contribuíram para essa falta de êxito estiveram associados à discrepância entre as regiões brasileiras e capacidade de gestão e arrecadação dos municípios de pequeno, médio e grande porte, não permitindo que os governos subnacionais pudessem atender de forma adequada suas distintas demandas, apesar dos avanços conquistados.

Após o período conturbado desde o primeiro governo civil do presidente José Sarney, depois do regime militar, passando pelos governos de Collor e Itamar Franco, seguidos pelos de FHC e Lula (ambos, em seus dois mandatos), permitiram que a burguesia nacional viesse a consolidar um projeto de hegemonia, em um maior espaço de tempo.

O mesmo esteve atrelado, subordinado e dependente às regras mundiais do capital, seguindo as normas do Consenso de Washington⁴² e de organismos internacionais como o Banco Mundial, a ONU e o Fundo Monetário Internacional (FMI), promovendo uma série de transformações no Estado brasileiro.

No entanto, as duas últimas décadas viram crescer o aumento da participação popular e de entidades da sociedade civil, na luta pela ampliação da democratização relacionada aos processos de decisões políticas, a exemplo, da luta pela Reforma Agrária (com o Movimento dos Trabalhadores sem Terra - MST), justa distribuição das riquezas nacionais, bem como melhorias nas áreas das políticas públicas, como saúde e educação.

2.4 Relações federativas no Brasil de FHC a Lula

Em contraposição aos governos civis pós-militares, as reformas implantadas no período FHC foram favorecidas, por exemplo: 1) pelas alianças com os governos estaduais (em que o partido do presidente elegeu os governadores das três maiores economias no país - São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro -, além do apoio de outros dirigentes estaduais); 2) na composição de maioria na Câmara dos Deputados e no Senado; e 3) no apoio dos meios de comunicação de massa e de amplas parcelas das classes médias e populares.

Essas estratégias foram realizadas politicamente, entre outros, por meio de negociações de cargos do Executivo, de favorecimentos políticos, orçamentários e da renegociação das dívidas de cada

⁴² O Consenso de Washington pode ser caracterizado como um conjunto de regras voltadas para o mercado, estabelecidas pelos Estados Unidos e as grandes instituições financeiras internacionais, as quais são por esse país, majoritariamente controladas e por ele lideradas desde suas inaugurações (CHOMSKY, 2002). Cumpriu e cumpre a função de atender, sobretudo aos interesses dos grandes conglomerados empresariais mundiais que controlam parte importante da economia mundial, bem como formular políticas para reduzir a participação social do Estado e direcionar os rumos das estruturas do pensamento e da constituição das mentalidades sob esses princípios.

um dos estados. Em 1994, FHC foi eleito em primeiro turno⁴³ por meio de uma coalizão eleitoral de centro-direita liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

Fora esses dois partidos, a conjugação com o PTB, o PMDB e o Partido Progressista Brasileiro (PPB) formou ampla coalizão governamental para obter supermaioria no Congresso Nacional (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 2000), que, conforme Couto (1997), citado por Farenzena (2001), atingiu aproximadamente 73,7% dos votos na Câmara, 82,2% dos votos no Senado, e mais de dois terços do apoio de prefeitos e governadores.

A lógica das coalizões, como resultado das dificuldades do presidente da República para governar, estruturou-se em dois campos, de acordo com Limongi (2006). O primeiro, partidário, relacionou-se à busca de uma base parlamentar para apoiar o presidente, em virtude da fragmentação partidária; o segundo, regional (estadual), justificou-se pela grande diversidade do país, ao poder dos governadores e também ao próprio federalismo.

Ao sucesso político inicial do governo FHC foram associados fatores econômicos como a implantação do Plano Real, que conseguiu baixar drasticamente os índices inflacionários, depois de terem chegado à casa dos quatro dígitos.

A valorização inicial da moeda permitiu novo fluxo de capitais externos e a desindexação pretendeu estabelecer o controle da demanda, mediante a Unidade Real de Valor (URV), sem a necessidade de congelar os preços. Além disso, foram mantidas as políticas de abertura comercial e privatização do patrimônio público herdadas do governo Collor, com leve freio imposto por Itamar Franco.

Para Arretche (2009), os governos Collor e Itamar Franco tiveram menos alternativas para regular o legislativo e os governos subnacionais, o que não se fez associar a fracasso parlamentar, enquanto o governo FHC aumentou a regulação federal, sobretudo pelas mudanças institucionais na agenda da presidência. Em todos os casos, há alta probabilidade de que a patronagem e o clientelismo tenham perpassado todos os governos, caso contrário, teria sido mais difícil essas altas taxas de aprovação legislativa.

Extenso aparato legal foi aprovado nos dois governos FHC, como a Lei de Concessões, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), a reforma administrativa e o Estatuto das Cidades, em que a “União legislou sobre as competências de Estados e municípios” (IDEM, IBIDEM, p. 390), determinando em pormenores, normas semelhantes para todos os governos subnacionais.

⁴³ A eleição em primeiro turno de FHC também ocorreu em 1998, dando origem ao seu segundo mandato.

Das 59 matérias legislativas de interesse federativo analisadas por essa autora, 14 tramitaram no primeiro e 24 no segundo mandato de FHC, contra três no governo Collor e seis no de Itamar Franco, além de 12, no primeiro governo Lula. Quanto às matérias do primeiro mandato de FHC, destacaram-se a regulação de políticas realizadas pelos governos subnacionais, enquanto que, no segundo, o Congresso Nacional deliberou sobre questões orçamentárias competentes aos estados e municípios, sendo todas elas aprovadas.

Essas medidas, entre outras, demonstraram a força do Executivo federal no Legislativo, e novamente, a coalizão entre parlamentares e lideranças partidárias no Congresso Nacional, pois medidas como o FSE, o FEF, a DRU e a Lei Kandir (LC nº 87/1996) retiraram receitas dos estados e municípios, ainda que, em alguns casos, tenha havido compensações por parte do governo federal.

A Lei de Concessões, a LDB/1996 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF - LC nº 101/2000) determinaram as competências dos entes federados, a primeira em concessões de serviços e obras, bem como permissões de serviços, a segunda em educação e a terceira disciplinando seus gastos. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) impôs nova orientação no que tange à origem e destino dos recursos associados ao ensino fundamental público, no âmbito dos estados e municípios.

As propostas votadas no Congresso Nacional durante o governo FHC não se diferenciaram daquelas dos governos civis anteriores, principalmente no que se refere às perdas fiscais dos governos subnacionais, em especial nas regiões do país com maior representação nas Câmaras Legislativas, como o Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que não conseguiram mobilizar suas bancadas no sentido de evitar as perdas que foram legisladas.

Os fortes poderes legislativos, administrativos e distributivos concentrados nas mãos do presidente da República, particularmente nos governos de FHC, associaram-se à extensa lista de MPs aprovadas em quase todas as áreas das políticas públicas. Esses procedimentos excluem o Legislativo da produção legislativa, enfraquecendo-o, ao mesmo tempo em que tendem a levar o Congresso Nacional a cooperar, forçando a negociação entre Executivo e Legislativo (PALERMO, 2000).

No governo Collor, a média mensal de aprovação de MPs foi de 5,2, enquanto no governo FHC, de 54,6, muitas delas reeditadas por várias vezes, o que levou ao menor custo político para o governo e para as bases partidárias, sobretudo para os dois principais partidos do governo, o PSDB e o PFL, que controlaram a apreciação das MPs com poder sobre as relatorias (FIGUEIREDO; LIMONGI; VALENTE, 2000).

De forma geral, a CF/1988 garantiu ao Executivo federal o controle da agenda legislativa, com a primazia para iniciar a legislação em assuntos associados às políticas de interesse federativo, como

também introduziu suas propostas e influenciou os trabalhos legislativos, adiantando-se frente às reações dos demais envolvidos no processo.

A partir do governo Collor, o tema da reforma do Estado ganhou destaque na agenda política brasileira, em um cenário de introdução das reformas políticas e econômicas neoliberais tardias que propunham a reestruturação de um Estado que deveria ser mínimo.

2.4.1 A Reforma do Estado no governo FHC

O processo de democratização e a transnacionalização do capitalismo corresponderam, para Sallum Jr (2000), aos fatores que levaram à superação do Estado desenvolvimentista. Somado ao novo paradigma econômico espelhado nas regras de mercado, segundo a dinâmica internacional, o ajuste fiscal imputado à reforma do Estado no governo FHC, não levou aos resultados esperados.

Por um lado, o pensamento neoliberal⁴⁴ ainda pretendeu estimular um modelo de gestão pública em que o bom desempenho governamental estaria vinculado com o “processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório” (DINIZ, 2001, p. 18), conforme o poder ainda centralizador do Executivo.

Por outro, o receituário da Terceira Via⁴⁵ assumiu estreito diálogo com a reforma do Estado, cujas propostas buscavam um “centro radical; o novo Estado democrático (o Estado sem inimigos); sociedade civil ativa; a família democrática; a nova economia mista; igualdade como inclusão; *welfare* positivo; o Estado do investimento social; democracia cosmopolita” (GIDDENS, 2000, p. 80).

⁴⁴ O neoliberalismo surgiu no final da II Guerra Mundial no território dos principais países centrais. Seus princípios tiveram como sustentação a crítica a todos os mecanismos que pudessem restringir a lógica do mercado e as liberdades econômicas e políticas, como no caso do Estado intervencionista e de bem-estar social. O livro *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, escrito em 1944, é considerado como marco teórico para a teoria neoliberal (SANTOS, 2004). Segundo Carcanholo (2002), o receituário neoliberal estaria repartido em três concepções diferenciadas: 1) estabilização macroeconômica, cujo objetivo seria o de conter a inflação e controlar os gastos governamentais; 2) abertura comercial, desregulamentação dos mercados, privatização das empresas estatais e de serviços públicos, corte de grande parte dos subsídios para liberar os preços e a abertura financeira; e 3) crescimento econômico (racionalidade fiscal) e novos investimentos privados que possibilitariam a distribuição de renda para os países periféricos.

⁴⁵ Em sua concepção política, a Terceira Via, a partir da década de 1990, constituiu-se com os governos de Tony Blair na Inglaterra e Bill Clinton nos Estados Unidos, na tentativa de promover a modernização social a partir dos países centrais que, apesar de não considerar a política de classes, buscou implantar a justiça social com o apoio da sociedade como um todo. Nos aspectos econômicos, pretendeu instaurar uma economia mista, mediante a harmonização entre regulação e desregulamentação, entre os fatores econômicos e não-econômicos em sociedade, por meio de parcerias entre o público e o privado, mas incentivando a competitividade econômica quando houve a possibilidade do predomínio monopolístico, bem como o controle dos monopólios naturais, ao “criar e sustentar as bases institucionais dos mercados” (ANTUNES, 2009, p. 99). A Terceira Via abriu o caminho para a legitimação da moderna social-democracia, culpando o Estado por muitos dos problemas gerados pelo excesso de acumulação restritiva da riqueza.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), estratégia de uma reforma do Estado mais ampla, elaborado pelo Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), tendo à frente o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que assumiu características tanto neoliberais quanto da Terceira Via, foi aprovado em setembro de 1995, na Câmara da Reforma do Estado.

Seu objetivo principal consistiu em tentar solucionar boa parte da série de problemas desencadeada pela crise fiscal instalada no país, seguida pela adoção de um modelo de gestão pública gerencial mais eficiente. O PDRAE apontou que a CF/1988 retrocedeu no que diz respeito a uma administração pública gerencial, pois foram estendidas a todas as instituições estatais, regras burocráticas semelhantes localizadas no centro estratégico do Estado.

Em contraposição, medidas como a estabilidade para todos os servidores públicos, atrelada ao regime de trabalho estatutário ou aposentadorias com rendimentos integrais que não levaram em conta o tempo de serviço ou a contribuição dos servidores, elevaram as despesas da administração com a manutenção da pouca eficiência dos seus serviços públicos. Diante desse quadro, várias PECs foram encaminhadas ao Congresso Nacional para tentar reformar a administração pública e o sistema previdenciário.

No plano econômico, entre outros fatores, a reforma da administração pública pelas vias constitucionais propôs a demissão do funcionalismo público nas instituições cujo gasto com pessoal ultrapassasse os 60% da receita líquida dos governos, o que afetava principalmente os subnacionais, já que a União não chegava a atingir esses índices. O Estado passaria a atuar na regulação e apoio ao mercado, ao invés de substituí-lo, sendo por ele orientado (PERONI, 2008; VIZENTINI, 2006).

Já no plano político, o suposto sucesso da reforma fiscal levaria à reforma gerencial empreendedora, em contraste com um modelo burocrático tradicional e patrimonialista, estabelecendo como carro-chefe a descentralização, os contratos de gestão⁴⁶ e a perspectiva de diagnosticar os objetivos, metas e resultados gerados com a nova gestão pública, no que diz respeito ao que foi proposto, projetado e aos custos necessários para sua realização.

Mediante o quadro que estabeleceu o cidadão como cliente, a constante avaliação social permitiria melhor transparência, eficiência e eficácia, na ânsia de obter qualidade e maior produtividade no serviço público.

A eficiência teria que ser alcançada com menor quantidade de recursos, moldada pela competição na prestação de serviços, por meio dos fundamentos da gestão de negócios, mas não com a administração de uma empresa, que objetiva apenas a multiplicação dos lucros, e sim, com a gestão

⁴⁶ Os contratos de gestão fizeram com que o governo federal estabelecesse relações centralizadas, e ao mesmo tempo descentralizadas, com várias de suas instituições.

eficiente e tecnologicamente moderna dos “recursos tributários coletados, para atender com maior eficácia o bem comum – gerando resultados para a sociedade” (CATELLI; SANTOS, 2004, p. 429).

Quatro foram os setores que deveriam passar por reformulações, segundo o PDRAE: 1) aqueles cujas atividades estivessem relacionadas ao Estado, considerado como núcleo estratégico, a exemplo daquelas atreladas aos três Poderes; 2) aquelas cujas atividades são exclusivas do Estado, como a cobrança e fiscalização de impostos, segurança e previdência social básica; 3) setores com atividades não-exclusivas do Estado, o qual atua em parceria com instituições não estatais e privadas, como educação e saúde; e 4) aqueles com atividades privadas e lucrativas com produção de bens e serviços voltados para o mercado (BRASIL, 1995).

A descentralização e diminuição dos graus de hierarquias permitiriam a maior participação de instituições privadas e/ou de organizações da sociedade civil, além de “uma nova sinergia entre os setores público e privado” (GIDDENS, 2000, p. 110), junto com a descentralização-desconcentração política e econômica, que levariam à privatização, publicização e terceirização de serviços sociais e infraestrutura para os estados e municípios.

Em nenhum outro momento, até então, os incentivos públicos aos capitais especulativos privados foram tão amplos, no caso, por exemplo, das altas taxas de juros para atrair capitais de curto prazo, contribuindo para a elevação das dívidas públicas.

Além do rápido processo de privatização do patrimônio público, especialmente no primeiro mandato de FHC, incentivado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), as parcerias das instituições públicas com as instituições do Terceiro Setor, também chamadas de público não-estatais, buscaram instituir a lógica privada no sistema público.

Para Abrucio (2007), o PDRAE apresentou pontos positivos, os quais corresponderam: 1) à nova organização do governo federal, particularmente sobre as informações da administração pública e os novos cargos estatais preenchidos com concursos públicos; 2) às modificações de caráter jurídico, no caso da reforma constitucional pelas ECs nº 19 e nº 20, ambas de 1998, as quais estabeleceram limites de gasto para o funcionalismo público; 3) à inserção dos fundamentos da eficiência de acordo com as regras do direito administrativo; e 4) às mudanças no modelo de gestão com as instituições públicas não-estatais, que posteriormente deram origem às Parcerias Público-Privadas⁴⁷ (PPPs).

Ainda que todos esses ganhos não se constituam consenso, a exemplo do modelo de PPPs que foi (e ainda tem sido) adotado, pouco eficiente em atender às demandas sociais, os benefícios do PDRAE tiveram implicações futuras, mesmo que parciais e dispersas, com a aprovação da LRF, a qual enxugou

⁴⁷ Aprovada pela Lei nº 11.079/2004.

as contas do Estado brasileiro, sem muita eficiência, assim como trouxe inovações para a área das políticas públicas (maior participação e controle social) e ampliou a agilidade nas ações.

Também houve o aumento dos centros de atendimento integrado nos estados, mas ainda com muitos níveis de governos contando com rígidos mecanismos burocráticos tradicionais e/ou patrimoniais -; bem como da nova reorganização e planejamento do Plano Plurianual (PPA), diferenciando-o do viés centralizador e tecnocrático do regime militar, com propostas que interligaram determinadas áreas a partir de programas e projetos (IDEM, IBIDEM).

Nem todas as propostas do MARE conseguiram ser implantadas, dado o caráter das repercussões causadas, mas as mudanças realizadas levaram à reestruturação dos mecanismos de funcionamento da administração pública, mesclada com o novo modelo gerencial, frente à tradicional burocracia e ao patrimonialismo da máquina estatal brasileira.

Ao longo dos oito anos de seus dois mandatos, FHC não conseguiu terminar nenhuma das reformas iniciadas em 1995, como a administrativa, política, previdenciária, trabalhista e tributária, sendo que, algumas delas, foram aprovadas no governo Lula.

2.4.2 Os anos Lula: quase mais do mesmo

O documento “Carta ao Povo Brasileiro”, lançado em 22 de julho de 2002 pela candidatura Lula, indicou os rumos que seguiriam o país, caso o candidato do PT saísse vitorioso nas eleições.

Como exemplos, citam-se a manutenção dos *superávits* primários para o pagamento das dívidas interna e externa e as altas taxas de juros favoráveis, sobretudo aos capitais especulativos; a continuidade no regime de metas inflacionárias; assim como a flutuação do câmbio, conforme disposto muitas vezes nos contratos assumidos pelo país com as grandes instituições internacionais, evidenciando o forte peso dos fatores econômicos neoliberais nas decisões políticas.

Depois da divulgação da Carta, amplos setores da burguesia nacional, inclusive aqueles mais temerosos a possíveis mudanças na ordem política e econômica ligados aos capitais internacionais, ampliaram e modificaram as bases da aliança do futuro governo, incluindo setores como o “financeiro, industrial, *agrobusiness*, comunicações” (LEHER, 2003, p. 83), consolidadas posteriormente na composição dos ministérios e da agenda governamental. A própria candidatura do vice-presidente José Alencar, um grande empresário brasileiro do ramo têxtil, retratou os paradigmas das novas alianças.

Os fatores políticos como a falta de maioria no Congresso Nacional, que exigem formação de coalizões partidárias, também determinaram os rumos da continuidade, já que os partidos de oposição

ainda conseguiram manter importantes cargos em todos os três níveis de Poder, disposição de recursos econômicos e significativa influência nos meios de comunicação de massa (NOVELLI, 2010).

Se o PT, nas duas últimas décadas do século XX, foi considerado partido de esquerda contra a ordem vigente, com a possibilidade de ocupar o principal cargo político do país, depois de três derrotas eleitorais (1989, 1994 e 1998), em meio às mudanças que vinham sendo processadas e dos problemas de FHC na condução das políticas, bem como em uma crise de hegemonia do poder, transformou-se em partido dentro da ordem.

Nova estratégia de marketing refez a imagem de Lula, comandada pelo marqueteiro Duda Mendonça. Se a rede Globo condenou a possível vitória eleitoral do candidato do PT, em 1989, no ano de 2002, mudou de lado e um dia depois das eleições, apresentou um programa televisivo onde Lula passou a “predestinado” (OLIVEIRA, 2006, p. 28).

A vitória eleitoral do PT, conforme Sader (2003), não se consolidou por meio das lutas populares e de um arcabouço teórico ou político, tanto que não houve apresentação de alternativas para boa parte das políticas econômicas neoliberais, permanecendo a elevada despolitização de temas como a pobreza, desigualdades sociais e desestimulando muitos dos movimentos sociais com a nomeação de ex-sindicalistas para ocupar ministérios e chefias de importantes Fundos de pensão.

A crise interna e dependência externa corresponderam ao que a Ciência Política, muito influenciada pelas correntes teóricas anglo-americanas, trata como *path dependence*, quer dizer, como a soma de processos consubstanciados em maior espaço de tempo, cujas mudanças implicariam em altos custos para serem enfrentados. Isso não quer dizer que não poderiam ter sido encarados, só que não surgiu predisposição para tal luta (OLIVIERI, 2008).

O problema do atraso brasileiro não ocorre somente por questões políticas e econômicas, mas principalmente pelas culturais, que fortalecem o consenso da dependência, geralmente aceito e mesmo defendido no contexto social (OLIVEIRA, 2010a). Esse autor cunhou o termo “hegemonia às avessas”, com bases gramscianas (no sentido da promulgação da coerção consensual), para caracterizar os governos do PT, também interpretado por Maar (2010, p. 356) da seguinte forma:

Na hegemonia às avessas, os “dominados” não só são objetivamente subordinados à dominação (o que também ocorre na hegemonia que não é às avessas), mas são subjetivamente os agentes da estrutura de dominação, em vez de assumi-la conforme padrões impostos que se tornariam hegemônicos. São sujeitos imanentes ao âmbito da hegemonia, que não promovem a hegemonia de algo “exterior” a si próprios, como se fora mera aplicação de sua situação de avassalados. Os dominados não são pré-constituídos, mas constituem-se como dominados no exercício objetivo da ação política em que ocupam uma função e funcionam como executores da dominação.

Além das Reformas da Previdência e Tributária aprovadas no primeiro mandato do governo Lula, depois de seus fracassos no governo FHC, também passou a vigorar, entre outros, o projeto das PPPs; a Lei nº 11.350/2006, que deu nova regulamentação às atividades de agentes comunitários de saúde e combate às endemias; bem como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB – Lei nº 11.494/2007).

Pela sua importância em toda a federação, a reforma previdenciária, bem como a tributária possibilitam expor alguns pontos referentes às regras do jogo federativo no governo Lula. Nesse caso, suas tramitações em paralelo permitiram que muitos dos pontos de uma, fossem objeto de negociação na outra.

Deu-se início a ampla coalizão de apoio às reformas junto aos 27 governadores, no intuito de elaborarem uma proposta conjunta, que resultou na “Carta de Brasília”, documento que destacou a necessidade das reformas, consubstanciada também frente às bases parlamentares de boa parte dos partidos políticos. No plano externo, a repercussão foi favorável ao governo na visão dos organismos internacionais, em um momento de busca pela credibilidade do país no mercado mundial.

Sobre a Reforma da Previdência, no governo FHC, a PEC nº 33 foi apresentada em 1995 ao Congresso Nacional. No governo Lula, a PEC nº 40 originou a EC nº 41, ambas de 2003. Melo e Anastasia (2005), comparando as reformas da Previdência nos governos de FHC e Lula, defenderam que a mudança de posição institucional do PSDB (de situação para oposição) e do PT (de oposição para situação), explicaria a aprovação, maior agilidade na tramitação e promulgação legal da reforma no governo, a qual lutou contrariamente antes de sua chegada ao poder.

Já Olivieri (2008) atribuiu a explicação para a reforma não à posição ocupada pelos atores, que mudaram apenas de estratégias, mas a um contexto mais amplo, como no caso da discussão sobre a necessidade das reformas na agenda política nas duas últimas décadas, em virtude da crise deficitária acumulada do sistema (*path dependence*), da conscientização dos atores sociais sobre essa problemática, do conteúdo da reforma e das próprias características políticas e econômicas em 2003, quando o PT assumiu a presidência.

O Judiciário se constituiu em ator com poder de veto importante durante a tramitação da Reforma da Previdência, mediante o grau de mudanças constitucionais necessárias para aprovar as propostas, conseguindo alterar questões de relevo para o projeto, como a permanência da aposentadoria integral.

Muitos dos parlamentares do PT manifestaram sua posição contrária durante o processo de tramitação da PEC nº 40/2003, aprovada depois de quatro meses da sua entrada no Congresso Nacional, com importante apoio de partidos da oposição como o PSDB e o PFL.

A discussão sobre a necessidade da Reforma Tributária se intensificou após a promulgação da CF/1988, com várias tentativas de reforma na estrutura tributária nas décadas de 1990 e 2000. No governo FHC, foi arquivada a PEC nº 175/1995 na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. A Reforma Tributária demorou um pouco mais do que a da Previdência, oito meses, até a promulgação da PEC nº 41, transformada na EC nº 42, em dezembro de 2003, no governo Lula.

A aprovação dessas matérias, de acordo com Arretche (2009), esteve associada principalmente à influência das lideranças partidárias sobre suas bancadas nas votações parlamentares, e também, nesses casos, à participação decisiva dos governadores.

No entanto, ainda que a concentração de recursos nas mãos do presidente da República e das lideranças partidárias possa ser decisiva para a aprovação de matérias legislativas, os mecanismos que tendem a gerar dispersão do poder podem dificultar a aprovação da agenda política desses atores, a exemplo da pressão exercida pelos movimentos sociais (MELO; ANASTASIA, 2005).

Boa parte dos programas tiveram relação estreita com a lógica liberalizante, dependentes da iniciativa privada e/ou de instituições estatais com atuação não muito diferente dos setores privados, como as PPP's, o Programa de Aceleração do Crescimento 1 (PAC 1), de 2007, e o Programa de Aceleração do Crescimento 2 (PAC 2), de 2010, o qual foi proposto quando muitos dos projetos do primeiro não haviam sido terminados, ou até mesmo iniciados.

Outro exemplo estaria no PLP nº 92/2007, elaborado pelo Executivo, ainda em tramitação no Congresso Nacional, que busca criar fundações estatais (instituições de apoio às ações sociais) que desenvolvam atividades sem fins lucrativos, não seja exclusividade do Estado e não necessitem do exercício do poder de autoridade, nas diversas áreas das políticas públicas. Essa proposta teria compatibilidade com as políticas defendidas pelo extinto MARE (CRUZ, 2009).

Aspectos positivos na gestão pública, segundo Abrucio (2007), para o primeiro mandato de Lula corresponderam ao avanço na área do planejamento, da democracia participativa e à maior e melhor discussão do Plano Plurianual com os segmentos sociais em diferentes locais do país.

Além disso, conforme o autor, entre outros, citam-se o Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e do Programa de Modernização do Controle dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX), que tiveram como objetivos a modernização da administração pública dos entes federados, sobretudo em nível estadual.

Embora não tenha sido feita uma reforma na gestão pública, no sentido de aumentar a eficiência das políticas públicas, sem prejudicar o ajuste fiscal, também o aperfeiçoamento de mecanismos de controle à corrupção, iniciados no período FHC, por meio da informatização do governo eletrônico e

reestruturação da Controladoria Geral da União (CGU), para combater a ineficiência e a corrupção, constituíram-se fatores importantes do governo Lula (IDEM, IBIDEM).

Medidas necessárias, pois, o escândalo do “mensalão”, tornado público em 2005, também conhecido como esquema de compra de votos parlamentares da base aliada do governo, mostrou que o PT possivelmente subornava políticos para conseguir o apoio ao governo federal, sugerindo que os laços da coalizão estavam imersos em um esquema maior de corrupção que envolveu também a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos.

A crise governamental desencadeada com a revelação do possível esquema não foi suficiente para tratar a corrupção como problema fundamental da gestão pública, mesmo com avanços na CGU e nas ações da Polícia Federal.

Continuidades e rupturas caracterizam nosso sistema de representação política presidencialista, em que o presidente pode governar por decretos, com um Congresso Nacional e partidos políticos fracos, fragmentados e suscetíveis à corrupção para atender a interesses dos setores privados, um sistema eleitoral que beneficia candidatos e não os partidos políticos, fora as muitas práticas clientelistas, que apontam para as grandes dificuldades em organizar uma democracia não só mais participativa como também, menos desigual (CHEIBUB; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009).

A Reforma Política, que não foi aprovada, teria atuação importante sobre as outras reformas e no próprio processo de descentralização. Essas características do federalismo político no Brasil foram possíveis graças, inclusive, à estruturação da redistribuição fiscal entre os entes federados e, conseqüentemente, para o conjunto populacional.

Partindo do exposto, no próximo capítulo, tratar-se-á do federalismo fiscal no Brasil, com ênfase no período posterior à promulgação da CF/1988, no intuito de melhor compreender as formas de arrecadação e distribuição das riquezas nacionais, principalmente pelos mecanismos legais, bem como algumas de suas possíveis repercussões sobre a educação, apresentadas nos capítulos posteriores e, particularmente, nas políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação.

Capítulo 3: Federalismo fiscal: contribuições para a distribuição das riquezas no Brasil?

Durante o regime militar, a centralização dos recursos nas mãos do governo federal, impulsionada pela Reforma Tributária de 1964 a 1967, levou à diminuição das transferências legais para os governos subnacionais, aprovadas pela legislação, bem como à ampliação da submissão para com as transferências negociadas.

A criação de um sistema tributário e um sistema de partilha redistributivo dos recursos foi consolidada, bem como tiveram crescimento as instituições estatais, melhorando as capacidades administrativas dos entes federados, favorecidas pelos altos índices de crescimento da economia durante o “milagre econômico”.

Antes de abordar o federalismo fiscal no país depois da promulgação da CF/1988, discute-se de forma introdutória, a centralização fiscal no regime militar.

3.1 O centralização fiscal no regime militar

Às crises políticas e econômicas acentuadas no início da década de 1960, exigiam-se reformas de base que pudessem ditar novos rumos para diferentes setores da sociedade brasileira. A Reforma Tributária, para a qual muitos já chamavam a atenção sobre sua necessidade no final dos anos de 1940, teve proposta enviada por uma Comissão Especial Tributária em 1953, ao Congresso Nacional em 1954, onde permaneceu arquivada por quase dez anos.

Para além de tentar estancar os *déficits* do Tesouro Nacional, os quais alcançaram aproximadamente 4% do PIB, em 1962 e 1963, em virtude do aumento das despesas e da carga tributária insuficiente para cobri-las⁴⁸, a Reforma Tributária de 1964 a 1967 - sobretudo no que diz respeito à nova organização das fontes de arrecadação -, também era considerada importante para gerar recursos e ajudar na aprovação das outras reformas (VARSANO, 1996).

A questão tributária ganhou maior destaque a partir de 1964, com o golpe militar, pois diminuíram parcela importante das barreiras institucionais e políticas⁴⁹, bem como os muitos atores envolvidos, em virtude do autoritarismo.

⁴⁸ Assim, o índice inflacionário anual foi elevado em aproximadamente 155,2%, entre 1960 e 1963, ou seja, de 29% para 74%.

⁴⁹ Sobre algumas estratégias da centralização política adotadas pelo regime militar, ver a seção 2.1, do capítulo 2.

As medidas implantadas até 1966, entre outras, reorganizaram os sistemas fiscal e financeiro; beneficiaram grupos empresariais aliados ao regime militar com o favorecimento tributário; remodelaram a administração federal da economia; bem como o Imposto de Renda (IR) foi reformulado de modo a aumentar sua arrecadação e o imposto vinculado ao consumo originou o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Depois de várias emendas, o processo reformista foi finalizado com a EC nº 18/1965, anexada posteriormente à Constituição de 1967, junto com o CTN (aprovado pela Lei nº 5.172/1966⁵⁰). Somados a esses aparatos legais, o Ato Complementar nº 40/1968 e a EC nº 1/1969, por meio da restrita autonomia tributária de estados e municípios, até 1975, impuseram excessiva centralização dos recursos econômicos e políticos no país por parte da União.

De 1962 a 1970, a elevação da carga tributária global correspondeu a aproximadamente 52,9%, ou seja, passou de 17,0%, para 26,0% do PIB (AMORIM, 2001). Criaram-se novos tributos e houve a diminuição dos repasses da União para os governos subnacionais, enquanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) substituiu os impostos cumulativos, cuja tributação começou a ser cobrada sobre o valor adicionado, retirando o efeito em cascata⁵¹ (PINTO, 2000).

Além disso, um sistema foi realmente criado, ultrapassando a soma de fontes arrecadoras para conseguir efetivar o posterior crescimento econômico traçado pelos militares, que beneficiou principalmente a acumulação privada, sem se preocupar com a melhor distribuição das riquezas produzidas para o conjunto populacional (VARSAÑO, 1996).

Os recursos tributários estiveram concentrados nas mãos do governo federal, aumentando significativamente a dependência dos estados (os mais prejudicados com a repartição dos recursos) e municípios para com a União. Mesmo assim, dois mecanismos de captação dos recursos vigoraram para os estados: 1) a permissão para realizar empréstimos internacionais, principalmente pelos estados mais ricos, como no caso de São Paulo; e 2), as transferências negociadas politicamente.

Conforme a Tabela 1, o crescimento da centralização dos recursos tributários por parte da União, de 1965 a 1974, foi de 8,3 pontos percentuais (p.p.) para a Participação na Arrecadação (PA), que focaliza as competências e o grau do esforço fiscal de determinado governo (PRADO, 2001), além de 11,8 p.p., excluindo as transferências legais, para a Receita Disponível (RD).

⁵⁰ No seu art. 5º, os tributos, divididos em impostos, taxas e contribuições foram classificados, no art. 3º, como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

⁵¹ O efeito em cascata corresponde à cobrança, por várias vezes, de determinado tributo sobre o mesmo produto, em todas as etapas da produção.

Tabela 1: Participação na Arrecadação (PA) e Receita Disponível (RD), em % do total, dos níveis de governo sobre a carga tributária (% do PIB), de 1965 a 1974

Ano	Carga tributária	União		Estados		Municípios	
		PA	RD	PA	RD	PA	RD
1965	19,0	64,0	54,8	31,3	34,1	4,7	6,4
1970	26,0	66,7	60,8	30,6	29,2	2,7	10,0
1972	26,0	69,7	63,8	27,7	26,9	2,6	9,2
1974	25,1	72,3	66,6	25,4	25,2	2,3	8,4

Fonte: Varsano *et al.* (1998).

Elaboração do autor.

Aos governos subnacionais, principalmente os estados, couberam as maiores perdas, que corresponderam a 5,9 p.p. para a PA e 8,9 p.p. para a RD, bem como para os municípios, com perdas de 2,4 p.p. na primeira, mas com crescimento de 2,0 p.p. sobre a segunda (destacando-se 1970 com 10,0% para a RD).

Desde a Constituição de 1946, um sistema de transferência fiscal descentralizado vinha sendo usado para amenizar as desigualdades horizontais na capacidade de arrecadação, por meio do qual as transferências legais distribuíam parte dos recursos arrecadados pela União para os estados e municípios, ou dos estados para seus municípios (ARRETCHE, 2004).

Com a Reforma Tributária, criou-se um sistema de partilha de recursos redistributivo, que incluiu o FPE, o FPM⁵² e a divisão de determinados impostos federais para compensar a perda na capacidade de arrecadação dos governos subnacionais, sobretudo para os estados mais pobres e municípios com menor população.

O FPE e FPM compuseram-se pela vinculação de porcentagem na arrecadação federal do IPI e do IR, cujo valor era de 10% na Constituição de 1967, reduzidos para 5% com o Ato Complementar nº 40, para cada um em 1968, cabendo ao Tribunal de Contas da União (TCU) o cálculo das cotas estaduais e municipais, reguladas por lei federal. Também foi criado o Fundo Especial (FE), formado por 2% da arrecadação daqueles mesmos impostos, com a repartição e utilização dos recursos determinadas pelo governo federal.

Aos estados couberam as transferências legais de 20% da arrecadação de impostos para os municípios, mas suas autonomias foram fortemente limitadas, como na capacidade de legislar e definir isenções sobre o ICM⁵³, que passou para a competência do Senado⁵⁴, ainda que por eles arrecadado, de

⁵² Esses Fundos, e também o ICM, foram criados pela EC nº 18/1965.

⁵³ O controle do principal imposto estadual pelo governo federal se relacionou apenas ao “grau” (ARRETCHE, 2005, p. 76), mais centralizador no regime militar, no que toca às alíquotas relacionadas aos impostos de distribuição obrigatória

modo que não pudesse ser usado como instrumento de negociação política. As transferências de recursos estiveram associadas aos gastos conciliados aos objetivos do governo federal, bem como o Imposto de Exportação (IE) foi retirado da competência estadual.

A restrição de poder arrecadar apenas dois impostos foi determinada aos municípios, por meio do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Sobre o campo residual, a possibilidade de criar novos tributos - impostos e seguridade social -, também foi proibida aos governos subnacionais durante o regime militar. As principais fontes de recursos das transferências legais se concentravam no FPM e na cota-parte do ICM (como forma de devolução tributária).

Muitos dos estados e seus municípios, mesmo alguns dos mais ricos, tornaram-se meros executores de políticas formuladas pela União, o que não diminuiu seus papéis, pois legitimaram o regime militar, inclusive formando coalizões para garantir seu funcionamento, sendo que suas dívidas crescentes para com o governo federal, ou com instituições financeiras nacionais e internacionais, tiveram efeito multiplicador nos anos de 1970 (KUGELMAS; SALLUM JR; GRAEFF, 1989).

Se autores como Kugelmas e Sola (2000) e Cruz (2009), apontaram que as frentes de oposição ao regime militar estiveram concentradas, principalmente nos estados mais ricos (das regiões Sudeste e Sul) e nas maiores cidades (como as capitais), isso não quer dizer que em muitos desses locais não tivesse havido colaboração ao sistema (SOUZA, 2001a, 2005), ao contrário, parcela importante da população contribuiu ativa ou passivamente para a manutenção do *status quo* no período.

A relativa estabilização monetária e a volta do crescimento econômico depois de 1968, por meio dos moldes industriais desenvolvimentistas que tiveram como esteio o chamado “‘tripé’ econômico – o Estado associado aos capitais privados nacionais e internacionais” (TAVARES; FIORI, 1993, p. 141), permitiram importante crescimento do setor público.

Além disso, houve aumento médio da carga tributária para 25% do PIB nos anos do “milagre econômico brasileiro” (1967-1974), até 1978, ocasião em que a União arrecadava 75% desse total, ficando com 2/3 da soma fiscal depois de realizadas as transferências legais aos governos subnacionais. Encerrado o milagre, conforme relata Varsano (1996, p. 14):

(...) o sistema tributário já começava a mostrar os primeiros sinais de exaustão. A proliferação dos incentivos fiscais havia enfraquecido a sua capacidade de arrecadar e, a partir de 1975, o sistema praticamente deixou de ser utilizado como instrumento para novas políticas. Suas más características quanto à equidade haviam se acentuado a ponto de exigir ajustes na legislação do IR, realizados em 1974, com o intuito de

e/ou na autonomia dos governos locais para aplicar os recursos repassados, quando comparado com os governos anteriores, desde a década de 1930 (ARRETCHE, 2004).

⁵⁴ A determinação da política tributária dos estados foi facilitada pelo controle da União sobre o Congresso Nacional.

mitigar a regressividade da tributação. Os estados e municípios começavam a esboçar reação ao baixo grau de autonomia, o que sustou o processo de crescente centralização das decisões a que haviam sido submetidos e gerou a Emenda Constitucional nº 5/75, que elevou os percentuais de destinação de recursos ao FPE e ao FPM a partir de 1976.

Tanto a EC nº 5/1975⁵⁵ quanto a EC nº 17/1980⁵⁶ elevaram as alíquotas do FPE e FPM, mas isso não significou redução na arrecadação tributária da União, pois tais medidas foram compensadas por outras que mantiveram os elevados índices de PA da União.

Os dados da Tabela 2 permitem perceber que, a partir da segunda década do regime militar, de 1975 a 1984, houve tendência desconcentrador - ainda que modesta -, dos recursos, elevados principalmente pelo aumento das transferências legais, junto com a continuada centralização na arrecadação. A União teve perdas de 0,1 p.p. para a PA e 2,2 p.p. na RD da carga tributária.

Tabela 2: Participação na Arrecadação (PA) e Receita Disponível (RD), em % do total, dos níveis de governo sobre a carga tributária (% do PIB), de 1975 a 1984

Ano	Carga tributária	União		Estados		Municípios	
		PA	RD	PA	RD	PA	RD
1975	25,2	73,7	68,0	23,5	23,3	2,8	8,7
1978	25,7	75,1	68,1	22,2	23,3	2,8	8,6
1981	25,3	75,4	68,4	21,3	22,3	3,3	9,3
1984	24,3	73,6	65,8	23,7	24,1	2,7	10,1

Fonte: Varsano *et al.* (1998).

Elaboração do autor.

A segunda década do regime militar manteve praticamente estável a configuração dos níveis de governo relacionada à arrecadação e distribuição da carga tributária no país. Os estados obtiveram ganho de 0,2 p.p. para a PA e 0,8 p.p. na RD; enquanto os municípios perdas de 0,1 p.p. para a PA e ganhos de 1,4 p.p. na RD.

De 1975 a 1984, as transferências negociadas e livres cresceram 374%, enquanto as transferências legais 160%, o que desencadeou também o aumento das dívidas estaduais no país que, em 1981, representavam 1/3 de toda a dívida brasileira (ABRUCIO, 1994). Já imerso em séria crise econômica, as modificações legislativas permitiram a manutenção da carga tributária próxima a 25% do PIB no período.

⁵⁵ A repartição dos Fundos com esta emenda foi elevada progressivamente de 5%, em 1975, para 9%, em 1979, ou seja, 6% em 1976, 7% em 1977 e 8% em 1978.

⁵⁶ Por essa emenda, a elevação dos Fundos deveria ocorrer da seguinte forma: 10% em 1981, 10,5% em 1982 e 1983, 11% em 1984 (nesse ano, o índice foi substituído pelo que constou na EC nº 23/1983).

Depois do impacto sobre a esfera nacional da I crise do petróleo, ainda na primeira metade dos anos de 1970, o governo Geisel (1974-1978), por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), estimulou a industrialização em diversas regiões, que englobaram vários estados do país, no intuito de aumentar as exportações. Essa iniciativa também buscou reduzir o poder econômico dos estados mais desenvolvidos, em curto espaço de tempo, para que a União pudesse obter maior controle sobre a federação, fortalecendo-se em locais com menor carga de contestação ao regime militar.

Mesmo com o aumento do poder de negociação dos estados mais pobres, os mais ricos não foram necessariamente enfraquecidos, conforme almejava o II PND. De um lado, se os estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste conseguiram elevar as transferências negociadas, de outro, os das regiões Sudeste e Sul também aumentaram suas participações sobre o ICM e tiveram facilitadas as possibilidades de conseguir empréstimos (IDEM, IBIDEM).

Essas estratégias e o próprio Estado desenvolvimentista, conforme Lopreato (2002), citado por Araújo (2005), entrariam em colapso com a II crise do petróleo⁵⁷ e da dívida de 1982, gerando embates nas relações entre os entes federados pela instabilidade na repartição dos recursos e o estabelecimento de novos critérios para conseguir empréstimos.

As negociações das dívidas levaram ao não pagamento pelos estados mais ricos, com o aval da União que precisava de aliados no Congresso⁵⁸ durante a reta final do regime militar, ou ainda, na definição de novos critérios para a divisão tributária que pudessem levar à menor dependência dos governos subnacionais para com a União.

As eleições diretas para governadores, em 1982, marcaram em definitivo as transformações no modelo de relações intergovernamentais. Os partidos de oposição, como o PMDB e o PDT, entre outros, passaram a controlar 75% do PIB e do ICM arrecadado pelos estados, governando aproximadamente 56,5% da população no país nesse período (FERREIRA FILHO, 1983 *apud* ABRUCIO, 1994).

A luta pela descentralização fiscal, inclusive por governadores e parlamentares da base militar, dada a recessão econômica, foi marcada pela tendência da ação centralizadora na política econômica, no intuito de evitar perdas significativas relacionadas à União, como no caso da série de alterações na legislação tributária durante os anos de 1980.

Isso permitiu que a arrecadação tributária se mantivesse entre 24,3% e 22,4% do PIB, de 1984 a 1988 (com exceção de 1986, no primeiro ano do Plano Cruzado, que atingiu 26,2%) (VARSAÑO,

⁵⁷ Depois que o preço do barril do petróleo passou de US\$ 12,4 para US\$ 34,4, entre 1979 e 1983, o rombo adicional na balança comercial do país foi de US\$ 37,7 bilhões (CARCANHOLO, 2002).

⁵⁸ Situação semelhante ocorreu com as transferências negociadas, usadas como mecanismo de negociação política (ABRUCIO, 1994).

1996). A EC nº 23/1983⁵⁹, elevou o percentual de recursos do FPE, de 10,5% para 12,5% (1984) e 14% (1985), bem como do FPM de 10,5% para 13,5% (1984) e 16%⁶⁰ (1985).

Quando em 1983, o governo federal buscou frear o crescimento das dívidas estaduais, os governadores contestaram tais medidas, pois no final do ano anterior haviam cessado os empréstimos voluntários internacionais que, somados à instabilidade financeira, levaram os governos estaduais a resistir ao pagamento do principal e dos juros da dívida externa, o que era feito com poucas oposições até aquele ano.

Diante do crescimento de 4.100%, em 21 anos de regime militar, a dívida externa saltou de US\$ 2,5 bilhões para US\$ 105 bilhões e o pagamento de juros, em 1978, de US\$ 2,7 bilhões para US\$ 11,4 bilhões, em 1982, favorecendo especialmente setores bancários-financeiros dentro e fora do país, mediante o aumento dos juros internacionais que ajudaram a prejudicar as contas internas com a crise fiscal estatal, reduzindo a atividade econômica e aumentando a inflação⁶¹ (CARCANHOLO, 2002).

Os sucessivos governos na década de 1980 (militares ou civil) preferiram adotar ajustes externos como primeira alternativa para tentar superar as crises, criando *superávits*⁶² primários a fim de não desencadear problemas cambiais e pagar os juros da dívida pública. Como os altos índices inflacionários comumente valorizavam a taxa de câmbio e promoviam o incentivo às importações, os impactos da dívida no início dessa década levaram o Brasil a empregar políticas econômicas para produzir reservas externas.

Com a fuga dos capitais estrangeiros, o país ficou à mercê do comércio exterior para aumentar suas reservas, o que demandou sucessivas desvalorizações reais da moeda nacional. Assim, elevaram-se a dívida externa, o preço das importações e os índices inflacionários (PIO, 2001).

Para atender às reivindicações dos governadores, demonstrando o rearranjo das relações federalistas no país com a abertura política, o governo federal usou a estratégia que rolava o principal, mas com o pagamento total dos juros da dívida, que perdurou até o início da Nova República.

Nem todos os governos estaduais aderiram à proposta e com o aumento da inadimplência, não só houve a rolagem do principal, mas também dos juros, ficando a cargo da União toda a responsabilidade das dívidas, com exceção de 25% do pagamento da dívida interna em 1987⁶³, exigida para os estados. Só em 1988, às vésperas de mais um acordo com o FMI, voltou-se a cobrar 25% do

⁵⁹ Também conhecida como emenda Passos Porto, em homenagem ao seu autor, o senador Passos Porto, do PDS.

⁶⁰ O índice chegou a 17,0% com a EC nº 27/1985.

⁶¹ Segundo dados apresentados pelo autor, as taxas de crescimento anual, entre 1980 e 1984, oscilaram significativamente, variando com os seguintes índices: 9,3%, -4,3%, 0,8%, -2,9%, 5,4%. Entre 1980 e 1989, as taxas anuais de inflação no país, segundo o Índice Geral de Preços (IGP-DI) foram de: 110,2%, 95,2%, 99,7%, 211%, 223,8%, 235,1%, 65%, 415%, 1.037% e 1.783%.

⁶² Em 1983 e 1984, os *superávits* chegaram a US\$ 6,5 bilhões e US\$ 9,1 bilhões (TAVARES; FIORI, 1993).

⁶³ Nesse mesmo ano, depois de fracassado o Plano Cruzado (I e II), o país decretou moratória ao pagamento dos juros de médio e longo prazo da dívida externa junto aos bancos privados internacionais, que durou até o ano seguinte.

pagamento da dívida externa dos governos estaduais afetando, sobretudo o estado mais endividado, ou seja, São Paulo (KUGELMAS; SALLUM JR; GRAEFF, 1989).

A expansão das empresas estatais, expressão do avanço do Estado até a década de 1980 no setor público, desde a década de 1930, acabou interrompida e entregue no último governo do regime militar como garantia para a estatização da dívida brasileira, a fim de evitar uma moratória como a decretada pelo México em 1982.

O país passava a ser importante exportador de capitais pelo aumento do pagamento dos juros da dívida externa, sendo que, ao final do regime militar, viveu o descontrole contínuo da inflação, a falência do Estado que vinha promovendo importante contribuição para o desenvolvimento nacional e suspensão dos investimentos externos.

Para a área social, os anos do regime militar se afastaram da proposta de seguridade que vinculasse melhor distribuição dos produtos da economia para a sociedade como um todo, mediante um sistema deficiente e ineficaz em seus programas sociais, de altos custos nas suas execuções e gestões, com pequeno número de avaliações dos programas, muitas vezes por meio da grande distância entre os formuladores e executores frente aos beneficiários das políticas públicas.

Por sua vez, tais políticas freqüentemente se apresentaram de forma instável, com descontinuidades, caráter produtivista e, não raro, assistencialista, ou ainda, desencadeou-se freqüentemente a luta entre os interesses burocráticos e privados sobre os mecanismos de funcionamento e regulação da máquina estatal (MEDEIROS, 2001).

Até as reformas políticas e econômicas na década de 1980, o Estado brasileiro tinha como suas principais características, a centralização política e financeira no âmbito federal dirigida pelos governos militares, uma série de instituições fragmentadas, o caráter da tecnocracia, mecanismos burocráticos pouco autônomos, a privatização e o uso clientelístico das políticas públicas.

O Estado, de um lado, assumiu a função de compensar, de forma restritiva, parcelas populacionais em contraposição ao período de excessiva concentração da riqueza pelas elites minoritárias no país. Por exemplo, apenas na Constituição de 1967, os trabalhadores rurais, aproximadamente metade dos trabalhadores brasileiros daquele período, foram inseridos como beneficiários de direitos trabalhistas, mas com diferenciações significativas quando comparadas às dos trabalhadores urbanos.

De outro, o viés espelhado na produção desenvolvimentista procurou intervir e determinar as condições favoráveis para o crescimento econômico, como no caso da qualificação de mão-de-obra que teoricamente atendesse às exigências dos mercados de trabalho.

Mesmo parco diante das demandas e carências da população brasileira, a construção do sistema de proteção social pelo Estado, massificado, mas não universalizado, entre os anos de 1930 e 1970,

cresceu e se tornou complexo em sua organização, o qual, segundo Arretche (1997), inclusive melhorou as capacidades administrativas dos estados e municípios, por meio da reprodução das políticas sociais ou mesmo da criação de empresas públicas induzidas pelo governo federal.

O gasto social público ultrapassou os 15% do PIB no final do regime militar, desenvolvendo quase todos os programas do moderno sistema de proteção social, tais quais os oferecidos pelos países centrais às suas populações - com exceção do seguro-desemprego, instituído a partir de 1986 -, em que atendia a número importante de indivíduos, mas de maneira desigual e insuficiente, sobretudo na assistência aos que mais necessitavam desses próprios programas (DRAIBE, 2003).

Para Salama e Valier (1997), o Estado de Bem-Estar diz respeito à intervenção do Estado no sentido de estabelecer um sistema de proteção social inclusivo caracterizado, entre outros, pela existência de direitos sociais universais relacionados à saúde, educação, habitação e garantias sociais como aposentadoria, doença, acidentes de trabalho e seguro-desemprego.

O Estado brasileiro não chegou a se constituir como Estado de Bem-Estar, tanto pelo alto número de excluídos quanto pela falta de uniformização, “com a finalidade de garantir certa ‘harmonia’ entre o avanço das forças de mercado e uma relativa estabilidade social, suprimindo a sociedade de benefícios sociais que significam segurança aos indivíduos para manterem um mínimo de base material e níveis de padrão de vida” (GOMES, 2006, p. 202).

Como resultado, o que ocorreu nas décadas de 1960 e 1970 continuou na de 1980, no que diz respeito à distribuição da renda no país. Os 20% mais pobres tiveram sua participação na renda nacional diminuída de 2,8% para 2,0%, e os 50% mais pobres de 12,6% para 8,5%, entre 1980 e 1990 (SALAMA; VALIER 1997).

No entanto, segundo os autores, os 10% mais ricos aumentaram sua participação de 50,9% para 53,2% (os 5% mais ricos de 37,9% para 39,4%, e os 1% mais ricos de 16,9% para 17,3%). Os 40% restantes, que comportam faixas intermediárias, tiveram crescimento na sua participação, que passou de 36,5% para 38,3%.

Os governos militares impulsionaram o fortalecimento do sistema de seguridade social que reorganizou e unificou as instâncias previdenciárias, em especial, com a criação, em 1966, do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e do Banco Nacional de Habitação (BNH), no final dos anos de 1960, para financiar a habitação popular.

Todos eles descontextualizados da base democrática, pois foram estabelecidos para atender aos anseios do desenvolvimento industrial, sob o capitalismo moderno, dependente, atrelado às fontes de acumulação internacionais e das pequenas elites locais, características essas que em muitos aspectos perduraram e foram até mesmo ampliadas com a volta da democracia, mas com mudanças importantes no federalismo, também fiscal, no país.

3.2 Descentralização e federalismo fiscal

A descentralização fiscal no Brasil foi fruto do processo de redemocratização, com especial atenção para os trabalhos da ANC em 1987-88, que regularizaram e aprofundaram o processo. Além disso, o mesmo ocorreu em meio à diversidade política, econômica e cultural que perpassa o país, bem como em um período com altas taxas anuais de inflação e sucateamento dos serviços públicos de competência da União.

Para a área fiscal, a ANC de 1987-88 contou com a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, que teve como presidente Francisco Dornelles (PFL) e relator José Serra (PMDB). Boa parte dos constituintes dessa comissão e da Subcomissão de Tributos, Participação e Distribuição de Receitas optaram pelo aumento das alíquotas relativas às transferências legais (com elevação das perdas da União), pela pequena vinculação de gasto de suas receitas e ampliação da autonomia tributária dos governos subnacionais⁶⁴ sobre seus próprios tributos.

Novos centros de poder originaram um emaranhado sistema de dependência política e financeira entre os entes federados, pois a partir de 1988, esses centros puderam acessar ou mesmo ampliar, ainda que, de forma desigual, os processos decisórios e colocar em prática determinadas políticas.

O próprio sistema tributário criado com a CF/1988 contou com maior participação social, sobretudo de atores que refletiram os conflitos e interesses das arenas políticas. A ANC de 1987-88 permitiu também a participação direta da população na construção do texto constitucional, por meio das emendas populares, bem como maior autonomia nas concepções dos textos legais, o que não ocorreu nas Constituições anteriores, restritas a especialistas e ao direcionamento de suas formulações.

Para Rezende (1995), a mudança institucional descentralizadora não foi suficiente para por fim ao legado cultural de hábitos e costumes autoritários centralizadores do regime militar para as decisões políticas, pois a autonomia financeira, ao não garantir os tributos necessários para financiar os gastos, elevou as despesas sem o respectivo aumento necessário das receitas para cobri-las, não permitindo a construção de um novo federalismo no Brasil.

Os tributos no país são classificados, de acordo com o art. 145 da CF/1988, em impostos, taxas e contribuições de melhoria. Os empréstimos compulsórios e as contribuições especiais ou parafiscais (arts. 148 e 149) apareceram no STB com as mesmas características dos tributos e como eles são tratados.

⁶⁴ A União transferiu aos estados a capacidade de taxar sobre combustíveis, comunicação, energia elétrica, minerais e transportes.

Em comparação aos demais tributos, os impostos não necessariamente apresentam correlação entre seu fato gerador a uma ação do Estado, associada ao contribuinte, enquanto as taxas objetivam compensar o uso efetivo ou potencial de serviços públicos oferecidos ao contribuinte, boa parte delas cobradas pelo governo federal. Já as contribuições de melhoria têm a função de fornecer os recursos para a realização de obras públicas provenientes de valorização imobiliária.

Segundo o art. 148 da CF/1988, os empréstimos compulsórios cumprem a função de atender às despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência, ou são usadas para cobrir despesas com investimento público de caráter urgente e relevante interesse social, além de serem restituíveis. Para as contribuições especiais, pelo art. 149, podem ser sociais, de intervenção no domínio econômico ou de interesses de categorias profissionais ou econômicas.

Os tributos podem ser: 1) vinculados (taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais ou parafiscais), que exigem alguma forma de contraprestação do Estado voltada para o contribuinte direta ou indiretamente; e 2) não-vinculados (impostos), que não exigem contraprestação do Estado de obras ou serviços para o contribuinte.

A cobrança do tributo pode ser direta, quando em uma só pessoa é reunida as condições de contribuinte, que tem a função de cumprir com todas as obrigações tributárias previstas na legislação; ou indireta, quando se estabelece uma relação jurídica e tributária entre o Estado e contribuinte, o qual paga o tributo correspondente e recebe determinado ressarcimento pelas instituições estatais, com a inclusão do tributo no preço do serviço.

Assim, no caso da segunda, o valor do tributo é repassado para o valor final do bem e serviço, pago pelos consumidores sem distinção de poder aquisitivo, ou seja, indivíduos pobres pagam relativamente mais do que os ricos. O Quadro 2 mostra os principais tributos diretos e indiretos do STB.

Quadro 2: Principais tributos diretos e indiretos do STB

TRIBUTOS			
Diretos		Indiretos	
Contribuição para a previdência social	IPVA	ICMS	COFINS ²
IR	IPTU	IPI e ISS	Contribuição para o PIS-PASEP ³
Contribuição para o FGTS ¹		Imposto sobre Importação (II)	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL)
Imposto Territorial Rural (ITR)		Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	Outros
Contribuição para o salário-educação	Outros		

(1) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); (2) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); (3) Programa de Integração Social (PIS); Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Fonte: Varsano *et al.* (1998).

Elaboração do autor.

Os tributos podem ter incidência cumulativa (efeito em cascata), quando incidem de forma recorrente em todas as etapas intermediárias da produção, elevando o preço das mercadorias ou dos serviços em cada uma dessas fases, como no caso do PIS/PASEP, da COFINS, CSLL e da extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira⁶⁵ (CPMF); ou não-cumulativa, ainda que com algum tipo de cumulatividade, não incidindo sobre o mesmo tributo pago na etapa anterior da produção, caso do ICMS e do IPI.

Para a União, que arrecada a maior parcela dos tributos, os impostos que lhe são exclusivos correspondem ao IOF (com exceção do IOF-ouro), IE, II e Imposto sobre Grandes Fortunas⁶⁶ (IGF). Cabe ainda ao governo federal o percentual de impostos restantes resultantes da partilha com os estados e municípios, no caso, o IR (52% do total), IPI (42% do total) e ITR (50% do total).

Também há os recursos arrecadados com a seguridade social que não entram nas cotas das transferências legais para a MDE, como a cobrança de empréstimos compulsórios e contribuições sociais sobre o lucro líquido, mão de obra (FGTS, previdência social, salário-educação e de servidores), receita e faturamento geral (COFINS e PIS/PASEP), além de outros tributos.

Aos estados (Distrito Federal), a apropriação exclusiva diz respeito à previdência estadual, ITCMD, taxas estaduais e outros tributos, sendo que, após a repartição com os municípios, cabem aos estados 75% do ICMS e 50% do IPVA.

Para os municípios, a apropriação exclusiva compete ao ISS, IPTU e ITBI (Imposto de Transmissão de Bens Imóveis *Inter-Vivos*), taxas municipais, previdência municipal e outros tributos. Ao citar Prado (2003), Cruz (2009, p. 115) coloca que existe certa homogeneidade nas federações quanto à repartição dos recursos tributários, de acordo com quatro formas de repasses:

- 1) participação em parcelas legais dos recursos arrecadados; 2) fluxo de participação por parcelas constitucionalmente estabelecidas; 3) fluxos definidos legalmente; e 4) fluxos voluntários. No Brasil, podemos citar os seguintes exemplos: 1) percentuais de impostos divididos entre as esferas governamentais (ITR, ICMS, IPVA, dentre outros); 2) Fundos de Participação dos estados e municípios (FPM, FPE); 3) repasses do Sistema Único de Saúde (SUS) e complementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); e 4) inúmeros convênios existentes entre uma esfera de governo e outra, de caráter discricionário.

À União não foi mais possível permitir isenções de impostos estaduais e municipais, além de retiradas para esses governos as condições ou restrições dos repasses e/ou gastos dos recursos

⁶⁵ O Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) - tributo cumulativo criado pela LC nº 77/1993 -, vigorou de 1º de janeiro de 1994, até 31 de julho de 1994, com alíquota de 0,25% que incidia sobre os débitos lançados nas contas pelas instituições financeiras. Em seguida, originou a CPMF, agora como contribuição social, por meio da EC nº 12/1996.

⁶⁶ Esse imposto, por ainda não ter sido regularizado, contribuiu para a manutenção das altas desigualdades sociais no país e sua insatisfatória distribuição de renda entre a população.

recebidos. A capacidade de tributar, definida para os entes federados, não os autoriza a criar novos impostos sem a aprovação de uma EC, a não ser por duas exceções. Uma, em caso de guerra iminente; outra, para financiar o sistema de seguridade social, embora exija a sanção do Congresso Nacional, mas sem a necessidade de supermaioria.

O Quadro 3 corresponde às transferências legais de impostos da União para os estados e municípios, além daquelas efetuadas dos estados para seus municípios, após a promulgação da CF/1988.

Quadro 3: Transferência legal de impostos entre os entes federados, após a promulgação da CF/1988

Transferência	Estados e Distrito Federal ¹	Municípios
União	* 21,5% da arrecadação do IR (excluída a parcela da arrecadação de estados, Distrito Federal e municípios) e IPI para o FPE (art. 159, I, a); * 10% da arrecadação do IPI-exportação, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (art. 159, II); * 29% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) relativa às atividades de importação ou comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados e álcool combustível (art. 159, III); * 30% do IOF-ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial (art. 153, § 5º, I); * 20% da arrecadação dos impostos residuais (art. 157, II).	* 22,5% ² da arrecadação do IR (excluída a parcela de arrecadação de estados, Distrito Federal e municípios) e IPI para o FPM (art. 159, I, b); * 70% do IOF - ouro quando definido em lei como ativo financeiro ou ativo cambial para o município de sua origem – IOF-ouro (art. 153, § 5º, II); * 50% do produto da arrecadação do ITR relativos aos imóveis nele situados (art. 158, II).
Estados		* 50% da arrecadação do IPVA (art. 158, III); * 25% da arrecadação do ICMS (art. 158, IV) ³ ; * 25% da participação do estado na repartição dos 10% do IPI-exportação (art. 159, § 3º).

(1) Torres *et al.* (2003, p. 379) coloca que a totalidade do IR dos funcionários dos estados, Distrito federal e municípios corresponde a partilha de tributos, ou seja, “receita tributária direta do governo subnacional” e não à PA, incorrendo em erros quando classificada como receita de transferência.

(2) No art. 159, inciso I, da CF/1988, com essa alínea acrescentada pelo art. 1º da EC nº 55/2007, somou-se à cota do FPM mais 1% da transferência legal de impostos (IR e IPI), a ser entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano, totalizando 45% dos dois maiores impostos federais para os Fundos.

(3) Conforme o art. 158, parágrafo único, incisos I e II, da CF/1988, as parcelas da repartição serão feitas por meio de 75%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios; até 25%, de acordo com disposição em lei estadual.

Fonte: Brasil (2008); Menezes (2005).

O ICMS, principal tributo na arrecadação do país, teve suas bases de incidência aumentadas. Esse imposto, que possui legislação diferenciada para cada um dos estados e do Distrito Federal, como

a fixação de alíquotas, coloca o Brasil mais uma vez em posição singular, quando comparado com outras federações, no que diz respeito à forma como legislam o tributo de maior participação na arrecadação sobre a carga tributária (sob a responsabilidade do governo federal).

A cobrança desse imposto ocorre na origem da produção do bem e serviço e não no seu destino, apresentando-se como ponto de extrema importância no pacto federativo e para a Reforma Tributária, ou seja, os governos estaduais mais ricos não querem perder a capacidade de tributação sobre o ICMS, pois comprometeria suas finanças, já que ocorre o direcionamento de verbas desses locais para os estados mais pobres, por meio de outros mecanismos redistributivos. Assim, impede-se a redução das acentuadas desigualdades interestaduais no país.

Pelo fato de poderem oferecer incentivos fiscais similares sobre o imposto, na década de 1990, cresceu a guerra fiscal do ICMS, em que o estado que não concedesse incentivos, teria limitada a possibilidade de receber empreendimentos, principalmente aqueles associados aos grandes capitais. Outros fatores de natureza sócio-econômica (como mão de obra barata, menor atuação dos sindicatos, entre outros) passaram a ser determinantes nesse processo, às vezes com peso maior do que a própria concessão de benefícios fiscais, compensados com a redução da receita pública.

Ao substituir o ICM, o ICMS permitiu aos estados autonomia para fixar suas alíquotas e, de acordo com Varsano (1996), as restrições que ainda permaneceram e muitos dos problemas no sistema tributário, poderiam ter sido superados caso tivessem sido derrubadas as barreiras quanto às novas propostas de modificações e mesmo diminuição das receitas, ainda que compensadas por alterações propostas pelos governos subnacionais e por grupos de constituintes com fortes interesses regionais e/ou locais.

Com a preferência pela ampliação das transferências legais, junto com o deslocamento de cinco impostos federais (combustíveis e lubrificantes, eletricidade, produtos minerais, serviços de comunicações e transportes), incorporados à base do ICMS⁶⁷, além da oscilação nos indicadores econômicos⁶⁸ e da má administração fazendária, reduziram-se os recursos disponíveis da União⁶⁹.

A tributação brasileira é tida como regressiva, pois para a tributação indireta, as alíquotas são inseridas de forma a não discriminar sobre a essencialidade dos produtos, principalmente sobre bens e serviços, o que faz com que os trabalhadores contribuam mais do que as elites no consumo de mercadorias.

Além disso, há baixa incidência dos tributos sobre a renda, especialmente sobre as pessoas físicas, bem como, entre outros, a criação de tributos cumulativos da seguridade social, ou a ampliação

⁶⁷ De 1988 a 1994, a carga do ICMS passou de 5,3% para 7,3% do PIB (AMORIM, 2001).

⁶⁸ As taxas de crescimento anual, de 1986 a 1990, foram de 7,8%, 7,5%, 3,5%, -0,1% e 3,5% (CARCANHOLO, 2002).

⁶⁹ A redução dos recursos da União não foi acompanhada pela diminuição de suas atribuições, compactuando, em muitos casos, com o processo de desconcentração e não propriamente de descentralização.

das alíquotas daqueles já existentes, centralizados pela União, após a promulgação da CF/1988, dificultam o estabelecimento de melhorias qualitativas no STB.

Estudos apontados por Dain (2005), para a década de 1990, indicaram que os indivíduos que ganhavam até dois salários mínimos pagavam aproximadamente 26% de impostos indiretos, enquanto que os que ganhavam mais de 30 salários mínimos, os índices se aproximaram de 8%, diferença essa que não foi amenizada com a tributação sobre a renda, que incide principalmente nas pessoas jurídicas, propícia para incentivar a formação de grandes oligopólios.

Ainda, acrescenta-se a esses fatores, conforme a autora, a contribuição desproporcional relacionada ao poder aquisitivo das grandes fortunas, sobrecarregando as camadas com rendas intermediárias. Ao somar os impostos diretos e indiretos, os valores corresponderam a 27% para os primeiros e 18% para os segundos.

Para compensar os efeitos perversos do STB, a CF/1988 ampliou as transferências legais no país, por exemplo, com o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), criado para compensar a desoneração fiscal do ICMS sobre essas exportações, por meio da qual são redistribuídos 10% da arrecadação do IPI, de acordo com o volume de exportações de cada ente federado.

Posteriormente, com a Lei Kandir, em 1996, as desonerações se estenderiam aos produtos semielaborados e primários e implantaria o Seguro-Receita, que também retiraria a “tributação sobre bens destinados ao ativo fixo e consumo próprio das empresas” (TORRES *et al.*, 2003, p. 346).

As transferências legais redistributivas, como o FPE e o FPM⁷⁰, tiveram elevadas suas alíquotas para 21,5% e 22,5% com a CF/1988, alcançando esses índices a partir de 1993. A redistribuição do FPE passou a direcionar 85% do seu montante total para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e 15% para as regiões Sudeste e Sul, distribuídos de acordo com o número populacional e inverso da renda *per capita* (regiões mais pobres recebem mais).

A porcentagem fixa dos recursos recebidos para as cinco regiões brasileiras com os repasses do FPE correspondeu a 52,46% para o Nordeste, 25,37% para o Norte, 8,48% para o Sudeste, 7,17% para o Centro-Oeste e 6,52% para o Sul (LC nº 62/1989).

Ao fixar esses critérios, a lei estabeleceu uma política redistributiva, mas ao congelar os fatores que definiram os coeficientes para cada estado, há mais de duas décadas, substituindo-os por uma tabela que determina a participação estadual no FPE e dos municípios de cada estado no FPM, para Prado (2003), citado por Cruz (2009, p. 126), “terminou por enrijecer o sistema, perdendo a

⁷⁰ Com exceção das vinculações constitucionais para a educação e saúde, os recursos dos Fundos podem ser gastos com bastante autonomia pelos governos subnacionais.

capacidade de adaptação dinâmica de seus critérios de distribuição às mudanças demográficas e econômicas”.

A atuação do FPE é bastante diferenciada no país. No plano vertical, o Fundo reduz as desigualdades entre as regiões, mas no horizontal, elevam-se as diferenças, sobretudo na região Norte, que privilegia estados menos populosos, em detrimento dos de maior população, onde estados pobres recebem transferências com desigualdades proporcionais. Nas regiões Centro-Oeste e Sul, o Fundo diminui as desigualdades entre os estados; na Sudeste, verifica-se certa neutralidade (IDEM, IBIDEM).

No plano intrarregional, como os estados das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte recebem a maior parte dos recursos do FPE, as desigualdades aumentaram, pelo fato de que os estados dessas regiões que tiveram maior crescimento econômico nas últimas duas décadas permaneceram recebendo recursos com base em critérios que não corresponderam à atualidade.

Para os estados que não conseguiram melhorar seu desempenho econômico, nas mesmas regiões, acabaram não ressarcidos por essa situação. Fato semelhante ocorreu nos estados das regiões Sudeste e Sul, mas com intensidade reduzida, pois os mesmos dependem menos dos recursos do FPE (VARSANO *et al*, 1998).

Já para o FPM, os critérios de repasse corresponderam a 10% para as capitais, 86,4% para os municípios não-capitais e 3,6% para os municípios não-capitais com mais de 156.216 habitantes (que também recebem a cota do Fundo referente ao critério de distribuição populacional), ainda segundo o Decreto-Lei nº 1.881/1981, mediante as diferenças de peso para a distribuição por estados e regiões, que em 1988 foram estabelecidos em 35,22% para o Nordeste, 31,22% para o Sudeste, 17,61% para o Sul, 8,52% para o Norte e 7,43% para o Centro-Oeste⁷¹.

A lógica desse Fundo esteve sempre ligada à perspectiva de compensar as limitações impostas pela capacidade de tributação dos pequenos municípios. Os que possuem menos de 5.000 habitantes (cerca de 3% da população brasileira) têm elevados, não raro, depois das transferências legais, sua renda *per capita* muito acima dos de médio ou grande porte⁷², impedindo a redução das desigualdades horizontais e maior equilíbrio nas desigualdades econômicas no país. Ainda, privilegia também as capitais, com a participação na arrecadação em duas das cotas de repasses dos recursos no Fundo.

Outros critérios, como as novas informações populacionais, de infra-estrutura urbana e crescimento das metrópoles nas duas últimas décadas, teriam que ser levadas em conta para remodelar

⁷¹ Esses valores sofreram pequenas alterações, como, por exemplo, em 1997.

⁷² Apesar das diferenças, em termos absolutos, os recursos são insuficientes para resolver os problemas financeiros desses pequenos municípios.

a redistribuição dos recursos dos Fundos, no sentido de melhorar sua equalização. Assim, ao citar Dain (1995), Cruz (2009, p. 129) apresenta a seguinte perspectiva:

Para autores como Dain, hoje já não se justificam mais tais critérios, em especial aqueles que determinam que 85% do FPE sejam dirigidos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e que os municípios pequenos sejam mais contemplados com os recursos do FPM. Essa análise está pautada na percepção das mudanças na dinâmica de produção e de ocupação espacial do país, resultando a concentração de problemas sociais nas cidades de médio porte (mais punidas pelo sistema de repasse do FPM) e nas regiões metropolitanas, que sofrem todas as formas de carência de infra-estrutura urbana, instituindo os chamados bolsões de miséria.

De acordo com a CF/1988 (art. 159, inciso I, c), 3% da arrecadação do IR e do IPI passaram a compor os programas de financiamento do setor produtivo das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, depois de extinto o Fundo Especial. Com a Lei nº 7.827/1989, instituíram-se os Fundos de Financiamento do Centro-Oeste, Nordeste e Norte, cujos percentuais de distribuição corresponderam a 0,6% para o primeiro, administrados pelo Banco do Brasil, 1,8% para o segundo, administrados pelo Banco do Nordeste e 0,6% para o terceiro, administrados pelo Banco da Amazônia.

A definição sobre a divisão dos recursos entre os entes federados foi claramente especificada na CF/1988. Segundo a Tabela 3, na década de 1980, a PA da União teve diminuição de 7,2 p.p., enquanto para os estados, o aumento foi de 8,3 p.p., constituindo-se esses governos nos principais beneficiários da descentralização-desconcentração, possibilitada pela redemocratização, no que se refere à arrecadação dos recursos tributários.

Tabela 3: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1980 a 1989

PA	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
União	74,7	75,4	75,9	76,6	73,6	72,7	70,5	72,3	71,7	67,5
Estados	21,6	21,3	21,4	20,6	23,7	24,9	27,0	25,2	25,6	29,9
Municípios	3,7	3,3	2,7	2,8	2,7	2,4	2,5	2,5	2,7	2,7
Carga tributária	24,5	25,3	26,3	27,0	24,3	24,1	26,2	23,8	22,4	24,1

Fonte: Varsano *et al.* (1998).

Com exceção de 1987 (23,8%) e 1988 (22,4%), durante toda a década, a carga tributária oscilou entre 24% e 27% do PIB⁷³. Fatores como, entre outros, o desempenho do Estado na economia, acesso e controle à base impositiva, arrecadação da previdência social pública, tamanho médio das empresas que determinam a participação na renda do trabalho, distribuição funcional da renda, participação da

⁷³ Diversas instituições fornecem dados referentes à carga tributária no país, como a SRF, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Secretaria para Assuntos Fiscais do BNDES e o TCU. Pela falta de uma metodologia fixa no cálculo, os dados podem variar conforme a instituição.

população economicamente ativa no trabalho, saldo na balança comercial e inflação modificam a variação da carga tributária.

Principalmente com a elevação das transferências legais, a ampliação da cota dos governos subnacionais (especialmente dos municípios) na repartição do bolo tributário pôde ser expressa, por exemplo, com a participação na RD da carga tributária, de 1980 a 1989.

De acordo com a Tabela 4, a União teve redução de 7,1 p.p., em contraposição, a elevação para os estados atingiram 1,7 p.p. e para os municípios 5,3 p.p.

Tabela 4: Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1980 a 1989

RD	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
União	68,2	68,4	69,0	69,8	65,8	62,7	60,9	64,1	60,1	61,1
Estados	23,3	22,3	22,1	21,3	24,1	26,2	27,0	23,3	26,6	25,0
Municípios	8,6	9,3	8,9	8,9	10,1	11,1	12,1	12,6	13,3	13,9
Carga tributária	24,5	25,3	26,3	27,0	24,3	24,1	26,2	23,8	22,4	24,1

Fonte: Varsano *et al.* (1998).

Os estados conseguiram aumentar sua arrecadação fiscal própria, o que também teve reflexos na elevação das despesas disponíveis, mas aos municípios, o importante crescimento ocorreu pelo aumento das transferências legais e negociadas.

No ano de 1990, segundo dados fornecidos pela SRF, a contribuição de Tributos sobre Bens e Serviços, segundo o Quadro 4, que inclui o ICMS, IPI, PIS, PASEP e a COFINS, entre outros, respondeu por 49,06% da arrecadação total.

Quadro 4: Principais bases de incidência dos tributos sobre o STB

Tributos sobre Bens e Serviços (TBS)		Tributos sobre a Mão de Obra (TMO)	Tributos sobre a Renda (TR)	Tributos sobre o Comércio Exterior (TCE)	Tributos sobre o Patrimônio (TP)	Outros
ICMS	PIS	Contribuição para a previdência Social	IR		IPTU	
IPI	PASEP	Contribuição para o FGTS		II	IPVA	
IOF	ISS	Contribuição para o salário-educação	CSLL		ITR	
COFINS	Outros	Contribuição de servidores				

Fonte: Varsano *et al.* (1998).

Em seguida, as principais contribuições corresponderam aos Tributos sobre a Mão de Obra (25,28%), que envolve a contribuição para a previdência, o FGTS, salário-educação e os servidores;

Tributos sobre a Renda (19,72%), como o IR e a CSLL; Tributo sobre Comércio Exterior (1,35%), a exemplo do II; Tributos sobre o Patrimônio (0,96%), como o IPTU, IPVA e ITR; além de outros Tributos (3,63%), diretos e indiretos.

A Tabela 5 mostra a contribuição individual de alguns desses tributos para o ano de 1990, onde só o ICMS acumulou mais de 25,0% de toda a arrecadação (constituindo-se na principal fonte para o aumento da participação fiscal dos estados), seguido pela contribuição para a previdência e o IR.

Tabela 5: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos sobre a carga tributária, em 1990

Principais Tributos	ICMS	IR	Prev.	COFINS	FGTS	IPI	PIS/PASEP	CSLL	Outros	Total
PA	27,77	15,83	17,56	5,39	5,06	8,36	3,94	1,87	14,22	100

Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

A elevação dos recursos municipais levou ao crescimento do número de municípios pequenos. Principalmente nas regiões mais desenvolvidas, os governos locais adotaram medidas, por exemplo, para aumentar a arrecadação própria. O crescimento ocorreu por meio da capacidade de taxar sobre a propriedade urbana, os serviços e a transferência de propriedade, ainda que restritas pela determinação das alíquotas dos tributos estabelecidas em LC.

Também foi adotado o incentivo ao crescimento econômico para que os governos municipais viessem a obter maiores repasses nas cotas estaduais do ICMS e oferecer concessões fiscais a grandes empresas, desencadeando um processo de guerra fiscal que, por vezes, beneficiou mais as empresas do que os governos subnacionais que as concedeu, pela falta de uma política nacional de industrialização.

Uma das conseqüências desse processo de crescimento, para o ano de 1996, em relação ao gasto com o legislativo *per capita* médio anual no país, foi que os municípios com até 5.000 habitantes gastaram 32,05% a mais do que aqueles com mais de 1.000.000 de habitantes para essa despesa, que envolveu prefeitos, vice-prefeitos, vereadores, assessores e burocratas em geral, em detrimento das políticas sociais e dos investimentos nos diversos níveis de governo (GOMES; MACDOWELL, 2000).

A problemática também esteve relacionada com a saída de recursos de locais que ainda apresentavam elevada carga de problemas sociais, como as grandes regiões metropolitanas, as quais exportavam (e ainda exportam) recursos para outros municípios e outras regiões, com maior sobrecarga para os períodos de crise econômica.

Ora, se em locais que precisam de novos investimentos, acabam por ter a fuga de recursos, a capacidade de os governos subnacionais em fornecer serviços essenciais diminui, a exemplo da educação, saúde e infraestrutura, provocando o desestímulo à atividade econômica. Ainda, as

transferências, legais e negociadas, também não conseguem resolver os agravantes sociais dos pequenos municípios.

No entanto, Souza (2001a) apresenta argumento parcialmente contraditório a essa tendência, pois 11 capitais, de 1989 a 1994, teriam aumentado suas receitas próprias em mais de 10%, conseqüentemente reduzindo a dependência com relação às transferências federais e estaduais e aumentando os investimentos em programas considerados prioritários pelas elites políticas locais.

Tais municípios, menos da metade das capitais no país, ainda refletiram as diferenças locais e regionais subsidiadas nesse período pelo processo de descentralização, que não levou necessariamente à democratização do poder local, graças também ao ainda incipiente controle social nas ações do poder público, principalmente em municípios pequenos e pobres, mesmo com as melhorias desencadeadas na gestão de suas políticas, muitas vezes com sérias deficiências na qualidade da burocracia local.

Quanto menores os vínculos entre transferência e gastos, maiores as probabilidades de “descontrole” e “desperdício” (REZENDE, 1995, p. 13).

O equilíbrio entre receitas próprias e transferências, somado à reestruturação dos mecanismos tributários, financeiros e administrativos que possam permitir maior autonomia no desenvolvimento dos governos subnacionais (sobretudo para os mais carentes), ao regime de colaboração entre os entes federados, bem como a correção dos desequilíbrios nas atividades econômicas que geram emprego e renda, permitiriam elevar a eficiência do federalismo fiscal no Brasil.

Tudo isso se relaciona com o controle social, que poderá ter maior atuação mediante a conscientização da população sobre o funcionamento das regras fiscais no país, o que permitirá a transformação do sistema com justiça social, ou seja, a responsabilidade do cidadão tende a influenciar na eficiência governamental.

No entanto, as competências compartilhadas estabelecidas na CF/1988 não permitiram que os entes federados definissem com clareza os meios para que a população pudesse cobrar maior responsabilidade e melhor governabilidade desses níveis de governo. Com o aumento das receitas para os estados e municípios, elevaram-se também as despesas, principalmente aquelas relacionadas com os gastos do funcionalismo ativo, as compras de bens e serviços e os investimentos fixos.

Ao governo federal ainda coube a preponderância sobre as despesas com juros e encargos da dívida pública⁷⁴, no pagamento dos segurados da previdência (social/básica ou dos servidores federais inativos), na cobertura dos saques do FGTS e do seguro desemprego. Os gastos de consumo para os estados e municípios aumentaram de 6,3% do PIB, em 1970, para 9,6%, em 1991, com o

⁷⁴ Em 1989, a dívida externa chegou a R\$ 115,5 bilhões e o total de juros da dívida pagos em toda a década a US\$ 97,3 bilhões (CARCANHOLO, 2002).

funcionalismo, de 4,7%, para 6,5% (principalmente com salários em áreas como saúde e educação) (IDEM, IBIDEM).

Para recompor parte das perdas com a descentralização fiscal determinada pela CF/1988, ainda na primeira metade dos anos 1990, a União adotou como estratégia a ampliação das alíquotas de tributos já existentes (a exemplo da CSLL, COFINS e do IOF), ou criando outros, como o IPMF, além de manter sua exclusividade para poder criar contribuições sociais e tributos sobre o campo residual.

As contribuições sociais que, segundo Pinto (2000), em âmbito federal somavam mais de cinquenta em meados dos anos de 1990 e deveriam financiar parte das políticas sociais, não entraram na cota dos repasses de recursos constitucionalmente vinculados e direcionados para os estados e municípios, como no caso da educação e saúde, mas em parte, foram (e são) negociadas entre os entes federados.

No período de 1988 a 1990, a pequena participação das transferências negociadas em relação ao PIB diminuiu de 0,69% para 0,28% (SERRA; AFONSO, 1991 *apud* ABRUCIO; COUTO, 1996). Mesmo assim, os estados com maior volume dessas transferências, geralmente foram aqueles que integraram a coalizão de apoio ao governo federal, do contrário, em estados governados pela oposição, tenderam a receber menos recursos.

A Tabela 6 mostra a PA dos entes federados sobre a carga tributária, de 1990 a 1994. Nesse período, mas em menor proporção do que ocorreu durante os anos de 1980, evidenciou-se a perda de recursos para os estados em 2,2 p.p., depois dos ganhos obtidos na década anterior, mas o aumento para a União e os municípios, respectivamente em 0,9 p.p e 1,3 p.p.

Tabela 6: Participação na Arrecadação, em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1990 a 1994

PA	1990	1991	1992	1993	1994
União	67,0	63,4	66,2	68,6	67,9
Estados	29,6	31,1	29,3	26,6	27,4
Municípios	3,4	5,5	4,5	4,8	4,7
Carga tributária	30,0	26,0	25,9	26,4	28,6

Fonte: Almeida (2005).

Elaboração do autor.

Conforme a Tabela 7, a participação dos entes federados na RD, mostrou que a União, de 1990 a 1994, teve aumento de 2,8 p.p., principalmente pela elevação dos recursos da seguridade social, os quais não entraram na repartição constitucional das transferências legais.

Tabela 7: Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1990 a 1994

RD	1990	1991	1992	1993	1994
União	56,6	53,4	57,0	57,8	59,4
Estados	28,5	29,5	28,1	26,4	25,4
Municípios	14,9	17,1	14,9	15,8	15,2
Carga tributária	30,0	26,0	25,9	26,4	28,6

Fonte: Almeida (2005).

Elaboração do autor.

Os principais prejudicados na primeira metade dos anos de 1990 foram os estados, que tiveram perdas de 3,1 p.p. na RD, ao passo que os municípios, ainda que em menor proporção, mantiveram a tendência de ganhos, em 0,3 p.p. Coube aos primeiros arcar com as despesas que proporcionaram os benefícios para a União e os municípios, constituindo-se os mais prejudicados com a Reforma Tributária, promovida pela CF/1988.

A CSLL, de 1989 a 1994, elevou sua participação na receita tributária total de 0,87% para 3,25%, o IOF de 0,66% para 2,32% e a COFINS de 5,36% para 8,60% que, em 1990, teve aumentada sua alíquota de 0,5% para 2,0%. Segundo Varsano *et al.* (1998, p. 13):

A baixa participação da tributação sobre a renda e sobre o patrimônio exprime uma preferência da União por tributos que sejam de mais fácil arrecadação, como os que utilizam o faturamento como base impositiva. Tais tributos, ainda que de pior qualidade, possuem elevada produtividade fiscal, especialmente em contextos inflacionários. Note-se também que suas arrecadações não são partilhadas com as unidades subnacionais, o que é outro motivo para a preferência.

Se a arrecadação da União dos impostos e contribuições sociais federais, divididas com os governos subnacionais, correspondeu a 51,0% do total, em 1988, esse número caiu para 42,0%, em 1991, sem considerar as contribuições do FGTS, PIS e PASEP (IDEM, IBIDEM). Essas contribuições apresentam maior facilidade e seguridade na sua arrecadação do que os impostos, porque são mais difíceis de serem sonegadas.

O Quadro 5 mostra a participação das contribuições sociais federais, para o ano de 1993, sobre a porcentagem das receitas federais e do PIB, sua base de incidência e destinação.

Quadro 5: Participação na Arrecadação (PA) das principais contribuições sociais federais, para o ano de 1993, em % da Receita Federal e do PIB

Contribuição	Base de incidência	Destino	% da Receita Federal	% PIB
Previdência social (INSS)	Folha de pagamento	Seguridade social em geral	34,0% ⁷⁵	5,21%
FINSOCIAL/COFINS	Faturamento das empresas	Políticas sociais em geral	9,0%	1,34%
FGTS	Folha de pagamento	Habitação	8,0%	1,25%
PIS/PASEP	Faturamento das empresas	Seguro desemprego	7,0%	1,14%
CSLL	Lucro líquido das empresas	Políticas sociais em geral	5,0%	0,77%
Salário-educação	Folha de pagamento	Educação	1,0%	0,13%

Fonte: Abrúcio; Couto (1996, p.12).

Os governos subnacionais pressionam o governo federal por mais recursos, entre outros, por meio das emendas ao orçamento federal. A disputa pelos recursos é direcionada pela CMO e os resultados obtidos pelas unidades constitutivas da federação são bastante variados. Da mesma forma, o governo federal buscou não perder parcela importante de seus recursos, pois além da criação de novas contribuições sociais e o aumento das alíquotas de muitas já existentes, criou-se o FSE, em 1994, com duração de dois anos.

Esse Fundo permitiu a livre manipulação de 20% da receita orçamentária de impostos e contribuições sociais, ao desvincular os recursos da União e reter na esfera do governo federal, parte da receita dos Fundos constitucionais destinados à educação e saúde, retirando substantivas verbas que deveriam ter sido direcionadas principalmente às políticas públicas sociais. Seus objetivos principais estiveram centrados nas tentativas de produzir *superávit* primário e no pagamento dos juros da dívida pública (interna e externa).

Todos os estados e municípios foram afetados pelo FSE, mas especialmente os mais dependentes das transferências legais, onde estão vinculados os recursos para as políticas públicas, como a educação, principalmente nas regiões mais pobres (Centro-Oeste, Nordeste e Norte) e os pequenos municípios. As subseqüentes edições do FSE/FEF/DRU contaram com normas constitucionais para recompensar (parcial e residualmente) as perdas fiscais de estados e municípios.

No país e em países vizinhos latino-americanos cresceu a presença de grandes instituições internacionais no financiamento e, sobretudo na orientação das questões políticas, institucionais e administrativas relacionadas às políticas públicas a partir dos anos de 1980.

A descentralização para instituições como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) possibilitaria

⁷⁵ Os recursos do INSS são destinados ao orçamento da previdência social para o pagamento de pensões e aposentadorias, e não ao Orçamento Geral da União.

incorporar camadas populacionais excluídas, já para o Banco Mundial, permitiria o desenvolvimento das regras de mercado (ARAÚJO, 2007).

Somado ao aumento das transferências legais relativas à União após a promulgação da CF/1988, o direito social, entendido como seguridade e não como seguro, constituiu-se no fundamento das políticas sociais, aumentando a participação financeira do setor público com a complementação do setor privado. Ocorreu também a elevação do número de beneficiários na previdência social, dos gastos com o funcionalismo, de ações assistenciais fragmentadas para grupos carentes e da participação social (ALMEIDA, 1995; DRAIBE, 2003).

As despesas públicas passaram a estar sujeitas às determinações de instrumentos constitucionais de iniciativa do Executivo, como consta no art. 165 da CF/1988, entre elas, o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Dois fatores justificam a ocorrência da despesa orçamentária. Primeiro, pela necessidade social que crie demanda para seu atendimento; segundo, deve haver recursos orçamentários ou adicionais propostos pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo, desencadeando disputas entre os dois poderes e principalmente entre os parlamentares que compõem a Câmara Alta e a Câmara Baixa.

Os direitos sociais constitucionais foram seriamente prejudicados com as reformas políticas e econômicas neoliberais nos anos de 1990 e 2000. No governo Collor, os gastos com os grupos populacionais mais carentes em áreas como assistência social⁷⁶ e políticas públicas de universalização dos direitos sociais foram reduzidos em 50% (GOMES, 2006), dentro das medidas necessárias para a reestruturação do capitalismo não só nacional, mas mundial.

As políticas de garantia de renda (como as que compensam o desemprego), previdência e programas assistenciais, bem como as de combate à miséria e de ciência e tecnologia continuaram sob o domínio da União, enquanto que as políticas de prestação de serviços com tendências de universalização passaram para a atribuição dos governos subnacionais, como saúde e educação básica.

Aos governos municipais coube a responsabilidade pela oferta dos serviços básicos como a coleta de lixo, infraestrutura urbana, habitação e saneamento, ainda que fortemente limitados em muitos aspectos pela legislação, supervisão e pelos recursos orçamentários federais, dando margem à abertura dos canais de negociação política e aos acordos clientelísticos quando da transferência negociada de recursos.

As funções de regulação e controle dos programas de políticas públicas foram geralmente exercidas pelo poder público de âmbito estadual, com os princípios, normas, diretrizes e metas determinadas pelo governo federal. Já a execução de muitos programas sociais foi normalmente

⁷⁶ A assistência social se tornou política pública com a CF/1988, tendo sido ampliada com a Lei nº 8.742/1993, também conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

delegada aos governos municipais, mas também aos estaduais e às vezes para a iniciativa privada, o que gerou uma multiplicidade de resultados não só pelo alcance sobre os diferentes níveis de governo, mas também pelo grau de descentralização das políticas em jogo.

Ao analisar o modelo da distribuição de competências para as políticas públicas no federalismo brasileiro, que não contou com uma política nacional comandada pelo governo nacional, Arretche (2004, p. 22) afirma que são maiores as chances para o desenvolvimento de “superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais (...) derivados dos limites à coordenação nacional das políticas”, do que para a cooperação federativa.

A correlação entre federalismo fiscal e políticas públicas, que tenha como preocupação a aprovação de mecanismos que determinem relações de dependência eficientes entre os entes federados, minimiza os problemas que levam aos desajustes no financiamento de políticas de maior interesse para o desenvolvimento da nação e ao próprio alcance de seus objetivos, atuando no combate da redução das desigualdades sociais.

Se os recursos públicos, muitas vezes, são gastos com pouca ou nenhuma integração das políticas públicas entre os níveis de governo, podendo mesmo caminhar por vias opostas, o efeito isolacionista faz com que o gasto incida sobre os mesmos problemas, de forma cumulativa, minimizando o potencial de criar melhores resultados com recursos que são quase sempre escassos.

Itamar Franco colocou freio temporário nas rápidas e intensas reformas políticas e econômicas que estavam sendo executadas desde 1990, mas não mexeu nas suas bases. O ministro da Economia nesse período, FHC, assumiu a tarefa de instalar um novo plano econômico que pudesse conter a alta inflação, tarefa que os planos dos anos anteriores não conseguiram lograr até 1994.

De 1986 a 1994, quatro diferentes moedas e seis planos de estabilização tentaram solucionar os problemas da economia brasileira, mas apenas o último, o Plano Real, obteve maiores sucessos que levaram a mudanças importantes no federalismo brasileiro durante os dois governos de FHC.

3.3 Federalismo fiscal no governo FHC

Os governos FHC, de 1995 a 2002, assumiram um projeto neoliberal semelhante ao proposto para os países da América Latina pelo Banco Mundial e o FMI, com o combate à inflação e redução do papel do Estado, entendido como matriz da estagnação e do atraso na economia. Nesse período, formou-se uma coligação majoritariamente conservadora que continuaria com muitas das políticas do

período anterior, como a abertura ao capital internacional, privatização do patrimônio público e excessiva exploração dos trabalhadores em prol das elites nacionais e internacionais.

Lançado em julho de 1994, o Plano Real, outro plano heterodoxo na economia brasileira, esteve subsidiado pelas taxas de juros, câmbio e importações. A valorização artificial da taxa de câmbio fez com que o real se fortalecesse frente ao dólar, passando a alterar a balança comercial que vinha produzindo *superávit* primário.

Os setores brasileiros ligados à exportação diminuíram o fluxo comercial em virtude da falta de incentivo à industrialização, com o aumento significativo no número de desempregos formais e a ascensão nos preços dos produtos brasileiros tanto dentro quanto fora do país.

A força política de FHC relacionou-se principalmente com a contenção drástica da inflação, evidenciada na mudança brusca dos índices de 1994 para 1995, conforme a Tabela 8, junto, por exemplo, com o aumento do salário mínimo, beneficiando, em curto prazo, os setores mais pobres da população, além de constituir-se como o governo que estaria em oposição à esquerda composta por Lula e Brizola, a qual atemorizava os distintos setores populacionais no país.

Tabela 8: Variação anual dos preços (%), de 1990 a 1999

Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
IGP-DI	2739,7	414,7	991,4	2103,7	2406,8	67,5	9,3	7,5	1,7	20,0

Fonte: Carcanholo (2002).
Elaboração do autor.

As regras para tentar estabilizar a economia provocaram perdas significativas para as contas públicas. Em 1995, pelos dados da Secretaria do Tesouro Nacional⁷⁷ (STN), mesmo com o aumento de 30% na arrecadação da União, seu *déficit* chegou a 1,1% do PIB, enquanto que para todo o setor público (governos subnacionais e empresas estatais), pelos desequilíbrios das unidades constitutivas da federação, alcançou 4,0% do PIB (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Uma das alternativas colocadas pelo governo federal no intuito de estancar o rombo das contas públicas foi a de limitar o gasto com o funcionalismo em até 60% da receita líquida para os três níveis de governo - mas não para os Poderes Legislativo e Judiciário -, por meio da Lei Camata, com abrangência sobre todo o território nacional, em que os governos subnacionais deveriam chegar a esses resultados até o ano de 1998.

⁷⁷ A STN foi criada em 1986, para limitar a atuação financeira dos governos subnacionais que, junto com o fim do Orçamento Monetário e da conta-movimento - em que os recursos do Banco Central transferidos para o Banco do Brasil passaram a ser identificados nos orçamentos das duas instituições, retirando-se os suprimentos automáticos prejudiciais à atuação do Banco Central -, melhoraram a organização das contas públicas no país e incentivaram a centralização da autoridade monetária no Banco Central (LOUREIRO; ABRUCIO, 2004).

Caso o estado ou município ultrapassasse o limite proposto, a solução seria demitir funcionários públicos, tarefa difícil pela estabilidade dos cargos. No entanto, o que não foi percebido nesse primeiro momento, pela falta de diagnóstico, planejamento e coordenação do governo federal, era o fato de que a grande parte do gasto se relacionava com o pagamento de inativos e com a dívida pública.

Das 27 unidades constitutivas da federação, 21 gastavam mais do que 60% com o funcionalismo em 1995. Sem conhecer muito bem o perfil dos trabalhadores, o governo federal criou o Programa de Demissões Voluntárias, financiado pela Caixa Econômica Federal, que levou à demissão de aproximadamente 100 mil funcionários públicos estaduais, geralmente de maior qualificação profissional, sobretudo em estados onde havia menor número de servidores, diminuindo em apenas 4,5% os gastos com o pessoal ativo (ABRUCIO, 2005).

No que tange às dívidas dos estados, o governo federal e os governos estaduais promoveram sete acordos de negociação, quase sempre não cumpridos, entre 1988 e 1997. A EC nº 3/1993 já havia limitado o aumento das dívidas públicas, em que os governos subnacionais passaram a poder emitir apenas títulos da dívida, segundo as necessidades de refinanciamento do principal, atualizado, para pagamentos de dívidas particulares contra a esfera pública, sentenciadas judicialmente.

Como emitir títulos era sinônimo de novas dívidas, essa alternativa foi usada como mecanismo de financiamento público quando a alta inflação obscurecia as práticas fraudulentas e sua fiscalização no uso dos recursos públicos, ainda mais com a conivência de autoridades responsáveis por controlar o endividamento, o que desencadeou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), em novembro de 1996.

Apesar de tradicionalmente haver pouca punição nesse tipo de situação, a CPI permitiu colocar novas regras associadas ao endividamento no país. Para acabar com os repasses de custos dos governos subnacionais para a União e dos bancos estaduais para o Banco Central, como ocorreu durante a redemocratização, tornou-se necessário prover os estados com condições suficientes para ajustarem suas contas. Loureiro e Abrucio (2004, p. 12) descreveram o relacionamento dos estados com seus bancos, da seguinte forma:

(...) resultado da reforma tributária de 1966, os estados foram autorizados a contrair empréstimos dos seus bancos comerciais, dos quais são os acionistas majoritários. A partir de então, os estados usaram seus bancos como uma das principais fontes de recursos, em geral tomando empréstimos que não eram pagos e, mais do que isso, recorrendo a recursos que os próprios bancos não tinham, o que obrigava o Banco Central a cobrir o *déficit*, jogando mais moeda no mercado, o que significava mais inflação e aumento exponencial das dívidas estaduais.

As principais alternativas para promover os ajustes foram privatizar os bancos (para os que não desapareceram ou acabaram federalizados) e as empresas estaduais, limitar o endividamento total, recorrer ao *superávit* primário e reduzir os gastos salariais.

Assim, buscou-se também elevar a arrecadação de tributos dos estados e aplicar penalidades como a retenção de recursos do FPE, apoiadas constitucionalmente pelo STF, forte presença da STN nas negociações e a criação de leis e resoluções pelo Congresso Nacional, reorganizando os setores econômicos mediante os critérios da reforma do Estado.

Os *déficits* bancários, como vinham ocorrendo, foram estancados, mas a significativo custo para as contas da União, devido aos entraves na resolução dos problemas do Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) que comprometiam todo o sistema, bem como pela demanda em estabelecer um mecanismo financeiro de transição, consubstanciado no Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária. Segundo Mora (2002), citado por Abrucio (2005), esse programa gerou a despesa total, para valores de março de 2002, de R\$ 70 bilhões.

As relações federativas entre os níveis de governo ganharam novos rumos após a aprovação da Lei nº 9.496/1997, refinanciando as dívidas públicas mobiliárias que englobaram quase todos os estados e o Distrito Federal pelo prazo de 30 anos, cujo valor chegou a R\$ 132 bilhões⁷⁸, com taxas de juros mais baixas que as de mercado, subsidiadas pela União.

Parte do capital estrangeiro acabou sendo investida diretamente na produção de bens e serviços, como no processo de privatização das empresas estatais e dos serviços públicos, ou ainda, na aquisição de patrimônio privado nacional. Novas empresas estrangeiras oriundas de alguns dos principais países centrais, beneficiadas pelos acordos da Organização Mundial do Comércio (OMC), reforçaram as transferências de recursos para o exterior, sobretudo nos setores de serviços, ineficientes em atender às demandas exigidas.

Somada à reorientação dos rumos da dívida pública, as forças da União - que limitaram a capacidade de os governos subnacionais criarem novas fontes de tributação sem a permissão da legislação federal e não contou com a formação de uma coalizão de veto que pudesse impedir a extensa legislação aprovada no governo FHC -, expressaram-se em diversas questões, entre elas, as que continuaram a recentralizar os recursos (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005), como as contribuições sociais, a substituição do FSE pelo FEF em 1996 e a Lei Kandir.

Essa lei retirou o pagamento do ICMS sobre as exportações de produtos semielaborados e primários, bem como sobre os bens de capital e produtos para consumo das empresas. Assim, ampliou-se o FPEX, criado pela CF/1988, por meio do Seguro-Receita, que redistribuiu 10% da arrecadação do

⁷⁸ Às quatro maiores economias (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul) correspondeu 90% do valor total dessa dívida, um dos pontos que mostraram as fortes disparidades regionais na movimentação de capitais no país.

IPI em função do volume de exportações nas unidades federadas, incentivando-as em um momento de *déficits* na balança comercial do país, depois dos *superávits* primários ainda conseguidos no período de 1992 a 1994, em meio aos incentivos tarifários importadores.

Como havia dificuldade em aumentar as exportações também pela sobrevalorização cambial, os resultados prejudicaram os estados e municípios exportadores com subseqüentes compensações do governo federal insuficientes para cobrir os prejuízos, além de restringir a autonomia das decisões sobre suas despesas, inclusive preenchendo a brecha deixada pela CF/1988, no ADCT, associada à normatização do ICMS, até então a cargo dos estados. De acordo com Arretche (2009, p. 389):

(...) a aprovação dessa lei em nada alterou a distribuição jurisdicional de autoridade tributária da Constituição de 1988, que já previa que a legislação que regula a arrecadação do ICMS deveria ser federal. Na verdade, os formuladores da CF 88 conceberam uma modalidade de distribuição vertical de autoridade tributária que centraliza, na União, a prerrogativa de definir as normas de arrecadação e a base de incidência dos impostos estaduais e municipais. Essa centralização é a contrapartida necessária da homogeneidade dessas regras no território nacional.

Por meio das privatizações, as vendas do patrimônio estatal foram entregues a preços bem abaixo de seus valores de mercado, em boa medida aos grandes capitais externos, que geraram mais um escândalo com os resultados de seus processos.

As medidas governamentais privatizadoras foram justificadas com a finalidade de deslocar a produção de bens e serviços públicos para o setor privado, no sentido de diminuir os gastos, pagar as dívidas e melhorar o uso dos recursos, mal administrados porque continham o viés público ou porque determinados setores da sociedade acabavam por receber mais benefícios do que efetivamente contribuía.

Não só os baixos preços das vendas, mas também inúmeras facilidades foram oferecidas aos compradores do patrimônio público, entre outras, como as dívidas assumidas pelo governo federal das empresas e os encargos dos Fundos de pensão e das aposentadorias; elevação dos preços e tarifas das mercadorias depois das vendas; baixos juros nos empréstimos quando comparados às taxas nominais brasileiras; possibilidade na utilização de títulos antigos (moedas podres); financiamento subsidiado pelo BNDES; além de privilégio nas informações (BEHRING, 2008; BOITO JR, 2007).

Setores importantes da economia brasileira foram vendidos em situações de pouca transparência. Parte dos recursos envolvidos nessas transações foi destinada para o pagamento da dívida pública, sendo que o restante, a maioria da população não tem a menor idéia de onde foi parar.

Assim, o modelo de intervenção estatal acabou reformulado em nome da competição e eficiência dos setores privados, que não cumpriram as metas que lhes foram delegadas, de melhorar o

desenvolvimento econômico e social do país. A desculpa discursada justificou que os recursos das privatizações iriam conter os gastos e pagar a dívida pública, mas essa, além de não diminuir, aumentou progressivamente, graças também à sobrevalorização cambial e às altas taxas de juros de incentivo ao capital externo volátil.

As empresas públicas na década de 1980 ainda conseguiram criar 229 mil novos empregos formais, mesmo com a privatização de 38 empresas públicas que tiveram receita de aproximadamente US\$ 823 milhões, dos quais US\$ 636 milhões foram transferidos para o pagamento da dívida pública (POCHMANN, 2001).

Ainda segundo o autor, na década de 1990, o patrimônio público privatizado subiu para 166 empresas, com a forte influência do BNDES, entregues a menos de 100 grupos econômicos associados aos grandes capitais nacionais e internacionais, cuja arrecadação obteve a receita de US\$ 74 bilhões, dos quais cerca de US\$ 18 bilhões transferidos para o pagamento da dívida e com redução média de 500 mil empregos formais.

A condução dessas políticas não poderia deixar de levar à crise econômica com saída maciça de capitais do país na segunda metade de 1998, até a desvalorização cambial em janeiro de 1999. O crescimento da dívida pública superou os 60% do PIB no final do século XX, enquanto houve elevação das receitas públicas, boa parte direcionada para o pagamento dos juros da dívida. Apenas com a “ajuda” do FMI e do governo norte-americano com um Fundo de US\$ 41 bilhões, os impactos da crise foram temporariamente amenizados.

No segundo governo FHC, depois da crise do México (1995), da crise financeira asiática (1997-1998), da moratória russa (1998), o Brasil, em 1999, também mergulhou na crise financeira. A desvalorização do Real e as taxas de juros altos mais uma vez elevadas, conforme as regras do Banco Mundial e do FMI tiveram a função de atrair capitais externos para produzir *superávits* fiscais.

Isso permitiu ao país, temporariamente, cumprir seus compromissos internacionais, como o pagamento dos juros da dívida externa. No entanto, tais medidas políticas e econômicas não foram suficientes para impedir que o Brasil recorresse aos empréstimos com o FMI em fins dos anos 1990 e início de 2000.

Essa forma de desenvolvimento insustentável, em que uma parte maciça dos investimentos de capitais de curto prazo procurou sua rápida reprodução nos mercados especulativos, provocando redução nos investimentos dirigidos para os setores da indústria de base e na oferta do número de empregos formais, terminaria o século XX tendo como resultado para o Brasil, duas décadas de baixo desenvolvimento social e econômico (média anual de crescimento de 2,2% para a década de 1980 e 1,78% para a de 1990) (CARCANHOLO, 2002).

O saldo de 3,2 milhões de empregos formais constituiu a perda dos postos de trabalho na década de 1990, dos quais 17,1% diretamente vinculados com as privatizações do setor produtivo estatal. As novas formas de contrato de trabalho temporário, rotativo, terceirizado e instável diminuíram o salário real e tornaram ainda mais dependentes os trabalhadores nos ambientes de trabalho⁷⁹ (POCHMANN, 2001).

O movimento sindical nesse período apresentou queda na taxa de sindicalização e no número de greves, fragmentou as negociações e diminuiu a quantidade de cláusulas acordadas, mas mesmo assim aumentou o número de sindicatos não mais necessariamente atrelados ao Estado (ANTUNES, 2000, 2009).

As empresas privadas estrangeiras tiveram participação de aproximadamente 42% no total das vendas prestadas nos serviços públicos e aumentaram sua participação no setor financeiro de 6% para 29,6% na década de 1990, enquanto a participação do Estado caiu de 58,9% para 35,6%. Nesse período, o setor da Indústria de Tecnologia de Informação e Comunicação (ITIC) registrou perda de 22% na oferta de empregos; contrariamente, nos setores associados aos serviços, suas participações saltaram de 44% para 66% na oferta da ocupação em 1999 (POCHMANN, 2001).

Para as regiões Sul e Sudeste do país, a concentração da ocupação e produção continuou reforçada, devido à melhor infra-estrutura, da mão-de-obra mais qualificada e dos grandes centros urbanos consumidores que buscaram atender às exigências de empresas com tecnologias mais avançadas e com produção de mercadorias de maior valor agregado.

Devido à guerra fiscal, as regiões menos desenvolvidas puderam atrair produção e empregos de setores com atividades econômicas mais intensivas em mão-de-obra, enquanto as regiões mais desenvolvidas aumentaram sua participação relativa atraindo setores mais dinâmicos e tecnologicamente mais avançados, ao mesmo tempo em que foram as mais prejudicadas com a diminuição do número de empregos na década de 1990.

No final dos anos de 1990 e início de 2000, as desigualdades econômicas regionais, o desequilíbrio fiscal e a disputa pelos recursos tributários demonstravam que 60% dos municípios no país dependiam fortemente das transferências legais, pois a relação entre as receitas municipais e os recursos obtidos com o FPM era maior que 50%, colocando muitas barreiras ao processo de descentralização política, já que a mesma exige também autonomia financeira (DAIN, 2005).

⁷⁹ De 1993 a 2000, o desemprego aumentou de 5,3% para 7,1%, o trabalho informal de 46,4% para 53,8%, os contratos sem carteira de 26,9% para 29,1% e a renda do trabalho diminuiu em 9% nos anos de 1990, prejudicando em geral o financiamento dos Fundos previdenciários e sociais (BEHRING, 2008, POCHMANN, 2004).

Para 46% dos municípios brasileiros, o grau de dependência aumentava entre 60% a 70% das receitas municipais, quer dizer, sobretudo para os pequenos e aqueles das regiões mais pobres (IDEM, IBIDEM).

A Tabela 9 evidencia a PA dos entes federados sobre a carga tributária, de 1995 a 2002. A tendência, de forma geral, de aumento médio dos recursos da União (3,7 p.p.) ocorreu, novamente, graças principalmente à elevação na arrecadação das contribuições sociais.

Tabela 9: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1995 a 2002

PA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
União	66,3	65,3	66,2	67,0	68,1	67,3	69,0	70,0
Estados	29,0	29,6	28,8	27,5	26,9	27,7	26,5	25,8
Municípios	4,7	5,1	5,0	5,5	5,0	5,0	4,5	4,2
Carga tributária	29,4	29,1	29,6	29,6	31,7	32,7	34,0	35,6

Fonte: Para os anos de 1995 a 2000, Almeida (2005); para os anos de 2001 e 2002, SRF.
Elaboração do autor.

As perdas para os estados (3,2 p.p.), como vistas para os primeiros quatro anos da década de 1990, continuaram a se manifestar. A novidade consistiu na redução, depois de 1998, da PA dos municípios (0,5 p.p.), com destaque para a elevação da carga tributária total (6,2 p.p.). Assim, as reformas neoliberais tiveram maior peso sobre os governos subnacionais.

Como afirmaram Afonso e Araújo (2000), de 1988 a 1998, o volume próprio dos recursos municipais cresceu R\$ 9,7 bilhões, ou seja, algo em torno de 197%. Comparados com os estados e a União, o aumento médio anual para os municípios foi duas vezes maior que os primeiros e três vezes a segunda, devido à modernização fazendária, melhorias na avaliação imobiliária depois da estabilização econômica nas maiores cidades e mesmo o início da regulamentação e cobrança de tributos em pequenas cidades, todos esses avanços ainda insuficientes e muito desiguais (LEITE, 2011).

Quando se observa a participação dos entes federados sobre a RD, conforme a Tabela 10, a flutuação oscilou em menor proporção quando comparada à PA, com as transferências legais determinando certo padrão de equilíbrio nos índices de distribuição, em virtude principalmente da estabilização financeira depois do Plano Real. De 1995 a 2002, a União teve redução de 0,1 p.p.; os estados tiveram aumento de 0,4 p.p.; bem como os municípios perda de 0,3 p.p.

Tabela 10: Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 1995 a 2002

RD	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
União	57,2	56,1	56,2	56,2	57,0	56,7	56,4	57,1
Estados	26,2	27,6	27,7	26,6	26,0	26,4	27,1	26,6
Municípios	16,6	16,3	16,1	17,2	17,0	16,9	16,5	16,3
Carga tributária	29,4	29,1	29,6	29,6	31,7	32,7	34,0	35,6

Fonte: Para os anos de 1995 a 2000, Almeida (2005); para os anos de 2001 e 2002, SRF.

Elaboração do autor.

A Tabela 11 mostra a PA (% do total), dos principais tributos sobre a carga tributária, em 1999. O ICMS continuou a manter alta arrecadação, mais de 20% do total e sua soma com mais outros quatro tributos (IR, previdência social, COFINS⁸⁰ e FGTS), representou 70,46% da arrecadação total.

Tabela 11: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos sobre a carga tributária, em 1999

Principais Tributos	ICMS	IR	Prev.	COFINS	FGTS	IPi	PIS/PASEP	CSLL	Outros	Total
PA	21,98	17,87	15,35	9,99	5,64	5,27	3,07	2,19	18,64	100

Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

Conforme a Tabela 12, na comparação entre o crescimento sobre a participação relativa (% do total) dos impostos e das taxas com o da seguridade social, de 1995 a 2002, evidenciou-se o aumento de 4,47 p.p. para as segundas, em detrimento dos primeiros, que tiveram perdas de mesmo valor.

Tabela 12: Participação na Arrecadação (PA) de impostos/taxas e seguridade social (% do total), sobre a carga tributária, de 1995 a 2002

Tributos	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Impostos e taxas	68,22	67,15	65,36	66,77	65,44	63,18	63,19	63,75
Seguridade social	31,78	32,85	34,64	33,23	34,56	36,82	36,81	36,25

Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

Principalmente no que tange à União, a elevação dos recursos tributários cumulativos da seguridade social apresentou algumas conseqüências, como no caso da oscilação na arrecadação em momentos de crise econômica - que elevaram a necessidade de políticas públicas sociais -, pois as

⁸⁰ A COFINS teve sua alíquota aumentada de 2% para 3%, em 1999. Depois de recriada como contribuição social, em 1996, a CPMF atingiu a alíquota de 0,38% em 1999; renovada algumas vezes, foi extinta a partir de janeiro de 2008. A CSLL teve sua alíquota elevada de 8% para 12%, entre maio de 1999 e janeiro de 2000, e de 8% para 9%, a partir de fevereiro de 2000.

contribuições para a previdência, o FGTS e salário-educação são vinculadas à folha de pagamentos, provocando efeito disciplinador sobre os trabalhadores.

Isso contribuiu para prejudicar setores que dependem mais do trabalho, tecnologicamente menos avançados - mas que agrupam elevada massa salarial -, quando comparados com os mais desenvolvidos, já que o aumento de tecnologias tem demandado menor força humana de trabalho, fora o fato de que nesses locais, que geralmente pagam melhores salários, beneficiavam-se do limite de 20 salários-mínimos referentes à contribuição para a previdência social.

Ainda, o caráter regressivo da seguridade social incide com maior força sobre camadas mais pobres da população, por exemplo, no caso da previdência social, fazendo com que os trabalhadores de menor renda paguem proporcionalmente mais, com menores valores nos benefícios e por menos tempo, em boa medida pela debilidade das políticas sociais, já que morrem mais cedo e se aposentam mais tarde (LAURELL, 1997; PINTO, 2000).

Após a promulgação da EC nº 29/2000, com a subvinculação de 15% da receita dos governos subnacionais, resultante de impostos e transferências legais, para a saúde, os estados passaram a ter que gastar 37,0% e os municípios 40,0% de seus recursos com essa política pública e com a educação. Os índices deveriam ter sido atingidos até 2004, provocando menores desigualdades horizontais ao implantar políticas descentralizadas, que restringiram o poder de decisão desses governos com relação aos seus próprios recursos, dada a exigência da vinculação.

Por sua vez, tal fato não acontece em áreas como saneamento, habitação, infraestrutura urbana e transporte público, com menor influência da regulamentação federal (sem exigência constitucional) e maior autonomia municipal, mesmo que recebam transferências para realizar essas políticas sob a legislação e supervisão federais, em que “a produção e delimitação das funções governamentais passa no federalismo por um intrincado jogo de decisões compartilhadas pelos níveis de governo” (ABRUCIO, 2001, p. 99).

Quando analisado todo o gasto social da União no país, de 1995 a 2001, os investimentos foram insuficientes para atender toda demanda, com qualidade na oferta do serviço público, bem como houve pequena ação supletiva e redistributiva para os governos subnacionais (CASTRO, 2003).

Segundo o autor, aos estados coube a oferta direta de determinados serviços públicos e uma fraca coordenação regional, pois muitos municípios têm adotado os consórcios ou convênios como forma de cooperação governamental, ainda que em boa parte suas normas e regras tenham sido determinadas por nível de governo mais elevado. Os maiores valores das despesas federais com gastos sociais estiveram relacionados à previdência social (45,9%) e aos benefícios a servidores públicos (20,5%).

O incentivo às reformas neoliberais em parceria com os programas da Terceira Via, espelhada na noção de justiça social sob os paradigmas da social-democracia, com orientação das políticas

elaboradas por organismos internacionais, como o Banco Mundial e a ONU, inseriu temas como a participação, o diálogo, a fiscalização e o voluntarismo⁸¹ para referenciar as ações das políticas públicas dos diversos níveis de governo em países periféricos.

Como conseqüências, foram determinadas condições como, por exemplo, as parcerias entre o Estado e as organizações da sociedade civil para a liberação de empréstimos, no intuito de mobilizar as comunidades em torno de seus próprios problemas e desenvolver uma sociedade de economia mista.

A lógica do cidadão-cliente definiu a responsabilização (*accountability*) como maior eficiência na gestão pública, por meio do aumento da participação dos cidadãos organizados politicamente e das autoridades submissas às leis, permitindo a ampliação, legitimação e transparência (no orçamento, gasto e qualidade/avaliação dos serviços oferecidos) referentes aos espaços públicos.

O controle e acompanhamento, vertical e horizontal das instituições estatais permitiriam maior responsabilização do Estado. No primeiro, deveria haver ampliação do controle do governo federal sobre os governos subnacionais, mas essa tarefa seria dificultada pela grande quantidade de municípios; para o segundo, teria maior viabilidade com o controle dos Executivos por agências do Estado, a exemplo dos tribunais, segundo definições legais bem especificadas para o bom cumprimento das ações institucionais.

Além disso, fatores como o nível de desenvolvimento econômico e tamanho dos municípios, bem como socioculturais, entre eles a construção histórica de uma cultura política que mostre o grau de associação dos cidadãos relacionados às questões da sociedade civil, respaldadas pela “solidariedade, confiança e tolerância e por associações que reforçariam as estruturas sociais de cooperação” (KOLSLINSKI, 2000, p. 51), possibilitariam identificar a qualidade da governança (*governance*) e as possibilidades de executar políticas públicas descentralizadas.

Propôs-se que essas reformas deveriam ocorrer gradualmente, decretando mudanças que incrementariam na etapa anterior (*path dependence*) novas perspectivas de governança, reestruturando as instituições para que pudessem permitir ao governo federal delegar funções e implantar as políticas que concebia.

No final do século XX, os dados apresentados por Souza (2001a), ao citar Draibe (1999), mostraram o grau das desigualdades entre as regiões brasileiras, já que as regiões mais pobres tinham gastos *per capita* cerca de duas vezes menores do que as mais ricas, mesmo com os índices dessa despesa alcançando 30% do PIB para a região Nordeste, 22% para o Centro-Oeste, 19,5% para o Norte, 18,1% para o Sudeste e 17,8% para o Sul.

⁸¹ Pode-se citar como exemplo de voluntarismo, o programa Comunidade Solidária; de fiscalização, os Conselhos de Gestão Pública; além de participação, o Orçamento Participativo.

As diferenças na metodologia para se calcular o gasto social público anual fazem com que algumas instituições forneçam dados com variações importantes, quando apresentadas pelos distintos autores. Assim, podem-se encontrar dados que mostram tanto a redução quanto o aumento dos gastos públicos em determinado período.

Para Castro (2005), o gasto social público, de 1995 a 2002, aumentou 2,2 p.p., passando de 20,7% para 22,9% do PIB. Já para Guimarães (2004) e Vazquez (2003), apresentaram dados de que teria havido redução, respectivamente de 18,5% do PIB, em 1995, para 14,5%, em 2000, e de 17,25%, em 1995, para 14,17%, em 1998. No entanto, todos destacaram o crescimento das políticas focalizadas nas camadas populacionais mais carentes.

Como exemplos desses programas de distribuição de renda direto à população, iniciados ainda no final do primeiro mandato de FHC e início do segundo, citam-se os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil, Renda Mínima, Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação e Vale-Gás, que contribuíram para a diminuição da mortalidade infantil, aumento médio dos anos de instrução formal e escolarização líquida, além da redução no analfabetismo.

Mas os programas não contaram com recursos suficientes para atender às demandas, além de baixa capacidade administrativa em parcela significativa dos municípios que as executaram, forte clientelismo, baixo controle populacional e o excesso de poder no Executivo municipal.

Assim, a redução da concentração da renda não ocorreu, ao contrário, os 20% mais pobres da população que concentravam 2,00% da renda nacional, em 1990, passaram a 1,49%, em 2000, enquanto ocorreu elevação para os 10% mais ricos, de 53,20% para 56,45% (AMARAL, 2006; CARCANHOLO, 2010).

De 1999 a 2002, o governo FHC aprovou normas legislativas na área das finanças públicas, conforme previsto nos arts. 163 e 169 da CF/1988 - inclusive com a possibilidade de sua intervenção caso as regras não fossem cumpridas -, determinando que os estados e municípios criassem Fundos de combate à pobreza e vinculassem recursos para a saúde.

Dessa vez, colocaram-se limites para o gasto com os legislativos municipais e também com o pessoal ativo e inativo, além de estabelecer barreiras ao endividamento, crescimento dos gastos e fixar as regras e prazos para o pagamento dos precatórios (ARRETCHE, 2009). O governo federal, por meio do Ministério da Previdência e Assistência Social, incentivou os governos subnacionais a criarem Fundos previdenciários, no sentido de possibilitar maior transparência financeira.

Outro ponto importante que novamente voltou a tratar dos gastos com o funcionalismo foi a LRF, que definiu com maior precisão as questões de restrição orçamentária, endividamento público (mas não estabeleceu limites para o pagamento da dívida externa); propôs o planejamento como necessidade constante para a administração fiscal; maior acesso das informações para a sociedade;

bem como estabeleceu as competências e penalidades para todos os poderes, ou seja, restringiu principalmente a alocação de gastos dos estados e municípios.

A ação do BNDES na difusão dos preceitos básicos da LRF, aos governos subnacionais, permitiu impulsionar a modernização da esfera administrativa para que os requisitos da lei pudessem ser cumpridos.

Segundo Abrucio (2005), o sucesso da LRF teria sido maior no período FHC, caso o Conselho de Gestão Fiscal, previsto no seu art. 67, tivesse sido regularizado e gerado um fórum de discussão entre os níveis de governo, para ampliar a democratização das responsabilidades que ficaram majoritariamente a cargo da equipe econômica do governo e melhorar a governabilidade no país.

Havia alternativas, para Almeida (2005), que teriam permitido regulamentar os mecanismos fiscais em um sistema federativo, como os incentivos federais para que os governos subnacionais pudessem estabelecer suas próprias regras de responsabilidade fiscal, ao invés de aprovar uma reforma incompleta. A autora, ao citar Rezende e Afonso (2002), transcreve as principais características da LRF:

(...) a) limites para despesa com pessoal - a remuneração dos servidores públicos não poderá exceder 60% das receitas líquidas correntes; b) limites de endividamento – o Senado Federal deve aprovar a revisão dos limites presentes por proposta do Presidente da República; c) metas fiscais anuais – o planejamento orçamentário deve olhar para frente, estabelecendo metas fiscais por três anos consecutivos; d) provisão para despesas recorrentes – as autoridades públicas não podem tomar iniciativas que criem despesas futuras para mais de dois anos, sem indicar a fonte de financiamento ou cortes compensatórios de outras despesas; e) disposição especial para anos eleitorais – a lei proíbe governadores e prefeitos, que estão em seu último ano de mandato, antecipar receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, dar reajustes salariais ou contratar novos servidores públicos (IDEM, IBIDEM, p. 35).

Nos governos FHC, a Reforma Tributária, representada pela PEC nº 175/1995, não foi aprovada, em virtude das forças relacionadas aos interesses públicos e privados em disputa, pela diversidade das bases de sustentação do governo e ao momento pelo qual passava a economia brasileira, na tentativa de alcançar sua estabilização, já que uma reforma poderia prejudicar os objetivos.

A PEC nº 175/1995 esteve fundamentada em dois critérios, na sustentação dos mecanismos redistributivos (Fundos federais) entre os entes federados, conforme determinação da CF/1988 e em uma nova configuração do sistema tributário no país para diminuir o “Custo Brasil”, ou seja, uma economia interna que apresentasse crescimento e oferecesse os atrativos necessários para a multiplicação, principalmente dos grandes capitais (LEITE; CALDEIRA, 2008).

Os objetivos da reforma deveriam ser atingidos em curto, médio e longo prazo, mediante as disposições referentes ao capítulo do Sistema Tributário Nacional na CF/1988. No primeiro, curto

prazo, pretendia retirar encargos das exportações, dos investimentos de capital e reduzir as taxas dos negócios agropecuários, em que as perdas seriam compensadas pela criação de um Fundo especial, com duração de cinco anos.

Nos dois últimos, teriam que configurar um sistema tributário mais simples, combater a sonegação, diminuir o “Custo Brasil” e melhorar a distribuição territorial e social dos recursos tributários. Destaca-se na proposta do Executivo a criação do novo imposto para a circulação de mercadorias e serviços com duas alíquotas (federal e estadual), mediante o fim do IPI e a modificação do ICMS, que formariam imposto único (IDEM, IBIDEM).

A falta de equilíbrio no federalismo brasileiro, pouco eficiente e injusto nos critérios que determinam a competitividade do setor produtivo nacional entre estados produtores e consumidores, não permitiu a melhor distribuição dos recursos entre os entes federados e fatores como a excessiva tributação em cascata, guerra fiscal, os pesados encargos (sobretudo para as pequenas empresas) e o favorecimento aos grandes capitais industriais e especulativos, nacionais e internacionais, junto com a complexidade dos procedimentos jurídicos, entre outros, colaboraram para emperrar o processo.

Assim, o governo preferiu alterar a configuração tributária não pela reforma, mas por meio de legislação infraconstitucional, como a Lei Kandir e a LRF, além de MPs e leis ordinárias, tal qual a legislação do IR e criação do Simples, sem mexer na estrutura da seguridade social que teve importante participação na arrecadação da União.

Para tornar a tributação eficiente e mais justa, a Reforma Previdenciária deveria, para Loureiro e Abrucio (2004): 1) diminuir seu *déficit* constante; 2) a seguridade social caminharia para aliviar a produção de mercadorias, diminuindo seu caráter centralizador; 3) o estabelecimento da política de juros estável permitiria controlar a dívida pública no país; e 4) seria necessário compatibilizar a elevação da carga tributária e os gastos com as despesas públicas.

De acordo com Dain (2005), a Reforma Tributária teria que ampliar a participação do IR (cobrando mais de quem ganha mais) e reduzir o excesso de representação da tributação indireta. A PEC nº 175/1995 não propôs mudanças nos TBS (que possuem maior incidência sobre a PA da carga tributária), nem na seguridade social, considerada de “baixa qualidade” (VARSANO *et al.*, 1998, p. 35), ou na ampliação das alíquotas do IR de pessoas físicas, sobretudo para as grandes fortunas, aliviando os contribuintes com menor poder aquisitivo.

Para os Tributos de incidência cumulativa da seguridade social como a COFINS, o PIS e o PASEP, além da extinta CPMF, incidem sobre a receita, faturamento ou movimentação financeira, elevando-os e influenciando a capacidade da produção de mercadorias e o controle de preços dos produtos.

Ainda no primeiro ano do governo Lula, em 2003, a Reforma Tributária foi aprovada no Congresso Nacional, sem mexer na essência do esquema de arrecadação e divisão dos recursos tributários, que permitem ao país a manutenção de significativas desigualdades regionais e sociais, além de ter permitido a pequena participação das entidades civis organizadas no processo decisório.

As melhoras nos indicadores econômicos, provocadas principalmente pela maior estabilidade na economia mundial, somadas às políticas de distribuição de renda assistencialista, que tornaram os pobres menos pobres em um momento que os ricos ficaram mais ricos, e ao formato das negociações políticas, deram cara própria às questões fiscais no período Lula.

3.4 Federalismo fiscal no governo Lula

Passado o auge neoliberal dos anos de 1990, a primeira década do século XXI no país (e em alguns dos países latino-americanos, como Argentina e Chile), viu surgir no cenário intelectual da Ciência Política, uma nova corrente de discussão teórica nomeada de novo-desenvolvimentismo, que busca descrever e ainda propor alternativas para a condução da política e economia, novamente mesclando pontos dos paradigmas neoliberais e da Terceira Via, mas com características específicas.

Como alguns de seus principais pontos, destacam-se no novo-desenvolvimentismo a proposta de Estado forte (com maior atuação das empresas estatais, dos bancos oficiais e Fundos de pensão) e um mercado seguro favorável principalmente aos grandes capitais privados, além de um projeto nacional de crescimento econômico (aumento na capacidade de poupança e investimento) e reformas institucionais que pudessem melhorar os índices de distribuição de renda no país, diferentes, por exemplo, dos programas de renda mínima (BRESSER-PEREIRA, 2006; SICZÚ, 2007).

Caso tudo venha a ocorrer conforme as pretensões novo-desenvolvimentistas, o país seria alçado à condição de desenvolvido, colocado em nível semelhante aos atuais centros industriais, saindo da sua condição histórica de dominado, para a de dominador e conseqüentemente explorador daquelas nações e suas populações que se encontram em situação desfavorável dentro das regras competitivas do sistema capitalista.

As soluções para muitos dos problemas internos seriam alcançadas com sua transferência para outras regiões. O novo-desenvolvimentismo busca um Estado burguês complementar ao mercado, na ânsia de promover o bem-estar universal, sem a distinção de classes sociais, além de tentar mascarar seus conflitos antagônicos.

Assim, defende-se a equidade como igualdade de oportunidades, conquistadas também por meio de uma educação que permita ao indivíduo atuar com as competências necessárias nos processos produtivos competitivos ditados pelo capital, assemelhando-se às teorias neoclássicas do capital humano.

No plano teórico, o discurso novo-desenvolvimentista contrapõe a burguesia especulativa à burguesia produtiva, em que a primeira impediria a expansão do investimento na produção pela maior associação à especulação financeira, reduzindo a oferta de empregos e renda para os trabalhadores. Para controlar o capital, a política econômica deve adotar medidas como a “fixação da taxa de câmbio, a redução das taxas de juros, acúmulo de reservas internacionais, ampliação do crédito bancário e uma política fiscal expansionista” (CASTELO, 2010, p. 196).

A economia brasileira, direcionada em muitos aspectos pela continuidade de algumas políticas neoliberais, no governo Lula, esteve fortemente dependente das exportações e da obtenção de *superávits* primários, que saltaram da média anual de 3,5% do PIB, no segundo mandato de FHC, para 4,5% no primeiro governo Lula, com a responsabilidade de reduzir a vulnerabilidade externa do país (inclusive estabelecendo acordo com o FMI no final de 2003), garantir o pagamento dos juros das dívidas públicas e fugir às ameaças das crises cambiais (FIGUEIRAS *et al.*, 2010).

Subordinado ao desempenho dos ciclos do comércio internacional, sobretudo com a elevação na exportação de produtos com baixo valor agregado e importação de mercadorias tecnologicamente mais avançadas, com maior valor agregado, coloca-se em dúvida a possibilidade do crescimento econômico sustentável, pois o ajuste fiscal é feito com a contenção dos gastos sociais públicos e manutenção de altas taxas de ganhos privados.

Esse fenômeno foi fruto da menor instabilidade do mercado mundial no período, que aumentou a exportação de *commodities*, as quais constituem produtos de baixo nível tecnológico e pequeno valor adicionado por trabalhador, como as agropecuárias – soja, café e carne -, ou industriais – papel e celulose, siderurgia, derivados do petróleo, entre outros -, setores em que o país apresenta maior competitividade externa, favorecidos pela forte presença de países como a China e a Índia no comércio mundial, bem como à baixa da taxa de juros internacionais.

A expansão do mercado interno provocada pelo crescimento econômico permitiu diminuir as taxas de desemprego, elevar o consumo e os investimentos, mas a variação da remuneração para a grande maioria dos novos empregos estiveram na média de 2 a 3 salários mínimos (IDEM, IBIDEM).

Manteve-se ainda a estreita dependência tecnológica (por exemplo, no pagamento de *royalties*), financeira e cultural em relação aos países centrais, margeada pela restrita democracia interna, ampla exclusão social e cooptação dos movimentos sociais.

Além disso, as fortes disparidades entre os níveis de governo nas distintas regiões brasileiras acabam por favorecer os estados e municípios mais industrializados, que conseguem captar maior volume de recursos com as exportações.

A associação de forças entre capital e trabalho foi mantida, sem transformações significativas nos processos de trabalhos, muitos deles precarizados, pois houve a manutenção da terceirização, informalidade, contratação sem carteira, mão-de-obra barata, rotatividade do trabalho que tende a rebaixar o salário do trabalhador (impulsionada pelas crises econômicas, como a de 2008), assim como sindicatos com insuficiente mobilização dos trabalhadores.

Em parte, os encargos sobre os salários como previdência e direitos sociais (descanso semanal, férias, décimo terceiro) dificultam a contratação formal dos trabalhadores e colaboram com a manutenção do desemprego e da informalidade. A Reforma da Previdência em 2003, ao atingir parcelas populacionais com poder aquisitivo mais elevado, diminuiu os gastos com aposentadorias e pensões, os quais consomem a maior parte dos recursos públicos, depois da dívida pública.

Nos cinco primeiros meses do primeiro mandato Lula, as taxas de juros (SELIC) foram elevadas de 25,0%, em dezembro de 2002, para 26,5%, até maio de 2003, segundo dados fornecidos pelo Banco Central. Depois disso, quase que ininterruptamente, com algumas exceções, as taxas diminuíram (com o crédito elevado e mantendo a inflação sob controle) e alcançaram seu menor patamar de 8,75%, entre os meses de setembro de 2009 a maio de 2010, voltando a subir para 10,75%, em dezembro de 2010.

As taxas de juros internas foram reduzidas, mas a participação do capital especulativo aumentou na economia brasileira, como no caso do pagamento de juros da dívida pública, em parte, financiado com recursos do STB. O Banco Central continuou atuando no esquema de “flutuação suja” (CARCANHOLO, 2010, p. 115), ao comprar e vender moeda conversível no mercado, de modo a manter a flutuação da taxa de câmbio, conforme suas convicções, mais particulares do que públicas.

Ao capital rentista permaneceu também o amplo favorecimento, em meio às políticas compensatórias e assistencialistas – de acordo com as orientações do Banco Mundial para a distribuição de renda -, a exemplo do Programa Bolsa Família, que permitiram ainda a manutenção dos altos índices de concentração das riquezas no país, conciliando interesses conflitantes.

Depois do insucesso relacionado ao Programa Fome Zero, no começo do governo Lula, em 2003, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, em 2004, como substituição ao Ministério Extraordinário para a Segurança Alimentar e o Combate à Fome no Brasil, que lançou outro programa centralizando as políticas de transferência de renda como o Programa Bolsa Alimentação, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Auxílio Gás no Programa Bolsa Família, por meio da Lei nº 10.836/2004.

No final desse ano, o programa já tinha a adesão de 99,42% dos municípios brasileiros (5.533), beneficiando 6.571.842 famílias cuja renda *per capita* fosse inferior a R\$ 100,00, com o gasto anual de R\$ 5,3 bilhões (MARQUES; MENDES, 2006). Em 2010, as famílias atendidas chegaram a quase 13 milhões e os critérios de repasse dependiam da renda *per capita* (limitada a R\$ 140,00), do número de filhos e suas idades, com o valor podendo variar de R\$ 32,00 a R\$ 306,00. O gasto total do programa chegou a aproximadamente R\$ 13 bilhões.

A maior parte dos recursos recebidos pelos beneficiários foram gastos em alimentação e esse programa ajudou a estabelecer altos índices de popularidade para os governos Lula, compensando miseravelmente a extrema exploração pela qual é submetida grande parte da população brasileira. Mas como programa de governo e não de Estado, pode ou não acabar com a mudança presidencial.

Os dados das Finanças do Brasil (FINBRA), fornecidos pela STN, estimaram os gastos sociais públicos em 24,7% do PIB para o ano de 2009, crescimento de 1,8 p.p. quando comparado com 2002, conforme Castro (2005).

A elevação do salário mínimo e o efeito das políticas compensatórias provocaram impactos nos critérios que definem as condições de pobreza para os indivíduos no país, pois de 2002 a 2009, a taxa de pobreza (referente à renda *per capita* inferior a meio salário mínimo) diminuiu 18,8%, sobretudo nas maiores regiões metropolitanas e mesmo durante a crise de 2008-2009, quando entre os desempregados foi reduzida em 2,5% e o aumento do desemprego chegou a 16,5% (POCHMANN, 2009).

A renda dos 10% mais pobres, segundo Barros *et al.* (2010), entre 2001 e 2007, aumentou 7%, enquanto a média do país foi de 2,5% e a dos 10% mais ricos de 1%. Nesse período, a pobreza diminuiu em média 10 p.p., passando de 38,2% para 28,0%; a escolaridade média dos trabalhadores subiu quase dois anos, de 6,4 anos, em 1997, para 8,2 anos, em 2007.

Ainda segundo os autores, a renda do trabalho para os pobres contribuiu com 47% da renda *per capita* familiar, contra 33% daquela não derivada do trabalho, enquanto para os extremamente pobres⁸² houve inversão, em que a primeira contribuiu com 44% e a segunda com 38%.

Oliveira (2010b) contesta dados apresentados dessa forma e classifica-os como duvidosos. O autor não refuta o fato de ter havido melhorias para os beneficiados com os programas de distribuição de renda mínima, mas coloca a impossibilidade de determinar a desigualdade de renda tanto por fatores que subestimam os dados quanto pela dificuldade de medir as riquezas dos 10% mais ricos.

O segundo mandato de Lula estabeleceu o PAC (1 e 2) como determinante da nova política econômica, subsidiado por investimentos em infraestrutura, junto com uma política industrial que

⁸² O Banco Mundial define a extrema pobreza para aqueles que vivem com menos do que US\$ 1,25 [Paridade do Poder de Compra (PPC)] diários.

encontrou dificuldades na sua execução devido à crise de 2008. Sem a ampliação das atividades relacionadas aos setores produtivos, os investimentos despendidos são insuficientes para ampliar o desenvolvimento econômico de longo prazo.

Na parte relacionada aos investimentos governamentais, o Brasil é um dos países que menos aplicam recursos no setor - segundo os critérios estabelecidos pela Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) para 135 nações periféricas -, algo em torno de 2,19% do PIB para 2008. Além disso, parte das transferências para o financiamento não chega a ser investida em obras, graças às artimanhas político-eleitorais que se tornam mais importantes do que os interesses públicos nacionais (AFONSO; JUNQUEIRA, 2009).

O crescimento da dívida pública teve, essencialmente a interna, aumentada sua participação de aproximadamente 17% do PIB, em 1991, para 60% do PIB, em 2010. Essas dívidas se constituem no principal mecanismo para valorizar constantemente os capitais rentistas, aprofundando as distâncias entre os benefícios concedidos ao setor bancário-financeiro e a necessidade de investimento de longo prazo nos setores públicos e privados.

A dívida externa, inclusa a privada, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida (em seu endereço eletrônico), que se manteve na casa dos R\$ 240 bilhões, de 1999 a 2002, depois de chegar a menos de R\$ 200 bilhões, em 2005, voltou a crescer e atingiu R\$ 350 bilhões, em 2010. Para a dívida interna, o aumento foi mais significativo, pois saiu de aproximadamente R\$ 150 bilhões, em 1994, para mais de R\$ 2.000 bilhões, em 2010.

Ainda sob altas taxas de juros, retirou-se da economia brasileira aproximadamente 8% do PIB, de 2003 a 2010 (próximos aos 7,9% do período FHC), os quais foram direcionados aos especuladores nacionais e internacionais, por meio do pagamento de juros da dívida pública e dos investimentos em Fundos financeiros. Somados às amortizações e refinanciamento da dívida, os valores sobem para algo em torno de 15% a 20% do PIB (CASTELO, 2010; FONTES, 2010).

As políticas instaladas para gerar elevados *superávits* primários continuaram também a aumentar a carga tributária e participação da seguridade social no total da receita arrecadada. Como no governo anterior, os recursos tributários ainda estiveram relacionados muito mais ao pagamento da dívida pública, que favoreceram principalmente as elites econômicas internas e externas, do que com os gastos associados aos serviços públicos como educação, saúde e infraestrutura.

De acordo com Silva e Caldeira (2008, p. 75), destacam-se cinco características que marcaram a discussão federativa da Reforma Tributária, como “as Cartas de Cuiabá, Maceió e, por fim, de Brasília, a articulação dos governadores do PSDB, a articulação dos prefeitos juntamente com os governadores dos Estados mais ricos da federação”.

Mesmo com o aparente consenso entre os estados e a União, a Reforma Tributária esteve marcada por acirrados embates pela distribuição dos recursos tributários, tanto verticais quanto horizontais. Esses originaram a formação de interesses regionais entre governadores e prefeitos e os interesses econômicos ou partidários entre estados com maior e menor desenvolvimento; aqueles criaram disputas entre o governo federal e os governos subnacionais pela redistribuição dos recursos.

Acrescente-se a essas duas clivagens, a desencadeada dentro do Executivo federal, entre o Ministro da Casa Civil, à época José Dirceu, mais próximo das reivindicações dos governadores, e o Ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, mais preocupado com as repercussões internacionais com as possíveis perdas financeiras da União.

A principal proposta da reforma constava da unificação do ICMS, em 2004, ao diminuir o número de alíquotas de 44 para 5, determinadas pelo Senado com o consentimento de 60% do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), a qual, também, promoveria o fim da guerra fiscal, já que os estados não poderiam mais oferecer isenções desse imposto para atrair indústrias.

Mas esse ponto não foi aprovado e os principais destaques da Reforma Tributária consistiram na distribuição de 25% da CIDE⁸³ - cobrada sobre a venda de combustíveis -, para os estados (18,75%) e municípios (6,25%), a partir de 2004, além de prorrogar a DRU até 2007 e manter a CPMF com alíquota de 0,38%.

Soma-se a isso, que o ITR se tornou progressivo e sua arrecadação e administração puderam ser transferidas para qualquer município que o desejasse, mantendo a competência da União para instituí-lo. A fixação das alíquotas do IPVA foi atribuída ao Senado, limitando a autonomia dos estados sobre o tributo. Também houve a criação, por LC, de um imposto único nacional para micro e pequenas empresas (Super Simples ou Simples Nacional), unificando a tributação de empresas com faturamento anual que varie de R\$ 240 mil a R\$ 2,4 milhões (BRAMI-CELENTANO; CARVALHO, 2007).

Os critérios que pudessem levar à melhor distribuição de renda, ao desenvolvimento econômico com maior autonomia e mesmo à própria reforma não foram estabelecidos com a Reforma Tributária de 2003.

A LRF, tão criticada pelo PT no governo FHC, não sofreu nenhuma modificação ou incremento no que diz respeito aos seus fundamentos básicos, por dois fatores: 1) não se deu início a um processo de mudanças graduais continuadas; e 2) a expectativa ou incerteza de perdas dos recursos acabaram por vigorar entre os entes federados (VARSAÑO *et al.*, 1998).

Para melhorar a receita e eficiência das empresas, pretendeu-se elevar os incentivos fiscais. Também foram estabelecidas medidas progressivas para os TP, como o ITR, que tem baixa incidência

⁸³ Criada por meio da EC nº 33/2001.

sobre o total arrecadado, fora o fato de que as poucas conquistas referentes à distribuição, como a desoneração tributária sobre alguns produtos pertencentes à cesta básica, tornaram-se insignificantes diante dos altos juros pagos com a dívida pública (interna e externa).

De acordo com a Tabela 13, de 2003 a 2010, a PA dos entes federados sobre a carga tributária se manteve relativamente inalterada para a União, com aumento de 0,3 p.p e 0,4 p.p. para os municípios.

Tabela 13: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 2003 a 2010

PA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
União	69,4	69,7	70,0	70,0	70,5	70,1	69,8	69,7
Estados	26,2	26,1	25,8	25,7	24,9	25,4	25,6	25,5
Municípios	4,4	4,2	4,2	4,3	4,6	4,5	4,6	4,8
Carga tributária	34,9	35,9	37,4	33,4	34,0	34,1	33,1	33,6

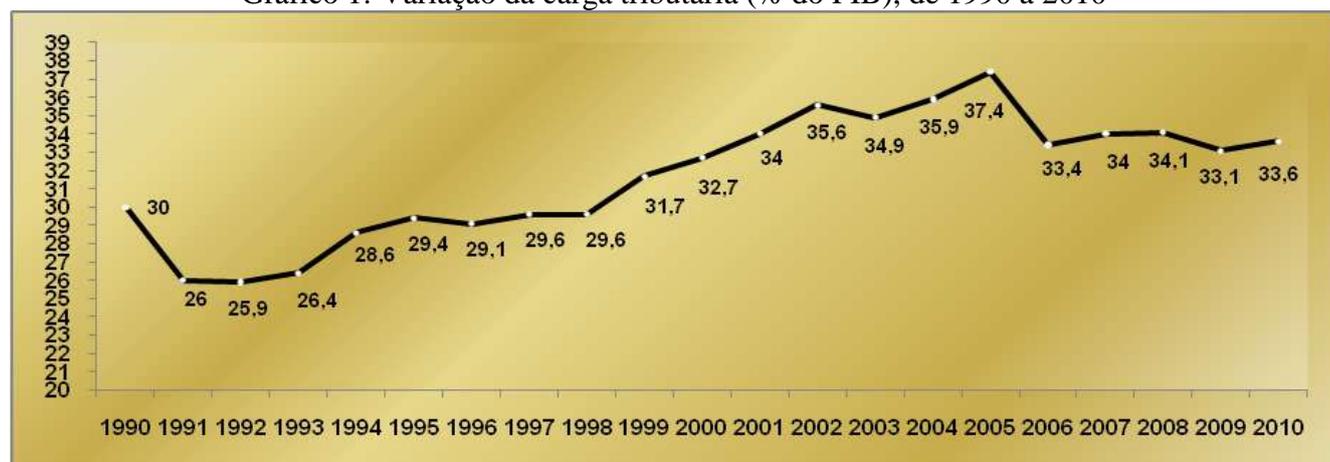
Fonte: SRF, para os anos de 2003-2005 e 2009-2010; <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf>, para os anos de 2006-2007 e Dorneles (2010), para o ano de 2008.

Elaboração do autor.

Para os estados, a PA diminuiu 0,7 p.p. Apesar de a carga tributária ter alcançado 37,4% do PIB, em 2005, nos anos seguintes, manteve-se entre 33% e 34% do PIB.

Segundo o Gráfico 1, nas décadas de 1990 e 2000, mas com destaque para o período posterior à estabilização da economia com o Real, evidenciou-se o crescimento de 3,6 p.p. na carga tributária, que ocorreu principalmente pela elevação na arrecadação da seguridade social.

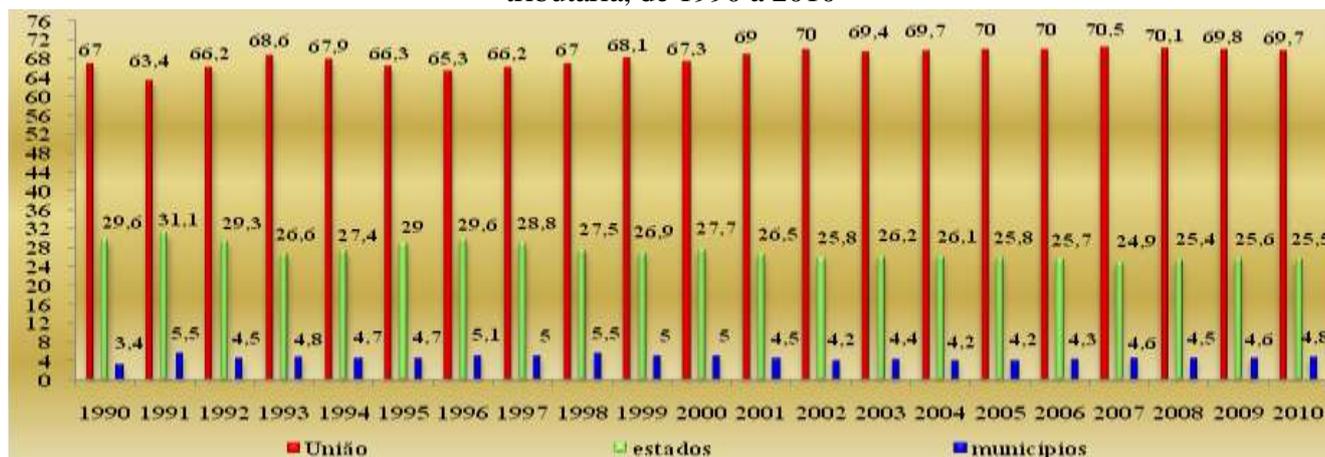
Gráfico 1: Variação da carga tributária (% do PIB), de 1990 a 2010



Fonte: Almeida (2005); SRF, para os anos de 2003-2005 e 2009-2010; <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf>, para os anos de 2006-2007; Dorneles (2010), para o ano de 2008.

Conforme o Gráfico 2, a PA sobre a carga tributária para os entes federados, de 1990 a 2010 (% do total), teve aumento médio para a União de 0,7 p.p., e para os municípios, de 1,4 p.p.

Gráfico 2: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária, de 1990 a 2010



Fonte: Almeida (2005); SRF, para os anos de 2003-2005 e 2009-2010; <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf> para os anos de 2006-2007; Dorneles (2010), para o ano de 2008.

Aos estados, cujas perdas foram de 4,1 p.p., coube pagar os ganhos fiscais dos outros entes federados, depois dos benefícios conquistados na década de 1980, tanto para a PA quanto para a RD.

A participação dos entes federados na RD sobre a arrecadação da carga tributária, de 2003 a 2010, segundo a Tabela 14, continuou a crescer para os municípios (2,0 p.p.).

Tabela 14: Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária (% do PIB), de 2003 a 2010

RD	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
União	57,4	58,2	57,9	57,3	58,1	57,0	56,2	56,9
Estados	26,4	25,7	25,8	25,9	25,3	25,1	25,3	24,9
Municípios	16,2	16,1	16,3	16,8	16,6	17,9	18,5	18,2
Carga tributária	34,9	35,9	37,4	33,4	34,0	34,1	33,1	33,6

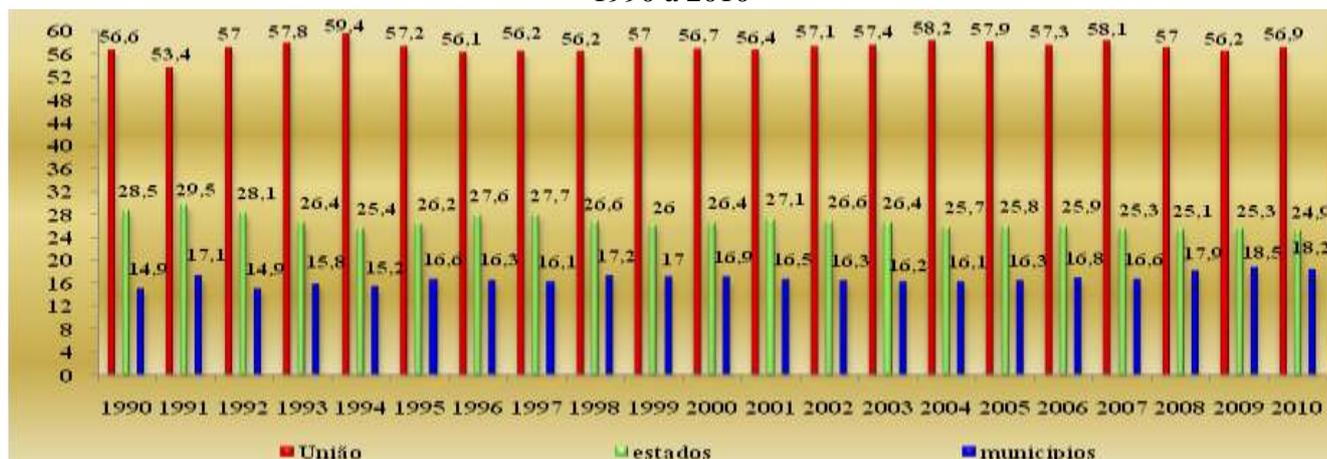
Fonte: www.receita.fazenda.gov.br, para os anos de 2003-2005 e 2009-2010; <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf>, para os anos de 2006-2007 e Dorneles (2010), para o ano de 2008.

Elaboração do autor.

A União tendeu a manter sua participação relativamente constante (como ocorreu com a PA), na casa dos 56% a 58% do PIB, com redução de 0,5 p.p. Para os estados, as perdas alcançaram aproximadamente 1,5 p.p.

Conforme o Gráfico 3, os arranjos do sistema de transferências dos recursos na arrecadação tributária estabeleceram um patamar quase constante para a participação da União sobre a RD, de 1990 a 2010, em que apresentou aumento de 0,3 p.p. e se manteve na casa dos 57,0%.

Gráfico 3: Receita Disponível (RD), em % do total, dos entes federados sobre a carga tributária, de 1990 a 2010



Fonte: Almeida (2005); SRF, para os anos de 2003-2005 e 2009-2010; <http://portal.cnm.org.br/sites/9000/9070/Estudos/Financas/EstudoBoloTributario.pdf> para os anos de 2006-2007; Dorneles (2010), para o ano de 2008.

Elaboração do autor.

Os estados tiveram perdas de 3,6 p.p., os quais pagaram, em parte, o crescimento das receitas disponíveis para os municípios, cujos ganhos alcançaram 3,3 p.p.

Segundo o Gráfico 4, de 1990 a 2010, prevaleceu a maior PA (% do total) sobre a carga tributária, principalmente dos TBS (mesmo que com a redução de 0,49 p.p.).

Gráfico 4: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, sobre a carga tributária das principais bases de incidência, de 1990 a 2010



Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

Os TMO tiveram aumento de 0,87 p.p., enquanto os TR somaram perdas de 1,32 p.p. Já os TP, de menor incidência sobre o bolo fiscal, aumentaram 2,56 p.p.

Com relação aos outros dados apresentados neste trabalho para essa categoria de análise, fornecidos pela SRF, houve modificação no que diz respeito à inserção dos Tributos sobre Transações

Financeiras, na década de 2000, que incluem os Tributos sobre Débitos e Créditos Bancários e outros tributos, substituindo o TCE ao colocar o II na base de arrecadação dos TBS. Pela pequena PA desse imposto sobre o total da receita referente à sua base de incidência, não houve incremento significativo que pudesse estabelecer maiores ganhos.

A Tabela 15 mostra a PA dos principais tributos sobre a carga tributária em 2010. O ICMS continuou a apresentar a maior PA sobre a carga tributária, com mais de 20% do total, seguido pelo IR e pela Contribuição para a Previdência.

Tabela 15: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos sobre a carga tributária, em 2010

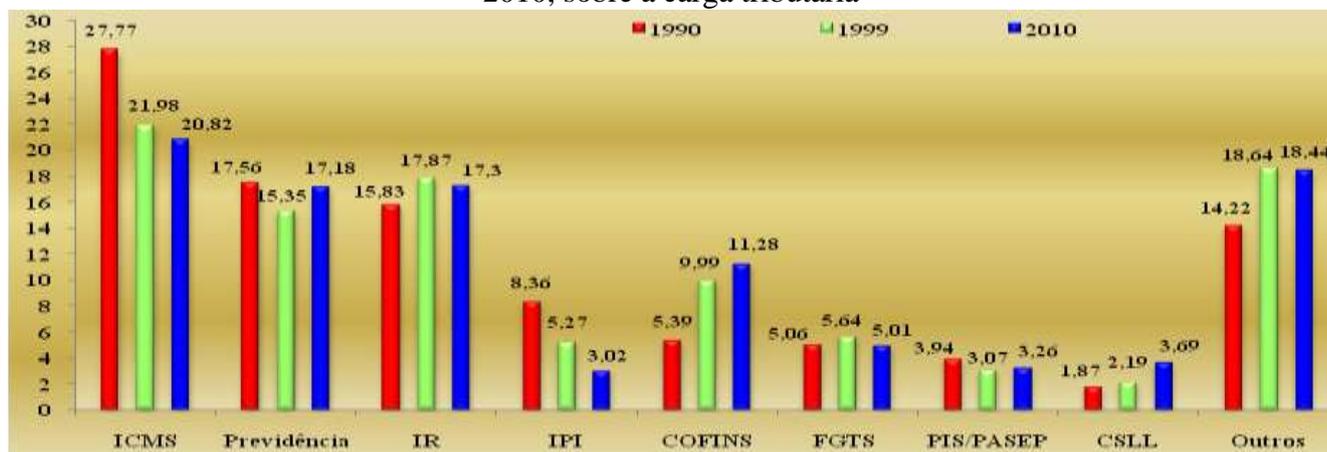
Principais Tributos	ICMS	IR	Prev.	COFINS	FGTS	IPI	PIS/PASEP	CSLL	Outros	Total
PA	20,82	17,30	17,18	11,28	5,01	3,02	3,26	3,69	18,44	100

Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

De acordo com o Gráfico 5, de 1990 a 2010, evidenciou-se a redução para a PA de tributos indiretos e não-cumulativos sobre bens e serviços, de 6,95 p.p. para o ICMS e de 5,34 p.p. para o IPI.

Gráfico 5: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, dos principais tributos do STB, de 1990 a 2010, sobre a carga tributária



Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

Também foi evidenciada a elevação de 1,47 p.p. no IR, tributo direto e não cumulativo sobre a renda, considerado de melhor qualidade⁸⁴. Para tributos indiretos, cumulativos e de baixa qualidade,

⁸⁴ Segundo Torres *et al.* (2003), o crescimento ocorreu graças ao Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), bem como pelo número de contribuintes que aumentou para o Imposto de Renda de Pessoas Físicas (IRPF), principalmente para os que menos contribuem e são mais sobrecarregados.

relacionados à seguridade social, como a COFINS e a CSLL - recursos retidos pela União e que tem maior autonomia de negociação política para o estabelecimento das despesas nas regras do jogo federativo -, houve incremento de 5,89 p.p. e 1,82 p.p.

De acordo com a Tabela 16, pelo aumento da incidência da COFINS (com elevação das alíquotas e tributação sobre as importações), do PIS/PASEP, da CSLL, das contribuições para a previdência e do FGTS, junto com a ampliação da CIDE, o crescimento da seguridade social atingiu seu maior valor em 2007 (39,07% da carga tributária total), aumentando em 1,95 p.p. em relação a 2002, mas voltou à casa dos 36%-37%, depois da crise econômica de 2008, até 2010.

Tabela 16: Participação na Arrecadação (PA) da carga tributária para impostos/taxas e seguridade social (% do total), de 2003 a 2010

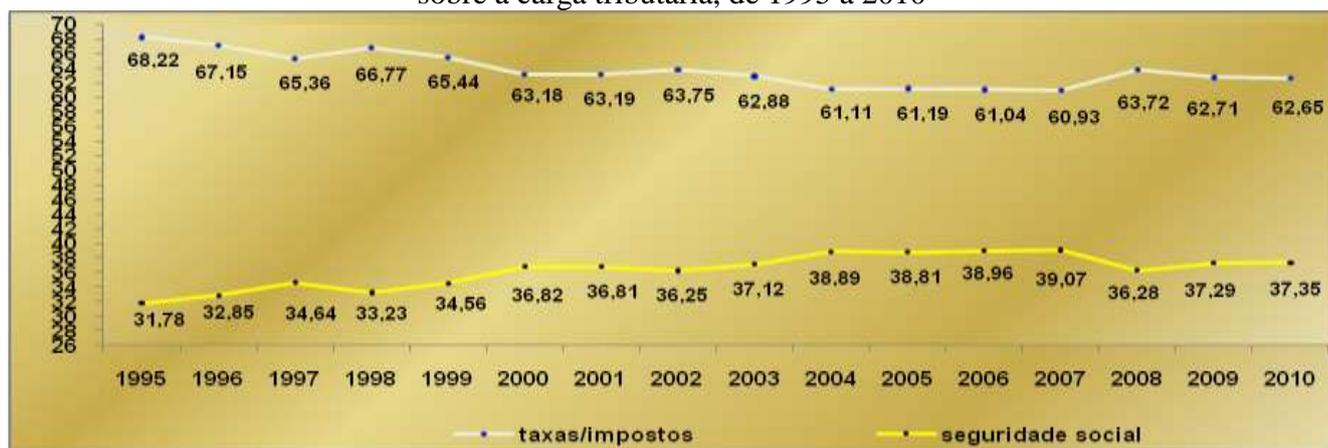
Tributos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Impostos e taxas	62,88	61,11	61,19	61,04	60,93	63,72	62,71	62,65
Seguridade social	37,12	38,89	38,81	38,96	39,07	36,28	37,29	37,35

Fonte: SRF.

Elaboração do autor.

No período que compreende os quatro últimos governos presidenciais, de 1995 a 2010, segundo o Gráfico 6, a redução da PA das taxas e dos impostos sobre o total da carga tributária, chegou a 5,57 p.p., enquanto a seguridade social conseguiu aumento de mesmo valor.

Gráfico 6: Participação na Arrecadação (PA), em % do total, das taxas/impostos e seguridade social sobre a carga tributária, de 1995 a 2010



Fonte: SRF.

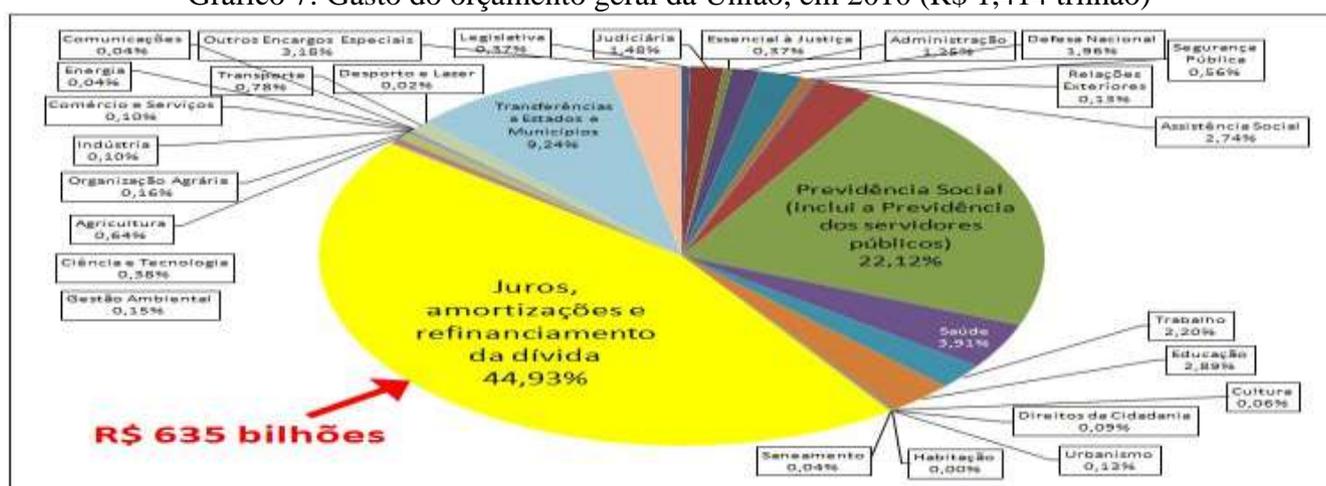
Elaboração do autor.

Os dados demonstraram a centralização da União para legislar e arrecadar os recursos, manter estável sua PA e na RD, bem como transferir para os municípios - junto com as perdas fiscais dos estados -, os ganhos obtidos por esses governos depois das transferências legais.

Após a Reforma Tributária de 2003, as modificações sobre a estrutura tributária brasileira permitiram, entre outros: 1) a permanência da elevada tributação indireta, que incide com maior peso sobre os trabalhadores quanto menor for seu poder econômico, tornando-se menos transparente aos contribuintes; 2) a mal explorada arrecadação do IR (cuja maior parte provém de pessoas jurídicas); 3) baixa incidência sobre o total da carga tributária dos TP; 4) grande carga de sonegação fiscal e corrupção; e 5) elevado pagamento dos juros da dívida pública.

O Gráfico 7 permite constatar como os recursos públicos, no caso, para a RD da União, que em 2010 atingiu R\$ 1,414 trilhão, aproximadamente 57,0% do PIB arrecadado, dão prioridade para o gasto com juros, amortizações e refinanciamento da dívida, o qual consumiu 44,93% do total, mais do que o dobro do gasto com previdência social, a segunda maior despesa. Com relação à educação (2,89%), os gastos foram 1.454,67% menores do que aqueles com a dívida pública.

Gráfico 7: Gasto do orçamento geral da União, em 2010 (R\$ 1,414 trilhão)



Fonte: SIAFI - Banco de Dados Access p/ download (execução do Orçamento da União) – Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2010mdb.EXE>. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida.

A PEC nº 233/2008, tentou novamente modificar o STB. Entre algumas de suas principais medidas, constava a simplificação do sistema tributário federal - por meio da criação do Imposto sobre Valor Agregado, em âmbito federal -, formação de uma única contribuição social com a união da CIDE-combustível, COFINS e do PIS, além de novos mecanismos de repartição da receita tributária.

Além disso, incentivou a criação de um ICMS com legislação única, alíquotas uniformes e cobradas no estado para onde o produto fosse destinado, a desoneração da folha de pagamento das empresas, o fim da contribuição do salário-educação e de parte da contribuição patronal para a previdência social, além da incorporação da CSLL ao IR das pessoas jurídicas.

Para o FPM, propôs-se a mudança da sua base de cálculo, de 23,5% para 9,7%, incorporando o IOF e algumas contribuições federais, que no final não aumentariam a quantidade de recursos do

Fundo. No entanto, poderiam reduzi-los, caso houvesse a desoneração das contribuições sociais, ainda que o mesmo valor fosse acrescentado sobre os impostos. Assim, as perdas seriam de 13,8% (23,5% menos 9,7%), mas a União manteria a mesma arrecadação (BREMAEKER, 2010).

Muitos pontos que foram aprovados na Reforma Tributária de 2003, mas não executados, voltaram à discussão com a PEC nº 233/2008, demonstrando a ineficiência de uma reforma que já era tida como incompleta e não reformou, mas apenas modificou o STB, sem introduzir mudanças graduais e continuadas que possam melhorar a qualidade da tributação no país.

O STB se tornou complexo, mais racional e desde a segunda metade dos anos de 1990 tem passado por intensa modernização tecnológica e administrativa. Contudo, tributos ruins e de baixa qualidade tem elevada participação na arrecadação, como os indiretos, sejam eles cumulativos, principalmente aqueles centralizados pela União e que nas duas últimas décadas tiveram ampliadas sua PA da carga tributária, onerando as exportações e os bens de capitais; ou não-cumulativos, os quais experimentaram perdas com, por exemplo, o principal tributo na arrecadação da carga tributária.

A tributação sobre a renda (mesmo com elevação da PA do IR, nas duas últimas décadas) e patrimônio (apesar do expressivo crescimento, ainda de baixa incidência sobre o total arrecadado), colocou o país com um sistema tributário de pouca transparência e favorável aos grandes capitais, pois a maior incidência indireta de tributos sobrecarregou os trabalhadores de menor renda e tornou pouco transparente o sistema.

A disputa pelo acesso à tomada de decisões ainda mantém forte poder centralizador de competências e receitas pelo governo federal, limitando a valorização dos governos subnacionais e a participação cidadã. As reformas tributárias, depois de 1988, não iniciaram um processo de mudança que estivesse levando o sistema a ser guiado pela ampliação da justiça.

Exigiram-se transformações também pelas novas regras da economia mundial, diante da construção de melhores competências para competir em mercados de capitais maiores e diversificados, mas sob a lógica da dependência, que favorece os países centrais em detrimento dos periféricos.

Prevaleceu em caráter acentuado no Brasil, em períodos de crise ou de crescimento econômico, o favorecimento à multiplicação e concentração da riqueza produzida. A longa espera para a legitimação de um governo dito de esquerda, que pouco conseguiu mexer nas amarras das desigualdades sociais históricas, permite pensar que mudanças na estrutura em sociedades dependentes e com baixo grau de conscientização política, independem da figura de um líder, partido ou de uma equipe de governo, mas estão atreladas ao funcionamento do sistema capitalista em âmbito mundial.

Pretendeu-se, até aqui, levantar alguns pontos sobre o federalismo e suas características para o Brasil, tendo em conta questões políticas e econômicas. Nas duas últimas décadas, as mudanças nas relações federativas promoveram importantes rearranjos na organização social, fundamentais para que

se possa melhor compreender os mecanismos que determinam a operacionalização da educação no país, particularmente no seu financiamento para a educação básica, assunto a ser explorado nos próximos capítulos.

Capítulo 4: Federalismo e financiamento da educação básica pública no Brasil nas décadas de 1990 e 2000

O crescimento das matrículas na educação básica nos anos de 1970 e 1980 permitiu a ampliação das instituições educacionais. A educação deveria proporcionar requisitos suficientes para permitir a melhor integração do indivíduo com as transformações e o acesso à modernização social, subsidiada por preceitos técnicos para a formação humana no sistema capitalista, pautada nas relações entre mercado e trabalho, para permitir a inserção das massas de trabalhadores que conseguem emprego, no rol das relações capitalistas dependentes.

Nas duas décadas posteriores, a exigência de modernização social para ampliar as relações capitalistas e a produção econômica levaria à necessidade de elevar os índices médios de escolarização dos indivíduos. Os ditames dos organismos internacionais para os países periféricos, em primeiro lugar, recomendaram a universalização do ensino fundamental, e posteriormente, sua ampliação para toda a educação básica.

O Brasil adotou essas medidas e os esforços puderam ser observados, também, na legislação educacional de interesse federativo que tramitou no Congresso Nacional, sob a preponderância do Executivo, bem como de seus projetos e planos, apesar do relevante crescimento relacionado à participação cidadã e dos movimentos sociais na luta pelas melhorias educacionais.

Além da CF/1988, do Plano Decenal de Educação (1993) e da LDB/1996, escolheu-se o Plano Nacional de Educação (PNE), de 2001, e o Plano de Desenvolvimento da Educação, de 2007, para tratar do financiamento da educação básica pública nos anos de 1990 e 2000. Antes de abordar as questões pertinentes aos temas, faz-se uma apresentação para o financiamento da educação básica no período militar.

4.1 O processo de descentralização do financiamento da educação básica pública

No art. 156 da Constituição de 1934, a transferência legal dos recursos públicos determinou a aplicação de pelo menos 10% da receita resultante de impostos para a União (dos quais, no mínimo 20% destinado ao ensino em zonas rurais) e os municípios, bem como pelo menos 20% para os estados e o Distrito Federal, na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Já no art. 157, designava a formação de Fundos especiais para a União, os estados, o Distrito federal e os municípios compostos, conforme o § 1º, por dotações orçamentárias mais doações, percentual sobre a venda de terras públicas, taxas especiais, além de outros recursos, que deveriam ser aplicados em obras educativas, mediante lei, ou, de acordo com o § 2º, em auxílios para alunos pertencentes às famílias de baixa renda, como no caso do fornecimento de material escolar, bolsas de estudo, alimentação, saúde (médica/odontológica) e vilegiaturas.

As transferências legais para a educação foram retiradas com a Constituição de 1937, retornando com o Decreto-Lei nº 4.958/1942, por meio do Fundo Nacional do Ensino Primário. Os estados que aplicassem no mínimo 15% da receita resultante de impostos no ensino primário a partir daquele ano, cumprindo as metas para chegar aos 20%, em cinco anos, receberiam assistência técnica e financeira da União para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino.

Convênios similares deveriam ser realizados pelos estados com seus municípios, caso esses aplicassem 10% da receita resultante de impostos no ensino primário, devendo chegar a 15%, em cinco anos.

Pela Constituição de 1946, no seu art. 169, mantiveram-se as alíquotas de vinculação para a União, os estados e o Distrito Federal de acordo com a Constituição de 1934, mas aumentando para os municípios, de no mínimo 10%, para no mínimo 20%, a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A Lei nº 4.024/1961, no art. 92, elevou as alíquotas para, no mínimo, 12% para a União e 20% para os demais níveis de governo.

A Constituição de 1967, no regime militar, retirou novamente a vinculação para as transferências legais dos recursos de impostos relacionados à educação, restabelecida com a EC nº 1/1969, apenas para os municípios, segundo o art. 15 (§ 3º, f), em pelo menos 20% para o ensino primário, mantida pela Lei nº 5.692/1971, que acrescentava ao parágrafo único do art. 59, a aplicação de pelo menos 20% do FPM no financiamento do ensino de 1º grau⁸⁵.

Com ou sem a vinculação constitucional, a descentralização da educação básica para os governos subnacionais⁸⁶ exigiu elevada soma de recursos, ainda que insuficiente para atender às demandas. No

⁸⁵ Segundo a LDB/1961, no art. 26, o ensino primário deveria ser ministrado em, no mínimo, quatro séries anuais, obrigatório a partir dos 7 anos de idade (art. 27), como parte do ensino de grau primário, que incluía também o ensino pré-primário. Com a Lei nº 5.692/1971, o ensino de 1º grau passou a ter duração de 8 anos e obrigatoriedade a partir dos 7 anos de idade, mantida na CF/1988, por meio do ensino fundamental, que o colocou como direito público subjetivo (art. 208, § 1º), ou seja, deve ser oferecido pela instituição pública, de acordo com a demanda, cabendo penalidades à autoridade competente no descumprimento da Constituição. A LDB/1996, no art. 32, definiu os objetivos do ensino fundamental para a formação básica do cidadão; mudou-se sua duração para nove anos, em que a matrícula passou a ser obrigatória a partir dos seis anos de idade, por meio da Lei nº 11.274/2006; a obrigatoriedade foi estendida dos 4 aos 17 anos, com a EC nº 59/2009, por meio de implantação progressiva, até 2016, nos termos do PNE, inclusive com a colaboração técnica e financeira da União.

⁸⁶ Fávero (2003) remonta para o período do Império no Brasil, com o Ato Adicional de 1834, a descentralização dos primeiros anos de escolarização para as províncias e depois para os estados, com a Constituição de 1891, na República

regime militar, foi ampliada e desenvolvida a capacidade administrativa governamental para o atendimento das necessidades educacionais, em um período de centralização por parte da União, com favorecimento ao setor privado de ensino, entre outros, por meio de isenções fiscais e do crescimento das bolsas de estudo, presenciais ou fantasmas.

Mesmo com a EC nº 24/1983 (promulgada no mesmo dia da EC nº 23, a qual elevou as alíquotas do FPE e FPM, ainda no regime militar), conhecida como Emenda Calmon, que determinou o retorno da vinculação percentual das transferências legais na receita de impostos para a educação, em 13% para a União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios, sua aplicação sobre o orçamento só chegou a ocorrer em 1986, após a aprovação da Lei nº 7.348/1985, que regulamentou a vinculação dos recursos relacionados à educação pelos entes federados.

No período da Nova República, após a promulgação da CF/1988, no art. 212, estabeleceram-se os percentuais na vinculação dos recursos para as transferências legais de 18% para a União e 25% para os estados, o Distrito Federal e os municípios da receita resultante de impostos, a serem aplicados na MDE. As fontes de recursos para a educação consideraram a receita própria de impostos dos entes federados, receita de transferências legais e negociadas, o salário-educação e outros recursos orçamentários (como no caso dos empréstimos externos).

O Quadro 6 sintetiza a transferência legal de recursos para a educação, por meio da disposição legal e a vinculação por nível de governo, depois de 1930, no Brasil.

Quadro 6: Vinculação de recursos para a educação, segundo os percentuais atribuídos aos níveis de governo, conforme o dispositivo legal no Brasil

Ano	Disposição legal	Vinculação por nível de governo		
		União	Estados/DF	Municípios
1934	Constituição de 1934	10%	20%	10%
1937	Constituição de 1937	-	-	-
1942	Decreto-Lei nº 4.958	-	15 a 20% ³	10 a 15% ³
1946	Constituição de 1946	10%	20%	20%
1961	Lei nº 4.024, de 1961	12%	20%	20%
1967	Constituição de 1967	-	-	-
1969	EC nº 1 ¹	-	-	20%
1971	Lei nº 5.692 ¹	-	-	20%
1983	EC nº 24	13%	25%	25%
1988	CF de 88 ²	18%	25%	25%

(1) Na emenda e na lei, menciona-se receita tributária e não de impostos; (2) alterada pela EC nº 14/1996, pela EC nº 53/2006 e pelos FSE/FEF/DRU; (3) crescimento de 1% a partir daquele ano até atingir 20% e 15% em cinco anos.

Fonte: Oliveira (2001).

federativa. Durante o período militar, continuou-se o incentivo aos governos subnacionais para ampliarem a oferta do ensino de 1º grau, mesmo com a pequena participação da União no seu financiamento (SAVIANI, 1999).

A vinculação dos recursos para a educação, por meio das transferências legais, nem sempre garantiu sua efetiva aplicação. Distorções no gasto dos recursos públicos, muitas vezes não permitiram que as prestações de contas pudessem comprovar o que foi disposto na legislação, mas sua existência passou a demandar maior responsabilidade dos entes federados e também dos cidadãos, com vistas à manutenção e desenvolvimento dos serviços educacionais.

O CF /1988 buscou coibir ações que vinham comprometendo o montante de recursos destinados à educação, entre outros, ao estabelecer que a parcela do imposto transferido não se constituiria em receita do governo que a transferisse (art. 212), impedindo a prática da dupla contagem dos recursos que indicavam a aplicação de gastos onde não haviam ocorrido.

A ausência da vinculação legal, com exceção para os municípios durante o regime militar, não impediu que os gastos com educação crescessem em relação ao PIB, que passou de 1,60%, em 1964, para 2,43%, em 1984, tendo atingido 3,11%, em 1972 (MADURO JÚNIOR, 2007). No entanto, o processo ocorreu sem uma política de integração entre os entes federados, principalmente na oferta do ensino de 1º grau, em rápida expansão, de competência dos governos subnacionais e com baixa complementação da União.

No regime militar, evidenciou-se a tendência da municipalização desse nível (etapa) de ensino, ainda não muito expressiva, elevada em 6,3 p.p. para os municípios, no que diz respeito à participação nas matrículas, que passou de 24,7%, em 1964, para 31,0%, em 1984; enquanto os estados tiveram perdas de 6,7 p.p., saindo de 63,0% para 56,3% (ARAÚJO, 2005).

Ainda segundo o autor, em meados dos anos de 1980, os estados e municípios responderam por mais de 85% das matrículas, sendo o restante, em sua maior parte, ofertado pelo setor privado e, em menor escala (menos de 1%), pelo governo federal.

Para o ensino médio (correspondente ao ensino de 2º grau pela Lei nº 5.692/1971), em grande parte de competência dos estados, a ampliação foi também bastante significativa, mas ainda com reduzida incidência sobre o total da população nessa idade escolar (dos 15 aos 17 anos). Entre 1970 e 1990, as matrículas cresceram aproximadamente 212,8%, passando de 1.119.000 para 3.500.000 (OLIVEIRA, 2007). Contudo, tanto para o ensino de 1º quanto de 2º graus, as taxas de evasão e repetência influenciavam significativamente, ao final do período letivo, os indicadores educacionais.

Para as transferências negociadas, em muitos casos, estiveram centralizadas em locais com melhor infraestrutura (material e pedagógica) e que não se colocaram em oposição ao regime militar, subsidiadas por critérios pouco transparentes e clientelísticos de repasses.

A insuficiente coordenação entre os entes federados, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes.

Como exemplos, citam-se os salários e a qualificação média dos docentes entre as regiões brasileiras e suas respectivas redes estaduais e municipais, resultados, em grande parte, da heterogeneidade dos gastos educacionais com a educação básica pública. Discrepâncias técnicas, financeiras e administrativas acentuadas que, para Dourado (2007, p. 925), apresentam a marca da descontinuidade e ausência de planejamento no federalismo educacional brasileiro:

A constituição e a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil, em especial os processos de organização e gestão da educação básica nacional, têm sido marcadas hegemonicamente pela lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo que evidenciasse políticas de Estado em detrimento de políticas conjunturais de governo. Tal dinâmica tem favorecido ações sem a devida articulação com os sistemas de ensino, destacando-se, particularmente, gestão e organização, formação inicial e continuada, estrutura curricular, processos de participação.

No regime militar foi possível a acumulação de diversos fatores que iriam permitir aos municípios assumir a responsabilidade administrativa e financeira de mais da metade das matrículas do ensino fundamental no final do século XX, entre outros, como a Lei nº 5.692/1971, que vinculou 20% da receita tributária ao ensino de 1º grau e a delegação de competências dos Conselhos Estaduais para alguns Conselhos Municipais de Educação.

Ainda, somam-se os projetos descentralizados do governo federal e/ou de organismos internacionais, principalmente no Nordeste, com a transferência de encargos marcada pela insuficiência de recursos; bem como as gestões municipais, segundo Cunha (1991), com bases democráticas, que obtiveram sucesso nos anos de 1970, em cidades como Lajes (Santa Catarina), Piracicaba (São Paulo) e Boa Esperança (Espírito Santo).

A década de 1980 apresentou pontos favoráveis aos governos municipais, como o processo de transição política e abertura econômica, associação entre descentralização e democracia - como resposta à centralização do regime militar -, assim como a vitória eleitoral dos municípios nas eleições de 1982, e principalmente nas de 1985.

Também ocorreu aumento das receitas municipais e programas descentralizados aproximaram mais os dirigentes municipais e técnicos do MEC, o que contribuiu para a formação da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

De forma geral, o planejamento e a economia da educação deveriam contribuir para modernizar e promover o crescimento da economia brasileira, dependente das regras impostas pelos países centrais e as instituições internacionais a eles subordinadas, em meio à elevada concentração da riqueza favorável tanto às elites internas quanto externas.

Todos esses processos foram acompanhados também pela subestimação dos gastos públicos com educação. A série de aumentos na vinculação dos recursos por meio das transferências legais não permitiu o cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos pela EC nº 24/1983 e mesmo para aquelas estabelecidas pela CF/1988, em alguns anos, para diversos governos em todos os níveis, sobretudo pela falta de fiscalização competente, impunidade aos responsáveis pela infração das leis e sobrevalorização dos interesses privados (DAVIES, 2001a).

A CF/1988 estabeleceu, nos arts. 70 e 71, dois sistemas de controle para a ação de fiscalização dos entes federados. O interno, que abarca sistemas de controle para cada um dos três Poderes; ou o externo, sob a responsabilidade do Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU. No entanto, qualquer cidadão pode ter acesso às contas públicas e questionar suas prestações fornecidas à sociedade.

Ainda que a ANC de 1987-1988 tenha tido um Legislativo conservador em muitos pontos, na área da educação, por exemplo, com as disputas acirradas dos setores privados para conseguir arrecadar recursos públicos ou outros privilégios, os acordos políticos acabaram por incorporar na CF/1988, muitas das sugestões debatidas e aprovadas por educadores na IV Conferência Brasileira de Educação (CBE), em 1986 (SAVIANI, 1997).

Como direito de todos os cidadãos, foi definido o acesso à educação e dever do Estado em fornecê-la, ainda que obrigatória apenas ao ensino fundamental, mas estabelecendo compromissos dos entes federados para com as demais modalidades e os níveis de ensino. O cumprimento dessas obrigações exigiu a configuração de um esquema com fontes de recursos equacionados para o financiamento da educação, determinados por decisão política sem critérios pré-definidos, como tradicionalmente tem sido feito.

Para verificar o cumprimento do gasto com a disposição legal, a operação contábil envolve a variável que verifica a arrecadação anual total da receita de impostos para o nível de governo e sua comparação com todos os dispêndios em educação, determinando o percentual gasto em relação ao total da riqueza produzida, o que só é possível de ser feito em âmbito global depois do término do exercício financeiro de cada ano (OLIVEIRA, 2001b).

A possibilidade de intervenção da União nos estados e/ou municípios, ou dos estados em seus municípios, foi especificada nos arts. 34 e 35 da CF/1988. Pela primeira vez, uma Constituição atribuiu aos municípios possibilidade de planejar, organizar e administrar um sistema de ensino.

As grandes disparidades técnicas, administrativas e financeiras entre as regiões e os estados no Brasil não possibilitaram estabelecer (apesar do que dispôs o art. 211 da CF/1988) o regime de efetiva colaboração para os entes federados e seus sistemas de ensino, tendo sido designadas para legislação complementar essas definições.

Os programas suplementares - como alimentação e saúde (art. 211, § 4º, da CF/1988) -, deveriam ser financiados com recursos provenientes do salário-educação e outras fontes orçamentárias, via FNDE, uma autarquia que tem cumprido papel importante para garantir a função supletiva e redistributiva da União em relação aos governos subnacionais, com recursos que não devem compor o percentual mínimo que se exige para o gasto com MDE.

Pelo art. 213 da CF/1988, os recursos públicos para a educação poderiam ser destinados às escolas públicas, bem como ao setor privado, por meio das escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins-lucrativos.

No mesmo artigo, definiu-se a possibilidade de direcionamento das bolsas de estudos para as escolas particulares, condicionada aos que “demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade” (§ 1º).

A CF/1988 atribuiu aos municípios a competência pelo ensino fundamental e pré-escolar (art. 211, § 2º). Para a União, coube a responsabilidade do sistema federal de ensino, com a prestação de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais para desenvolverem seus sistemas de ensino e atenderem prioritariamente à educação obrigatória (§ 1º).

No entanto, destaca-se a baixa especificação sobre os sistemas de ensino dos estados e do Distrito Federal. No ensino médio, cuja maior parte das matrículas vinha sendo oferecida pelos estados, deveria ter sua obrigatoriedade e gratuidade progressivamente estendida (art. 208, inciso II, da CF/1988).

O pacto legal para a municipalização do ensino fundamental e da educação infantil atendia, entre outros, aos preceitos dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, com vistas a focalizar políticas públicas para atender às massas populacionais, principalmente as mais carentes. O ADCT, em seu art. 60, comprometeu 50% dos recursos dos entes federados (conforme o art. 212 da CF/1988), pelo período de 10 anos, para acabar com o analfabetismo e promover a universalização do ensino fundamental.

A descentralização do financiamento com a transferência legal de recursos vinculados objetivou reduzir a burocracia, ao tornar mais rápido e transparente o processo, por meio da diminuição das fraudes relacionadas aos gastos educacionais. O orçamento ainda se mostrou insuficiente não só para proporcionar a total inclusão, mas também promover uma educação de qualidade.

Assim, aproximou-se da proposta neoliberal de Estado mínimo, compromissado com a redução de sua participação social, mas mantendo políticas públicas de compensação da miséria para amenizar as distorções do sistema capitalista e possibilitar sua manutenção e desenvolvimento, favorável, principalmente aos grandes capitais restritivos.

No entanto, a municipalização das matrículas no ensino fundamental, que atingiu seu ápice no final dos anos de 1990, durante a vigência do Fundef⁸⁷, junto com o posterior crescimento na oferta da educação infantil nos anos 2000, acompanhou o processo descentralizador para a educação básica que teve início no século XIX.

Os sistemas de ensino constituídos pelos entes federados passaram pelo processo de descentralização administrativa e financeira, bem como sua modernização técnica, a partir dos anos de 1990. Buscou-se melhorar a formação dos recursos humanos e inserir a gestão eficiente espelhada no modelo empresarial (pautada nas regras de mercado), ou seja, racionalidade e eficiência na prestação do serviço público com o menor gasto.

Além disso, a instituição educacional pública assumiu a responsabilidade de contribuir com a formação de capital humano apta a desenvolver novas formas de lucro, ou a expandir as existentes, bem como, nas questões como avaliação, currículo e na própria aprovação da legislação pertinente à educação no Congresso Nacional, prevaleceu a preponderância do Executivo sobre o Legislativo e os governos subnacionais.

Com poucos recursos, a descentralização financeira continuou a operar a “administração da escassez” (MENDONÇA, 2001, p. 92). Propôs-se aumentar a formação de parcerias entre a escola pública e setores da comunidade, ou com empresas privadas, contribuindo para afastar ainda mais os entes federados dos compromissos em financiar uma educação universal e de qualidade (FRIGOTTO, 1995), principalmente a União, ao manter a insuficiente tarefa supletiva e redistributiva no financiamento da educação básica pública (OLIVEIRA, 1997).

Assim, desenvolveram-se historicamente diferenciações discrepantes entre os níveis de governo no que diz respeito à oferta educacional pública no país, punindo com maior intensidade os locais castigados pelas desigualdades econômicas, no próprio município, ou entre eles e os estados.

A Reforma Tributária da CF/1998 não foi suficiente para alterar o quadro da concentração dos recursos tributários localizados nas regiões Sul e Sudeste, espaços mais adaptados à manutenção do desenvolvimento capitalista dependente, mas ainda com elevada carga de problemas sociais, associados à má distribuição da expressiva riqueza interna produzida.

Outro resultado da descentralização pouco coordenada e impulsionada pela CF/1988, pelo menos até o primeiro governo FHC – quando novas medidas foram colocadas pelo Fundef para financiar o ensino fundamental público -, correspondeu à redução na diferença de gastos com a educação nos sistemas municipais e estaduais de ensino.

⁸⁷ Apesar das referências às políticas de Fundos contábeis (Fundef e Fundeb), neste capítulo, o aprofundamento de sua discussão será apresentado apenas no próximo capítulo.

Um estudante com matrícula na rede municipal poderia chegar a gastar mais de 500% do que outro com matrícula na rede estadual de ensino, e essas escolas situadas no mesmo município (RODRIGUEZ, 2001).

A corrupção nos canais mais favoráveis ao seu desenvolvimento não cessou, como nas transferências negociadas, contribuindo para reduzir a qualidade do serviço público e a sonegação fiscal retirou da educação expressiva soma de recursos. Não houve nenhum motivo para que se cogitasse interferir no processo de descentralização da educação básica, deixada a cargo dos estados, municípios e do Distrito Federal, conforme a CF/1988.

No governo Collor, a descentralização ficou mais no discurso, tendo sido marcado pela gestão das políticas públicas ainda muito centralizadas, próxima à dos governos anteriores. Para a avaliação externa⁸⁸ educacional no país, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), criado em 1990, com testes padronizados e espelhados nos modelos internacionais, realizados a cada dois anos⁸⁹, ilustrou a forte presença do Executivo, além da sua preponderância sobre a normatização das bases curriculares.

Pouco antes da posse de Collor, ocorreu em Jomtien, na Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que pretendeu iniciar um projeto educacional em nível mundial, sobretudo voltado para buscar a universalização da educação básica (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003; SAVIANI, 1999). Do evento resultou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, assinada por 155 nações (inclusive o Brasil) que se comprometeram a melhorar a qualidade da educação básica oferecida em seus territórios e erradicar o analfabetismo.

Diversos autores destacaram o papel e a influência desses relatórios e dos encontros mundiais⁹⁰, das orientações dos organismos internacionais (como o Banco Mundial, FMI e a ONU) e suas

⁸⁸ Na segunda metade dos anos de 1990, no governo FHC, foram criados, por exemplo, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Exame Nacional de Cursos (ENC). O país também começou a participar de avaliações internacionais, como o *Programme for International Student Assessment* (PISA), apresentando baixos índices nos resultados.

⁸⁹ O SAEB foi reestruturado em 2005, quando passou a ser composto por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC), ou também Prova Brasil que, junto com o Educacenso, permitiram a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Ainda em 2005, realizou-se a primeira avaliação universal da educação básica pública.

⁹⁰ Podem-se citar, entre outros, a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em 1990, financiada pela UNESCO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, contando com a participação de 155 países que se comprometeram, por meio da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e do Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, aprovados no evento, a assegurar uma educação básica de qualidade às suas populações; a Declaração de Nova Delhi, promovida pela UNESCO e realizada na Índia, em 1993, onde participaram os nove países em desenvolvimento (Bangladesh, Brasil, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão) com as maiores populações do planeta, ratificaram os acordos de Jomtien e se comprometeram a universalizar a educação básica e aumentar as oportunidades de crianças, jovens e adultos [*Education for All* (EFA-9)]. O Relatório Delors, fruto da Comissão Internacional sobre Educação, convocada pela UNESCO, foi produzido de 1993 a 1996, no intuito de propor revisões para as políticas públicas educacionais de vários países; a Cúpula Mundial de Educação, também promovida pela UNESCO, que ocorreu no Senegal, em 2000, gerou a Declaração de Dakar, a qual pretendeu reafirmar os compromissos de Jomtien, já que a maior parte de seus objetivos não havia sido cumprida.

instituições regionais⁹¹, do Consenso de Washington, dos processos de internacionalização, Tratados de Livre Comércio e acordos da OMC que imprimiram os preceitos para a comercialização da educação, mediante os critérios competitivos das regras de mercado, bem como das dinâmicas relacionadas às reformas da política educacional brasileira nos anos de 1990 e 2000 (FELDFEBER, 2009; FONSECA, 1998; LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2007; OLIVEIRA, 2003; SAVIANI, 1998; SILVA JÚNIOR, 2002; VIEIRA, 2001; entre outros).

No governo de Itamar Franco foi possível avançar na descentralização das políticas públicas (CASTRO; DUARTE, 2008), especialmente para a educação com o financiamento de programas educacionais, como os de assistência ao educando. Nesse breve período, segundo Menezes (2001, p. 66), criaram-se as “bases para a descentralização da gestão dos recursos orçamentários destinados à educação, ainda que não tivesse contado com tempo suficiente para implementá-las de fato”.

O Plano Decenal de Educação para Todos, elaborado pelo MEC, em 1993, e que não chegou a ser executado, focalizava a alfabetização e o ensino fundamental, demonstrando a nítida convergência com os princípios da Declaração Mundial sobre Educação para Todos e da Declaração de Nova Delhi.

Essa priorização do plano apenas reforçou o que constou na CF/1988, ao destacar: 1) a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados; 2) as parcerias entre o Estado e a sociedade civil; 3) a reestruturação dos mecanismos de controle e gestão para garantir a efetiva aplicação constitucional dos recursos e diminuir o clientelismo e favoritismo que contribuem para criar as grandes desigualdades regionais na oferta educacional; e 4) os locais muito pobres deveriam receber atenção especial dos entes federados.

As metas para o financiamento da educação ao final da década de vigência do plano teriam que alcançar 5,5% do PIB. Propôs-se ampliar o controle social e a criação de um Fundo para implantar novos programas que pudessem contribuir para a equalização das oportunidades educacionais, bem como adequação do financiamento para atender às necessidades básicas de aprendizagem e equidade no atendimento educacional, com redistribuição mais equilibrada dos recursos fiscais, institucionais e administrativos entre os entes federados (BRASIL, 1993).

Os governos de FHC dariam continuidade às medidas descentralizadoras da gestão pública, redistribuindo encargos e recursos para os governos subnacionais, favorecidas pelo presidente Itamar Franco. A legislação educacional passou por várias modificações no período e foram aprovados

⁹¹ Como exemplos, que não esgotam a lista, citam-se a Oficina Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (OREALC) e a CEPAL, ambas pertencentes à ONU. No documento *Transformación productiva con equidad*, da segunda, produzido em 1990, deveria haver reformas nos sistemas de ensino na América Latina para proporcionar aos indivíduos “versatilidades, capacidade de inovação, comunicação, motivação, destrezas básicas, flexibilidade para adaptar-se a novas prioridades e clareza na exposição, que deveriam ser construídas na educação básica” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 53).

dispositivos importantes que reestruturaram a prestação desse serviço social público, entre outros, como a LDB/1996, o PNE/2001 e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007.

4.2 A reforma da educação básica de FHC a Lula

No final do século XX, o atraso histórico da educação brasileira, também não permitiria ao país ingressar no rol das pretensões imperialista promovidas pelo sistema capitalista, conforme tem almejado majoritariamente o ideário nacional, quase que exclusivo, de colocar a nação como competidora em patamares próximos aos dos países centrais.

O que não quis dizer que os governos de FHC desencadearam os rumos iniciais para que a educação no Brasil pudesse contribuir efetivamente para alcançar essa ambiciosa posição. Ao contrário, a reforma educacional não reduziu a situação subalterna do país, conforme defendeu o presidente durante sua vida acadêmica nos anos de 1960 e 1970, com a manutenção da teoria da dependência associada aos países ricos.

Ampliaram-se a descentralização da gestão e do financiamento da educação básica pública para os governos subnacionais, no sentido de reduzir a burocracia, intermediação e corrupção, tornando-os mais ágeis e eficientes para a execução dos programas educacionais, ao beneficiar também a população pela maior transparência no gasto dos recursos, diretrizes consonantes com a Reforma do Estado encaminhada à época pelo MARE (ARELARO, 2007).

A Reforma propunha aumentar a eficiência do Estado no que tange às políticas públicas, retirando ou reduzindo seu papel social, mas fortalecendo-o como interventor e regulador dos interesses econômicos privados. Papel importante assume a educação na reprodução do contexto social quando resolve atender aos interesses do capital em detrimento dos públicos. De outro lado, constitui-se como importante espaço de reflexão para contestar as regras vigentes.

O crescimento no número de municípios, após a promulgação da CF/1988, até a segunda metade da década de 1990, contribuiu para a ampliação dos sistemas de ensino, bem como com a reestruturação das redes de ensino municipais.

Com o novo ordenamento legal, foram clarificadas as funções desses novos entes federados, como a responsabilidade, no mínimo, pelo ensino fundamental e pré-escolar, cooperação com os estados na oferta da educação básica, ou ainda, a gestão de programas descentralizados como, por exemplo, alimentação, transporte e construção escolar, desenvolvidos em parceria com os estados e a União.

Segundo o documento intitulado “Balanço do Primeiro ano do Fundef”, com o Fundo, os recursos da maioria dos municípios cresceram de forma significativa, em todo o país. O processo que levou à gestão majoritária dos municípios para com as matrículas do ensino fundamental é entendido como sinônimo de descentralização da educação, direcionada de cima para baixo, que não partiu da organização das maiorias para que pudesse ser realizado.

Os recursos, embora tivessem aumentado, não foram suficientes para atender às demandas e oferecer uma educação pública de qualidade. Nos governos FHC, Kolslinski (2007, p. 66) apresenta dois aspectos que contribuíram para a descentralização do ensino fundamental: - “a descentralização de programas federais que apóiam o ensino fundamental”; e a “alteração da lei federal de financiamento da educação através da instituição do FUNDEF”.

O apoio de programas federais descentralizados pôde ser evidenciado, por exemplo, no Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e TV Escola, importantes para incentivar a permanência do estudante da educação básica pública na escola, principalmente do ensino fundamental, nível de ensino que, à época, estava associado à faixa etária obrigatória.

No art. 22, inciso 24, da CF/1988, estabeleceram-se como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Mais de oito anos foram necessários para a promulgação da LDB, ocorrida no final de 1996.

Os diversos substitutivos ao projeto inicial da lei aprovada - apresentado pelo Legislativo em 1988, com as participações de variados segmentos sociais relacionados à educação -, acabaram desconstruídos ao longo do processo, pois prevaleceram propostas apresentadas pelo Executivo, que reforçaram o papel dos estados e municípios para com a educação básica (SAVIANI, 1999).

A LDB/1996 (art. 4º, inciso I), reafirmou o texto constitucional (art. 208), ao colocar como dever do Estado assegurar o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, também para os que a ele não tiveram acesso na idade estabelecida pela legislação. No inciso II do mesmo artigo, estabeleceu a meta de progressivamente estender a obrigatoriedade e gratuidade do ensino médio, já pelo inciso VIII, a garantia dos programas suplementares ao educando no ensino obrigatório.

Ainda, a LDB/1996 determinou a realização da educação escolar pública, sob a responsabilidade do Estado, por meio da garantia de “padrões mínimos de *qualidade de ensino*, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem” (art. 4º, inciso IX, grifos meus).

O texto da lei reitera a necessidade do regime de colaboração, entre os níveis de governo, na organização dos respectivos sistemas de ensino (art. 8º). Nos arts. 9º, 10 e 11, são apresentadas as responsabilidades de cada um dos entes federados em relação à educação nacional.

No que tange ao financiamento da educação no município, convém destacar que a LDB/1996 apresenta que, a essas esferas federadas seria possível atuarem em outros níveis de ensino, desde que as responsabilidades de sua competência fossem atendidas, ou seja, assegurar o ensino fundamental e oferecer a educação infantil, com recursos acima do mínimo estabelecido pela legislação (art. 11, inciso V).

Para a maioria dos municípios, não foi possível cumprir o que a LDB/1996 dispôs no art. 25, pois o Fundef contribuiu para a permanência da tendência, sobretudo nos médios e grandes centros urbanos, do elevado número de alunos por professor, em ambientes que, quase sempre, não atenderam aos padrões mínimos para a realização de uma educação de qualidade.

No art. 11, em seu parágrafo único, tendo em vista a elevação dos municípios à condição de ente federado, permitiu-se que os mesmos optassem pela inserção no sistema de ensino dos estados, compondo com esses um sistema único de educação básica ou poderiam vir a constituir seus próprios sistemas. Os arts. 16, 17 e 18 esclareceram melhor o que compreende os sistemas de ensino para os níveis de governo, definindo melhor suas responsabilidades para com os níveis e modalidades educacionais.

As fontes de recursos para a educação são destacadas no art. 68 da LDB/1996, dividido em cinco incisos, facilitando seu entendimento quando comparado com a CF/1988. As fontes mencionadas corresponderam à receita de impostos próprios dos entes federados, às transferências constitucionais, ao salário-educação e outras contribuições sociais, aos incentivos fiscais, bem como outros recursos previstos em lei.

A LDB/1996, ao tratar da vinculação de recursos para a educação, contribuiu para o avanço do texto constitucional, pois determinou que as instâncias subnacionais cumprissem o percentual estabelecido na sua Lei Orgânica ou Constituição Estadual, no que tange à MDE público⁹² (art. 69).

No mesmo artigo, medidas importantes foram colocadas no texto legal, visando à fiscalização dos recursos educacionais, como: 1) a correção das diferenças entre as receitas e despesas, previstas e realizadas, a serem apuradas e corrigidas a cada três meses no exercício financeiro anual (§ 4º); 2) o repasse decencial de recursos dos entes federados (§ 5º, incisos I, II e III); e 3) atrasos na liberação dos

⁹² A LDB/1996 acrescenta o termo “público”, pois inúmeras estratégias foram elaboradas para retirar recursos que deveriam ter sido legalmente aplicados na MDE, depois da CF/1988. No entanto, aparece a contradição quando no mesmo texto se torna possível destinar recursos públicos para instituições privadas.

recursos⁹³ implicariam na aplicação de correção monetária e a “responsabilização civil e criminal das autoridades competentes” (§ 6º), com julgamento dado pelo Judiciário.

Segundo o Quadro 7, outra medida importante da LDB/1996 tratou da definição do que passou a constituir ou não MDE, de acordo com os arts. 70 e 71, inspirados na LDB/1961 e na Lei nº 7.348/1985.

Quadro 7: Definição do que constitui ou não despesa com MDE, segundo a LDB/1996

(LDB, art. 70)	(LDB, art. 71)
<ul style="list-style-type: none"> - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; - concessão de bolsas de estudo⁹⁴ a alunos de escolas públicas e privadas; - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Elaboração do autor.

A fiscalização dos recursos públicos destinados à educação também esteve representada nos arts. 72 e 73 da LDB/1996 e, no art. 74, outra importante contribuição correspondeu à explicitação do estabelecimento de um padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, tendo por base o cálculo do custo mínimo por aluno que pudesse assegurar o ensino de qualidade.

Convém abrir um parêntese para destacar que a retirada do termo “Sistema Nacional de Educação” (SNE) do texto da LDB/1996, presente em um dos projetos de lei que a antecederam, substituído pela expressão “Organização da Educação Nacional”, demonstrou os limites para a

⁹³ Nos períodos de alta inflacionária, como nos anos de 1980 e na primeira metade dos anos de 1990, até a implantação do Real, atrasava-se a liberação dos recursos, também para a educação, por parte dos níveis de governo, para aplicá-los na especulação financeira, conseqüentemente reduzindo a cota destinada à educação.

⁹⁴ Condiçionadas às mesmas restrições dispostas na CF/1988, no seu art. 213, § 1º.

colaboração e a falta de compromisso das elites políticas em reduzir a fragmentação e desarticulação entre os sistemas de ensino no país (SAVIANI, 1997).

A ação supletiva e redistributiva da União, disposta nos arts. 75 e 76 da LDB/1996, nos anos seguintes, demonstraram o papel desse nível de governo, que, até a aprovação da EC nº 59/2009, pareceu não querer enfrentar as dificuldades associadas à constituição de um SNE.

Dessa forma, não foi possível proporcionar as condições para que a educação viesse a oferecer um serviço de qualidade aos cidadãos, ainda que a própria noção de qualidade, estabelecida legalmente em relação ao número de alunos, sem considerar outros fatores, estivesse focalizada no ensino fundamental.

Para Saviani (1997, p. 206), houve grave incoerência, ou “*contradictio in terminis*”, quando a LDB/1996 não registrou no corpo do seu texto o SNE, pois uma lei que estabeleceu as diretrizes e bases educacionais comuns para todo o território nacional, necessariamente deveria atender aos três sistemas de ensino de modo a manter sua integração em todo o país, com a colaboração entre os entes federados para oferecer uma educação de qualidade.

Assim, a organização da educação nacional permitiria a consolidação do SNE⁹⁵, desde a creche até a pós-graduação, com a rede privada inserida em um sistema de educação que é público. A própria idéia de sistema passou a fazer parte do universo social público. De acordo com Abrúcio (2010, p. 50):

Tais estratégias de coordenação têm sido implantadas desde a metade da década de 1990, em setores como da Educação, Saúde, Assistência Social e, mais recentemente, da Segurança Pública. O paradigma predominante, nesses casos, é o do conceito de sistema, que supõe uma articulação federativa nacional, com importante papel coordenador, indutor e financiador, da União, mas com relevante autonomia nas mãos dos governos subnacionais. Ademais, o modelo envolve a criação de arenas intergovernamentais de discussão e deliberação, na forma de conselhos horizontais – entre os mesmos níveis de governo – e verticais.

Apesar das crises políticas, econômicas e sociais que se arrastavam no país desde o final dos anos de 1970, as conquistas legais com a CF/1988 e a LDB/1996 não foram suficientes para coibir os desvios de recursos da educação pública.

Como exemplos, entre muitos outros, cita-se o fato de municípios e estados brasileiros não aplicarem o mínimo disposto na legislação. Os gastos, como a inclusão do salário-educação ou das transferências negociadas entre o MEC e as Secretarias de Educação, que não poderiam ser

⁹⁵ A EC nº 59/2009, ao trazer o SNE para a legislação, associou-o ao PNE, o qual deveria ter sido aprovado para vigorar no período de 2011 a 2020, de modo a possibilitar a consolidação do referido sistema, sendo que sua conquista definitiva está relacionada à efetivação do regime de colaboração entre os entes federados, “condicionado pelo Plano de Educação, no âmbito do qual se definem as metas e os recursos com os quais o Sistema opera” (SAVIANI, 2010, p. 782) e, de acordo com Cury (2008), também com a melhor distribuição social de renda no país.

considerados legalmente como de MDE, nos percentuais mínimos para os entes federados, foram incorporados à sua conta.

Além disso, o pagamento de inativos, em alguns estados, que deveria estar na conta da previdência, foi incorporado à conta da educação, com sua aprovação pelos respectivos TCs, apesar de não haver restrição legal para a inclusão dessa despesa com MDE.

Outra medida legal que retirou recursos da educação correspondeu ao FSE/FEF/DRU, que por mais de 15 anos, fez com que a vinculação de recursos da União, a ser aplicada na MDE, diminuísse de 18% para 14,4%. Com a PEC nº 277/2008, posteriormente transformada na EC nº 59/2009, aprovou-se o fim gradual da DRU no âmbito da educação, com alíquotas de 10% para 2009, 5% para 2010, e sua total extinção em 2011.

Soma-se a isso, a Lei Kandir, de 1996, retirando recursos da educação com a diminuição na arrecadação do ICMS, além do incentivo da União para com o aumento na arrecadação fiscal das contribuições sociais - sobre a carga tributária total anual -, que não participaram da vinculação dos recursos transferidos para a educação, enquanto os impostos, associados às transferências legais, tiveram diminuição média de sua arrecadação sobre a carga tributária nas décadas de 1990 e 2000 (DAVIES, 2001c, 2004b; PALMA FILHO, 2006; PINTO, 2002; ROMÃO, 2006).

No art. 212, § 3º, e no *caput*, art. 214, da CF/1988, destacava-se a necessidade da aprovação do PNE, a ser estabelecido por lei específica. O mesmo ocorreu na LDB/1996, em seu art. 9º, inciso I, o qual deveria ser elaborado em colaboração da União com os estados, Distrito Federal e municípios, bem como no art. 87, § 1º, em que o governo federal, no prazo de até um ano após a aprovação da lei, deveria encaminhar ao Congresso Nacional, o plano com as diretrizes e metas educacionais para os dez anos seguintes, mediante as orientações da Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

Apesar de o prazo estabelecido pela lei de um ano não ter sido cumprido, de forma semelhante ao que ocorreu com o projeto de LDB no final dos anos de 1980, uma década depois, o Legislativo apresentou um projeto de lei que tratava do PNE ao Congresso Nacional e teve a participação de diversos segmentos organizados da sociedade civil relacionados à educação.

Dois dias depois, o Executivo apresentou seu projeto, segundo o qual deveria tramitar em anexo ao primeiro. Novamente, o papel do governo federal foi fundamental para aprovar o PNE que melhor atendeu aos seus interesses, com cortes na área do financiamento, obviamente limitando a execução das metas propostas.

Ainda em relação às restrições impostas para o financiamento da educação, no que tange ao PNE (2001-2010), convém observar que se os 6,5% do PIB estabelecidos no projeto inicial do plano, encaminhado pelo Executivo, puderam ser elevados para 7% no substitutivo aprovado pelo legislativo, esse último índice não chegou a ser cumprido.

Os fatores que colaboraram para que o índice não fosse atingido, corresponderam aos vetos impostos pelo presidente FHC (que não estabeleceu nenhuma alíquota), sob as orientações da equipe econômica do governo. Ou seja, as melhorias educacionais propostas no PNE deveriam ser atingidas sem o incremento substancial de novos recursos (SILVA; ALVES, 2009; VALENTE; ROMANO, 2002).

Pode-se afirmar, assim, que o PNE (2001-2010) se caracterizou como um “plano formal” (DOURADO, 2010, p. 684), ou um “rol de boas intenções” (KUENZER, 2010, p. 852), sobretudo pelas limitações impostas à sua gestão e ao seu financiamento, ao desconsiderar os mecanismos de formulação do PPA e de suas revisões, que se constituíram em “instrumento fundamental do orçamento público, juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual” (DOURADO, 2007, p. 929).

Também foi evidenciado o baixo índice de participação cidadã, mesmo com a elevação do número de movimentos sociais envolvidos no processo legislativo do PNE, além da falta de organização no regime de colaboração entre os entes federados, já que o Plano estabeleceu metas para cada um deles que, desarticuladas, não levaram à constituição do SNE.

No corpo do texto da Lei nº 10.172/2001, propôs-se assegurar que nos estados e municípios, os 10% dos recursos para a MDE, não vinculados ao Fundef, fossem aplicados, prioritariamente, no ensino médio para os primeiros e na educação infantil para os últimos, assim como garantir a ação supletiva da União e dos estados junto aos municípios que apresentassem maiores necessidades técnicas e financeiras.

Segundo a lei, deveria ocorrer a universalização do ensino fundamental nos cinco primeiros anos de vigência do plano, bem como a expansão da escola de tempo integral para a educação infantil e o ensino fundamental, com período de pelo menos sete horas diárias.

O PNE destacou também a inserção da Educação de Jovens e Adultos (EJA) nas formas de financiamento da educação básica pública, além de um programa nacional de apoio financeiro e técnico-administrativo da União para a oferta, nos municípios mais pobres, da EJA para a população de 15 anos ou mais, que não teve acesso ao ensino fundamental.

Mesmo com a importância do Fundef, havia a necessidade da criação de um Fundo para toda a educação básica e o Custo-Aluno-Qualidade (CAQ) teria que se constituir na referência para as políticas de financiamento da educação⁹⁶. Já os mecanismos de fiscalização e controle deveriam

⁹⁶ O PNE avançou ao associar uma série de insumos ao custo por aluno de forma a contribuir para o avanço da qualidade na oferta educacional, como, por exemplo, infra-estrutura adequada às escolas; extensão da jornada escolar; recursos humanos qualificados; administração com a participação da comunidade escolar e a presença ativa de grêmios e entidades estudantis; transformação do projeto pedagógico em instrumento efetivo de planejamento e gestão escolar; além de formação continuada.

melhorar sua atuação, de modo a permitir o cumprimento do mínimo disposto legalmente para o financiamento da educação, tendo por referência os arts. 70 e 71 da LDB/1996.

Ainda como propostas do PNE, destacam-se a ampliação dos programas de renda mínima associados à educação, para incentivar o acesso e a permanência na escola da população de mais baixa renda, a retirada do pagamento de inativos da conta relacionada à MDE, bem como a promoção da autonomia nas escolas com o repasse de recursos diretos às escolas públicas, a partir de critérios objetivos.

O PNE se constituiu na última lei, de elevada importância federativa para a educação, aprovada no período FHC. Na campanha eleitoral anterior ao primeiro mandato do governo Lula, o PT divulgou como Programa de Governo, o documento “Uma Escola do Tamanho Brasil”, com as propostas educacionais para seu primeiro mandato que, na área do financiamento, propunha revisar os vetos determinados por FHC ao PNE (2001-2010).

Os vetos não foram retirados durante os dois governos Lula, pois poderiam comprometer o cumprimento das metas a serem alcançadas pelo *superávit* primário e o pagamento dos juros e refinanciamento da dívida pública (DAVIES, 2004a). Segundo Araújo (2007), o documento tinha como função democratizar o acesso e garantir a permanência, o compromisso social de proporcionar uma educação de qualidade e a consolidação do regime de colaboração com a gestão democrática.

Muitas das práticas herdadas dos governos anteriores permaneceram no governo Lula, no que se refere às formas de gestão das políticas para a educação básica. Para seu financiamento, a medida mais importante correspondeu à criação do Fundeb, em 2006, que manteve a mesma lógica do Fundef e melhorou a cooperação entre os entes federados, agora incluindo as matrículas associadas aos diferentes níveis e modalidades da educação básica, tendo sido modificados os percentuais associados às fontes de recursos já existentes, bem como inseridas outras na composição do Fundo.

No ano de 2007, em abril, o MEC apresentou o PDE - um programa de apoio técnico e financeiro da União para com os governos subnacionais, em regime de colaboração -, no intuito de alcançar, dentro de 15 anos, índices de avaliação educacional próximos aos dos países centrais.

O mesmo não contou com a participação de setores organizados da sociedade civil e até mesmo de setores do próprio MEC. Sua apresentação ocorreu no momento do lançamento do PAC 1, em que cada ministério deveria apresentar seus planos de ações, assim, o PDE foi considerado o PAC da educação (SILVA; ALVES, 2009).

Como principal interlocutor do Plano, apareceu o Movimento Compromisso Todos pela Educação, lançado em São Paulo, no Museu do Ipiranga, em setembro de 2006, por grupos empresariais como, entre outros, a Fundação Ayrton Senna, Fundação Bradesco, Fundação Educar-

DPaschoal, Fundação Itaú-Social, Fundação Roberto Marinho, Grupo Pão de Açúcar, Instituto Gerdau e Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário e o Instituto Ethos.

Esse movimento deu origem ao Decreto nº 6.094/2007, que tratou da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o qual apresenta um conjunto de ações voltadas para a melhoria da qualidade da educação. Para Saviani (2007, p. 1.233), o PDE “aparece como um grande guarda-chuva que abriga praticamente todos os programas em desenvolvimento pelo MEC”, não se constituindo como um plano propriamente dito, mas em um conjunto de ações.

A adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação foi colocada como voluntária, sendo que o governo federal atuaria prioritariamente nos municípios com baixo IDEB. No entanto, as transferências negociadas e a assistência técnica do MEC ficaram condicionadas à realização dos convênios, entendidos como responsabilização – *accountability* - (ADRIÃO; GARCIA, 2008), e à preparação municipal ou estadual do Plano de Ações Articuladas (PAR), para executar as diretrizes estabelecidas no Plano de Metas e cumprir os objetivos colocados pelo IDEB, a fim de elevá-lo.

De acordo com o Plano de Metas, apresentado pelo MEC, em junho de 2007, seu custeio deveria ser feito com recursos constitutivos do Fundeb. Para o financiamento da educação, três fatores, de acordo com o PDE, podem mudá-lo significativamente no país, como a questão do CAQ, a vinculação do financiamento ao PIB e a inserção de toda a carga tributária na base de incidência da vinculação das transferências legais de recursos para a educação, o que contribuiria para consolidar o SNE.

Os pilares do PDE corresponderam: 1) à visão sistêmica da educação; 2) territorialidade; 3) desenvolvimento; 4) regime de colaboração; 5) responsabilização; e 6) mobilização social para alcançar a qualidade educacional, nos moldes similares aos encontrados nos países centrais (SAVIANI, 2009).

Partindo desses pilares, o documento do MEC destacou quatro aspectos, como: 1) a formação de professores e o piso salarial⁹⁷; 2) o financiamento, por meio do Fundeb e salário-educação; 3) a avaliação e responsabilização consubstanciadas no IDEB, que serve de base para diversas ações do plano; e 4) o Plano de Metas, que envolveu o planejamento e a gestão (GRACINDO, 2009).

O PDE reconheceu a insuficiência de recursos para o financiamento de uma educação de qualidade no país, assim, adotou como uma de suas estratégias a focalização nos locais com baixo rendimento e premiação para os que obtivessem melhores resultados, associando avaliação, gestão e financiamento.

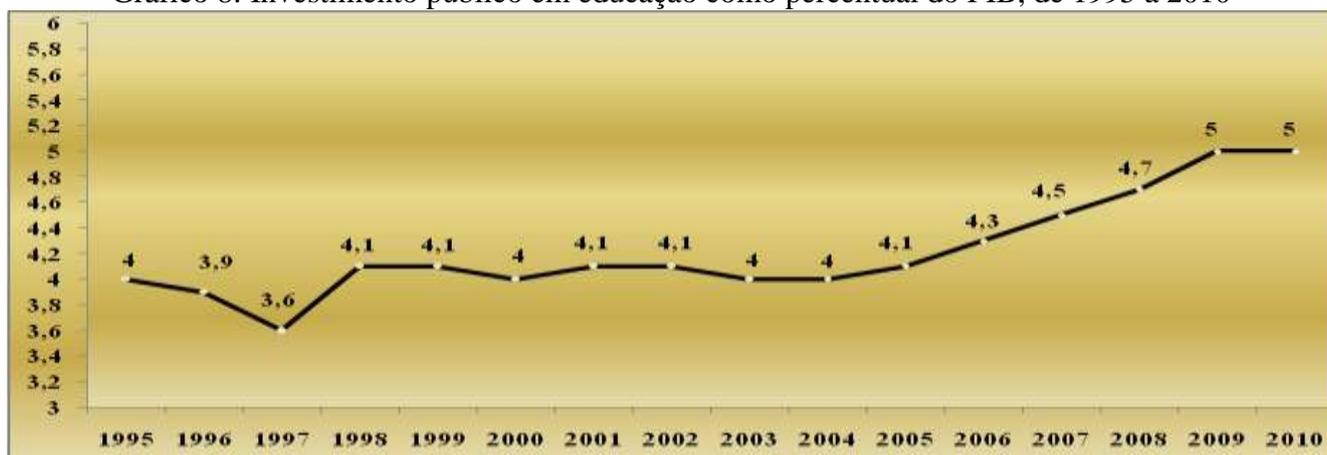
A responsabilidade da União em promover políticas que diminuam as desigualdades educacionais regionais foi elevada, mas a previsão do aumento na receita arrecadada para 6,0% ou

⁹⁷ A Lei nº 11.738/2008 regulamentou o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica.

7,0% do PIB, ainda seria insuficiente para superar o *déficit* histórico que o país tem na área da educação, fora o fato de que a qualidade da educação exige muito mais do que recursos financeiros.

O Gráfico 8 evidencia a evolução do investimento público em educação, conforme o percentual do PIB. Em 2010, gastou-se aproximadamente 5% do PIB com educação em todo o território nacional, após o aumento de 1,0 p.p. em relação a 1995, quando os dispêndios chegaram a 4% do PIB. Nota-se que o crescimento ocorreu, sobretudo no segundo mandato do governo Lula, de 2007 a 2010.

Gráfico 8: Investimento público em educação como percentual do PIB, de 1995 a 2010



Fontes: Castro e Duarte (2008); MEC/INEP; SRF; STN.

Elaboração do autor.

Além da receita resultante da vinculação de impostos, por meio das transferências legais, a educação recebe outras fontes de recursos, como no caso das transferências negociadas, contribuições sociais e operações de crédito.

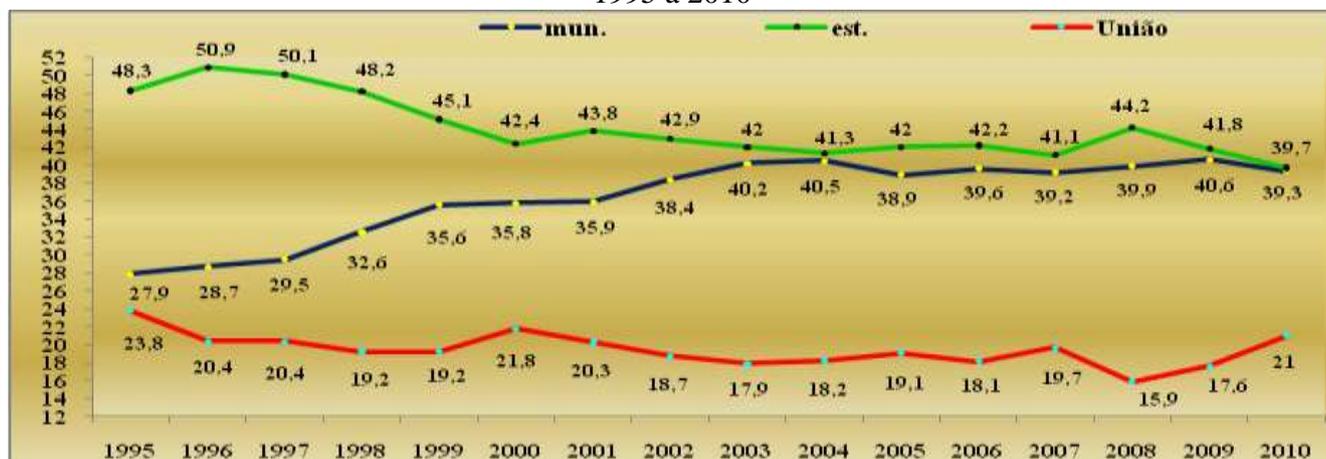
De acordo com o Quadro 8, segundo Castro (2010, p. 173), pode-se estruturar o financiamento da educação pública para a União, os estados (incluindo o Distrito Federal) e municípios, da seguinte forma, para o ano de 2010:

Quadro 8: Estrutura do financiamento da educação pública, por nível de governo, em 2010

União	Estados	Municípios
<u>ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)</u> - Ordinários do Tesouro - Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	<u>ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)</u> - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE - Subvinculação do Fundeb	<u>ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro)</u> - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE - Subvinculação do Fundeb
<u>CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS</u> - Salário-educação/quota federal (1/3) - CSLL - Contribuição para a Seguridade Social - Receitas brutas de prognósticos	<u>TRANSFERÊNCIAS</u> - Salário-educação/quota federal - Orçamentários da União - Aplicação do salário-educação/quota Federal e outras fontes do FNDE	<u>TRANSFERÊNCIAS</u> - Salário-educação/quota estadual - Salário-educação/quota federal - Salário-educação/quota municipal - Orçamentários do Estado - Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE
<u>MISTO</u> - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	<u>CONTRIBUIÇÃO SOCIAL</u> - Salário-educação/quota estadual (2/3)	
<u>OUTROS</u> - Operações de crédito - Renda líquida da loteria federal - Renda de órgãos autônomos - Aplicação do salário-educação/quota Federal e outras fontes do FNDE - Diretamente arrecadados - Diversos	<u>OUTROS</u> - Diretamente arrecadados - Operações de crédito - Diversos	<u>OUTROS</u> - Diretamente arrecadados - Operações de crédito - Diversos

O Gráfico 9, que apresenta os dados relativos ao balanço das despesas anuais dos entes federados com a educação, de 1995 a 2010, evidencia a crescente participação dos municípios nessas despesas, em detrimento da diminuição da participação dos estados e da União.

Gráfico 9: Participação (% do total) nos gastos em educação básica pública, por nível de governo, de 1995 a 2010



Fontes: Castro e Duarte (2008); MEC/INEP; SRF; STN.

Elaboração do autor.

Para os estados, a redução na participação foi de aproximadamente 8,6 p.p. e para a União, de 2,8 p.p., diminuindo ainda mais sua insuficiente ação supletiva e redistributiva. Em 2010, os gastos com educação pública para os estados e municípios foram praticamente iguais, próximos a 40% do total, inclusive com os recursos dos primeiros transferidos aos segundos, por meio dos Fundos contábeis.

A movimentação do número de matrículas, de acordo com as instituições privadas ou públicas, ajuda a melhor esclarecer a dinâmica dos gastos. Para a educação infantil, a Tabela 17 evidencia a expansão média das matrículas em aproximadamente 39,4%, de 1997 a 2010, para os municípios, que passaram de 3.482 mil para 4.854 mil, em consonância com as atribuições contidas na LDB/1996.

Tabela 17: Matrículas na educação infantil, segundo a esfera administrativa, de 1997 a 2010 (milhares)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Educação Infantil	Fed.	3,9	2,8	2,9	2,9	3,7	3,3	3,1	2,4	2,6	2,5	2,1	2,2	2,5	2,4
	Est.	833	473	433	377	348	330	331	293	266	243	178	113	77	71
	Mun.	3.482	3.457	3.700	3.807	4.332	4.453	4.629	4.621	4.888	4.820	4.769	4.879	4.909	4.854
	Priv.	1.389	1.367	1.597	1.670	1.882	1.952	1.987	1.987	2.049	1.950	1.562	1.727	1.774	1.829
	Total	6.067	5.299	5.733	5.857	6.565	6.738	6.903	6.903	7.205	7.016	6.510	6.719	6.763	6.757

Fonte: MEC/INEP.

Elaboração do autor.

As instituições privadas também tiveram crescimento, de aproximadamente 31,7%, passando de 1.389 mil para 1.829 mil matrículas na educação infantil. Para o governo federal, houve perdas diante de uma participação inexpressiva quando comparada ao total de alunos. Aos estados, a redução chegou a 91,5%, pois o número de matrículas saiu de 833 mil, para 71 mil.

Na segunda metade dos anos de 1990, o ordenamento normativo e, de modo especial, a LDB/1996, deixou clara a responsabilidade dos municípios para com o ensino fundamental e a educação infantil. A expansão das matrículas nos dois níveis de ensino, por parte da rede municipal, constituiu-se também como resultado do novo dispositivo legal.

A Tabela 18, que apresenta dados referentes às matrículas no ensino fundamental (público), no período 1997-2010, revela que, de 1997 a 2001, a rede municipal ampliou significativamente seu contingente de vagas, ao mesmo tempo em que a rede estadual progressivamente foi diminuindo sua oferta nesse nível de ensino.

Tabela 18: Matrículas no ensino fundamental, segundo a esfera administrativa, de 1997 a 2010 (milhares)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ensino Fundamental	Fed.	31	29	29	28	27	26	26	25	26	25	24	26	25	25
	Est.	18.099	17.660	16.590	15.807	14.918	14.236	13.273	12.696	12.460	11.825	11.333	11.001	10.572	10.117
	Mun.	12.437	15.114	16.164	16.694	17.145	17.653	17.864	17.960	17.987	17.965	17.571	17.442	17.330	16.922
	Priv.	3.664	3.383	3.277	3.189	3.208	3.235	3.276	3.332	3.377	3.468	3.194	3.618	3.778	3.941
	Total	34.229	35.793	36.060	35.718	35.298	35.150	34.439	34.012	33.535	33.283	32.122	32.087	31.706	31.005

Fonte: MEC/INEP.

Elaboração do autor.

O crescimento médio das matrículas municipais, de 1997 a 2010, foi de aproximadamente 36,1% (4.485 mil novas matrículas), passando de 12.437 mil para 16.922 mil. Para os estados, as perdas foram de 44,1% (ou 7.482 mil matrículas a menos), tendo sua responsabilidade com o ensino fundamental concentrada nos anos finais (atualmente, 6º ao 9º ano).

De acordo com a LDB/1996, o ensino médio deveria ficar sob a responsabilidade predominante dos estados. Assim, conforme a Tabela 19, o crescimento médio do número de matrículas estaduais, de 1997 a 2010, foi de aproximadamente 54,5% (saindo de 4.645 mil para 7.177 mil).

Tabela 19: Matrículas no ensino médio, segundo a esfera administrativa, de 1997 a 2010 (milhares)

		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Ensino Médio	Fed.	131	123	122	112	89	80	74	68	69	68	69	82	90	102
	Est.	4.645	5.301	6.142	6.663	6.962	7.297	7.668	7.801	7.683	7.584	7.240	7.177	7.163	7.177
	Mun.	363	317	281	264	233	211	203	189	182	186	164	136	111	91
	Priv.	1.267	1.227	1.224	1.153	1.114	1.123	1.128	1.111	1.098	1.069	997	970	973	988
	Total	6.405	6.969	7.769	8.193	8.398	8.711	9.073	9.169	9.031	8.907	8.369	8.366	8.337	8.358

Fonte: MEC/INEP.

Elaboração do autor.

Pode-se dividir o período em dois grupos. O primeiro, de 1997 a 2004, quando as matrículas estiveram em contínua expansão, aumentando aproximadamente 67,9%; segundo, de 2005 a 2010, quando o ensino médio, que ainda precisava ampliar bastante seu acesso e qualidade, sofreu queda de 8,0%.

Há a tendência, para as próximas décadas, de redução da população entre 0 e 20 anos de idade, conforme vem ocorrendo há alguns anos, o que não exclui a necessidade de novos recursos para a educação (VIEIRA, 2009). Caso mantido ou aumentado o atual patamar de gasto educacional (% do

PIB), ocorrerá elevação dos recursos por matrículas na educação básica com diminuição da demanda, o que pode contribuir também para alcançar a qualidade educacional.

O Fundef trouxe modificações importantes, que levaram à determinação de um novo arranjo federativo no financiamento do ensino fundamental público, impulsionando a municipalização das matrículas e a quase universalização desse nível de ensino, ao criar as bases para que sua lógica pudesse (depois de extinto) continuar com o Fundeb, para toda a educação básica, pública e parte da educação privada.

Capítulo 5: As políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação: Fundef e Fundeb

Questões relacionadas ao sistema político e fiscal do Estado brasileiro fornecem subsídios para possibilitar a discussão das políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil - primeiro para o ensino fundamental público, via Fundef que, depois de seu término, foi substituído pelo Fundeb, o qual tratou do financiamento de toda a educação básica (pública e parte da privada) -, tendo como parâmetros aspectos políticos e econômicos relacionados ao federalismo no país.

No final do governo de Itamar Franco, em 1994, o ministro da educação no período, Murilo Hingel, instalou o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino, mediante a solicitação da CNTE (MONLEVADE; FERREIRA, 1997).

O objetivo do Fórum foi buscar alternativas que pudessem vir a melhorar a remuneração salarial do magistério e a qualidade da formação docente, tendo em vista, sobretudo as grandes disparidades entre os estados brasileiros, contando com a participação de algumas entidades relacionadas à educação, como a própria CNTE, a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), MEC e a UNDIME.

Como resultado das negociações políticas entre o Executivo federal e as diversas entidades representantes de setores da sociedade civil relacionadas à educação, o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, de outubro de 1994, que “decorria do processo de discussão do plano decenal” (MARTINS, 2009, p. 133), propôs a criação de Fundos articulados.

Os mesmos deveriam ser abastecidos com parte dos recursos já vinculados à MDE para os entes federados, no intuito de que pudessem permitir, até o final de 1995, sua distribuição e também a repartição de encargos entre os sistemas de ensino. Assim, seria implantado também o PSPN e um novo regime de trabalho docente.

A entrada de FHC na presidência da República, em 1995, com a nomeação de Paulo Renato Souza como ministro da educação, desestruturou o Pacto, haja vista a discordância com elementos fundamentais que poderiam possibilitar sua realização, a citar a reestruturação do papel da União no financiamento do ensino fundamental público. Na concepção do governo em questão, não deveria haver um PSPN, mas sim Pisos Salariais Regionais, em virtude das discrepâncias no financiamento da educação básica pública em todo o território brasileiro (MONLEVADE; FERREIRA, 1997).

Sem a ampliação dos recursos, as reformas educacionais foram incumbidas de promover a melhoria do ensino e da aprendizagem, mediante regras de ajustes fiscais e da perspectiva de se

alcançar uma gestão pública eficiente de caráter gerencial, estimulada pela competitividade, em que as políticas públicas, focalizadas nas camadas populacionais mais pobres, teriam que estar em sintonia com os preceitos econômicos.

5.1 As mudanças no financiamento do ensino fundamental público com o Fundef

A insuficiente clareza na definição das responsabilidades dos entes federados para com os níveis de ensino, que não estabeleceu relação entre os recursos fiscais e a oferta educacional, - tendo sido mais bem esclarecida com a LDB, a EC nº 14 e a Lei nº 9.424, todas de 1996 -, acabaram por desencadear a ineficiência dos gastos, o desvio dos recursos e a falta de transparência na gestão financeira das políticas educacionais.

No âmbito do mesmo estado, a redistribuição dos recursos passou a ocorrer em função do número de matrículas, ao menos para o ensino fundamental público, obtendo comportamentos semelhantes e pré-fixados pelas determinações legais para o extenso número de municípios. Os governos municipais tiveram ampliação importante após a promulgação da CF/1988 e na primeira metade da década de 1990, contribuindo para reduzir o poder institucional do governo federal de influenciar a educação municipal.

O Fundef se constituiu no principal instrumento para viabilizar mudanças no financiamento do ensino fundamental, no intuito de alcançar, entre outros, sua universalização para o público de 7 a 14 anos, bem como a municipalização para esse nível de ensino. As mudanças introduzidas com o Fundo também levaram a alterações em outros níveis e modalidades da educação básica pública.

Para viabilizar as novas propostas relacionadas ao seu financiamento, no contexto das reformas das instituições estatais, o MEC encarregou o então secretário-executivo do FNDE, Barjas Negri, a realizar estudos sobre a arrecadação dos impostos e os recursos disponíveis para os sistemas de ensino dos entes federados.

Os resultados apontaram grandes diferenças no financiamento do ensino fundamental (público) nas redes estaduais e municipais, que poderiam ocorrer no contexto de um mesmo município, entre os municípios de um mesmo estado e entre os estados, no âmbito da federação (IDEM, IBIDEM). Além disso, houve a necessidade de intervir nas irregularidades associadas ao descumprimento do ADCT

(art. 60)⁹⁸, por parte da União, a qual não vinha aplicando 50% dos recursos vinculados à educação para acabar com o analfabetismo e universalizar o ensino obrigatório.

De acordo com Oliveira (2001a), a União computava os 50% a serem investidos no ensino fundamental como resultado da média da aplicação dos diferentes entes federados, e não como uma responsabilidade associada a cada um deles. Como os estados e municípios aplicavam nesse nível de ensino, percentuais acima do mínimo estabelecido (respectivamente de 68,4% e 59%, para o ano de 1995), acabaram por compensar a irregular aplicação da União (22,9%), denunciada pelo TCU quanto à inconstitucionalidade dos gastos educacionais.

Para Monlevade e Ferreira (1997), os principais motivos para o descumprimento do art. 60 do ADCT, por parte da União, estiveram relacionados ao financiamento do sistema federal de ensino, pagamento de inativos e, desde 1994, à retirada de 20% dos recursos educacionais com o FSE, percentual esse necessário para amenizar os *déficits* das contas públicas e permitir o pagamento dos compromissos financeiros nacionais e internacionais. Assim, FHC teria sido mais “coerente” (IDEM, IBIDEM, p. 22), quando propôs mudanças no texto constitucional.

Nesse sentido, Paulo de Sena Martins apontou que autores na área jurídica, como Rocha (2001) e Silva (2009), consideraram incoerência emendar disposições transitórias, pois tenderia a perpetuar o que foi colocado como algo que deveria ser modificado. Para outros autores, como Ferraz (1999), seria permitido emendar as disposições transitórias, desde que atendidos os limites relacionados ao poder constituinte em questão, às cláusulas pétreas, bem como à:

(...) compatibilidade da modificação com a finalidade do regramento do ADCT (estabelecer exceções precárias e transitórias às regras permanentes). Caso contrário, haveria inconstitucionalidade por “desvio de finalidade”. Assim, há que se avaliar se pode ser considerado como transitório o caráter do Fundef (e do Fundeb) (MARTINS, 2009, p. 132)⁹⁹.

A proposição de um Fundo contábil para o financiamento do ensino fundamental foi feita com a apresentação pelo Executivo federal da PEC nº 233/1995. Durante o processo de tramitação da Proposta, alguns deputados e senadores do PT acrescentaram emendas associadas à criação de um Fundo para toda a educação básica pública, as quais não foram levadas adiante naquele período (OLIVEIRA, 2009).

⁹⁸ Segundo o texto original do art. 60 do ADCT, o Poder Público, nos dez primeiros anos da promulgação da CF/1988, deveria aplicar pelo menos 50% dos recursos vinculados à educação para “eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental”.

⁹⁹ O autor conclui que, em sua opinião, o Fundef e o Fundeb estariam mais bem dispostos no texto permanente da CF/1988, no sentido de tentar melhor estabelecer a cooperação e solidariedade entre os entes federados.

Atenuadas as divergências entre a situação governamental e a oposição, bem como as pressões exercidas por entidades como a UNDIME e o CONSED, que levaram a ajustes na Proposta, mas mantendo sua essência inicial, em menos de um ano, a maioria parlamentar no Congresso Nacional obtida pelo Executivo, proporcionada pela coalizão governamental, aprovou, em setembro de 1996, a EC nº 14, que modificou os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF/1988 e deu nova redação ao art. 60 do ADCT.

A aprovação da EC nº 14/1996 determinou que os estados, Distrito Federal e municípios destinassem ao ensino fundamental público, pelo período de 10 anos, 60% dos 25% referentes aos recursos resultantes da arrecadação de impostos vinculados à MDE (art. 60, do ADCT), aplicados de acordo com o que foi definido nos arts. 70 e 71 da LDB/1996.

Para cada estado e seus municípios, a distribuição de responsabilidades e recursos deveria ser efetivada por meio do Fundef, tendo como parâmetro o número de matrículas no ensino fundamental público nas respectivas redes de ensino (art. 60, §§ 1º e 2º, do ADCT), e fonte adicional de financiamento o salário-educação (dando nova redação ao art. 212, § 5º, da CF/1988).

Por parte da União, os problemas de inconstitucionalidade na aplicação do percentual mínimo a ser investido no ensino fundamental público, foram resolvidos com as modificações introduzidas pela EC nº 14/1996, mediante a redução de sua participação de, pelo menos 50%, para no mínimo, o equivalente¹⁰⁰ a 30% (art. 60, § 6º, do ADCT).

Os gastos do governo federal para com esse nível de ensino passaram para 5,4% e não mais 9%¹⁰¹ da arrecadação de seus impostos vinculados à erradicação do analfabetismo e MDE fundamental público, incluindo a complementação de recursos por parte da União, para o caso dos Fundos nos estados (Distrito Federal) que não alcançassem o mínimo definido nacionalmente (§ 3º).

A EC nº 14/1996, que clarificou as responsabilidades dos entes federados para com a educação e criou o Fundef, buscou por meio do Fundo, universalizar o ensino fundamental, mesmo sem a injeção de novos recursos e com a decrescente participação financeira da União, assim como regularizar o fluxo de repasses, evitando atrasos e até mesmo desvios.

¹⁰⁰ O termo equivalente, segundo Pinto (1999), significou que esse percentual não precisaria ser necessariamente associado à receita de impostos. Nesse sentido, a União poderia acrescentar recursos do salário-educação, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de outras contribuições sociais para atingir os 30% dos 18% constitucionalmente vinculados, retirando, assim, recursos da educação. Vale observar que, para os estados e municípios, o salário-educação permaneceu como fonte adicional de recursos.

¹⁰¹ De 1996 a 2008, com o FSE/FEF/DRU, esse valor correspondeu a 4,32% (menos 20% de 5,4%) e, de 1994 a 1996, atingiu 7,2% (menos 20% de 9%), antes da modificação da CF/1988 (art. 60 do ADCT). Em 2009, os valores legais corresponderam respectivamente a 4,86% (incluídos os 10% para a DRU); em 2010, a 5,13% (5% para a DRU); somente em 2011, foi extinta a DRU para a educação. Em valores nominais, de 1994 a 2007, os prejuízos para a educação com as desvinculações chegaram a aproximadamente R\$ 50 bilhões (DAVIES, 1999, 2008a).

Ainda, pretendeu diminuir as diferenças de investimento por aluno/ano no âmbito de um mesmo estado; valorizar o magistério, uma vez que o Fundef subvencionou 60% dos seus recursos para o pagamento de professores do ensino fundamental “em efetivo exercício no magistério” (art. 60, § 5º, do ADCT); além de tornar mais transparente e eficiente os critérios do sistema de partilha e das transferências legais, por meio de uma pequena reforma tributária (ARRETCHE, 2002).

De acordo com a EC nº 14/1996, no prazo de cinco anos, os entes federados, progressivamente deveriam garantir um valor por aluno que pudesse estabelecer um padrão mínimo de qualidade no ensino definido em todo o país (art. 60, § 4º, do ADCT).

Ainda, determinou a disposição, por LC, da organização dos Fundos nos governos subnacionais, as formas de repartição proporcionais dos recursos, fiscalização, controle, bem como deveria apresentar a forma de cálculo do valor mínimo por aluno definido nacionalmente (art. 60, § 7º, do ADCT). Assim, o Fundef, criado pela EC nº 14/1996, foi regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, e pelo Decreto nº 2.264/1997.

O Fundef, segundo a Lei nº 9.424/1996, foi instituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, constituindo-se em um Fundo de natureza contábil (art. 1º). Sob essa perspectiva, o Fundo impôs no país “a prática de realocação horizontal de recursos” (TORRES, 2003, p. 355), pois retirou verbas de alguns municípios para realocá-las em outros.

De acordo com a mesma lei, a implantação do Fundef ocorreu automaticamente a partir de janeiro de 1998¹⁰², com contas únicas e específicas (art. 3º), no Banco do Brasil, em que o montante de cada Fundo estadual¹⁰³ foi repartido no âmbito do próprio estado, proporcionalmente ao número de matrículas no ensino fundamental público (art. 2º, § 1º).

Segundo o Decreto nº 2.264/1997, os recursos passaram a obedecer aos mesmos prazos das fontes primárias para a composição do Fundo, com fluxos semanais, decendiais e mensais (art. 2º, § 5º), que poderiam ser transferidos para outro banco público, desde que com conta vinculada ao Fundef, para atender às suas finalidades. Kolslinski (2000, p. 73) descreveu a periodicidade dos repasses, de acordo com as fontes de recursos para o Fundef:

A parcela de recursos do Fundo, originária do ICMS, é creditada semanalmente (periodicidade de repasses do ICMS), de acordo com o calendário de cada Estado (...)
A parcela originária do FPE, FPM e IPIexp é creditada a cada decênio (sic) do mês, ou

¹⁰² Por não terem percebido com maior clareza a forma de redistribuição dos recursos estruturada pelo Fundef, os governos subnacionais, conforme Martins (2009, p. 43), tiveram o ano de 1997, como prazo de carência, antes de implantar definitivamente a vigência compulsória do Fundo. Segundo a Lei nº 9.424/1996, a antecipação para a implantação do Fundo estadual ou distrital poderia ser feita por meio de lei específica (art. 1º, §§ 4º e 5º), no ano de 1997, mediante a decisão das respectivas Assembléias Legislativas, o que ocorreu apenas para o estado do Pará, a partir de 1º de julho, no intuito de obter assistência financeira por meio da complementação da União.

¹⁰³ No Distrito Federal, a unidade federada é, ao mesmo tempo, provedora e receptora única dos recursos do Fundef.

seja, dias 10, 20 e 30 (periodicidade de repasses dessas transferências) (...) A parcela originária da Desoneração das Exportações (Lei Complementar nº 87/96), e a transferência relativa à complementação da União, são creditadas ao final de cada mês.

A composição do Fundef, de acordo com a Lei nº 9.424/1996, correspondeu a 15% da receita do ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação (proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados) e da Lei Kandir (como ressarcimento pela desoneração do ICMS das exportações) (art. 1º, §§ 1º e 2º), além da complementação da União, quando era o caso (art. 1º, § 3º; art. 6º).

Também compuseram recursos para o Fundo, os rendimentos adicionais financeiros provenientes de suas receitas, associadas ao ensino fundamental público. Se os valores mínimos dispostos legalmente não fossem aplicados na execução orçamentária anual, deveriam ser investidos no nível de ensino a que o Fundo se destinava, no exercício seguinte, acrescidos de correção monetária.

Vale destacar que os estados (Distrito Federal) e municípios, também deveriam aplicar no mínimo 15% dos demais impostos, aqui considerados como aqueles que não integravam o Fundo, na MDE fundamental público.

No mesmo texto legal, a distribuição de recursos para os Fundos dos governos subnacionais também deveria levar em conta uma diferença de gasto por aluno, tendo em vista os níveis de ensino e tipos de estabelecimento, como a 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série, estabelecimentos de ensino especial e escolas rurais (art. 2º, § 2º, incisos I a IV).

As diferenciações passaram a ocorrer a partir do ano 2000, segundo os níveis e tipos de estabelecimento de ensino¹⁰⁴, com exceção das escolas rurais, incluídas nos dois últimos anos de vigência do Fundo.

Coube ao MEC (art. 2º, § 4º, da Lei nº 9.424/1996), via INEP, a realização do Censo Educacional, publicado anualmente no Diário Oficial da União (DOU), cujos resultados referentes ao número de estudantes matriculados nas escolas das respectivas redes de ensino deveriam se constituir base para o cálculo do gasto aluno/ano. Gomes (2009, p. 667), para fins didáticos, dividiu a operacionalização do Fundef em quatro passos:

1) retenção de valores no fundo estadual; 2) cálculo do valor médio aluno/ano em cada estado; 3) redistribuição de acordo com o número de matrículas feitas no ensino fundamental; e 4) complementação da União nos estados e municípios abaixo da média nacional (definida anualmente pelo governo federal).

¹⁰⁴ Esses critérios foram considerados para determinar os coeficientes de distribuição utilizados para compor as receitas dos Fundos de cada estado e seus municípios (art. 2º, §1º, do Decreto nº 2.264/1997).

Os governos municipais e o governo estadual de cada estado contribuíram, proporcionalmente, para a composição do Fundo. Os recursos retornaram aos governos dos estados (Distrito Federal) e municípios, conforme o número de matrículas (do ano anterior) no ensino fundamental público de sua competência, multiplicado pelo valor do aluno, a cada ano, gerado nos estados e no Distrito Federal, segundo seus esforços fiscais.

Nos estados que não alcançaram o valor mínimo por aluno decretado anualmente pelo presidente da República, depois de estabelecido pelos Ministérios da Educação, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão (art. 7º do Decreto nº 2.264/1997), houve a complementação da União, até que pudessem atingi-lo.

Para os governos subnacionais que contribuíram com mais do que receberam, registraram perdas de recursos, já para os que receberam mais do que contribuíram, houve acréscimo de receita para a MDE fundamental público. Assim, Martins (2009, p. 131), referindo-se também ao Fundeb, coloca que “os fundos corrigem ou distorcem o equilíbrio federativo, nos aspectos da correta dosagem entre encargos e rendas e em relação à autonomia”.

A movimentação de perdas e ganhos dentro de um mesmo estado, segundo Davies (2001a, p. 42), correspondeu “fundamentalmente a uma redistribuição da miséria existente”, pois além das falhas no cumprimento do papel redistributivo da União e da não injeção de novos recursos para o financiamento do ensino fundamental público, não houve uma Reforma Tributária que pudesse reduzir as disparidades fiscais entre os entes federados.

No ano de 1998, 2.703 municípios no país (à época 49%) ganharam recursos com o Fundef (os quais responderam por 81% das matrículas de toda a rede municipal), enquanto 2.803 (51%) sofreram perdas (respondendo por 19,0% das matrículas na rede municipal) (VAZQUEZ, 2003).

Conforme o autor, para o primeiro ano de vigência do Fundo em todo o país, no âmbito dos municípios, apesar da quase paridade entre ganhadores e perdedores, o número de alunos beneficiados com recursos adicionais do Fundo, devido aos efeitos de suas redistribuições intraestaduais, foi significativamente maior do que os que foram prejudicados com a redução das receitas locais.

Em 2004, os índices aumentaram ainda mais, quando aproximadamente 91,6% dos alunos matriculados no ensino fundamental público foram beneficiados com o Fundef, enquanto o número de municípios cresceu para 3.780 (68% do total) (BORGES, 2007).

Devido à escassez de recursos para a educação no âmbito dos municípios, alguns deles desenvolveram mecanismos para descumprir a lei, incluindo, por exemplo, no cômputo dos recursos do Fundef, matrículas que não integravam o ensino fundamental, o que, por sua vez, “não só tende a gerar distorção na alocação de recursos, como também reduz a qualidade das estatísticas disponíveis”

(SANTOS, 2006, p. 115). Davies (2001a, p. 26) relata algumas das irregularidades ocorridas durante a vigência do Fundef, como:

(...) transporte escolar fantasma, desvio de finalidade de veículos a serviço da educação, “clonagem” de alunos, pagamento fictício a professores, que assinam o recibo com valor superior ao que efetivamente receberam, não-disponibilização pelo Banco do Brasil de dados referentes à conta-Fundef, inclusão de recursos do Fundef, que deveria estar em conta única específica, em contas gerais do ente federativo, retirada de recursos da conta Fundef (única específica) para outras contas, aplicação dos recursos em despesas que não podem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino (as principais ocorrências referem-se a despesas com merenda escolar), inexistência ou não-aplicação de plano de cargos e carreira, inexistência ou falta de condições de trabalho dos conselhos de acompanhamento e controle social, falta de informações aos conselhos.

A busca pela elevação do número de alunos no ensino fundamental público – já que novas matrículas significavam mais recursos -, nas redes estaduais e municipais, em todo o país, para Araújo (2007) e Ribeiro (2004), determinaram a ampliação da competição federativa na área educacional.

Contudo, o Fundef teve como um de seus principais objetivos, o de melhorar a cooperação federativa, por meio do regime de colaboração entre os entes federados, no intuito de suprir as necessidades financeiras segundo as responsabilidades que foram assumidas por cada nível de governo para promover a MDE fundamental público, sua universalização e ampliação na qualidade do serviço oferecido, sobretudo pela valorização do magistério.

De acordo com Callegari (2002, p. 19) “é a conta FUNDEF, assim particularizada, que se torna, na esfera do governo estadual e de cada governo municipal desse Estado, o instrumento básico da gestão dos recursos subvinculados via FUNDEF”. Como as disparidades econômicas são muito grandes no território brasileiro, as mesmas foram refletidas nas receitas das contas dos governos estaduais e municipais, com os Fundos, embora reduzindo as desigualdades no âmbito de um mesmo estado. Vazquez (2005, p. 156) aponta que:

As desigualdades interestaduais no financiamento do Fundef têm origem no comportamento dos impostos e das transferências que compõem os fundos estaduais, a partir das receitas vinculadas ao Fundef disponíveis em cada unidade federativa. Tendo em vista as diferentes capacidades de financiamento dos fundos estaduais no plano nacional, o mecanismo do Fundef estabelece uma política de correção dessas desigualdades por meio da participação da União no financiamento do programa.

A pequena reforma tributária restrita às fronteiras estaduais, segundo Arretche (2004, p. 24), “estabeleceu assim um vínculo entre encargos e receitas fiscais, além de garantir a efetiva transferência dos recursos”. Para Saviani (1999, p. 37), a EC nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/1996, teriam também a

responsabilidade de alterar a função do MEC, colocando-o “no centro da formulação, implementação, avaliação e controle das políticas voltadas para esse nível de ensino”, sem ter que custear sua manutenção.

Os vetos à Lei do Fundef, em número de três, perduraram durante sua vigência, inclusive no governo Lula, quando os movimentos organizados da sociedade civil relacionados à educação esperavam que fossem retirados. Para o primeiro, não considerou a inclusão das matrículas da EJA (art. 2º, § 1º, inciso II); no segundo, impediu o estabelecimento de critérios de distribuição dos recursos do salário-educação para os municípios (art. 6º, § 5º); por fim, não se proibiu a utilização dessa contribuição social para a complementação da União¹⁰⁵ (art. 15º, § 2º).

Para Callegari (2002), o Fundef correspondeu a um Fundo de redistribuição, que contribuiu para o avanço da relação entre o financiamento do ensino fundamental público e as responsabilidades educacionais dos níveis de governo. Conforme o autor, o mesmo constituiu-se essencialmente em um Fundo de gestão, no que diz respeito às decisões e aos procedimentos para viabilizá-lo, suas formas de arrecadação e administração dos recursos. Assim, pode ser considerado como:

(...) uma conta titulada na contabilidade governamental, cujo título a identifica para fins administrativos dirigidos; com identidade administrativa, mas destituído de personalidade jurídica. Na administração pública, fundo também é uma “caixa especial” que mantém e movimenta recursos financeiros em separado do “caixa geral”; uma exceção ao princípio de “unidade de caixa”, ou “caixa único”, que orienta a gestão dos dinheiros públicos (IDEM, IBIDEM, p. 14).

As quatro principais funções do Fundef, de acordo com Souza (1998), citado por Arelaro (1999), estiveram relacionadas com: 1) justiça social; 2) equidade na política educacional; 3) aumento da descentralização; e 4) melhorias na qualidade educacional e valorização do magistério.

Tratar-se-ão dessas funções adiante, em tópicos diferenciados, quando será abordada a complementação da União e o valor (gasto) aluno/ano; o padrão mínimo de qualidade educacional; a valorização do magistério; a descentralização e o rápido crescimento do processo de municipalização das matrículas no ensino fundamental público; o acompanhamento e controle social no Fundef; o salário-educação; além da composição e movimentação dos recursos do Fundo.

5.1.1 Complementação da União e valor (gasto) aluno/ano

¹⁰⁵ O Decreto nº 2.264/1997 limitou em 20% o uso do salário-educação na complementação do Fundef realizada pela União (art. 4º), via FNDE.

A equidade social, associada à educação, a partir de Jomtien, passou a ser entendida como a ampliação de alguns direitos educacionais para toda população. No caso brasileiro, por meio da elevação no atendimento do ensino obrigatório (fundamental) já quase universalizado, mas de baixa qualidade (em virtude de um processo educacional historicamente deficitário).

Para Menezes (2005, p. 141), no Fundef, “a equidade estaria diretamente relacionada à concepção de justiça que fundamenta a desigualdade na distribuição dos bens com vistas a proporcionar a igualdade de oportunidades”. Nesse sentido, a complementação anual da União aos estados e municípios, um dos mecanismos de busca da equidade, foi disposta na Lei nº 9.424/1996 (art. 6º), devendo ser calculado pelo Ministério da Fazenda (art. 3º do Decreto nº 2.264/1997).

Em 1997, o valor aluno/ano correspondeu a R\$ 300,00 (art. 6º, § 4º, da Lei nº 9.424/1996), para os anos posteriores, o valor foi estabelecido pelo presidente da República e não poderia ter sido inferior à razão entre todas as receitas do Fundo e a totalidade das matrículas no ensino fundamental público do ano anterior, somadas às novas matrículas estimadas para os níveis e tipos de estabelecimento de ensino (§ 1º).

O valor aluno/ano, que descumpriu os preceitos legais associados ao seu cálculo, teria o prazo de cinco anos (art. 5º, § 4º, da EC nº 14/1996), para implantar um padrão mínimo de qualidade no ensino fundamental público (art. 6º da Lei nº 9.424/1996). Qualidade essa que o Fundef esteve razoavelmente longe de promover.

A base de dados para o cálculo do valor aluno/ano mínimo deveria ser construída pelo MEC, por meio da realização do censo educacional anual (com publicação no DOU). A transferência dos recursos complementares, por parte da União, ocorreu mensalmente aos estados, quando esses não conseguiram atingir o mínimo definido nacionalmente, nas contas especificadas pela Lei nº 9.424/1996 (art. 3º).

Ainda que pequena diante dos recursos despendidos pelos governos subnacionais para a composição do Fundef, segundo Castro e Duarte (2008), a necessidade de complementação dos recursos do Fundo, por parte da União, demonstrou as fortes diferenças socioeconômicas regionais no território brasileiro. Tais características foram também atribuídas ao financiamento do ensino fundamental público, constituindo-se barreiras importantes para o avanço da universalização e da qualidade desse nível de ensino.

Com o valor mínimo aluno/ano à mercê da decisão presidencial e não dos preceitos e determinações legais, a complementação da União (principal mecanismo para reduzir as desigualdades interestaduais), foi administrada, durante toda a vigência do Fundef, pelo governo federal. A Tabela 20 evidencia os descompassos entre o gasto aluno/ano real *versus* o legal.

Tabela 20: Gasto real e gasto legal, por aluno/ano, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef, de 1997 a 2006

	Gasto aluno/ano estabelecido pelo governo federal (R\$)		Gasto legal (R\$) (art. 6º, §1º, da Lei nº 9.424/1996)		[(a)/(c)]*100 (%)	[(b)/(d)]*100 (%)
	1ª a 4ª séries (a)	5ª a 8ª séries e Educação Especial (b)	1ª a 4ª séries (c)	5ª a 8ª séries e Educação Especial. (d)		
1997	300,00	300,00	405,28	405,28	74,0	74,0
1998	315,00	315,00	423,55	423,55	74,3	74,3
1999	315,00	315,00	458,26	458,26	68,7	68,7
2000	333,00	349,65	517,58	543,46	64,3	64,3
2001	363,00	381,15	592,76	622,40	61,2	61,2
2002	418,00	438,90	693,90	728,60	60,2	60,2
2003	462,00	485,10	769,95	808,45	60,0	60,0
2004	564,63	592,85	893,35	938,02	63,2	63,2
2005 – urbano	620,56	651,59	1.037,62	1.089,50	59,8	59,8
rural	632,97	664,00 ¹	1.058,37	1.110,25	59,8	59,8
2006 – urbano	682,60	716,73	1.162,32	1.220,44	58,7	58,7
rural	696,25	730,38 ¹	1.185,57	1.243,68	58,7	58,7

(1) Valores para a educação especial em 2005 e 2006.

Fonte: Araújo (2007); Monlevade e Ferreira (1997); Oliveira (2008).

Elaboração do autor.

Desde 1997, antes da implantação do Fundef em todo o país, o valor determinado já descumpria a Lei nº 9.424/1996 (art. 6º, § 1º), no entanto, foi justificado que, apenas para aquele ano, o valor real corresponderia a R\$ 300,00, aproximadamente 74,0% do valor legal previsto. Daí em diante, a desvalorização do gasto real continuou a se acentuar em quase todos os anos, até 2006, atingindo valores menores a 60% em relação ao gasto legal (previsto).

A diferenciação entre o 1º e o 2º segmento do ensino fundamental, bem como para a educação especial, passou a ocorrer em 2000¹⁰⁶, por meio de decretos presidenciais. Os fatores de ponderação foram estabelecidos tendo como base as séries iniciais do ensino fundamental (1,00), com o crescimento de 5% para as séries finais e a educação especial (1,05).

Já no final da vigência do Fundef, em 2005, os fatores foram aplicados para as escolas rurais, assim estabelecidos: 1ª a 4ª séries das escolas urbanas (1,00); 1ª a 4ª séries das escolas rurais (1,02); 5ª a 8ª séries das escolas urbanas (1,05); 5ª a 8ª séries das escolas rurais e educação especial das escolas rurais e urbanas (1,07).

¹⁰⁶ Menezes (2005) destaca as perdas de alguns estados, em 1998 e 1999, pela não diferenciação entre os valores aluno/ano entre as séries iniciais e finais do ensino fundamental público, com o rápido processo de transferência de matrículas de 1ª a 4ª séries desses governos estaduais, desencadeado pelo Fundef, para muitos de seus municípios, já que os alunos de 5ª a 8ª séries, em boa parte sob a responsabilidade estadual, teriam um valor mais elevado.

Para Vazquez (2003) e Castro (2007), o principal fator para a ilegalidade na determinação do valor aluno/ano, estabelecido durante o Fundef, relacionou-se com a crise econômica no final do século XX no Brasil (antecedida pela crise asiática e da Rússia), tendo sido “lamentável” (PINTO, 1999, p. 87) o governo federal ter enviado e feito aprovar uma emenda constitucional e uma lei que não foi cumprida em pontos importantes.

O congelamento do valor aluno/ano em 1999 (única ocasião em que não houve aumento), bem como sua desvalorização durante todo o período do Fundef, contribuiu para a redução do papel do governo federal relacionado à injeção de novos recursos para a MDE fundamental público.

O primeiro governo Lula, ao contrário do que se pensava antes da entrada do PT na presidência da República, reforçou a tendência de desvalorização do valor aluno/ano. Ao citar a CNTE, Martins (2009) demonstrou a insatisfação dessa entidade com a redução dos recursos referentes à complementação da União, já que o discurso anterior à posse do novo presidente chamava a atenção para a necessidade de retirar a ilegalidade imposta pelo governo federal anterior.

Na comparação entre os estados de São Paulo e Maranhão, em relação ao valor aluno/ano para 1998 e 2005, Borges (2007) ressaltou: 1) a importância do Fundo para os locais que se encontravam em condições precárias, ou próximas a elas, quanto ao oferecimento do ensino fundamental público; 2) a diminuição das diferenças do valor aluno/ano entre a rede municipal e estadual de ensino em um mesmo estado; bem como 3) o aumento de recursos para os estados que receberam a complementação da União (diminuindo diferenças interestaduais, ainda que em escala reduzida).

A determinação de um valor aluno/ano diferente daquele disposto na lei do Fundef elevou as diferenças entre os dois estados, pois em 1998, São Paulo gastou R\$ 657,42, por aluno, enquanto o Maranhão, R\$ 315,00 (diferença de aproximadamente 108,7%). No ano de 2005, esses valores corresponderam respectivamente a R\$ 1.665,03 e R\$ 642,28 (diferença de 159,2%). Assim, o autor conclui:

Para que, em 2005, o Maranhão estivesse com a mesma desigualdade verificada em 1998 (109%) em relação a São Paulo, o valor mínimo nacional nesse exercício deveria ter alcançado a média de R\$ 797,00. O que se verificou, entretanto, foi um valor mínimo médio 19,4% menor. Confirma-se, nesse aspecto, a perspectiva apontada por Melchior (1997) e Davies (1999) de que o FUNDEF não contornaria, apenas atenuaria, a desigualdade (IDEM, IBIDEM, p. 67).

No estudo realizado por Cruz (2009, p. 177), com dados para o ano de 2003, mostrou que “as diferenças entre os valores *per capita* deixam as redes que dispõem de menos recursos em situação de quase um terço dos maiores valores verificados”.

De acordo com a Tabela 21, em termos percentuais, quando comparada com o total anual de recursos do Fundef, a complementação da União, com exceção de 1999 e 2004, praticamente teve redução contínua de 1998 a 2006, em que os 3,7% referentes ao total do Fundo no primeiro ano, foram reduzidos para 0,9% no último.

Tabela 21: Complementação da União e sua previsão legal, a preços correntes (nominais), durante a vigência do Fundef em todo o país, de 1998 a 2006

	Complementação da União		Complementação prevista em lei (art. 6º, da Lei nº 9.424/1996)		Diferença entre a complementação da União e a prevista	Recursos do Fundef sem a complementação da União
	R\$ milhões (a)	[(a)/(d)] * 100 (%)	R\$ milhões (b)	[(b)/(d)] * 100 (%)	R\$ milhões (c)	R\$ milhões (d)
1998	486,7	3,7	2.060,6	16,1	1.573,9	12.788,7
1999	579,9	3,8	2.686,4	18,4	2.106,4	14.569,6
2000	485,5	2,8	3.128,0	18,2	2.642,5	17.163,5
2001	391,6	2,0	3.503,9	17,6	3.112,3	19.946,8
2002	320,5	1,4	3.899,2	17,3	3.578,7	22.529,0
2003	361,6	1,4	4.346,6	17,5	3.984,5	24.840,9
2004	559,9	2,0	4.795,0	17,1	4.235,1	28.051,8
2005	395,3	1,2	5.098,5	15,8	4.703,2	32.349,5
2006	313,7	0,9	5.756,0	16,1	5.442,3	35.749,7
Total	3.895,3	-	35.274,2	-	31.378,9	207.989,5

Fonte: Borges (2007); STN.
Elaboração do autor.

De 1998 a 2006, durante a vigência do Fundef, a União deixou de aplicar no ensino fundamental público, mais de R\$ 30 bilhões (a preços correntes), quase 60% desse montante acumulado no governo Lula, conforme apontou Davies (2008a). Novamente, ao comparar o real *versus* o legal, para a complementação da União, evidencia-se que seu valor teria correspondido sempre a mais de 15% do montante dos recursos estaduais e municipais destinados ao Fundo, em que deveria ter alcançado 18,4%, em 1999.

A Tabela 22, que tem por objetivo evidenciar os estados contemplados com a complementação da União durante a vigência do Fundef, em todo o país, de 1998 a 2006, revela que o não cumprimento do ordenamento legal associado ao cálculo do valor aluno/ano, por parte da União, contribuiu para que o número de estados beneficiados com a referida complementação fosse progressivamente diminuindo, até que em 2006, apenas dois, Maranhão e Pará, receberam a complementação.

Tabela 22: Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 1998 a 2006

Estados	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Alagoas	-	3,2	-	-	-	-	24,7	10,4	-
Bahia	143,9	215,1	191,2	163,5	112,0	97,2	99,6	-	-
Ceará	46,4	33,5	2,9	-	-	-	4,5	-	-
Maranhão	153,5	174,5	168,9	146,8	145,1	188,9	239,5	236,6	202,4
Pará	112,5	116,5	94,2	61,6	46,8	50,9	155,5	127,9	111,3
Paraíba	-	4,7	-	-	-	-	-	-	-
Pernambuco	6,3	8,1	-	-	-	-	-	-	-
Piauí	24,1	24,3	28,3	19,7	16,6	24,6	36,1	20,4	-
Total	486,7	579,9	485,5	391,6	320,5	361,6	559,9	395,3	313,7

Fonte: Borges (2007).

O valor gasto em 2006 representou aproximadamente 64,5% (a preços correntes) da complementação de 1998. As significativas diferenças econômicas entre as regiões brasileiras foram detectadas por meio da concentração de estados do Nordeste no recebimento da complementação da União.

Nesse sentido, os governos FHC e Lula mantiveram a mesma lógica de diminuição da complementação, em certa medida, comprometendo a finalidade do Fundef de contribuir para com a redução das desigualdades educacionais entre as regiões brasileiras, presentes no ensino fundamental público.

Outras formas de ressarcimento foram adotadas, conforme Martins (2009), a citar a Lei nº 9.846/1999, que estabeleceu critérios para que a União concedesse empréstimos aos estados e ao Distrito Federal, mas não aos municípios, no intuito de cobrir parcialmente as perdas proporcionadas pela Lei nº 9.424/1996. Em 1998 e 1999, os empréstimos alcançaram R\$ 813,4 milhões (por meio de 20 operações de crédito) e R\$ 552,4 milhões (em 19 operações de créditos) (DAVIES, 2001a).

Para os empréstimos externos destinados ao ensino fundamental público, Menezes (2005) relatou os que foram feitos junto ao Banco Mundial, no valor de R\$ 2,3 bilhões, de 1995 a 2002, durante os mandatos presidenciais de FHC e seu ministro da Educação, Paulo Renato, ex-economista do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A autora, para o ensino médio e a educação profissional, destacou um empréstimo feito ao BID, que somado aos recursos do governo federal, chegou a US\$ 1 bilhão para custear dois programas aprovados pelo MEC, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e o Programa Nacional de Expansão e Melhoria do Ensino Médio (PROMED).

Ainda foi evidenciado um empréstimo concedido pela União aos estados que se diziam em dificuldades para custear o ensino médio, no valor de R\$ 1 bilhão, repassados em três parcelas anuais

(uma de R\$ 200 milhões e duas de R\$ 400 milhões), a partir de 2000, aos beneficiados (IDEM, IBIDEM).

O Fundef foi insuficiente para manter a boa cooperação entre os entes federados e promover o equilíbrio no financiamento do ensino fundamental público, uma vez que a União reduziu seu papel supletivo, legitimado pelas alterações na legislação educacional e inclusive pelo descumprimento de muitos dos novos preceitos legais, que se tornaram barreiras importantes no “processo de negociação do Fundeb (aprovado pela EC nº 53/2006)” (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 27).

O não cumprimento de algumas das disposições da Lei do Fundef se associou também à discussão do padrão mínimo de qualidade na educação, tratado de forma panorâmica, na próxima seção.

5.1.2 Padrão mínimo de qualidade educacional

A diminuição quase que ininterrupta do valor aluno/ano, durante a vigência do Fundef, contribuiu para que não fosse estabelecido um padrão mínimo de qualidade, conforme apresentado na CF/1988 (art. 206, inciso VII), na LDB/1996 (art. 4º, inciso IX; arts. 74 e 75), e ainda na EC nº 14/1996 (art. 3º, § 1º; art. 5º, § 4º). Mesmo se tivesse havido o cumprimento das determinações legais, o que teria sido um início - mas não chegou a ocorrer -, os valores previstos também não teriam conseguido estabelecer a qualidade mínima educacional.

A Lei nº 9.424/1996 dispôs sobre alguns critérios relacionados ao padrão de qualidade educacional, que deveriam levar em consideração: 1) as diferenciações entre níveis e estabelecimento de ensino; 2) o número mínimo e máximo de alunos em sala de aula; 3) a capacitação permanente dos profissionais de educação; 4) jornada de trabalho que incorporasse os momentos diferenciados das atividades docentes; 5) complexidade de funcionamento; e 6) a localização e atendimento da clientela (art. 13, incisos I, II, III, IV, V).

Autoras como Farenzena (2001) e Menezes (2005) destacaram a importância da diferenciação entre as concepções de valor aluno/ano e custo aluno/ano/qualidade, o primeiro relacionado às disponibilidades financeiras do governo federal, em função do número de matrículas, e o segundo aos elementos necessários para definir o volume de recursos associados à promoção da qualidade mínima educacional, tendo em conta a diversidade sociocultural do país.

Ao citar Melchior (1997), Martins (2009, p. 141) descreve três formulações conceituais associadas ao valor aluno/ano definidas nacionalmente:

a) gasto-aluno – verifica-se a disponibilidade orçamentária e, em função desta e das vinculações e subvinculações, divide-se o montante pelo *per capita* de alunos, para se ter um gasto-aluno *per capita*; *b) custo-benefício* – estuda a melhor alternativa de investimento a partir de uma melhor “taxa de retorno”, segundo padrões economicistas; *c) custo-aluno-qualidade* – orienta-se pela qualidade da educação, indicada pela avaliação de padrões de desempenho e/ou comportamentais associados à capacidade de julgamento, crítica, criatividade, decisão, raciocínio, solução de problemas, equilíbrio emocional, etc.

Na década de 2000, o CAQ passou a ganhar maior destaque, principalmente depois do PNE (2001-2010) e das discussões promovidas pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a partir de 2002. No trabalho de Carreira e Pinto (2007, p. 28) foram definidas quatro categorias de insumos associadas ao CAQ, as quais estão relacionadas: 1) à estrutura e funcionamento do ensino; 2) aos trabalhadores da educação; 3) à gestão democrática; e 4) ao acesso e à permanência na escola.

Para finalizar este tópico, fatores como o decréscimo do número de matrículas no ensino fundamental, além de melhorias nos índices relacionados à distorção idade-série¹⁰⁷ (reprovação e evasão) (OLIVEIRA, 2007), mesmo sem considerar as estratégias usadas para referendar os avanços, passaram a pressionar ainda mais a ampliação de todo o sistema educacional (sobretudo para as etapas posteriores ao ensino obrigatório) e reestruturar as formas de exclusão no ambiente escolar.

Em seguida, serão consideradas características relacionadas à valorização do magistério, um dos principais eixos norteadores do Fundef (como seu próprio nome indicou), de extrema importância para o financiamento da educação pública e a busca pela qualidade do ensino.

5.1.3 Valorização do Magistério

A CF/1988, com redação dada pela EC nº 14/1996, determinou que fosse assegurada remuneração digna no magistério e subvinculou 60% dos recursos dos Fundos ao “pagamento dos professores” do ensino fundamental público efetivos no exercício docente (art. 60, § 5º, do ADCT). A valorização do magistério também foi associada à busca pela qualidade mínima educacional (art. 13 da Lei nº 9.424/1996).

O ensino deveria ser ministrado, segundo a CF/1988, mediante a “valorização dos profissionais do ensino”, bem como lei específica teria que estabelecer o plano de carreira para o magistério público

¹⁰⁷ Os dados apresentados pelo INEP evidenciaram a diminuição na taxa de repetência em aproximadamente 6,6 p.p., de 1996 a 2001, ou seja, passou de 26,6% para 20%; com relação à distorção idade-série, saiu de 47%, em 1997, para 33,9%, em 2003 (BORGES, 2007).

com piso salarial profissional (art. 206, inciso V). O ingresso passaria a ocorrer exclusivamente por concurso público de provas e títulos, além de ser assegurado o regime jurídico único a todas as instituições mantidas pelo governo federal. Já na LDB/1996, ressaltou-se a necessidade da “valorização do profissional da educação escolar” (art. 3º, inciso VII; art. 67).

A Lei nº 9.424/1996 avançou em relação à legislação educacional anterior. Os recursos do Fundef deveriam ser aplicados na MDE fundamental e na valorização do magistério (art. 2º), bem como se estabeleceu o prazo de seis meses, depois do início da lei, para que os governos subnacionais dispusessem sobre os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.

Ainda conforme a Lei do Fundef, os Planos deveriam estar em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo CNE, as quais teriam que garantir a remuneração condigna dos professores em efetivo exercício no magistério, o estímulo ao trabalho em sala de aula, além da melhoria na qualidade do ensino (art. 9º).

Assim, estabeleceu-se a destinação de recursos, pelos novos Planos, para a capacitação de professores leigos (art. 9º), que passariam a integrar quadro em extinção, pelo prazo de cinco anos (§ 1º), durante o qual os mesmos teriam que obter a habilitação mínima para exercer as atividades docentes (§ 2º), condição para o ingresso no quadro permanente da carreira (§ 3º).

Devido à baixa disponibilidade de recursos para muitos estados e seus municípios, ainda que com a ampliação das reivindicações sociais, tendo à frente a CNTE, a questão do PSPN¹⁰⁸ não esteve no centro das discussões governamentais para a valorização do magistério.

A proposta do governo federal de um salário médio de R\$ 300,00, para o ano de 1997, calculado em função do valor aluno/aluno, já era luta dos movimentos organizados relacionados à educação em 1994, mas como valor referente ao PSPN para aquele ano, quando ocorreu o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino.

A EC nº 14/1996 incluiu como beneficiários da subvinculação dos 60% dos recursos dos Fundos, apenas os professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Na Lei nº 9.424/1996, incluiu-se os profissionais do magistério, que, conforme a Resolução nº 3/1997, do CNE, abrangia não apenas os professores, mas também profissionais da educação relacionados à direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional (art. 2º), inclusive para a educação especial, indígena e o ensino supletivo.

Diante do impasse provocado pela legislação, alguns Tribunais de Contas passaram a aceitar a inclusão dos profissionais do magistério, categoria mais ampla associada aos trabalhadores da educação, a exemplo do Pará (MENEZES, 2005), enquanto outros incluíram nas despesas destinadas

¹⁰⁸ Na década de 1980, a Confederação dos Professores do Brasil reivindicava um PSPN de três salários mínimos (MONLEVADE; FERREIRA, 1997).

ao magistério, apenas os professores em efetivo exercício no ensino fundamental público, como no caso do Rio Grande do Sul (DAVIES, 2001b).

As melhorias na remuneração do magistério com o Fundef ocorreram em muitos municípios, geralmente das regiões economicamente menos desenvolvidas no país, que chegavam a pagar até 20% a 25% do salário mínimo (IDEM, IBIDEM), ou em condições não muito diferentes a essa, em efetivo desrespeito à CF/1988, que garantiu o direito aos trabalhadores rurais e urbanos de receberem ao menos um salário mínimo, unificado nacionalmente (art. 7º, inciso IV).

Com vistas a atingir a subvinculação de 60% dos recursos do Fundo, seja para assegurar o “pagamento dos professores em efetivo exercício no magistério” (art. 60, § 5º, do ADCT, com redação dada pela EC nº 14/1996), seja para assegurar uma “remuneração dos profissionais do magistério” (art. 7º, da Lei nº 9.424/1996), a elevação da remuneração dos referidos profissionais se deu prioritariamente por meio de abonos (gratificações), os quais não podem ser incorporados ao salário-base.

Essa decisão deveu-se principalmente ao caráter transitório (com data para terminar) do Fundef, a cujo qual se fazia associar o receio de comprometer as finanças públicas caso viesse a ser extinto, fato que acabou por prolongar a definição dos planos de carreira, prejudicando os trabalhadores da educação (MARTINS, 2009).

A lógica do perde e ganha dos recursos no âmbito de um mesmo estado, sem considerar a complementação da União, quando fosse o caso, também serviu para determinar acréscimos e reduções (relativas) salariais no magistério entre os distintos municípios, conforme seus esforços fiscais (IDEM, IBIDEM). No entanto, as disparidades regionais relacionadas à remuneração permaneceram em todo o país.

O Fundef, de forma geral, favoreceu os professores da rede municipal de ensino fundamental público - das pequenas cidades -, bem como das regiões mais pobres do país (DAVIES, 2001b). Ainda que tenha havido melhoras salariais para o magistério com o Fundo, em alguns municípios, o mesmo autor, em outro trabalho, chama a atenção para o fato de que:

Uma atitude de cautela é necessária mesmo nos governos que ganharam com o Fundef, pois, dada a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação e/ou pela redistribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino, pelo menos na mesma proporção das receitas adicionais (DAVIES, 2008a, p. 29).

Depois que a LRF, em 2001, estabeleceu o teto máximo de 54% para os executivos municipais e 49% para os executivos estaduais, da receita corrente líquida, a ser gasta com o funcionalismo público, a possibilidade de elevar o patamar de 60% dos recursos subvinculados ao Fundef para a valorização do magistério, considerando-o como mínimo, tornou-se praticamente inviável¹⁰⁹.

Os dados apresentados por Borges (2007), de acordo com o Censo do Professor, de 1997, e com o Censo dos Profissionais do Magistério, de 2003, evidenciaram os maiores ganhos relacionados ao salário no magistério para as regiões economicamente menos privilegiadas do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste), principalmente para a 1ª a 4ª séries (com destaque para as redes municipais) e, em menor escala, para a 5ª a 8ª séries (sobretudo para as redes estaduais do Nordeste e Norte).

O Fundef promoveu disparidades entre os salários dos professores do ensino fundamental e os dos demais níveis e modalidades da educação básica pública, em certos estados. Também houve crescimento, em alguns estados, na contratação de professores em caráter temporário, no sentido de reduzir as despesas estatais com educação, cujas regras trabalhistas são diferenciadas da contratação em caráter efetivo (DAVIES, 1999, 2001a).

Consideradas essas características sobre a valorização do magistério no contexto do Fundo, o próximo passo consiste em analisar a municipalização do ensino fundamental público, no sentido de discutir os conceitos de descentralização e municipalização associados ao processo de vigência do Fundef, em meio às receitas tributárias dos municípios e suas responsabilidades educacionais.

5.1.4 Descentralização e municipalização das matrículas no Fundef

O Fundef foi aprovado no início do processo de Reforma do Aparelho do Estado, bem como fez parte de uma série de reformas inauguradas após a promulgação da CF/1988 rumo à ampliação da descentralização da educação pública, particularmente focalizada no ensino fundamental, cujos objetivos, entre outros, pretenderam limitar a autonomia dos governos subnacionais sobre os recursos educacionais, definir as competências para cada nível de governo, além de elevar a participação social.

De acordo com a Lei do Fundef, os estados e municípios poderiam realizar convênios “para transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros nos quais estará prevista a

¹⁰⁹ Com exceção dos governos que não ofereciam o ensino fundamental público, ou para aqueles que mantinham uma rede pequena, os demais, segundo Davies (1999), já gastavam aproximadamente 60% ou mais dos recursos no pagamento dos professores.

transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Estado ou o Município assumir” (art. 3º, § 9º).

A reestruturação no financiamento do ensino fundamental público, segundo Machado (2007), buscou implantar um novo modelo de gestão, mais descentralizado e com rápido crescimento no número de matrículas (sobretudo para os primeiros anos de vigência do Fundef), de forma a alcançar maior eficiência nos gastos. Propôs-se, como algumas de suas características, a valorização do magistério; o padrão mínimo de qualidade; a universalização desse nível de ensino; bem como aumento da equidade, elevando os recursos para as regiões mais pobres do país.

Para Melchior (1997), a descentralização ocorreu por vias indiretas, principalmente nos estados que contavam com a presença de municípios que não possuíam rede de ensino fundamental público, ou para aqueles com poucas escolas que ofertavam esse nível de ensino. Antes do Fundef, com exceção da região Nordeste, que apresentava alguns estados com alto índice de matrículas municipais, a quase totalidade desses níveis de governo para as demais regiões do país contavam com elevadas taxas de estadualização das matrículas (MARTINS, 2009).

Como o critério para a distribuição dos recursos passou a ser *per capita*, ou seja, de acordo com o número de matrículas, muitos governos municipais foram incentivados a investir em infraestrutura, com vistas a aumentar a oferta de vagas destinadas ao ensino fundamental público, e/ou a assumir matrículas de responsabilidade dos governos estaduais aumentando, assim, seu volume de recursos destinados à educação, de certa forma, incentivando a competição entre os governos subnacionais.

Dessa forma, a municipalização, que elevou os recursos para muitas redes de ensino municipais, transferidos majoritariamente pelos estados, mas também promovendo perdas em outras, passou a ser associada como sinônimo de descentralização, consubstanciada via Fundef, com a União exercendo o papel redistributivo e supletivo por meio das complementações (ARAÚJO, 2007; CASTRO; DUARTE, 2008; SOUZA JÚNIOR, 2006).

Ao ressaltar o papel das instituições escolares, tendo em vista os mecanismos legais, Cury (2002, p. 42) apresenta que a descentralização representou o:

(...) último elo de uma “descentralização para baixo”, pela qual as responsabilidades da União são repassadas para os Estados, destes para os Municípios e de cada ente federativo para os estabelecimentos escolares. A escola torna-se o foco das políticas educacionais e, em certa medida, a grande responsável pelo êxito ou fracasso das avaliações a que serão submetidas. Afinal, elas se tornarão co-responsáveis pelo dinheiro que lhes virá da parte que lhes couber daqueles 40% aplicáveis no desenvolvimento do ensino fundamental.

As matrículas para os governos municipais, de 1997 a 2006, segundo dados disponibilizados no endereço eletrônico do INEP, cresceram 44,4%, passando de aproximadamente 12,4 milhões para 18,0 milhões. Para os governos estaduais, a redução foi de 34,7%, pois as matrículas diminuíram de 18,1 milhões para 11,8 milhões.

O Fundef possibilitou aos municípios, em geral instâncias menos privilegiadas financeiramente, que pudessem passar a atender sua responsabilidade para com o ensino fundamental público. Por sua vez, os estados, ao transferirem para os municípios, parte significativa das matrículas desse nível de ensino, puderam demandar energia para atender às suas prioridades, ou seja, também o ensino médio.

No ano de 2002, o número de matrículas foi superior a 35 milhões para o ensino fundamental público, com uma população de 7 a 14 anos de idade, à época, de aproximadamente 27 milhões. A diferença deveu-se principalmente à distorção idade-série no ensino público, decorrentes dos elevados índices de evasão e repetência, bem como à inclusão de crianças com 6 anos de idade no ensino fundamental e inserção de matrículas de jovens e adultos no ensino regular.

Se, em 1991, os municípios foram responsáveis por aproximadamente 35% das matrículas no ensino obrigatório, no ano de 2006, alcançaram 60%, sendo que na região Nordeste, esse índice atingiu 77%. Já a Sudeste, apresentou o maior aumento relativo, tendo passado de 21% para 51% (PINTO, 2005, 2007).

A Tabela 23 evidencia a expansão das matrículas para as redes municipais, no ensino fundamental público, associadas à 1ª a 4ª séries, de 1997 a 2006, durante a vigência do Fundef, as quais passaram de aproximadamente 9,8 milhões, no primeiro ano, para 12,4 milhões, no último (crescimento médio de 26,5%); para a 5ª a 8ª séries, os números corresponderam a 2,6 milhões e 5,6 milhões (aumento de 115,4%).

Tabela 23: Matrículas no ensino fundamental público (1ª a 4ª séries e 5ª a 8ª séries), segundo os níveis de governo, para 1997 e 2006

Nível de Governo	Alunos (milhões)				Aumento (+) / Redução (-) 1997-2006	
	1997		2006		1997-2006	
	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries	1ª a 4ª séries	5ª a 8ª séries
	Alunos (milhões)	Alunos (milhões)	Alunos (milhões)	Alunos (milhões)	(%)	(%)
Estadual	8,8	9,3	4,1	7,7	- 53,4	- 17,2
Municipal	9,8	2,6	12,4	5,6	+ 26,5	+ 115,4
Total	18,6	11,9	16,5	13,3	- 11,8	+ 12,6

Fonte: Borges (2007); MEC/INEP.

A redistribuição e o crescimento do número de matrículas ocorreram de forma diferenciada em todo o país. Melchior (1997, p. 32) ressaltou a necessidade de não se confundir municipalização com descentralização, já que a primeira corresponderia ao “processo de passar todas as escolas para o Município”, o que seria inviável diante das responsabilidades assumidas pelos entes federados para com os níveis e modalidades de ensino, bem como contrário às melhorias no regime de colaboração entre eles.

Ao citar Bassi (2001), Vazquez (2003) também destaca a necessidade de distinção entre a descentralização e municipalização, ao não considerar que ambas sempre puderam ser associadas à democratização da gestão das políticas sociais, levando necessariamente à ampliação da participação social. Esse fato seria justificado porque a descentralização no Brasil, em especial para as políticas educacionais, historicamente esteve, em grande medida, a cargo das iniciativas do governo federal, e em menor escala, das lutas e participações populares.

Para Gomes (2008, 2009), o rápido aumento das matrículas dos governos municipais no ensino fundamental público não pode ser explicado apenas pelo processo de descentralização. Há a necessidade de se acrescentar novos fatores, entre eles, sobretudo a vontade política dos governos estaduais em promover ou não a descentralização. A autora associa o maior crescimento da descentralização em alguns estados que também incentivaram a presença de outras políticas estaduais descentralizadoras em seus territórios.

No final da vigência do Fundef, Cruz (2009) destacou os fortes efeitos da municipalização em regiões do país desfavorecidas economicamente, como a Nordeste e Norte, locais com maior sobrecarga de problemas relacionados à qualidade educacional. Ao citar Bremaeker (2004), a autora abordou uma questão importante, a de que a maior parte dos municípios que tiveram perdas de recursos com o Fundo tinha menos de 10 mil habitantes.

Assim, os principais beneficiários do Fundef foram municípios de médio e grande porte, contrariando os efeitos de distribuição do FPM, que privilegiava os de pequeno porte, os quais obtinham maiores valores de recursos *per capita* com os repasses - mesmo que os valores não fossem suficientes para alterar significativamente a realidade econômica desses locais -, constituindo-se na principal fonte fiscal para mais de 70% dos governos municipais brasileiros no período¹¹⁰ (ARELARO, 2007).

A descentralização teve também como objetivo aumentar a transparência nos gastos dos recursos destinados ao ensino fundamental público e elevar a participação social no processo de decisão política, para tornar a gestão educacional mais eficiente (*accountability*), reduzir o clientelismo e fazer

¹¹⁰ Ao mesmo tempo, esses efeitos teriam contrabalançado as perdas que muitos dos municípios de médio e grande porte (com exceção das capitais) vinham sofrendo com o FPM, em virtude das distorções no sistema de repartição dos recursos.

com que os recursos fossem efetivamente gastos na MDE, evitando seus desvios. Ainda que insuficiente e, em muitos casos, ineficiente, a fiscalização dos recursos passou por modificações importantes com o Fundef, bem como com o Fundeb.

5.1.5 Acompanhamento e controle social

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (CACCS) e, sobretudo as contas únicas e específicas dos Fundos se constituíram nos dois principais instrumentos para tentar tornar mais transparente as novas políticas associadas, durante a vigência do Fundef, ao ensino fundamental público.

A Lei do Fundef dispôs, de forma inovadora, sobre a criação de Conselhos, com a função de exercer o “acompanhamento e o controle social sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo” (art. 4º), os quais deveriam ter sido criados no prazo de cento e oitenta dias a partir da vigência da lei. Em 2001, 97% dos conselhos já haviam sido criados e se encontravam em funcionamento (SOUZA JÚNIOR, 2006).

Ainda de acordo com o art. 4º da Lei nº 9.424/1996, os CACCS teriam também a função de supervisionar o censo escolar anual (§ 2º), mas não possuiriam estrutura administrativa própria, sendo que seus membros não deveriam receber qualquer tipo de remuneração pela participação no colegiado (§ 4º). Ainda de acordo com a lei:

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do Fundo a que se refere o art. 1º ficarão, permanentemente, à disposição dos conselhos responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização, no âmbito do Estado, do Distrito Federal ou do Município, e dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo (art. 5º).

Com a Lei nº 9.452/1997, as Câmaras Municipais deveriam ser notificadas da liberação dos recursos federais para os respectivos municípios. No prazo de dois dias úteis, as prefeituras dos municípios beneficiários dos recursos teriam que avisar “os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação” (art. 2º).

Em setembro de 2000, o MEC celebrou parceria com o Banco do Brasil, de modo que fossem disponibilizados aos CACCS, Legislativos (federal, estaduais e municipais), Tribunais de Contas e Ministério Público, pelas agências bancárias, os extratos das contas do Fundef, os quais puderam

também ser disponibilizados pela internet em instituições públicas como a STN e os Tribunais de Contas.

A criação dos Conselhos, para Vazquez (2005, p. 150), contribuiu “para a gestão democrática de políticas públicas, sendo o fortalecimento do controle social a melhor maneira de fiscalizar as ações da administração pública”.

O Quadro 9 mostra a composição dos CACS, por nível de governo, de acordo com a Lei do Fundef (art. 4º, § 1º, incisos I a IV).

Quadro 9: Constituição dos CACS, por nível de governo, segundo a Lei do Fundef

	União	Estados	Distrito Federal ¹	Municípios
Representantes	Executivo Federal; CNE; CONSED; CNTE; UNDIME; Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.	Executivo Estadual; Executivos Municipais; CNE; UNDIME; CNTE; MEC; Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.	Executivo Distrital; CNE; CNTE; Pais de alunos e professores das escolas públicas do ensino fundamental.	Secretaria Municipal de Educação ou órgão equivalente; Professores e diretores das escolas públicas do ensino fundamental; Pais de alunos; Servidores das escolas públicas do ensino fundamental; Conselho Municipal de Educação ² .

(1) A Lei do Fundef determina a composição mínima de cinco membros para o Distrito Federal, mas especifica apenas quatro deles.

(2) Nos municípios onde houvesse um Conselho Municipal de Educação;
Elaboração do autor.

Os CACS não foram criados para ter personalidade jurídica e sua função não consistiu em julgar as contas dos níveis de governo, mas fiscalizá-las. A divulgação mensal dos registros contábeis e outros demonstrativos fiscais pelos governos subnacionais elevaria a transparência na aplicação dos recursos, ao informar “sobre os valores repassados e recebidos, as despesas realizadas, os saldos existentes, as aplicações eventuais de disponibilidades e os rendimentos por elas proporcionados” (CALLEGARI, 2002, p. 24).

O “Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Guia para sua operacionalização”, apresentado pelo governo federal, em 1997, especificou melhor as formas para a criação dos CACS. No que diz respeito à sua operacionalização, Martins (2009, p. 187) chamou a atenção para as possibilidades de ampliação do controle social, por meio dos Conselhos, em que:

O controle social, no entanto, não está intrinsecamente ligado ao Estado gerencial e, pode assumir diferentes significados e um papel relevante no Estado Social de Direito. Assim, o ingresso da sociedade civil nos conselhos representa, para Maria da Glória Gohn, “a passagem de uma fase de participação enquanto pressão, para uma participação qualificada” (GOHN, 2001, p. 50). Conselhos antes tidos apenas como técnicos passam a requerer, na sociedade democrática, além da competência técnica, o requisito da representatividade. Ao mesmo tempo, os membros de conselhos oriundos dos segmentos sociais passaram a procurar se habilitar tecnicamente, para melhor desempenhar suas funções.

A composição dos CACS foi questionada por Davies (1999, 2001a), devido à preponderância da representação governamental nas esferas estadual e federal e outros fatores que limitaram a possibilidade de tornar mais democrático o controle social.

Como exemplos, segundo o autor, citam-se a não remuneração dos representantes da sociedade civil nos Conselhos, enquanto os estatais receberam uma remuneração relacionada à sua atividade pública; maior capacitação técnica para a análise documental, geralmente dos representantes do Estado; a ainda insuficiente participação social, sobretudo pelo desconhecimento de questões legais e técnicas; além da falta de hábito no exercício da cidadania.

Os CACS apresentaram muitos problemas, em todos os níveis de governo, vistos, entre outros, nas várias denúncias de corrupção, fraudes e descumprimento legal na aplicação dos recursos, em distintos estados, durante a vigência do Fundef. Quando verificadas irregularidades, ao Conselho seria recomendado reunir provas cabíveis, procurar as autoridades políticas competentes e o Ministério Público, bem como o Tribunal de Contas [União, estados (Distrito Federal) ou municípios].

Para o ano de 1999, Davies (2001c) apresentou uma série de falhas cometidas pela prefeitura do Rio de Janeiro, como a não inclusão, na base de cálculo do Fundo, da dívida ativa de impostos, suas multas, juros de mora, além dos recursos resultantes da aplicação financeira dos impostos. Em contrapartida, os convênios, o pagamento de inativos e, principalmente os ganhos do Fundef, foram incluídos, erroneamente, na base de cálculo, todos aceitos pelo Tribunal de Contas do Município.

Além do controle social, realizado pelos novos Conselhos, que inovaram com sua aprovação, por vias institucionais, disposta na Lei nº 9.424/1996 (art. 4º), os recursos do Fundef foram fiscalizados também pelos controles interno e externo.

O controle interno, teoricamente, deveria ter sido feito pelo MEC e por órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino dos governos subnacionais, já que houve o envolvimento de recursos de todos os entes federados para financiar o ensino fundamental público, no intuito de cumprir a CF/1988 (art. 212) e a Lei nº 9.424/1996.

No entanto, conforme Martins (2009, p. 183), o MEC “considerava-se eximido de efetivar o controle interno ou de remetê-lo a outra instância do Executivo federal”, cabendo apenas aos demais níveis de governo a responsabilidade pela fiscalização.

Segundo a Lei nº 9.424/1996, coube ao MEC realizar “avaliações periódicas dos resultados da aplicação da lei” (art. 12), cuja primeira deveria ter acontecido dois anos após sua aprovação, no sentido de corrigir as eventuais distorções políticas e educacionais resultantes de sua aplicação.

Ainda, criar o Departamento de Acompanhamento do Fundef, para monitorar e acompanhar a movimentação dos recursos; promover cursos de capacitação para membros dos CACS e do Ministério Público, no sentido de melhorar o desempenho de suas funções; bem como celebrar o Acordo de Cooperação Técnica entre o MEC e o Ministério Público.

Para o controle externo, as atuações deveriam ser diferenciadas segundo o nível de governo. Na esfera federal, a fiscalização das contas constituiu-se responsabilidade do Congresso Nacional, auxiliado pelo TCU, conforme a CF/1988 (art. 71). No âmbito subnacional, ficou a cargo dos Poderes Legislativos, com auxílio dos Tribunais de Contas (dos estados, Distrito Federal e municípios), cujos pareceres poderiam ser derrubados, para os municípios, com a decisão de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º).

Caso houvesse o descumprimento das responsabilidades relacionadas ao controle externo ou ao controle interno, a União poderia intervir nos estados e no Distrito Federal, e os estados nos seus respectivos municípios, “nos termos do art. 34, inciso VII, alínea ‘e’, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal” (art. 11 da Lei nº 9.424/1996). No entanto, não houve menção às medidas punitivas para o governo federal, caso viesse a descumprir os preceitos legais.

Adiante, serão discutidos alguns pontos relacionados ao salário-educação e determinadas modificações legais pelas quais passou durante a vigência do Fundo. Não se pretende apresentar uma análise histórica¹¹¹ detalhada dessa contribuição social, o objetivo consiste em dialogá-la com as novas modificações introduzidas pelo Fundef e com algumas das características introduzidas com a legislação posterior.

5.1.6 O salário-educação na Lei nº 9.424/1996

¹¹¹ Trabalhos como o de Cruz (2009), Farenzena (2001), Menezes (2005), Pinto (2000), entre outros, analisaram com maiores detalhes a trajetória histórica do salário-educação.

O salário-educação passou por modificações importantes com a Lei nº 9.424/1996. Sua arrecadação, de competência do INSS e do FNDE, até 2006, foi calculada “com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (art. 15).

A partir da vigência do Fundef, o total de recursos arrecadados pelo salário-educação, depois de deduzidos 1% em favor do INSS, foi distribuído ao considerar a arrecadação dos estados e do Distrito Federal, em duas cotas. Uma, que destinou dois terços para os estados, em cotas mensais; outra, que direcionou o terço restante ao governo federal, via FNDE, no intuito de financiar seus programas e projetos para buscar a universalização do ensino fundamental, além de tentar reduzir as desigualdades educacionais entre os entes federados.

Na Lei do Fundef, no que diz respeito ao salário-educação, as empresas que mantinham alunos em escolas privadas, a exemplo das bolsas de estudo e aquisição de vagas destinadas aos trabalhadores em virtude de seus gastos com o próprio ensino, ou de seus filhos (Sistema de Manutenção do Ensino, extinto em 2005), tiveram assegurados os direitos adquiridos e a continuidade dos beneficiários no programa (mas proibindo novos ingressos), até que concluíssem o ensino fundamental (art. 15, § 3º).

A arrecadação e repartição dos recursos do salário-educação acabaram por beneficiar as regiões Sudeste e Sul, pois a distribuição da parte estadual ocorreu de acordo com a participação na receita, enquanto a cota federal não foi suficiente para amenizar essas desigualdades entre as regiões no país (MARTINS, 2009). Com a Lei nº 9.766/1998, a distribuição dos recursos relacionados ao salário-educação foi modificada, de forma que a cota estadual deveria ser:

“redistribuída entre o Estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto” (art. 2º).

Muitos estados ainda não haviam regulamentado a distribuição de sua cota do salário-educação para os respectivos municípios, quando em dezembro de 2003, na tentativa de solucionar os impasses, a Lei nº 10.832 modificou novamente essa contribuição social.

Segundo o dispositivo legal, depois de deduzido 1% a cargo do INSS, 10% do total restante seria direcionado para o FNDE, para financiar seus projetos e programas, enquanto os outros 90% para a cota federal e as cotas estaduais e municipais, dos quais 1/3 para a primeira e 2/3 para as segundas (art. 1º).

Por meio do FNDE, as cotas estaduais e municipais deveriam ser repartidas entre os governos subnacionais, em função de critérios proporcionais associados à totalidade das matrículas no ensino fundamental público (art. 2º), e não mais repassadas automaticamente às Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, o que acabava por destacar as fortes discrepâncias de arrecadação fiscal entre as regiões brasileiras e facilitar o descumprimento legal¹¹².

As modificações elevaram os recursos do salário-educação para o governo federal, quando comparado com a sistemática anterior, devido ao repasse de 10% para o FNDE, justificadas para que pudesse haver redução das desigualdades socioeconômicas relacionadas à sua arrecadação. Em 2006, último ano de vigência do Fundef, o aumento chegou a aproximadamente R\$ 490 milhões, os quais, conforme Davies (2008b), em boa parte, retornaram aos governos subnacionais por meio dos distintos programas federais.

O autor também ressaltou o poder do Executivo federal sobre a aprovação da legislação educacional de interesse federativo, bem como algumas das irregularidades na aplicação dos recursos, a exemplo dos quase R\$ 2 bilhões, em valores nominais, que a União deixou de aplicar relacionados à sua cota do salário-educação, de 1999 a 2005. Desse montante, mais de R\$ 300 milhões resultantes de rendimentos financeiros¹¹³. Outro ponto que retirou recursos do salário-educação foi o FSE/FEF/DRU (CRUZ, 2009).

Em 2006, com a aprovação da EC nº 53/2006, novas mudanças foram colocadas para o salário-educação, a citar sua ampliação, a partir de 2007, para toda a educação básica, bem como a reestruturação na sua forma de arrecadação. Algumas dessas características serão abordadas, com alguns detalhes, quando for tratado, de forma particular, o Fundeb. Antes de entrar nesse assunto, faz-se ainda uma breve apresentação da dinâmica fiscal para o período de vigência do Fundef.

5.1.7 A dinâmica fiscal no Fundef

Os impostos constituem a principal fonte de financiamento da educação, seguidos pelo salário-educação que, juntos, englobam a quase totalidade dos recursos, já que as fontes não-tributárias têm pequeno peso sobre o montante global.

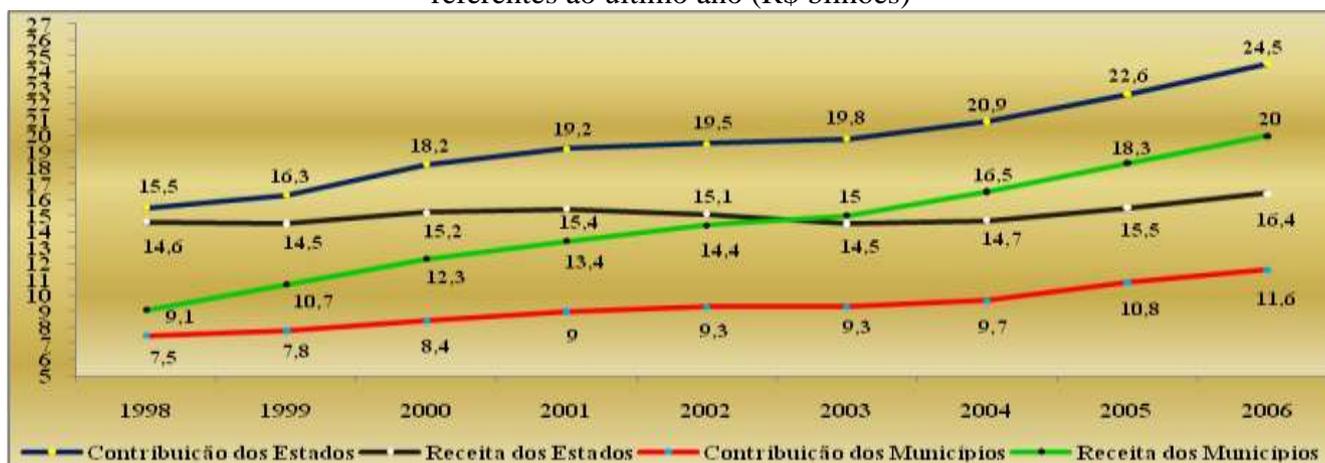
¹¹² De 1995 a 1999, a média de arrecadação do salário-educação para as regiões brasileiras foi distribuída da seguinte maneira: Sudeste (67,4%), Sul (16,1%); Nordeste (9,0%), Centro-Oeste (5,0%) e Norte (2,4%) (CRUZ, 2009).

¹¹³ Para regularizar os ganhos com a aplicação de recursos no mercado financeiro, como aqueles associados às políticas sociais, as receitas de autarquias, fundações, órgãos e outros integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social, segundo o Decreto nº 4.950/2004, passaram a compor o orçamento do Tesouro Nacional.

Pretende-se, neste tópico, para encerrar a análise do Fundef, discutir os dados dos gastos educacionais do Fundo com a dinâmica das receitas relacionadas à sua base de arrecadação, além das contribuições de estados e municípios durante o período de sua vigência.

O Gráfico 10 mostra a contribuição e receita dos estados e municípios ao Fundef (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano, no que diz respeito aos 15% dos impostos e transferências, conforme suas fontes de financiamento.

Gráfico 10: Contribuição e Receita dos Estados e Municípios ao FUNDEF (de 1998 a 2006), a preços referentes ao último ano (R\$ bilhões)



Fonte: Borges (2007).

Elaboração do autor.

Ainda, destaca-se o crescimento da receita dos municípios, que alcançaram, em média, aproximadamente 119,8%, quando passaram de R\$ 9,1 bilhões para R\$ 20,0 bilhões. As receitas dos estados aumentaram 12,3%, saindo de R\$ 14,6 bilhões, em 1998, para R\$ 16,4 bilhões, em 2006. O baixo desempenho estadual ocorreu em virtude das transferências de recursos aos governos municipais para financiar a elevação do número de matrículas no ensino fundamental público sob sua responsabilidade.

Conforme a Tabela 24, a principal fonte de financiamento do Fundef, de 1998 a 2006, majoritariamente consistiu no ICMS, o qual apresentou um crescimento médio, a preços correntes, de aproximadamente 183,1%, cuja arrecadação aumentou de R\$ 8.758,86 milhões para R\$ 24.795,40 milhões.

Tabela 24: Receitas anuais do Fundef, a preços correntes (nominais), segundo suas fontes de recursos (R\$ milhões), de 1998 a 2006

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
FPE	1.638,05	1.814,20	2.149,85	2.529,97	3.142,91	3.287,60	3.590,39	4.533,59	4.973,10
FPM	1.838,32	2.045,91	2.238,73	2.626,91	3.237,98	3.351,74	3.728,60	4.634,51	5.193,29
IPI-exp.	237,99	239,88	264,62	284,70	281,72	270,53	323,03	366,62	412,90
Comp. União	486,70	579,90	485,50	391,60	320,50	361,60	559,90	395,30	313,70
LC 87/1996	314,00	582,91	565,67	535,00	591,29	611,18	508,65	508,85	375,03
ICMS	8.758,86	9.886,71	11.924,68	13.519,21	15.275,09	17.319,82	19.901,08	22.305,94	24.795,40
TOTAL	13.275,44	15.149,51	17.649,00	19.888,41	22.849,49	25.202,47	28.611,65	32.744,81	36.063,42

Fonte: STN.

Elaboração do autor.

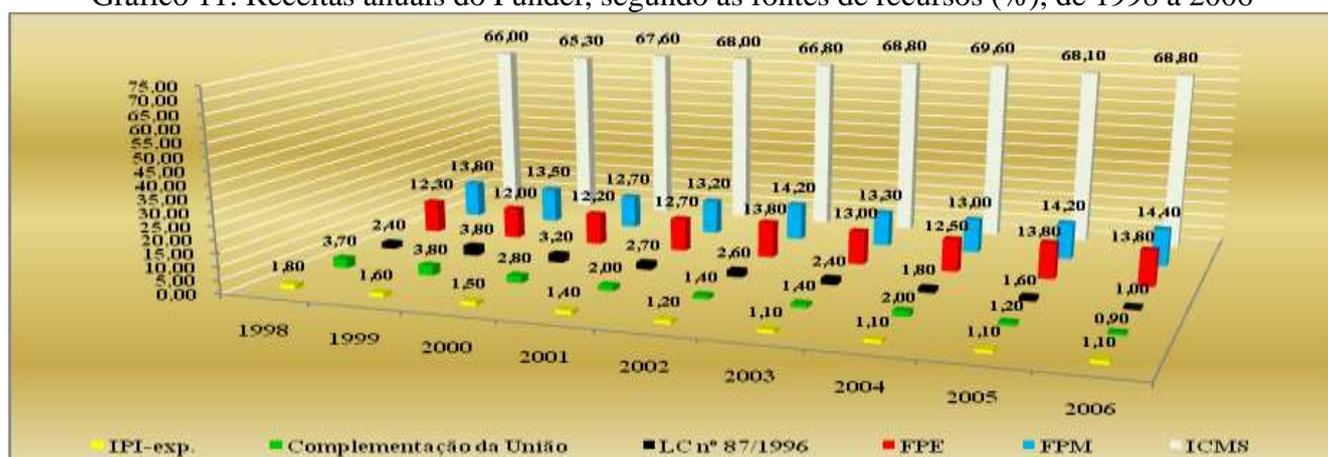
O FPM e o FPE, depois do ICMS, compuseram duas outras importantes fontes de financiamento do Fundef. De 1998 a 2006, o crescimento médio para o primeiro correspondeu a aproximadamente 182,5%, passando de R\$ 1.838,32 milhões para R\$ 5.193,29 milhões; já para o segundo, o aumento chegou a 203,6%, saindo de R\$ 1.638,5 milhões para R\$ 4.973,10 milhões.

As formas de contribuição dos impostos para o financiamento do Fundef foi bastante diversificada no território brasileiro. No caso do ICMS, a participação nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, segundo dados da STN, englobou mais da metade dos recursos nos respectivos Fundos estaduais, enquanto que nas demais regiões, na maior parte dos estados, a contribuição ficou abaixo da média nacional, em virtude das fortes desigualdades no desenvolvimento econômico do país.

Em contrapartida, a atuação do FPE ocorreu - para boa parte dos estados das regiões Norte e Nordeste -, de maneira oposta quando comparada à do ICMS, ou seja, regiões economicamente menos desenvolvidas acabaram por ter maior dependência das transferências realizadas pelo governo federal, assim, destacou-se sua importante contribuição para os recursos dos Fundos estaduais nesses locais.

O Gráfico 11 evidencia, em termos percentuais, as contribuições das fontes de recursos do Fundef, de 1998 a 2006. A participação do ICMS esteve sempre acima dos 65% em relação ao total das fontes de recursos para o Fundo, enquanto a do FPM, entre 13% e 15%, e a do FPE, entre 12% e 14%.

Gráfico 11: Receitas anuais do Fundef, segundo as fontes de recursos (%), de 1998 a 2006



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

As fontes que contribuíram com a menor quantidade de recursos para o Fundef, de 1998 a 2006, como no caso da LC nº 87/1996, do IPI-exp. e da Complementação da União, tiveram redução média na participação do Fundo, respectivamente de 1,4 p.p., 0,7 p.p. e 2,8 p.p.

Como destacou Borges (2007, p. 92), as mudanças produzidas com o Fundef no financiamento do ensino fundamental público no país não comportariam a ruptura do que havia sido construído, principalmente para os governos municipais, que elevaram, de forma significativa, suas receitas, o número de alunos e “ajustaram os níveis de remuneração do seu contingente de profissionais do magistério”.

A discussão da criação de um Fundo para financiar toda a educação básica pública ocorreu antes mesmo da aprovação do Fundef, com a PEC nº 233/1995. Muitas propostas para ampliar e redistribuir os recursos estiveram nas negociações políticas entre os governos e entidades da sociedade civil, inclusive no Congresso Nacional, onde foram apresentadas diversas proposições, até que a Lei nº 11.494/2007 viesse a regulamentar o Fundeb, que reformou o Fundef.

5.2 Fundeb: um Fundo contábil para financiar toda a educação básica pública e parte da educação privada

No ano de 1997, antes mesmo que o Fundef tivesse entrado em vigor ao longo de todo o território brasileiro, a PEC nº 536/1997, apresentada pelo deputado federal Valdemar Costa Neto, filiado ao Partido Liberal (PL) de São Paulo, propôs a criação do Fundeb (art. 2º), por meio da modificação da CF/1988 (art. 60 do ADCT).

A PEC nº 536/1997¹¹⁴ foi apensada a outras Propostas que passaram pelo Legislativo federal até a aprovação do Fundeb. A última delas correspondeu à PEC nº 415/2005, apresentada pelo governo federal - quando Lula caminhava para o terceiro ano de seu primeiro mandato -, ao estabelecer nova dinâmica para o processo legislativo do Fundo (OLIVEIRA, 2009), tendo sido aprovada no final de 2006.

Mais uma vez, evidenciou-se a preponderância do Executivo sobre o Legislativo na aprovação de matérias de interesse federativo, nesse caso, por meio de um Fundo contábil único que desconsiderou algumas das propostas de implantação de Fundos separados ou mesmo a prorrogação do Fundef. Araújo (2007, p. 10) afirma que:

Não ocorreu situação de impasse ou paralisia decisória, muito pelo contrário, o governo federal foi ator determinante na definição do formato de Fundeb aprovado, tendo mobilizado sua base parlamentar de apoio e presidido as negociações com os demais entes federados. Não podemos afirmar que houve subordinação do governo federal aos interesses estaduais, mas sim concessões parciais a estes interesses, como ficou claro na não inclusão das matrículas da creche na proposta de emenda constitucional enviada ao Congresso e no apoio à gradatividade na implantação do novo fundo.

Na ementa da PEC nº 415/2005, propôs-se dar nova redação à CF/1988 (art. 212, § 5º; art. 60 do ADCT), com isso, possibilitando a instituição do Fundeb. Segundo Monlevade (2007) e Pinto e Adrião (2006), os principais desafios da Proposta corresponderam: 1) a não incorporação das matrículas das creches; 2) pouca importância dada ao PSPN; 3) complementação da União não associada ao percentual do valor total do Fundo; 4) fim do valor aluno/ano; e 5) desconsideração à garantia do padrão mínimo de qualidade no ensino.

Esses fatores estiveram associados, principalmente com a relutância da área econômica do governo, na época chefiada pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci Filho, em expandir um Fundo contábil único para financiar toda a educação básica pública, como defendia o ministro da Educação, Tarso Genro, o que provocou importante mobilização de movimentos sociais relacionados à educação.

Como exemplo, entre outros, citam-se a CNTE, o “Fundeb pra Valer” - coordenado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) -, a Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP) e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB).

Novamente, os ajustes fiscais, no caso da produção de *superávits* primários, dos pagamentos da dívida pública, da responsabilidade fiscal e do controle inflacionário foram confrontados com a

¹¹⁴ Autores, entre outros, como Davies (2008a) e Martins (2009) afirmaram que a proposta de criação do Fundeb no Congresso Nacional ocorreu com a PEC nº 112/1999, apresentada pelo deputado federal Padre Roque (PT/SP), e não com a PEC nº 536/1997.

perspectiva de inclusão social e a possibilidade de se ampliar a democratização das instituições públicas, fortalecendo os vínculos de cidadania, particularmente na área do financiamento da educação básica pública.

Depois de dezoito meses tramitando no Congresso Nacional, pelas duas casas legislativas, a PEC nº 415/2005 passou por modificações que reestruturaram o texto original, sobretudo as que foram incorporadas pelo Senado federal.

Como exemplos, destacam-se a redução do período para integralizar a complementação da União, inclusão das matrículas das creches e o financiamento das matrículas da educação básica segundo as responsabilidades legais associadas aos estados e municípios para com os níveis e as modalidades de ensino, que receberam a determinação da aplicação de percentuais máximos de recursos, no intuito de evitar a falta de equilíbrio na migração de verbas entre eles (SOUSA, 2006).

Cabe lembrar que a PEC nº 415/2005 tramitou em meio a um dos maiores escândalos de corrupção tornado público no período democrático brasileiro, que envolveu principalmente o partido do governo e sua base aliada, impondo novos rumos ao funcionamento do Congresso Nacional. O processo legislativo da Proposta foi encerrado com a aprovação, em 19 de dezembro de 2006, da EC nº 53, regulamentada, nove dias depois, pela MP nº 339.

Para Araújo (2007), a discussão sobre o regime de colaboração ficou restrita ao papel a ser desempenhado pela União no financiamento da educação básica¹¹⁵, já que não foram propostas alterações para as responsabilidades dos entes federados relacionadas com os níveis e modalidades de ensino, segundo o art. 211 da CF/1988. Vale destacar, ainda, que a EC nº 53/2006 determinou a fixação das normas para a cooperação entre os entes federados, a qual deve ser apresentada por meio de leis complementares (art. 1º).

A operacionalização inicial do Fundeb, determinada pela MP nº 339/2006, até sua conversão na Lei nº 11.494, em 20 de junho de 2007, além da crise política, mostrou também os tradicionais conflitos e impasses que envolvem os processos associados aos atos legislativos.

Ora, desde 1997, a Proposta para a criação de um Fundo contábil destinado a financiar toda a educação básica pública havia sido apresentada ao Congresso Nacional, no entanto, mesmo definido o prazo para o término da Lei do Fundef (no final de 2006), foram necessários mais seis meses para que fosse aprovada a Lei do Fundeb.

¹¹⁵ Conforme será tratado adiante, o Fundeb inseriu matrículas de instituições privadas relacionadas à educação infantil e especial, descaracterizando seu perfil de um Fundo contábil para financiar a educação básica *pública*. Davies (2008a) classificou a incorporação de inconstitucional e ressaltou o favorecimento aos interesses privatistas no Congresso Nacional.

5.2.1 Regulamentação do Fundeb

A EC nº 53/2006 deu nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da CF/1988, bem como ao art. 60, do ADCT. Com exceção dos três primeiros, os demais artigos estabeleceram as condições para que fosse criado o Fundeb.

Apesar da pequena inserção de novos recursos, viabilizada com a complementação da União aos Fundos, quando viesse a ocorrer, agora para o financiamento da educação básica, houve uma reestruturação do percentual referente à cota de parte dos impostos e transferências já destinados à MDE, a serem gastos de acordo com as determinações contidas nos arts. 70 e 71 da LDB/1996.

Ainda assim, diversos pontos relacionados à organização e operacionalização dos Fundos foram delegados para lei posterior, primeiro estabelecidos pela MP nº 339/2006, e depois pela Lei nº 11.494/2007. Conforme a EC nº 53/2006, a lei viria a dispor sobre:

(...) a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno entre etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimento de ensino; (...) a forma de cálculo do valor anual mínimo por aluno; (...) os percentuais máximos de apropriação dos recursos dos Fundos pelas diversas etapas e modalidades da educação básica, observados os arts. 208 e 214 da Constituição Federal, bem como as metas do Plano Nacional de Educação; (...) a fiscalização e o controle dos Fundos; (...) prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. (art. 2º).

Segundo o art. 2º da EC nº 53/2006, a duração do Fundeb foi estabelecida em 14 anos (até 31 de dezembro de 2020), cuja composição englobou os impostos e transferências que já faziam parte do Fundef, os quais tiveram elevado o percentual de 15% para 20%, a ser alcançado em três anos (16,66%, 18,33% e 20%), de 2007 a 2009. Além disso, inseriu outros três novos, no caso, o ITR – Cota Municipal, IPVA e ITCMD, que passaram a destinar a cota de seus recursos ao Fundo de forma gradual (6,66%, 13,33% e 20%), no triênio determinado¹¹⁶.

Soma-se também a complementação da União que, até 2010, deveria alcançar 10% dos recursos despendidos pelos governos subnacionais aos Fundos, além dos rendimentos financeiros gerados pelas receitas do Fundeb.

O Quadro 10 evidencia as fontes de recursos do Fundeb, implantadas de forma gradual, de 2007 a 2009, quando comparadas com as do Fundef.

¹¹⁶ Arts. 1º, 3º e 31 (§ 1º), da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007.

Quadro 10: Fontes percentuais de recursos do Fundeb, implantadas gradualmente (2007-2009), comparadas com as do Fundef

Provimento dos Recursos	FUNDEB ¹ (%)			FUNDEF (%)
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano (2009)	(1998)
ICMS	16,66	18,33	20,00	15,00
PFE/FPM	16,66	18,33	20,00	15,00
IPI/Exportação	16,66	18,33	20,00	15,00
Lei Kandir (LC nº 87/1996)	16,66	18,33	20,00	15,00
ITR - Cota Municipal	6,66	13,33	20,00	
IPVA	6,66	13,33	20,00	
ITCMD	6,66	13,33	20,00	

(1) Além desses impostos e transferências, a MP nº 339/2006 e a Lei nº 11.494/2007 incluíram os recursos da dívida ativa e juros de mora, o que não foi feito na EC nº 53/2006.

Fonte: Callegari (2008, p. 64).

O IR dos entes federados e os impostos municipais como o IPTU, ISS e ITBI foram excluídos da cesta do Fundeb, mas continuaram a contribuir com 25% de suas receitas para a MDE associada à educação básica pública, bem como os 5% dos impostos vinculados que não entraram nas receitas dos Fundos (art. 1º da Lei nº 11.494/2007).

A inclusão gradativa buscou reduzir o impacto das perdas de recursos que seriam provocadas em alguns níveis de governo, sobretudo nos estados, devido às formas de redistribuição fiscal entre os entes federados, como ocorreu durante a intensa municipalização do ensino fundamental público com o Fundef, que elevou significativamente, no conjunto, as receitas dos municípios com verbas destinadas à educação.

Os recursos passaram a ser distribuídos com a periodicidade das fontes primárias, pelo Tesouro Nacional e pelas instituições fazendárias estaduais, ao Banco do Brasil ou à Caixa Econômica Federal¹¹⁷, que os remeteu às contas únicas e específicas dos governos subnacionais¹¹⁸.

Assim, esses bancos puderam registrar sua movimentação por meio do lançamento de créditos e débitos, em contas próprias, proporcionalmente em função do número de alunos presenciais matriculados nas etapas e modalidades da educação básica, tendo em conta o censo escolar mais atualizado (sob a responsabilidade do INEP), bem como os coeficientes de ponderação a elas atribuídos, no cumprimento das determinações estabelecidas pelo art. 211 da CF/1988.

¹¹⁷ A Caixa Econômica Federal foi incluída na distribuição dos recursos dos Fundos com a Lei nº 11.494/2006 (art. 16). Em janeiro e fevereiro de 2007, manteve-se a sistemática de repartição do Fundef, ou seja, os novos mecanismos determinados pelo Fundeb começaram a operar apenas em 1º de março, inclusive para a complementação da União (art. 43).

¹¹⁸ Aos estados e a cada um de seus municípios têm sido atribuídos coeficientes para a distribuição dos recursos, como no Fundef, definidos anualmente.

As matrículas do ensino médio nas redes municipais, bem como as da educação infantil nas redes estaduais, não receberam receitas dos Fundos. Para financiar as quase 450.000 matrículas, em 2006, que pelas novas determinações, estariam fora da repartição do Fundeb, em 2007, restariam os recursos não vinculados aos Fundos e destinados à MDE, ou sua negociação entre os entes federados, conforme as responsabilidades atribuídas a cada nível de governo (ARAÚJO, 2007).

Com o intuito de facilitar possíveis acordos entre os estados e municípios, o art. 18 da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2006 estabeleceu dispositivo que permitiu a criação de convênios “para a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros, acompanhados da transferência imediata de recursos financeiros correspondentes ao número de matrículas assumido pelo ente federado”.

A distribuição de recursos dos Fundos entre os níveis e modalidades de ensino também foi feita de forma gradual, abarcando todas as matrículas no ensino fundamental e 1/3 no primeiro ano, 2/3 no segundo e a totalidade no terceiro para as da educação infantil, ensino médio e EJA (art. 2º da EC nº 53/2006; art. 31, § 2º, da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2006).

O Quadro 11 mostra a inclusão progressiva das matrículas, de 2007 a 2009, para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef.

Quadro 11: Inclusão progressiva das matrículas (%) para os níveis e modalidades de ensino no Fundeb e sua comparação com o Fundef

Níveis e Modalidades de Ensino	FUNDEB			FUNDEF
	Inclusão Progressiva (%)			Inclusão Progressiva (%)
	1º ano (2007)	2º ano (2008)	3º ano (2009)	1998
Educação Infantil				
Creche	33,33	66,66	100,00	
Pré-Escola	33,33	66,66	100,00	
Ensino Fundamental				
Séries Iniciais (Urbano)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries Iniciais (Rural)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries Finais (Urbano)	100,00	100,00	100,00	100,00
Séries Finais (Rural)	100,00	100,00	100,00	100,00
Ensino Médio				
Regular	33,33	66,66	100,00	
Educação Especial				
Ensino Fundamental	100,00	100,00	100,00	100,00
Ensino Médio	33,33	66,66	100,00	
EJA	33,33	66,66	100,00	

Fonte: Callegari (2008, p. 65).

Com o Fundeb, admitiu-se a inclusão das matrículas das creches (atendimento a crianças de até 3 anos de idade), durante sua vigência, de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas - inclusive aquelas que atendessem à educação especial -, conveniadas com o Poder Público.

Para tanto, segundo a Lei nº 11.494/2007, deveriam ser assegurados os seguintes requisitos: 1) gratuidade e oferta da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; 2) comprovação da finalidade não lucrativa e aplicação dos excedentes financeiros no ensino oferecido; 3) no caso do encerramento de suas atividades, deveriam destinar seu patrimônio para outra instituição com as mesmas finalidades; 4) estabelecer padrões mínimos de qualidade e terem aprovados seus projetos pedagógicos pelo órgão normativo do sistema de ensino; e 5) obter certificação do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente (art. 8º, §§ 1º e 2º).

Ainda no mesmo artigo, as matrículas da pré-escola, das respectivas instituições, por um período de quatro anos (2007-2010), também foram incorporadas aos Fundos (§§ 3º e 4º).

Ao governo federal, segundo o art. 15 da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007, determinou-se a tarefa de calcular e publicar, até 31 de dezembro de cada ano, para a vigência do próximo exercício: 1) a estimativa de todas as receitas dos Fundos; 2) o valor da complementação da União; 3) o valor aluno/ano nos estados e no Distrito Federal; e 4) o valor aluno/ano mínimo para todo o território brasileiro.

A transparência foi ampliada quando a Medida Provisória e a Lei do Fundeb determinaram, com a mesma redação, que os recursos da União, dos estados e do Distrito Federal destinados aos Fundos fossem detalhadamente registrados, de modo a evidenciar as transferências realizadas (art. 19).

Caso chegue a haver retenção das verbas nos Fundos por prazo superior a quinze dias, devem ser aplicadas em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto. Os ganhos serão investidos nas mesmas finalidades dos Fundos principais (art. 20), além disso, 5% da composição fiscal dos Fundos, inclusive no que se refere à complementação da União, pode ser utilizada no primeiro trimestre do exercício seguinte, com a abertura de crédito adicional financeiro¹¹⁹ (art. 21, § 2º), registrados como “restos a pagar”.

A Lei do Fundeb também recebeu três vetos, como no Fundef, dos quais dois trataram de problemas de ordem formal, sem afetar o financiamento do Fundo (parágrafo único do art. 18; parágrafo único do art. 41). O terceiro veto (art. 42) foi direcionado à exclusão de todos os recursos do Fundeb do cálculo da Receita Líquida Real que, de acordo com a organização Ação Educativa, em seu endereço eletrônico, levaria à diminuição das receitas da União, estimadas em R\$ 297 milhões, em 2007, R\$ 626 milhões, em 2008, e R\$ 1.037 milhões, em 2009.

¹¹⁹ Essa possibilidade de utilização dos recursos do Fundo não poderia comprometer a subvinculação de 60% destinada à remuneração no magistério da educação básica.

Apesar de não ter sido estabelecido como objetivo para este trabalho, uma comparação sistematizada entre o Fundef e o Fundeb, utilizar-se-á a mesma estrutura de análise feita para o primeiro Fundo, qual seja: 1) a complementação da União e do valor aluno/ano; 2) o padrão mínimo de qualidade educacional; 3) a valorização dos profissionais da educação básica; 4) a descentralização; 5) o acompanhamento e controle social; 6) o salário-educação; e 7) a composição e movimentação dos recursos do Fundo nos seus quatro primeiros anos (2007 a 2010).

5.2.1.1 Complementação da União e valor (gasto) aluno/ano

A União continuou a manter, como no Fundef, ação supletiva e redistributiva ao complementar os recursos dos Fundos (estaduais ou do Distrito Federal) que não atingissem o mínimo definido nacionalmente para o valor aluno/ano (art. 4º da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007). No entanto, modificações importantes foram introduzidas com a legislação do Fundeb.

Com a EC nº 53/2006, no seu art. 2º, determinou-se a fixação do gasto por matrícula anual em observância à complementação da União que, pelas novas regras, foi implantada de forma gradual, a qual deveria alcançar, no mínimo¹²⁰, o valor de: 1) R\$ 2 bilhões em 2007; 2) R\$ 3 bilhões em 2008; 3) R\$ 4,5 bilhões em 2009¹²¹; e 4) 10% do total dos recursos dos Fundos, a partir de 2010.

A constitucionalização de valores e de um percentual fixo para o Fundeb representou a pressão exercida pelos governos subnacionais e pelas entidades civis relacionadas à educação, no intuito de fortalecer o papel da União associado à complementação dos recursos no Fundef e reduzir as desigualdades interestaduais.

Como no Fundef, o Fundeb redistribuiu recursos de regiões com economia mais desenvolvida, para outras mais pobres. Assim, locais que muitas vezes ainda contam com a necessidade de ampliar seus recursos para contribuir com o avanço da sua qualidade educacional, acabam enviando parte de suas verbas para outras redes de ensino. Para Martins (2009, p. 237):

A regra do Fundef era melhor: valorizava a equidade, dava-lhe abrangência nacional – infelizmente jamais foi cumprida. Na prática irregular no período do Fundef, o valor mínimo era um ponto de chegada e não um ponto de partida, como deveria ser pelo critério legal da média nacional ou pelo custo-aluno-qualidade. (...) O que não é

¹²⁰ O termo “mínimo”, inconstitucionalmente, não constou na MP nº 339/2006.

¹²¹ Os valores para a complementação da União, de 2007 a 2009, teriam que ser corrigidos anualmente, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurado pelo IBGE, ou índice equivalente (art. 2º da EC nº 53/2006; art. 31, §§ 4º e 5º, da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007).

possível é manter um critério que não se cumpre. Se for para alterá-lo que se abra o debate para tanto. É melhor ter algum critério que deixar que o valor seja arbitrado pelo executivo anualmente, sem qualquer parâmetro.

Caso tivesse sido mantida a lógica do Fundef, cujo “potencial para reduzir desigualdades” (OLIVEIRA; SOUZA, 2010, p. 27) interestaduais era maior do que a do Fundeb - ainda que atenda a toda a educação básica -, necessariamente ocorreria o aumento do valor mínimo aluno/ano e dos recursos para a complementação da União, melhorando o equilíbrio federativo.

Na Lei do Fundef, o valor mínimo aluno/ano deveria ter sido obtido com a divisão da estimativa das receitas pelo número de matrículas no ensino fundamental público, para depois se calcular o valor da complementação da União, o que não foi cumprido em nenhum dos anos em que esteve em vigência. Com a Lei do Fundeb, mudou-se a sistemática, já que o valor mínimo aluno/ano só poderia ser calculado após a inclusão dos recursos federais no Fundo, o que não necessariamente leva à média nacional.

Os gastos também poderiam ser obtidos por estimativas, o que tem sido feito desde 2007 pelo MEC, por meio de portarias, cujos dados são disponibilizados no endereço eletrônico do FNDE. Callegari (2008, p. 68) afirma que:

(...) os valores aluno/ano podem ser estimados ao final do exercício anterior, com base nas previsões orçamentárias da receita para o exercício seguinte (dividendo) e das matrículas do censo escolar INEP/MEC do ano anterior (divisor), cujo resultado está disponibilizado até o final do ano em que é realizado, computando-se os fatores de ponderação também já estabelecidos.

Parte dos recursos da complementação da União (até 10%) passou a poder ser distribuída aos Fundos, por meio de programas que tem a função de melhorar a qualidade da educação, ao levar em consideração, segundo a Lei do Fundeb: 1) projetos que evidenciem o regime de colaboração entre o estado e seus respectivos municípios, ou ainda, consórcios municipais; 2) rendimento do sistema de ensino (melhorias na habilitação dos professores, do fluxo escolar e do desempenho dos estudantes; 3) esforço fiscal dos entes federados; e 4) lei aprovada demonstrando a vigência de plano estadual ou municipal de educação (art. 7º).

Além disso, pela mesma lei, foi vetada a utilização de recursos do salário-educação na complementação da União (art. 5º, § 1º). Nos anos de 2007 e 2008, o governo federal ficou encarregado de destinar verbas, além da complementação ao Fundo, para promover o Programa Emergencial de Apoio ao Ensino Médio e fortalecer o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (art. 47).

De acordo com o art. 2º da EC nº 53/2006, e o art. 5º, § 2º, da Lei nº 11.494/2007, a inclusão de, no máximo, 30% dos 18% (5,4%) da determinação que consta no art. 212 da CF/1988, referente às despesas da União com a MDE, foi permitida na complementação aos Fundos. Caso viesse a ocorrer a inserção de todo o percentual, os demais, correspondentes a 70%, constituir-se-iam em verbas adicionais para o financiamento da educação básica, ou seja, além dos gastos educacionais mínimos estabelecidos pelas vinculações constitucionais aos entes federados.

A distribuição dos recursos da complementação da União aos Fundos estaduais beneficiados, segundo o art. 6º, § 2º, da MP nº 339/2006 e da Lei do Fundeb, obedeceria ao calendário da programação financeira do Tesouro Nacional, mediante pagamentos mensais de, no mínimo, 5% do montante anual. Até 31 de julho de cada ano, 45% dos repasses terão que ser assegurados, 85% até 31 de dezembro, bem como 100% até 31 de janeiro do exercício subsequente¹²².

No mesmo artigo, estabeleceu-se que os valores correspondentes à maior ou menor diferença na complementação da União em relação à receita usada para seu cálculo e os gastos despendidos no período definido, serão calculados nos primeiros quatro meses do exercício subsequente e lançados como créditos ou débitos nas contas únicas e específicas dos Fundos, caso haja a necessidade (§ 2º), com exceção dos três primeiros anos de sua vigência (art. 31, § 7º).

A Tabela 25 evidencia a complementação da União para os estados e municípios, a preços nominais, de 2007 a 2010. Os governos municipais foram os principais beneficiados que, para o período, receberam em média 68,9% do montante total dos recursos, enquanto os estados ficaram com 31,1%.

Tabela 25: Complementação da União, a preços correntes (nominais), para os Estados e Municípios, de 2007 a 2010

	Complementação da União				
	Estados	Municípios	Total	[(a)/(c)] * 100	[(b)/(c)] * 100
	R\$ milhões (a)	R\$ milhões (b)	R\$ milhões (c)	(%)	(%)
2007	510,8	1.501,6	2.012,4	25,4	74,6
2008	948,1	2.226,2	3.174,3	29,9	70,1
2009	1.660,3	3.409,8	5.070,1	32,7	67,3
2010	2.538,4	5.407,4	7.945,8	31,9	68,1
TOTAL	5.657,6	12.545,0	18.202,6	31,1	68,9

Fonte: STN.

Elaboração do autor.

¹²² Nas disposições transitórias (art. 31, § 6º), tanto da MP nº 339/2006 quanto da Lei nº 11.494/2007, o percentual de 85% foi extinto e ocorreu a redução no prazo (31 de dezembro) para a aplicação da totalidade dos recursos relacionados à complementação da União, nos seus três primeiros anos.

Sem alterações significativas no STB, a tendência é que os índices sejam mantidos próximos aos de 2010, quando se atingiu o percentual de 10%. Em 2009, os ajustes levaram ao acréscimo de mais de R\$ 500 milhões na complementação da União.

A Tabela 26 mostra os estados contemplados com a complementação da União, no Fundeb, de 2007 a 2010. A elevação dos recursos, até alcançar o percentual de 10%, em 2010, permitiu o aumento das verbas nos estados e a inserção de dois outros, ou seja, o Amapá (2009) e o Rio Grande do Norte (2010), que até então não haviam entrado na lista desde a implantação do Fundef.

Tabela 26: Complementação da União (R\$ milhões), a preços correntes (nominais), aos estados que não alcançaram o mínimo definido para o valor aluno/ano, de 2007 a 2010

Complementação da União (FUNDEB)								
	2007	(b)/(a)	2008	(c)/(a)	2009	(d)/(a)	2010	(e)/(a)
	R\$ milhões		R\$ milhões		R\$ milhões		R\$ milhões	
	(b)	(%)	(c)	(%)	(d)	(%)	(e)	(%)
Alagoas	76,8	3,8	97,3	3,1	269,1	5,3	355,8	4,5
Amapá	-	-	-	-	108,3	2,1	182,0	2,3
Bahia	472,3	23,5	775,0	24,4	1.333,8	26,3	1.993,3	25,0
Ceará	308,4	15,3	440,1	13,9	622,8	12,3	996,2	12,5
Maranhão	558,9	27,8	790,0	24,9	1.128,2	22,3	1.651,6	20,8
Pará	490,9	24,4	801,9	25,2	1.020,5	20,1	1.629,9	20,5
Paraíba	4,9	0,2	3,3	0,1	70,7	1,4	187,3	2,4
Pernambuco	19,9	1,0	132,9	4,2	282,1	5,6	528,8	6,7
Piauí	80,3	4,0	133,8	4,2	234,6	4,6	403,7	5,1
R. G. do Norte	-	-	-	-	-	-	17,2	0,2
Total (a)	2.012,4	100,0	3.174,3	100,0	5.070,1	100,0	7.945,8	100,0

Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Com a complementação da União concentrada em estados das regiões mais pobres, Nordeste (principalmente) e Norte, evidenciaram-se as disparidades fiscais no território brasileiro, como também mostrou o Fundo anterior. Apenas Bahia, Maranhão e Pará, em 2010, agruparam aproximadamente 66,3% do total despendido.

O percentual de 10%, conforme a disposição legal, colocado como mínimo, foi estabelecido como ponto de partida para que pudesse haver a injeção de novos recursos, o que permitiria a construção de critérios para aproximar os gastos de um CAQ, definido anualmente.

Ao se estabelecer a soma total dos recursos do Fundeb, inclusive depois de acrescentados os 10% da complementação da União, que poderiam ser distribuídos aos Fundos por meio de programas com a função de melhorar a qualidade da educação básica, proceder-se-ia à definição do valor mínimo

aluno/ano. Na EC nº 53/2006, para o ensino fundamental, em 2007, o índice não poderia ser inferior ao menor valor estabelecido nacionalmente pelo Fundef, em 2006¹²³ (art. 2º).

O valor mínimo aluno/ano para todo o país, na Lei nº 11.494/2007, foi associado às séries iniciais do ensino fundamental urbano, que recebeu fator de ponderação igual a 1,0. Para os demais níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino presenciais, os índices variaram de 0,70 a 1,30 (art. 10, §§ 1º e 2º), respeitando o limite de 15% para a apropriação dos recursos das matrículas da EJA nos respectivos Fundos (art. 11).

De acordo com o Quadro 12, os fatores de ponderação para os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino no Fundeb, de 2007 a 2010, corresponderam a:

Quadro 12: Fatores de ponderação e valor aluno/ano associados aos níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino para o Fundeb, de 2007 a 2010

FUNDEB					
Etapas, Modalidades e Tipos de Estabelecimento de Ensino	Fatores de Ponderação	Valor Aluno/Ano ¹			
		2007	2008	2009	2010
Educação Infantil					
Creche Integral	0,80/1,10 ^a	757,79	1.245,58	1.485,10	1.556,33
Creche Parcial	0,80	757,79	905,87	1.080,07	1.131,88
Pré-Escola Integral	0,90/1,15 ^b /1,20 ^c /1,25 ^d	852,52	1.302,20	1.620,11	1.768,56
Pré-Escola Parcial	0,90/1,00 ^e	852,52	1.019,11	1.350,09	1.414,85
Ensino Fundamental					
Séries Iniciais (Urbano)	1,00	947,24	1.132,34	1.350,09	1.414,85
Séries Iniciais (Rural)	1,05/1,15 ^d	994,60	1.188,96	1.417,60	1.627,08
Séries Finais (Urbano)	1,10	1.041,96	1.245,58	1.485,10	1.556,33
Séries Finais (Rural)	1,15/1,2 ^d	1.089,32	1.302,20	1.552,60	1.697,82
Tempo Integral	1,25	1.184,05	1.415,43	1.687,61	1.768,56
Ensino Médio					
Urbano	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Rural	1,25	1.184,05	1.415,43	1.687,61	1.768,56
Tempo Integral e Integrado à Educação Profissional	1,30	1.231,41	1.472,05	1.755,12	1.839,30
Educação Especial	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
Educação Indígena e Quilombola	1,20	1.136,69	1.358,81	1.620,11	1.697,82
EJA					
Avaliação no Processo	0,70/0,80 ^d	663,07	792,64	1.080,07	1.131,88
Integrada à Educação Profissional	0,70/1,00 ^e	663,07	792,64	1.350,09	1.414,85
Instituições Conveniadas					
Creche Integral	0,95/1,10 ^d	-	1.075,73	1.282,59	1.556,33
Creche Parcial	0,80	-	905,87	1.080,07	1.131,88
Pré-Escola Integral	1,20/1,25 ^d	-	-	1.620,11	1.768,56
Pré-Escola Parcial	1,00	-	-	1.350,09	1.414,85

(1) Os valores, de 2007 a 2010, corresponderam às estimativas publicadas pelas portarias do MEC, disponibilizadas no endereço eletrônico do FNDE.

(a) A partir de 2008; (b) referente a 2008; (c) referente a 2009; (d) referente a 2010; (e) referente a 2009 e 2010.

Fonte: FNDE. Elaboração do autor.

¹²³ Se o valor aluno/ano “(...) do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundeb, resulte inferior ao valor por aluno do ensino fundamental, no Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, no âmbito do Fundef, adotar-se-á este último exclusivamente para a distribuição dos recursos do ensino fundamental, mantendo-se as demais ponderações para as restantes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, na forma do regulamento” (art. 32, parágrafo único, da MP nº 339/2006; art. 32, § 1º, da Lei nº 11.494/2007).

Os baixos índices estabelecidos para os fatores de ponderação relacionados à educação infantil (creches e pré-escolas, públicas ou conveniadas) e EJA, foram destacados por autores como Monlevade (2007) e Pinto (2009). No caso da primeira, pelo menos até 2010, criou-se uma diferença de gasto, pois os custos para a educação infantil são os mais elevados e não deveriam ser comparados com o ensino fundamental; para a segunda, continuou-se a desfavorecer parcela da população que, tradicionalmente, tem sido excluída das instituições educacionais de ensino.

No período de 2007 a 2010, as distorções foram parcialmente corrigidas com as séries de modificações nos fatores de ponderações relacionados à educação infantil (creche integral, pré-escola integral e parcial públicas, creche e pré-escola integrais conveniadas), além daquelas associadas à EJA (avaliação no processo e integrada à educação profissional). As escolas rurais que atenderam ao ensino fundamental (séries iniciais e finais), também tiveram elevados seus índices no período delimitado.

As políticas de Fundos contábeis, Fundef e Fundeb, aumentaram de maneira importante, o valor mínimo aluno/ano definido para todo o país. Em 1997, correspondeu a R\$ 300,00, para o ensino fundamental público, já no ano de 2010, chegou a R\$ 1.414,85, para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, tendo sido elevado, em média, aproximadamente 371,6%. Caso tivesse seguido os reajustes propostos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), o custo teria alcançado R\$ 693,08, ou seja, menos da metade do que foi gasto.

Pelo menos no período observado, a progressiva elevação da complementação da União, até alcançar 10% do total dos Fundos, em 2010, permitiu diminuir também as desigualdades interestaduais.

Em 2007, a diferença entre o maior e o menor valor aluno/ano para as séries iniciais do ensino fundamental urbano, segundo dados do FNDE, atingiu aproximadamente 195,9%, ou seja, correspondeu a R\$ 757,79 para os estados que receberam a complementação, e a R\$ 2.242,56 em Roraima. No ano de 2010, a queda dessa diferença foi expressiva (88,4%), alcançando R\$ 1.414,85, nos primeiros, e R\$ 2.664,97, no segundo.

Sem a ampliação do mínimo estabelecido pela Lei do Fundeb, no que diz respeito à complementação da União, a tendência é que a diferença encontrada em 2010, ainda considerada alta entre os estados brasileiros, mantenha-se em patamares similares. Mesmo com os avanços no financiamento da educação básica, o padrão mínimo de qualidade educacional ainda constitui objetivo a ser alcançado.

5.2.1.2 Padrão mínimo de qualidade educacional

O tema da qualidade educacional, de definição complexa e sempre inconclusa, tem ganhado maior visibilidade nos espaços de discussão públicos e privados, e mesmo na legislação educacional. A EC nº 53/2006 incumbiu os entes federados de assegurar um padrão mínimo de qualidade para a educação básica, sem data definida, a ser estabelecido em todo o país (art. 2º).

Pelo art. 30, inciso IV, da Lei nº 11.494/2007, o MEC ficou encarregado de realizar estudos técnicos que pudessem definir parâmetros para garantir um padrão mínimo de qualidade no ensino, permitindo a participação popular e da comunidade educacional (art. 38). Além disso, desenvolver e apoiar políticas que estimulem a melhoria do “acesso e permanência na escola, promovidas pelas unidades federadas, em especial aquelas voltadas para a inclusão de crianças e adolescentes em situação de risco social” (art. 39).

Uma inovação do Fundeb, como foi já apontada, consistiu em destinar até 10% do montante referente à complementação da União, para os Fundos, via programas que possam melhorar a qualidade da educação básica.

Sem a inserção de novos recursos no seu financiamento, esse dispositivo não poderá cumprir sua função, em virtude da elevada desigualdade no gasto por matrícula entre os estados para com os níveis e modalidades de ensino, fora o fato de que mesmo nos locais que apresentam os maiores valores aluno/ano, a qualidade educacional se encontra razoavelmente distante.

Ao modificar a sistemática do cálculo para o valor mínimo aluno/ano no Fundeb, não mais estabelecido pela média nacional, quando comparado com o Fundef, Pinto (2007) afirmou que houve retrocesso nos princípios para se definir o padrão mínimo de qualidade. Ainda que não tenha sido cumprida, a lógica anterior permitia elevar os gastos, principalmente nos estados mais pobres, bem como estava garantida legalmente.

O Fundeb não se comprometeu com metas de qualidade, as quais se constituem, conforme Callegari (2008), nos primeiros referenciais para que se possa calcular o CAQ anual. Como o Fundef, o novo Fundo, ao não disponibilizar recursos suficientes para o estabelecimento da qualidade educacional, tem provocado a concorrência entre os níveis e modalidades de ensino pelos recursos, enfraquecendo o regime de cooperação e a constituição do SNE.

A EC nº 59/2009, nos seus arts. 1º e 6º, estendeu progressivamente, até 2016, a obrigatoriedade da educação básica para os indivíduos com idade de 4 a 17 anos, inclusive para os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Ainda, o ensino obrigatório, prioritariamente, deve ser universalizado e oferecido com qualidade, nos termos do PNE (art. 3º).

Os Planos de Carreira e remuneração a serem implantados pelos governos subnacionais para a valorização dos profissionais da educação básica teriam também a função de assegurar a melhoria na

qualidade do ensino e da aprendizagem. Com o Fundeb, houve mudanças no processo de valorização dos trabalhadores da educação, algumas delas discutidas no próximo tópico.

5.2.1.3 Valorização dos Profissionais da Educação Básica

A EC nº 53/2006 determinou a realização do ensino mediante a valorização dos “profissionais da educação” escolar (art. 1º), com a garantia de Planos de Carreira e o ingresso nas redes públicas, por meio de concurso público. Ainda, a definição do PSPN (posteriormente aprovado), que seria estabelecido por lei federal, a qual viria a dispor sobre as categorias de trabalhadores enquadrados como profissionais¹²⁴ da educação básica e a determinação dos prazos para elaborar ou adequar seus Planos, conforme o nível de governo.

Com a Lei do Fundeb, os governos subnacionais ficaram encarregados de implantar Planos, sem data definida¹²⁵, para assegurar: 1) remuneração condigna dos profissionais da educação básica na rede pública; 2) integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; e 3) melhoria na qualidade do ensino e aprendizagem, incluindo a capacitação profissional voltada à formação continuada (art. 40).

Pela EC nº 53/2006, parte dos recursos destinados ao Fundeb assumiu a função de proporcionar uma remuneração condigna aos “trabalhadores da educação¹²⁶” (art. 2º). Essa parcela, no mesmo artigo, foi definida em, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo, mas subvinculada ao pagamento dos “profissionais do magistério” da educação básica, em efetivo exercício.

Além disso, o PSPN também ficou restrito apenas a esses profissionais. Ora, houve incoerência quando no mesmo documento legal, propôs-se valorizar os profissionais da educação, mas definir o Piso e uma remuneração “condigna” apenas para uma parte deles.

A MP nº 339/2006 determinou o prazo de um ano (até 28 de dezembro de 2007), para que fosse estabelecido, em lei específica, o PSPN (art. 41). No mesmo artigo, mas da Lei nº 11.494/2007, o prazo foi reduzido para 31 de agosto. No entanto, apenas em julho de 2008, com a Lei nº 11.738, o Piso foi aprovado, no valor de R\$ 950,00, referente à modalidade normal, para uma jornada de até 40 horas semanais (art. 2º).

¹²⁴ Segundo o art. 22, inciso II, da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007, englobaram os “docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica”.

¹²⁵ Na Lei nº 11.738/2008, o prazo foi estabelecido até 31 de dezembro de 2009, para que os entes federados adequassem ou elaborassem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, tendo em vista o PSPN.

¹²⁶ Também presente no art. 2º da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007.

De acordo com a Lei nº 11.738/2008, o PSPN, já a partir de 2009, deveria ser atualizado no mês de janeiro. Todavia, o primeiro reajuste ocorreu apenas no ano de 2010, de acordo com o percentual de crescimento nacional do valor mínimo aluno/ano para os anos iniciais do ensino fundamental urbano (art. 5º). Assim, o Piso chegou a R\$ 1.024,67 (aumento de 7,86%), em 2010, sendo que, caso a correção tivesse iniciado em 2009, segundo a CNTE, o valor seria de R\$ 1.312,85.

O PSPN representa ganhos para a educação, mesmo que seu impacto ocorra prioritariamente nos estados mais pobres do país. Para Davies (2008a), como no Fundef, o percentual de 60%¹²⁷ dos recursos do Fundo continuou insuficiente para proporcionar uma remuneração associada à valorização real do magistério. O mínimo, na maioria dos casos, é tratado como ponto de chegada, e não de partida, sob a justificativa, por exemplo, das medidas impostas pela LRF.

Ainda segundo o autor, muitos governos incluem nessa subvinculação, o pagamento de aposentados da educação, bem como o favorecimento aos interesses privados, ao permitir, conforme a Lei nº 11.494/2006, que os profissionais do magistério público fossem cedidos para as instituições conveniadas da educação infantil beneficiadas com o Fundeb (art. 9º, § 3º), como se estivessem em efetivo exercício na educação básica pública.

A busca pela universalização da educação obrigatória tem permitido o atendimento de um maior número de alunos, mas com condições, por vezes, não melhores do que as disponibilizadas pelo Fundef, “com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos estados e municípios” (SAVIANI, 2007, p. 1.249).

O Fundeb foi inserido na mesma lógica descentralizadora que acompanhou as políticas educacionais desde a década de 1990, sem alterar as responsabilidades atribuídas aos entes federados para com os níveis e modalidades de ensino na educação básica. No próximo tópico, discutem-se os rumos da descentralização após a aprovação do Fundo, até o ano de 2010.

5.2.1.4 Descentralização no Fundeb

Se o Fundef possibilitou o avanço do crescimento das matrículas no ensino fundamental público sob a responsabilidade dos municípios, o qual ampliou a municipalização desse nível de ensino, já no Fundeb, a tendência de continuidade desse processo, conforme esperava Araújo (2007), não ocorreu,

¹²⁷ Ainda segundo o autor, depois de descontados os encargos trabalhistas, os percentuais associados à remuneração do magistério caem para algo em torno de 50% dos recursos do Fundo.

pelo menos nos seus quatro primeiros anos de funcionamento, bem como houve redução na participação das receitas municipais sobre o total de recursos do Fundo.

Segundo os dados fornecidos pelo INEP, as matrículas na educação básica das redes de ensino sob a responsabilidade dos municípios e estados (Distrito Federal) diminuíram, no período de 2007 a 2010, em 637 mil para os primeiros (22.504 mil – 21.867 mil), e 1.386 mil para os últimos (18.751 mil – 17.365 mil).

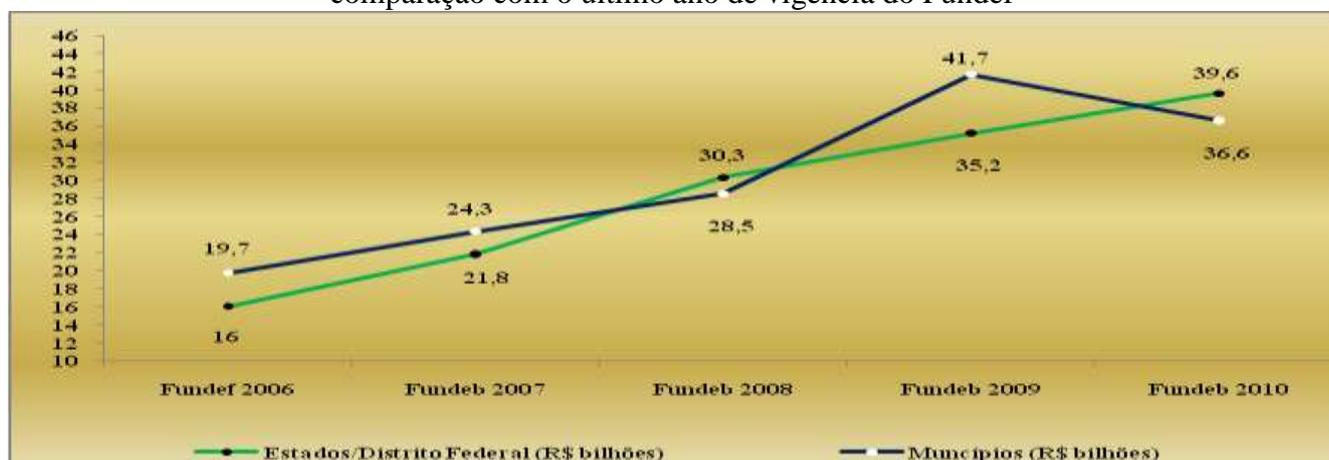
Mesmo com as melhorias na primeira década dos anos 2000, relacionadas à diminuição das taxas de distorção idade-série, além do envelhecimento populacional, que tem contribuído para a redução da população entre 0 e 20 anos de idade, ainda há no país um número expressivo de indivíduos na faixa etária obrigatória que se encontra fora da escola, sobretudo na educação infantil e no ensino médio, exigindo ampliação dessa oferta.

Para a educação infantil na esfera municipal, ainda conforme o INEP, o crescimento das matrículas foi, em média, de aproximadamente 1,8%, quando passou de 4.769 mil, em 2007, para 4.854 mil, em 2010. No ensino fundamental a redução foi de 3,7% (17.571 mil – 16.922 mil); para o ensino médio, diminuiu 44,5% (164 mil – 91 mil).

Nos estados, para a educação infantil, a redução média foi de aproximadamente 60,1%, no período observado, quando saiu de 178 mil, para 71 mil matrículas. A diminuição para o ensino fundamental foi de 10,7% (11.333 mil – 10.117 mil); enquanto no ensino médio, de 0,9% (7.240 mil – 7.177 mil).

O Gráfico 12 mostra a dinâmica nos gastos dos governos subnacionais, no Fundeb, de 2007 a 2010, bem como sua comparação com o último ano de vigência para o Fundef.

Gráfico 12: Gastos dos governos subnacionais (valores nominais), no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef



Nota: Não inclui a complementação da União.

Fonte: FNDE; STN.

Elaboração do autor.

Em 2010, as despesas dos estados e do Distrito Federal foram maiores do que os dos municípios, ao contrário do que ocorreu, por exemplo, nos anos de 2007 e 2009. Além disso, de 2009 para 2010, os gastos municipais sofreram queda de aproximadamente 12,2%, saindo de R\$ 41,7 bilhões, para R\$ 36,6 bilhões. Assim, não é possível afirmar, como o fez Martins (2009, p. 232), que continuou a ocorrer o “processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios”, pelo menos em todo o período observado.

Quando analisados em termos percentuais, segundo o Gráfico 13, evidencia-se a redução, em média, dos gastos municipais, de aproximadamente 6,6 p.p., pois em 2007, sua participação correspondeu a 50,1% do que foi despendido pelos governos subnacionais, enquanto em 2010, alcançou 43,5%.

Gráfico 13: Gastos dos governos subnacionais (valores nominais), em termos percentuais, no Fundeb, de 2007 a 2010, e sua comparação com o último ano de vigência do Fundef



Nota: Não inclui a complementação da União.

Fonte: FNDE; STN.

Elaboração do autor.

No Fundeb, houve a ampliação média dos recursos, em aproximadamente 135,6%, pois passaram de R\$ 35,7 bilhões, em 2006 (último ano de vigência do Fundef), para R\$ 84,1 bilhões, em 2010. Para o crescimento das matrículas, atingiu 71,7%, ou seja, saiu de 30,0 milhões, no primeiro ano, para 51,5 milhões, no segundo.

O processo descentralizador permitiu elevar a transparência no gasto dos recursos públicos destinados à educação básica, além da participação social. Após a experiência inovadora do Fundef, que contou com a implantação dos CACS, a Lei do Fundeb reestruturou os mecanismos que definiram o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização do Fundo.

5.2.1.5 Acompanhamento e controle social

O acompanhamento e controle social dos recursos do Fundef evidenciaram grandes lacunas com vistas a atender às necessidades de uma fiscalização voltada para a correta aplicação dos recursos destinados ao ensino fundamental público, conforme determinava a legislação. No Fundeb, foram inseridas modificações no sentido de melhorar a atuação dos responsáveis pelo cumprimento da lei.

A exemplo do seu antecessor, o Fundeb apresentou como principal mecanismo de transparência, o modelo de contas únicas e específicas, pelo qual os órgãos de controle interno, externo e social poderiam acompanhar a movimentação dos recursos do Fundo.

O controle interno fez-se associar aos Executivos dos estados, Distrito Federal e municípios, no que se refere aos recursos sob sua responsabilidade. Em relação à complementação da União¹²⁸, além dos níveis de governo mencionados, engloba-se a participação do governo federal¹²⁹, por meio da CGU. O controle externo foi atribuído aos Tribunais de Contas¹³⁰ (federal, estaduais, Distrito Federal e municipais). Já o controle social, permaneceu associado, principalmente, aos CACS e à participação cidadã.

Segundo os arts. 27 e 28 da MP nº 339/2006 e da Lei nº 11.494/2007, os governos subnacionais ficaram encarregados de prestar contas dos recursos dos Fundos, mediante os procedimentos determinados pelos seus Tribunais de Contas, segundo a regulamentação aplicável, com parecer do CACS responsável, o qual deverá ser apresentado pelo Executivo, em até trinta dias do vencimento para a apresentação da prestação. O não cumprimento desses preceitos levará à intervenção da União nos estados e no Distrito Federal, bem como dos estados nos seus municípios.

Em até 60 dias depois do início da vigência dos Fundos estaduais, os CACS teriam que ser instituídos, conforme a Lei do Fundeb, com função deliberativa e terminativa, inclusive adaptando os Conselhos do Fundef às novas exigências do Fundeb, agora estendido para toda a educação básica (arts. 34 e 37).

Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, referentes à movimentação (lançamentos de créditos e débitos) dos recursos dos Fundos, terão que ficar à

¹²⁸ Aos Ministérios Públicos da União, Distrito Federal e dos estados, estabeleceu-se a possibilidade de implantar litisconsórcio facultativo para fiscalizar os recursos dos Fundos que receberem a complementação da União (art. 29, § 2º, da Lei do Fundeb).

¹²⁹ No art. 30 da MP nº 339/2006 e da Lei do Fundeb, determinaram-se as competências de atuação do MEC. Além disso, depois de cinco anos de vigência do Fundo, o ministério deveria promover um fórum nacional para avaliar o financiamento da educação básica no país, com a participação de representantes dos entes federados, dos trabalhadores da educação, pais e alunos (art. 35).

¹³⁰ Também foi atribuída a esses órgãos, a função de fiscalizar os recursos mínimos, conforme disposto na CF/1988 (art. 212). Segundo Davies (2008a), muitos Tribunais de Contas adotam interpretações diferenciadas daquelas que constam na LDB/1996 (arts. 70 e 71).

disposição dos respectivos CACS, além dos órgãos associados aos entes federados, cuja função é exercer o controle interno e externo, com a disponibilização dos dados, também por vias eletrônicas (art. 25 da Lei nº 11.494/2007).

O controle social, por meio dos CACS, no Fundeb, passou por modificações que também pretenderam elevar a eficiência, autonomia e democratizar suas atuações, depois da série de problemas detectados pelos/nos Conselhos do Fundef, como aqueles relacionados à sua composição e ao seu processo de funcionamento.

O Quadro 13 mostra a composição dos CACS, conforme o nível de governo e o que definiu a Lei nº 11.494/2007 (art. 24, incisos I, II, III e IV).

Quadro 13: Constituição dos CACS, por nível de governos, segundo a Lei do Fundeb

	União	Estados	Distrito Federal	Municípios ¹
Representantes (composição mínima)	Até 4 do MEC; 1 do Ministério da Fazenda; 1 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 1 do CNE; 1 do CONSED; 1 da CNTE; 1 da UNDIME; 2 de pais de alunos da educação básica pública; 2 de estudantes da educação básica pública, com 1 indicado pela UBES.	3 do Executivo Estadual, em que pelo menos 1 seja representante do órgão estadual responsável pela educação básica; 2 dos Executivos municipais; 1 do Conselho Estadual de Educação; 1 do CNE; 1 da UNDIME; 2 de pais de alunos da educação básica pública; 2 de estudantes da educação básica pública, com 1 indicado pela UBES.	3 do Executivo Distrital, em que pelo menos 1 seja representante do órgão estadual responsável pela educação básica; 1 do Conselho Distrital de Educação; 1 do CNE; 2 de pais de alunos da educação básica pública; 2 de estudantes da educação básica pública, com 1 indicado pela UBES.	2 do Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 da Secretaria Municipal ou órgão equivalente; 1 de professores da educação básica pública; 1 de diretores das escolas básicas públicas; 1 de técnicos- administrativos das escolas básicas públicas; 2 de pais de alunos da educação básica pública; 2 de estudantes da educação básica pública, com 1 indicado pela UBES.

(1) Nos municípios onde houver um Conselho Municipal de Educação, integrarão o CACS, um representante desse órgão e 1 do Conselho Tutelar. Ainda, foi colocada a possibilidade dos Conselhos nos municípios serem integrados ao Conselho Municipal de Educação.

Elaboração do autor.

Segundo a Lei nº 11.494/2007, para o Conselho, em âmbito federal, foi estabelecido o número mínimo de 14 (quatorze) membros (art. 24, § 1º, inciso I), 12 (doze) para o estadual (art. 24, § 1º, inciso II), além de 9 (nove) para o do Distrito Federal e municipal (art. 24, § 1º, incisos III e IV). O mandato dos conselheiros, de no máximo dois anos, pode ser reconduzido por igual período (art. 24, § 11).

Os membros dos CACS, ainda segundo o mesmo artigo, teriam que ser indicados no prazo de até 20 dias antes de terminar o mandato dos conselheiros anteriores (§§ 3º e 4º). Ficaram impedidos de integrar os Conselhos:

I - cônjuge e parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, do Presidente e do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estado, do Governador e do Vice-Governador, do Prefeito e do Vice-Prefeito, e dos Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais; II - tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até 3º (terceiro) grau, desses profissionais; III - estudantes que não sejam emancipados; IV - pais de alunos que: a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou b) prestem serviços terceirizados, no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos (§ 5º).

Os presidentes dos Conselhos deverão ser eleitos pelos seus pares, em reunião do colegiado, sendo restrita a ocupação do gestor dos recursos do Fundo, no sentido de evitar a supremacia dos Executivos.

A atuação dos Conselhos, segundo a Lei do Fundeb, deve ser feita com autonomia. Os mesmos têm que se apresentar desvinculados e não subordinados ao Executivo local, com renovação ao final dos mandatos de seus membros, devendo receber formação técnica adequada, quando necessária, para melhor entendimento na prestação de contas do orçamento público (art. 24, § 7º).

No mesmo artigo, aos CACS, segundo os níveis de governo, foram atribuídas as funções de supervisionar o censo escolar anual e a proposta orçamentária anual, no intuito de “concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos” (§ 9º).

Além disso, estabeleceu-se que os CACS teriam que acompanhar a aplicação dos recursos federais (inclusive nos locais onde foram aplicados e aqueles não vinculados ao Fundeb, mas direcionados a toda a educação básica), assim como receber e analisar as prestações de contas do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, formulando pareceres conclusivos a serem direcionados ao FNDE.

Outro ponto importante no acompanhamento do Fundeb correspondeu à implantação da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), composta por um membro do MEC, um dos secretários estaduais e um dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões brasileiras, indicados respectivamente pelo CONSED e pela UNDIME, sem o recebimento de remuneração para tal atividade.

As funções da Comissão foram associadas à responsabilidade de: 1) determinar os fatores de ponderação e limites proporcionais de aplicação anual de recursos para os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, de acordo com os estudos realizados pelo INEP e o censo escolar mais atualizado; 2) fixar, a cada ano, parte da complementação da União para programas com a função de melhorar a qualidade do ensino; 3) requisitar, elaborar ou ajudar na confecção de estudos técnicos, quando for o caso; e 4) estabelecer seu regimento interno, conforme portaria do MEC (art. 13, incisos I a V, da Lei do Fundeb).

De acordo com a referida lei, as competências da CIFEBQ terão que estar em consonância com as determinações do art. 208, incisos I a IV, da CF/1988, e também com as metas de universalização da educação básica propostas no PNE (art. 13, § 2º), sendo que suas despesas deverão ser financiadas com recursos do MEC (art. 14). A Comissão, para Monlevade (2007, p. 117), constituiu avanço na “colaboração entre os sistemas de ensino e de cooperação entre os entes federados”.

Para Pinto (2007) e Martins (2009), houve avanços no acompanhamento e controle social do Fundeb, em que foi possível melhorar a fiscalização dos recursos dos Fundos. Entretanto, as determinações legais não constituem garantia de seu efetivo cumprimento, pois, segundo Davies (2008a), ainda permaneceram, de forma geral, uma forte carga das relações patrimonialistas que muitas vezes perpassam os órgãos públicos.

Na próxima seção, destacam-se algumas das alterações provocadas pela lei do Fundeb, associadas ao salário-educação.

5.2.1.6 O salário-educação no Fundeb

A EC nº 53/2006 estabeleceu que o salário-educação tenha suas cotas estaduais e municipais distribuídas proporcionalmente em função do número de alunos matriculados nas redes de ensino da educação básica (art. 1º).

No art. 5º, § 1º, da MP nº 339/2006 e da Lei do Fundeb, foi vedada a utilização dos recursos do salário-educação na complementação da União. A lógica de distribuição dessa contribuição social também foi reestruturada, a partir de 2007, quando passou a ser arrecadada pela Secretaria da Receita Previdenciária, de acordo com o Decreto nº 6.003/2006, em virtude das deficiências apresentadas pelo FNDE no recolhimento e fiscalização das empresas (CRUZ, 2009).

Segundo Martins (2008), as mudanças na nova distribuição do salário-educação não permitiram reduzir as desigualdades tributárias entre as regiões no país, já que as cotas estaduais e municipais são

distribuídas para beneficiar os locais que possuem atividade econômica mais aquecida, ou seja, onde há maior número de contratações com carteira assinada, ainda que toda a população acabe por pagar pela contribuição social, pois sua arrecadação também ocorre com preços inseridos nos produtos e serviços dos estados mais ricos, comercializados nas regiões mais pobres.

Conforme os dados disponibilizados pelo FNDE, em 2007, os recursos do salário-educação para a região Sudeste corresponderam a aproximadamente 64,4% do total de recursos disponibilizados para todas as regiões juntas, ou seja, do total de R\$ 4.254 milhões (a preços correntes), algo em torno de R\$ 2.741 milhões foi destinado à primeira, enquanto R\$ 1.512 milhões às demais.

No ano de 2010, os valores corresponderam, a preços correntes, respectivamente a R\$ 4.197 milhões para a primeira e R\$ 2.432 milhões para as demais regiões brasileiras, ou seja, houve pequena redução na distribuição das cotas estaduais e municipais do salário-educação entre a região mais rica do país (63,3%) e as restantes, no período observado.

O Gráfico 14 evidencia o crescimento dos recursos do salário-educação, distribuídos aos governos subnacionais, de 2007 a 2010. O comportamento das cotas estaduais e municipais, pouco se alterou no período observado.

Gráfico 14: Recursos do salário-educação (R\$ milhões), distribuídos aos governos subnacionais, de 2007 a 2010



Fonte: FNDE.

Elaboração do autor.

Outra questão levantada por Davies (2008b) se refere ao fato de que, com o aumento no número de matrículas, em virtude da inclusão de toda a educação básica, diminuiu-se o valor *per capita* anual, que caiu de aproximadamente R\$ 125, a preços nominais, em 2006, para R\$ 96,5, em 2007. Nesse último ano, as cotas estaduais aumentaram em todos os governos, mas as municipais sofreram redução em 13 estados, quando comparadas com o ano anterior.

A sistemática de distribuição dos recursos (mesmo peso) para o salário-educação se diferenciou daquela adotada para os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, que receberam fatores de ponderação, que variaram de 0,7 a 1,3. Além disso, para essa contribuição social, houve a inserção das matrículas que não entraram na repartição dos Fundos, devido às responsabilidades educacionais assumidas por cada ente federado, quer dizer, “são duas lógicas diferentes numa mesma emenda constitucional!” (IDEM, IBIDEM, p. 451).

A principal fonte de financiamento para a educação básica continuou a corresponder às receitas de impostos, seguida pelo salário-educação, além das fontes não-tributárias. Para encerrar a análise do Fundeb, discutem-se a seguir, dados dos gastos educacionais do Fundo com a dinâmica das receitas relacionadas à sua base de arrecadação, de 2007 a 2010.

5.2.1.7 A dinâmica fiscal no Fundeb (2007-2010)

O Fundeb inseriu, de forma geral, poucos novos recursos para a educação básica. Também manteve a mesma lógica do Fundef, no que se refere aos ganhos entre os governos subnacionais, bem como às perdas, de igual proporção, principalmente quando houver a falta de complementação da União.

Conforme a Tabela 27, a principal fonte de financiamento do Fundeb, de 2007 a 2010, consistiu no ICMS, que apresentou crescimento médio, a preços correntes, de aproximadamente 74,2%.

Tabela 27: Receitas anuais do Fundeb, a preços correntes (nominais), segundo suas fontes de recursos (R\$ mil), de 2007 a 2010

	2007	2008	2009	2010
FPE	6.398.612	8.607.378	9.051.603	9.756.024
FPM	6.696.219	9.007.723	9.472.505	10.209.791
IPI-exp.	533.028	662.330	565.604	737.102
Comp. União	2.012.399	3.174.300	5.070.150	5.353.310
LC 87/1996	324.869	357.435	390.000	390.000
ITR	11.213	25.789	57.785	90.631
ICMS	30.056.750	39.460.755	43.999.140	52.348.254
IPVA	830.283	2.222.602	3.932.866	4.198.357
ITCMD	60.176	192.709	393.062	532.384
TOTAL	46.923.549	62.711.020	72.932.715	83.615.852

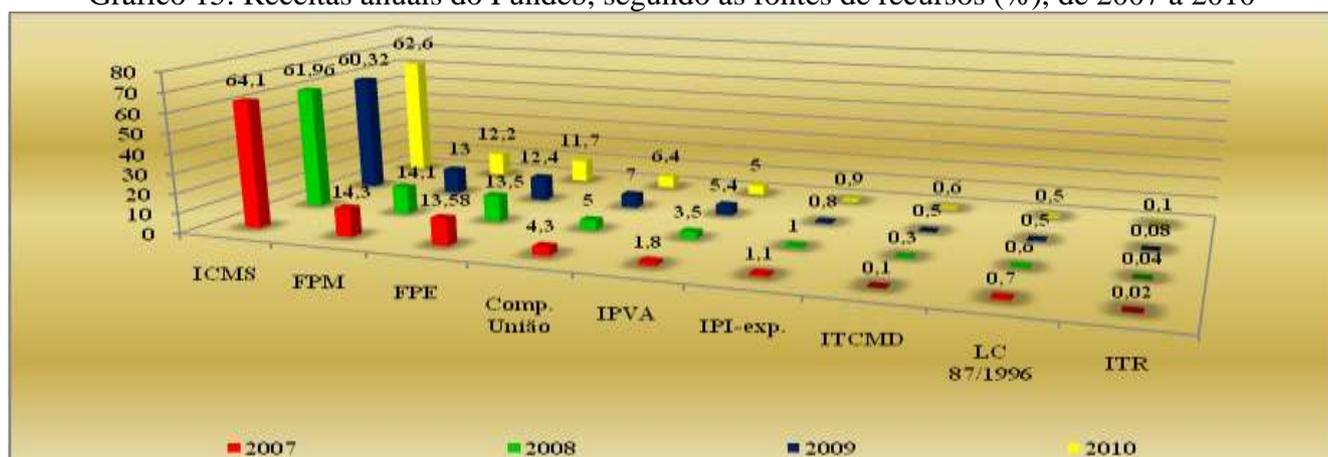
Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Também como no Fundef, o FPM e o FPE, depois do ICMS, compuseram duas outras importantes fontes de financiamento do Fundeb. De 2007 a 2010, o crescimento médio para os dois primeiros correspondeu a aproximadamente 52,5%.

O Gráfico 15, que evidencia a participação de cada uma das receitas do Fundeb na sua composição, revela que o ICMS foi seguido ao longe pelos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios.

Gráfico 15: Receitas anuais do Fundeb, segundo as fontes de recursos (%), de 2007 a 2010



Fonte: STN.

Elaboração do autor.

Conforme foi possível evidenciar na discussão sobre o Fundeb, de 2007 a 2010, os recursos, em termos percentuais, superaram o crescimento das matrículas, o que representou ganhos para o financiamento da educação básica, graças à elevação dos percentuais das fontes de recursos que compunham o Fundeb e inserção de outras novas, as quais apresentaram baixa participação, quando

comparadas com o montante total de verbas associadas ao Fundo, bem como crescimento para a complementação da União.

No entanto, apesar dos avanços, ainda permaneceram grandes desigualdades interestaduais no financiamento da educação básica e sua universalização, fora o fato de estar relativamente distante a associação entre recursos educacionais e qualidade no processo de ensino e aprendizagem, o que necessariamente leva, também, à exigência de inclusão de novas fontes para efetivar melhorias substantivas para essa política pública em todo o território brasileiro.

Considerações finais

O presente trabalho foi estruturado em duas partes, o que levou à discussão de dois temas abordados em áreas específicas do conhecimento científico, no caso, a Ciência Política, particularmente no que se refere ao federalismo político e fiscal no Brasil, nos anos de 1990 e 2000, bem como a Educação, no que diz respeito ao financiamento da educação básica, principalmente pública, do país, no mesmo período, com ênfase nas políticas de Fundos contábeis, Fundef e Fundeb.

Essa perspectiva metodológica tem se constituído maior preocupação, e não apenas para o financiamento da educação - ainda que de baixa visibilidade social -, sobretudo nos variados programas de Pós-Graduação no país, em especial, nas universidades públicas.

A extensão do tema de pesquisa, associada à sua vasta literatura, também em âmbito mundial, exigem estudos de longo prazo, no intuito de melhor discutir a temática abordada, inclusive de estudos comparados entre os países, sejam eles federalistas, ou não.

Na primeira parte, evidenciou-se, em linhas gerais, a maior centralização política, administrativa e fiscal no regime militar, antes de tratar do federalismo depois da promulgação da CF/1988 - em meio a um processo de redemocratização feito de cima para baixo -, até o final dos anos 2000. Cabe lembrar, para ilustrar, que o governo da Nova República foi comandado pelo antigo líder do partido dos militares, o presidente José Sarney, depois da morte de Tancredo Neves.

Nesse processo, ampliar a descentralização, que recebeu impulso importante com a CF/1988, foi considerado sinônimo de democracia, no sentido de possibilitar o crescimento da participação popular sobre os processos de tomadas de decisões políticas.

Para o período das décadas de 1990 e 2000, evidenciaram-se a preponderante presença do Executivo federal nas matérias legislativas de interesse federativo no Congresso Nacional, bem como sua influência nas decisões políticas referentes às transferências legais para os governos subnacionais. O incipiente regime de colaboração entre os entes federados remete à debilidade institucional, que explica, em parte, as fortes desigualdades no federalismo brasileiro.

Tais mecanismos se tornaram possíveis, também, em virtude da instabilidade no multipartidarismo do país, a qual estruturou um presidencialismo de coalizão partidário, mediado pela influência das lideranças partidárias nas negociações políticas, para atender a interesses diversos, públicos e/ou privados.

No presidencialismo brasileiro, o presidente pode governar por MPs, em que conta com um Congresso Nacional e partidos políticos, em muitos casos, relativamente fracos, fragmentados, clientelistas e suscetíveis à corrupção. O sistema eleitoral beneficia mais os candidatos do que os

partidos, com distorções na representação política tanto para o Legislativo federal (Câmara Alta - voto majoritário; Câmara Baixa - voto proporcional com lista aberta), quanto estaduais e municipais (voto proporcional com lista aberta).

O federalismo fiscal no país foi expandido depois do período militar, principalmente com o crescimento do STB e inclusive das transferências legais de recursos entre os níveis de governo, no caso, do federal para os estaduais (Distrito Federal) e municipais, bem como dos estaduais para seus municípios, os quais foram elevados à categoria de entes federados com a CF/1988 e seu número, em todo o país, passou por intenso crescimento, principalmente na primeira metade da década de 1990.

Também insuficientes para amenizar as grandes desigualdades econômicas, além da demanda por políticas públicas para a esmagadora maioria dos estados e municípios nas distintas regiões brasileiras, as transferências legais de recursos entre os entes federados atingiram patamares relativamente constantes nas últimas duas décadas. Assim, houve menores incentivos para elevar a capacidade de arrecadação própria dos governos subnacionais.

Contudo, para evitar perdas significativas de recursos depois da Reforma Tributária com a CF/1988, a União adotou como principais estratégias, sobretudo nos governos FHC e Lula, a de elevar as alíquotas de muitas das contribuições sociais ou a criação de outras, já que esses tributos não entram na vinculação constitucional de recursos associados às políticas públicas, como educação e saúde, bem como instrumentos legais para desvincular recursos da União, a exemplo do FSE/FEF/DRU.

Ao mesmo tempo, as verbas do governo federal para o pagamento de juros, amortizações e refinanciamento das dívidas públicas, principalmente da interna, bem como seu montante principal, cresceram de forma surpreendente. Em 2010, quase metade do orçamento da União foi destinada a essas despesas, enquanto que para a educação, por exemplo, não atingiu 3% do total.

No primeiro governo FHC, a Reforma do Estado demonstrou a força da União, por exemplo, com o poder disciplinador sobre as despesas dos entes federados, como no caso da LRF, depois do intenso crescimento das dívidas públicas estaduais - particularmente dos estados com economias mais aquecidas -, as quais foram assumidas pelo governo federal.

Além disso, o efeito disciplinador sobre os trabalhadores cresceu com a elevação da carga tributária nos anos de 1990 e 2000, intensificando a exploração das massas, já que, entre outros, o investimento em políticas públicas não acompanhou a ampliação dos percentuais associados aos tributos.

As reformas como a da Previdência e Tributária, no início do governo Lula, não estancaram os déficits produzidos pelo sistema previdenciário, bem como não alterou substancialmente o STB, que foi apenas modificado, tendo permanecido a baixa qualidade da tributação do país.

Como exemplos, citam-se os tributos indiretos, sobre os quais as alíquotas são inseridas sem a discriminação relacionada à essencialidade das mercadorias, principalmente sobre bens e serviços. Dessa forma, os trabalhadores com menor poder aquisitivo contribuem mais do que as elites no consumo dos diversos produtos.

O principal tributo indireto no volume de arrecadação, bem como de todo o STB, o ICMS, é de competência dos estados e do Distrito Federal, que tem autonomia para fixar suas alíquotas. Como uma das conseqüências associadas a essas autonomias, ampliou-se a guerra fiscal entre esses governos para atrair grandes empresas, favorecendo mais aos grandes capitais do que às massas de trabalhadores.

Ainda, também foi mantida a baixa incidência dos tributos sobre a renda, principalmente porque não foi criado o IGF, como determinou a CF/1988. Já a incidência do IR sobre pessoas jurídicas arrecadou a maior parcela de recursos do tributo, ao favorecer a formação de oligopólios e prejudicar a constituição e funcionamento de pequenas empresas, em virtude dos pesados encargos. Por sua vez, impede-se a contratação de trabalhadores aptos a contribuir com o IR de pessoas físicas, o qual incide, com menor peso, sobre as maiores rendas.

A segunda parte do trabalho inseriu o financiamento da educação básica pública, sob a ótica das relações entre os entes federados, especialmente por meio das políticas de Fundos contábeis, Fundef e Fundeb. Além da aprovação das ECs, da MP e das leis associadas aos Fundos, matérias educacionais de interesse federativo, como a LDB/1996 e o PNE (2001-2010), evidenciaram a força do Executivo federal no Congresso Nacional, bem como o peso das orientações de organismos internacionais para a educação.

No caso da educação básica pública, o processo de descentralização, que remonta ao período imperial do país, estruturou seu financiamento, majoritariamente concentrado pelo volume de recursos provenientes dos governos subnacionais. Para os municípios, depois da promulgação da CF/1988, passaram a poder planejar, organizar e exercer a gestão sobre um sistema de ensino.

A descentralização administrativa e financeira, com o Fundef, impulsionou a municipalização das matrículas no ensino fundamental público, cujos objetivos buscaram, entre outros, a redução da burocracia, corrupção e intermediação dos recursos, além da modernização técnica e melhor formação de recursos humanos, mediante a gestão eficiente subsidiada pelo modelo empresarial. Assim, buscou-se uma racionalização para a prestação do serviço público, com menor gasto de recursos.

O rápido processo de municipalização das matrículas com o Fundef, crescimento do número de municípios no começo dos anos 1990 e falta de recursos técnicos, principalmente para os de pequeno porte, que constituem a grande maioria dos governos municipais no país, estabeleceram um modelo de

insuficiente investimento financeiro, bem como poucos recursos administrativos, pedagógicos e de controle para promover a MDE.

A ampliação das responsabilidades municipais para com o ensino fundamental público, durante o Fundef, de acordo com as determinações legais, foi suprida mais pelas transferências vinculadas de recursos, do que pela ampliação do esforço fiscal da grande maioria dos municípios.

Pelas políticas de Fundos contábeis, estabeleceram-se a lógica das perdas e dos ganhos de recursos para os estados e municípios. Mesmo que milhares de governos municipais tenham perdido recursos, tanto com o Fundef quanto com o Fundeb, a proporção dos ganhos quando comparada com o número de matrículas evidenciaram que a maior parte das mesmas foi beneficiada, ainda que distante da qualidade educacional.

O processo se tornou possível, porque a lógica de redistribuição do Fundef e também do Fundeb privilegiaram os locais com maior número de matrículas, que corresponderam aos municípios de médio e grande porte. Assim, contrariaram-se os mecanismos que caracterizaram a distribuição dos recursos do FPM, que beneficiaram municípios de pequeno porte, com verbas insuficientes para garantir melhorias significativas, por exemplo, nas políticas sociais desses governos.

A discussão sobre o padrão mínimo de qualidade educacional ganhou maior visibilidade, tanto nos espaços de discussão política quanto na legislação pertinente, nas duas últimas décadas. Contudo, a histórica defasagem educacional para a educação pública perpassa o país como um todo. Locais que ainda precisam de mais recursos para poder oferecer uma educação de qualidade, acabam exportando verbas para outros que tem suas finanças educacionais elevadas, mas insuficientes para efetivar importantes melhorias nos processos de ensino e aprendizagem.

Mesmo depois da promulgação da CF/1988 e da aprovação da LDB/1996, práticas lesivas ao financiamento da educação básica pública continuaram a ocorrer, como no caso da sonegação de impostos, do desvio de recursos e da não aplicação do mínimo disposto legalmente para a MDE (a exemplo da inclusão do salário-educação e do pagamento de inativos), entre outros.

Os ganhos com o Fundef, para o financiamento do ensino fundamental público, e depois para a educação básica, com o Fundeb, que melhoraram a transparência na arrecadação, gestão e investimento dos recursos públicos educacionais, bem como as responsabilidades dos entes federados para com os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, não foram suficientes para elevar substancialmente o baixo regime de colaboração entre os entes federados no país e permitir a constituição de um SNE.

Em ambos os Fundos, a complementação da União, principal instrumento para tentar reduzir as desigualdades interestaduais no financiamento da educação pública (fundamental e depois básica, com a incorporação de instituições privadas), mostrou-se insuficiente. Em volume de recursos, o Fundeb

estabeleceu, a partir de 2010, seu valor como o mínimo de 10% do total de verbas disponibilizadas pelos governos subnacionais, o que representou ampliação importante em relação ao Fundef.

No entanto, a disposição legal contida no Fundef possibilitava maior destinação de recursos, referente ao cálculo para a complementação da União, que não foi cumprido em nenhum dos anos de vigência do Fundo, o qual teria atingido índices não inferiores a 15% do total de recursos despendidos pelos governos subnacionais.

Caso tivesse havido o cumprimento da Lei do Fundef para a complementação da União, a histórica defasagem na qualidade educacional, maiores ou menores, conforme a região do país, não teria permitido cumprir o prazo, de cinco anos após o início da vigência do Fundo, para a garantia de um valor aluno/ano que estivesse associado ao padrão mínimo de qualidade educacional.

O Fundef, no interior dos estados, permitiu a redução das desigualdades no valor aluno/ano para as redes estaduais e municipais de ensino. Contudo, entre os estados (Distrito Federal), permaneceu a elevada desigualdade no financiamento do ensino fundamental público, dadas as significativas diferenças nas economias entre os governos subnacionais.

Para a valorização dos profissionais do magistério (que não ocorreu), categoria que não engloba todos os trabalhadores da educação, os maiores ganhos ficaram restritos aos estados mais pobres da federação, em que alguns chegavam a pagar, inconstitucionalmente, remunerações muito abaixo do salário mínimo. No entanto, ainda permaneceram fortes desigualdades na variação salarial entre os governos subnacionais, associadas às questões econômicas regionais.

Outro ganho importante com a Lei do Fundef, na área do acompanhamento e da fiscalização, constituiu-se no aprimoramento dos controles interno, externo e social.

O primeiro coube ao MEC e aos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino dos governos subnacionais, enquanto o segundo foi atribuído ao Congresso Nacional - o qual deveria ser auxiliado pelo TCU -, bem como aos Legislativos estaduais (Distrito Federal) e municipais, junto com seus respectivos TCs. Já o terceiro, inovou com a criação dos CACS, que também buscou tornar mais transparente e elevar o controle social sobre o financiamento do ensino fundamental público.

A quase totalidade dos municípios conseguiu criar seus CACS nos primeiros anos de vigência do Fundef, para fiscalizar os recursos dos Fundos, o que não evitou que fosse constatada sua baixa eficiência, em virtude, entre outras, da maior presença estatal do que social para os membros dos Conselhos federal e estaduais, bem como insuficiência técnica para proporcionar boas condições para seu funcionamento.

De 1997 a 2006, houve intenso crescimento das matrículas para os governos municipais, tanto para os anos iniciais quanto finais do ensino fundamental público, que exigiram a ampliação das

verbas destinadas ao seu financiamento. O processo ocorreu, principalmente com a transferência de matrículas, bem como de recursos, dos estados para seus respectivos municípios.

A ação do Fundef foi limitada, no sentido de possibilitar a ampliação do regime de colaboração entre os entes federados. Também foi constatada a manutenção de certas práticas irregulares, como a aplicação de recursos não considerados como de MDE, a exemplo da merenda escolar.

Para o Fundeb, as melhorias no regime de colaboração ficaram restritas ao papel a ser desempenhado pela complementação da União. A atuação desse nível de governo foi determinante para a definição do tipo de Fundo aprovado no Congresso Nacional.

A descaracterização da constituição essencialmente pública do Fundo mereceu destaque, ao incluir matrículas de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas associadas à educação infantil (creches e pré-escolas, inclusive para a educação especial). Há a necessidade da retirada das matrículas associadas a essas instituições privadas dos recursos do Fundeb, mas sem prejudicar as matrículas da educação infantil, que ainda precisam de novas vagas para atender à demanda, mediante o efetivo compromisso dos entes federados.

Como fruto da pressão exercida pela sociedade civil, principalmente com os movimentos sociais organizados, foi constitucionalizado o percentual fixo para a complementação da União, de no mínimo 10% dos recursos totais despendidos pelos governos subnacionais, a partir do 4º ano de vigência do Fundo. Com isso, o valor mínimo aluno/ano passou a estar associado também em função da complementação.

No Fundef, mesmo não cumprido, o valor mínimo aluno/ano constituía-se em ponto de partida e não de chegada, como ocorre no Fundeb, que não necessariamente pode levar à média nacional, ou seja, à razão entre o total de recursos disponibilizados ao Fundo pelos governos subnacionais e o número de matrículas para toda a educação básica (pública e parte da privada). O retorno da lógica do primeiro Fundo para o segundo, desde que realizada, permitiria elevar os recursos associados à complementação da União.

Outras novidades para a complementação da União com o Fundeb constituíram-se na retirada de até 10% de seus recursos - a serem investidos em programas com a função de melhorar a qualidade da educação -, bem como o montante total das verbas não poderiam exceder a 30% dos 18% vinculados constitucionalmente à educação para esse nível de governo. Sem a injeção de novos recursos para o financiamento da educação básica, essa busca pela qualidade não é possível de ser alcançada.

Ainda, vetou-se o uso do salário-educação (que no Fundef correspondeu a 20% do total arrecadado por essa contribuição social), o qual passou a ser distribuído para toda a educação básica. Contudo, a maior parte dos recursos dessa contribuição social fica concentrada na região Sudeste, o que impede melhorias no regime de colaboração entre os entes federados.

No Fundeb, até 15% do total dos recursos do Fundo podem ser destinados à EJA. Caso tenha demanda maior do que o índice estabelecido, limitar-se-ão os investimentos para essa modalidade de ensino, punindo com maior intensidade parcela da população tradicionalmente prejudicada com o acesso à educação.

Ainda, a Lei nº 11.494/2007 não se comprometeu com metas de qualidade educacional para toda a educação básica. Além da injeção de novos recursos para a educação, há a necessidade, principalmente, de uma transformação cultural que leve à valorização educacional por toda a população brasileira, no sentido de buscar novos rumos para a formação humana, almejando significativas mudanças sociais.

Como no Fundef, o Fundeb garantiu pelo menos 60% do total de seus recursos destinados à remuneração dos profissionais do magistério, mas de toda a educação básica, novamente não englobando todos os trabalhadores da educação, cujos principais efeitos foram sentidos nos estados mais pobres da federação. Dessa forma, também não foi possível concretizar a valorização do magistério ou dos profissionais da educação.

O processo de descentralização no Fundeb manteve o modelo de responsabilidade dos entes federados para com os níveis, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino, conforme as responsabilidades determinadas pela LDB/1996.

Ainda que em proporção bem mais reduzida, continuaram a crescer as matrículas municipais para a educação infantil, de 2007 a 2010, quando comparadas com o período de vigência do Fundef. Merece destaque a redução das matrículas tanto para os estados quanto para os municípios, associadas ao ensino fundamental, o que pode elevar o valor mínimo aluno/ano, caso seja mantida a tendência, mesmo sem a ampliação dos recursos.

Já a redução das matrículas estaduais no ensino médio, no período observado para o Fundeb (2007-2010), gera maiores preocupações, pois esse nível de ensino ainda necessita da criação de novas vagas, em todo o país, para alcançar sua universalização. No entanto, a elevação dos recursos do Fundo foi maior do que o número de matrículas, representando ganhos para o financiamento da educação básica.

Por um período de 10 anos, de 1995 a 2005, os gastos públicos com educação no Brasil mantiveram índices semelhantes, em torno de 4% em relação ao PIB. Apenas de 2006 a 2010, o percentual subiu para 5% do PIB, o que representou a metade do volume de recursos que muitos dos educadores e movimentos sociais relacionados à educação têm defendido desde a década de 1990, no intuito de melhorar a qualidade educacional.

A lógica do perde e ganha foi mantida entre os governos subnacionais no Fundeb (ainda que a maior parte das matrículas na educação básica tenha obtido elevação nos recursos), bem como as

responsabilidades legais, quer dizer, a educação infantil e parte do ensino fundamental para os municípios, assim como o ensino fundamental e o ensino médio para os estados. O ICMS, como no Fundef, continuou como a principal fonte de financiamento para o Fundeb.

Das alterações para o controle interno, externo e social, as mais importantes aconteceram para o último. Com função deliberativa e terminativa, os CACS, no Fundeb, foram adaptados, conforme a Lei nº 11.494/2007, para atuar em toda a educação básica e poder ampliar a eficiência e autonomia dos Conselhos, tornando-os mais democráticos.

As mudanças não foram suficientes para alterar suas composições mais estatais do que sociais no âmbito federal e estadual (Distrito Federal), bem como suas baixas eficiências sociais em muitos dos níveis de governo em todo o país.

A criação da CIFEBQ mereceu destaque, ao avançar nas melhorias do regime de colaboração entre os entes federados, observadas quando da sua composição e das atribuições estabelecidas para a Comissão, segundo a Lei do Fundeb. Com a ampliação da participação popular e dos movimentos sociais organizados, particularmente daqueles vinculados à educação, melhoraram o financiamento da educação do país nas décadas de 1990 e 2000.

Além da correção de práticas governamentais, como a aplicação indevida dos recursos do Fundo, bem como daqueles não considerados como MDE (a exemplo do pagamento de inativos), ou das deficiências associadas à gestão dos recursos, o investimento em educação no Brasil encontra-se razoavelmente longe de promover uma educação de qualidade, que permita, por exemplo, a redução da insuficiente distribuição de renda entre a população, formação humana crítica e retire o país da condição de subalterno, frente aos países centrais.

Referências bibliográficas

Livros, artigos, teses e dissertações

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: o dilema institucional brasileiro. In: TAVARES, José Antônio Giusti. **O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira**. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003, p 21-73.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da federação. **Lua Nova**, nº. 33, São Paulo, ago. 1994, p. 165-190. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200012>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. A reconstrução das funções governamentais no federalismo brasileiro. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (Orgs.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, abr. 2001, pp. 95-105.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, nº. 24, Curitiba, June 2005, p. 41-67. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, vol. 41, nº spe., Rio de Janeiro, 2007, p. 67-86. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010a, p. 39-70.

_____. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: LEVY, Evelyn; MEDEIROS, Paulo César (Org.). **Construindo uma Nova Gestão Pública**. NATAL: SEARHH/RN, 2010b, p. 23-51.

ABRUCIO, Fernando Luiz; COUTO, Cláudio Gonçalves. O impasse da federação brasileira: o cenário político-financeiro e as suas conseqüências para o processo de descentralização. **Cadernos CEDEC**, nº. 58, São Paulo, jul. 1996, p. 01-41. Disponível em: <www.cedec.org.br/files_pdf/CAD58.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2010.

ADRIÃO, Theresa; GARCIA, Teise. Oferta educativa e responsabilização no PDE: o Plano de Ação Articuladas. **Cad. Pesqui.**, vol. 38, nº 135, São Paulo, set./dez. 2008, p.77-89. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300012>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; ARAÚJO, Erika Amorim. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros: arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. *et al.* (Orgs.). **Os municípios e as eleições de 2000**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000, p. 35-56.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; RAMUNDO, Júlio César Maciel; ARAÚJO, Erika Amorim. Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil. **BNDES**, mimeo, Rio de Janeiro, dez. 1997, p. 01-13. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/...pt/.../e0000168.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2011.

AFONSO, José Roberto Rodrigues; JUNQUEIRA, Gabriel G. Breves notas sobre o federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, ano 55, nº 272, Rio de Janeiro, Out./Dez. 2009, p. 18-25. Disponível em: <http://www2.ibam.org.br/teleibam/revista_online.asp?num=27>. Acesso em: 18 jan. 2012.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico**. 269 p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 12 out. 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Rev. bras. Ci. Soc.**, vol. 10, nº 28, São Paulo – ANPOCS, jun. 1995, p. 88-108. Disponível em: <www.anpocs.org.br/portal/content/view/112/54/> Acesso em: 14 ago. 2011.

_____. Recentralizando a Federação? **Rev. Sociol. Polit.**, nº. 24, Curitiba, June 2005, p. 29-40. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>> Acesso em: 14 ago. 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opin. Publica**, vol. 9, nº 1, Campinas, May, 2003, p. 124-147. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762003000100005>> Acesso em: 14 ago. 2011.

AMARAL, Marisa Silva. **A investida neoliberal na América Latina e as novas determinações da dependência**. 173 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2006. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

AMORIM, Erika Araújo. Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente. **BNDES**, nº 29, Rio de Janeiro, jul. 2001, p. 01-08. Disponível em: <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/.../inf_29.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2011.

AMORIM NETO, Octavio; CORTEZ, Bruno Freitas; PESSOA, Samuel de Abreu. Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política. **Opin. Publica**, vol. 17, nº 1, Campinas, June, 2011, p. 45-75. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762011000100002>>. Acesso em: 13 dez. 2011.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A reforma de representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 17-34.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Tradução, E. Magalhães Jr., F. Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009, 115 p.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 2000, 200p.

_____. **Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.** - [2.ed., 10.reimpr. ver. e ampl.]. - São Paulo, SP: Boitempo, 2009, 287p.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das idéias políticas no Brasil.** 333 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 12 mar. 2011.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e continuidade.** 182 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 25 mai. 2011.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do primeiro ano do Fundef” – relatório MEC. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica.** Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia. GO: Editora da UFG, 1999, p. 27-46.

_____. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? **Educ. Soc.**, vol. 28, nº 100, Campinas, out. 2007, p. 899-919. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300013>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. O sistema de proteção social brasileiro: em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo Perspec.**, vol. 11, nº 3, São Paulo, July/Sept. 1997, p. 20-31. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v11n03/v11n03_03.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2010.

_____. **O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes.** 321 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo Perspec.**, vol. 15, nº 4, São Paulo, Oct./Dec. 2001, p. 23-31. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400004>>. Acesso em: 30 mar. 2011.

_____. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, vol. 45, nº 3, Rio de Janeiro, 2002, p. 431 a 458. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.**, vol. 18, nº 2, São Paulo, Apr./June 2004, p. 17-26. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>>. Acesso em: 30 mar. 2010.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Rev. Sociol. Polit.**, nº 24, Curitiba, June 2005, p. 69-85. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

_____. Continuidades e discontinuidades da federação brasileira: de como 1988 facilitou 1995. **Dados**, vol. 52, nº 2, Rio de Janeiro, June 2009, p. 377-423. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, vol. 53, nº 3, Rio de Janeiro, jul./set. 2010, p. 587-620. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

ARTURI, Carlos Schmidt. O debate teórico sobre mudança de regime político: o caso brasileiro. **Rev. Sociol. Polit.**, nº 17, Curitiba, Nov. 2001, p. 11-31. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782001000200003>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

BARROS, Ricardo *et al.* Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para Discussão nº 1.460, Brasília, jan. 2010, p. 01-49. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1460.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª Ed. – São Paulo: Cortez, 2008, 304p.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. Trad. M. A. Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 207p.

BOITO JR, Armando. Estado e burguesia no capitalismo neoliberal. **Rev. Sociol., Polit.**, nº 28, Curitiba, June 2007, p. 57-73. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782007000100005>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

BORGES, Vander Oliveira. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação**. 185 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

BORÓN, Atílio A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Trad. E. Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994, 272 p.

BRAMI-CELENTANO, Alexandrine; CARVALHO, Carlos Eduardo. A reforma tributária do governo Lula: continuísmo e injustiça social. **Rev. katálysis**, vol. 10, nº 1, Florianópolis, Jan./June 2007, p. 44-53. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000100006>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

BREMAEKER, François E. J. Reforma tributária: vantagem ou desvantagem para os municípios? **Transparência Municipal**, Salvador, p. 01-12, jun. 2011. Disponível em: <www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?...pdf...>. Acesso em: 14 ago. 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo Perspec.**, vol. 20, nº 3, São Paulo, Jul./Set. 2006, p. 5-24. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1746>>. Acesso em: 10 de agosto de 2011.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism: theory and practice**. London; New York, NY: Routledge, 2006, 357 p.

CALLEGARI, Cesar. **O FUNDEF e a municipalização do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, 2002, 124.

_____. **FUNDEB: financiamento da educação pública no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ground: APEOESP, 2008, 583p.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. **Abertura externa e liberalização financeira: impactos sobre crescimento e distribuição no Brasil dos anos 90**. 251 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

_____. Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* (Orgs.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 109-131.

CASTELO, Rodrigo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. In: CASTELO, Rodrigo (Org.). **Encruzilhadas da América Latina no século XXI**. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010, p. 191-211.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educ. Soc.**, vol. 26, nº 92, Campinas, Oct. 2005, p. 841-858, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302005000300007>>. Acesso em: 11 jan. 2012.

_____. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educ. Soc.**, vol. 28, nº 100, Campinas, out. 2007, p. 857-876. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300011>>. Acesso em: 25 fev. 2012.

_____. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 169-190.

CASTRO, Jorge Abrahão *et al.* Análise da evolução e dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para Discussão nº 988, Brasília, out. 2003, p. 01-59. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0988.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2011.

CASTRO, Jorge Abrahão; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para Discussão nº 1.352, Brasília, p. 01-37, 2008. Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content..>. Acesso em: 15 ago. 2011.

CATELLI, Armando; SANTOS, Edilene Santana. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 38, nº 3, Rio de Janeiro, maio/jun. 2004, p. 423-49. Disponível em: <<http://novo.fundap.sp.gov.br>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

CHEIBUB, José Antônio; FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na Câmara dos Deputados, 1988-2006. **Dados**, vol. 52, nº 2, Rio de Janeiro, June 2009, p. 263-299. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200001>>. Acesso em: 11 dez. 2011.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas? Neoliberalismo e ordem global**. Trad. Pedro Jorgensen Jr. São Paulo: Bertrand Brasil, 2002, 192p.

CODATO, Adriano Nervo. Uma história política da transição brasileira: da ditadura militar à democracia. **Rev. Sociol. Polit.**, nº 25, Curitiba, Nov. 2005, p. 83-106. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000200008>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 729-748. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300005>>. Acesso em: 05 jun. 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 434 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 30 set. 2010.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 1991, 495 p.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002, 117p.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, vol. 29, nº 105, Campinas, Sept./Dec. 2008, p. 1187-1209. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302008000400012>>. Acesso em: 11 fev. 2012.

_____. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. **RBPAAE**, vol. 25, nº 1, Porto Alegre, jan./abr. 2009, p. 13-30. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19325/11225>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 149-168.

CURY, Carlos Roberto Jamil; HORTA, José Sivério Baía; FÁVERO, OSMAR. A relação educação-sociedade-Estado pela mediação jurídico-constitucional. In: FÁVERO, Osmar (Org.). **A educação nas constituintes brasileiras 1823-1988**. 3ª ed. - Campinas, SP: Autores Associados, 2005. – (Coleção memória da educação), p. 05-30.

DAIN, Sulamis. A Economia Política da Reforma Tributária de 2003. **Econômica**, vol. 7, nº 2, Rio de Janeiro, dez. 2005, p. 293-318. Disponível em: <www.uff.br/revistaeconomica/v7n2/dain.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2011.

DAVIES, Nicholas. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999, 121p.

_____. **Verbas da educação: o legal x o real**. Niterói, RJ: EdUFF, 2000, 118p.

_____. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001a, 151p.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cad. Pesqui.**, nº 113, São Paulo, jul. 2001b, p.113-128. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/15742001000200006>>. Acesso em: 05 jan.. 2011.

_____. **Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?** Brasília: Plano Editora, 2001c, 159 p.

_____. O governo Lula e a educação: a deserção do Estado continua? **Educ. Soc.**, vol. 25, nº 86, Campinas, abr. 2004a, p. 245-252. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302004000100012>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. O financiamento da educação e seus desafios. **Eccos – Revista Científica**, São Paulo, vol. 6, nº 1, São Paulo, jul. 2004b, p. 43-63. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/pdf/715/71560104.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. **FUNDEB: a redenção da educação básica.** Campinas, SP: Autores Associados, 2008a, 152p.

_____. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, vol. 89, nº 223, set./dez. 2008b, p. 445-454. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/view/1224>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

DELORS, Jacques. **Educação – um tesouro a descobrir.** Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI. São Paulo: Cortez, Brasília: MEC/UNESCO, 1998.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. **São Paulo Perspec.**, vol. 15, nº 4, São Paulo, Oct./Dec. 2001, p. 13-22. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400003>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

DORNELLES, Francisco. **Proposta de sistema tributário.** São Paulo: Senado, 2010, 204p. Disponível em: <http://www.dornelles.com.br/inicio/media/arquivos/Livro_Eletronico_Proposta_de_sistema_tributario.o.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, vol. 28, nº 100, Campinas, Oct. 2007, p. 921-946. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>>. Acesso em: 17 nov. 2010.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturas de uma política. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 677-705. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300003>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo soc.**, vol. 15, nº 2, São Paulo, Nov. 2003, p. 01-12. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>>. Acesso em: 01 jun. 2010.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama, 1987, 335 p.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. 259 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FÁVERO, Osmar. A descentralização dos sistemas de educação básica: crise do planejamento central? In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 107-112.

FELDFEBER, Myriam. Internacionalização da educação, “Tratados de Livre Comércio” e políticas educativas na América Latina. In: FERREIRA, Eliza Bartolozzi; OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009, p. 161-182.

FIGUEIRAS, Luiz *et al.* Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: MAGALHÃES, João Paulo de Almeida *et al.* (Orgs.). **Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p. 35-69.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando; VALENTE, Ana Luzia. Governabilidade e concentração de poder institucional – o governo FHC. **Tempo soc.**, vol. 11, nº 2, São Paulo, Oct. 1999, p. 49-62, editado em fevereiro de 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20701999000200004>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação brasileira: uma experiência de cooperação internacional. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 85-121.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história**. 2. Ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010, 384p.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez Editora, 1995, 231p.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, vol. 24, nº 82, Campinas, abr. 2003, p. 93-130. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302003000100005>> Acesso em: 14 mar. 2010.

GIDDENS, Anthony. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. 3ª Triagem. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2000, 169p.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, v. 40, nº 2, Rio de Janeiro, mar./abr. 2006, p. 201-236. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122006000200003>>. Acesso em: 05 jun. 2010.

GOMES, Sandra Cristina. **Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)**. 265 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

_____. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef. **Dados**, vol. 52, nº 3, Rio de Janeiro, 2009, p. 659-690. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000300004>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

GOMES, Gustavo Maia; MACDOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalismo e criação de Municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para Discussão nº 706, Brasília, fev. 2000, p. 01-27. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_706.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2010.

GRACINDO, Regina Vinhaes. PNE e PDE: aproximações possíveis. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 75-99.

GUIMARÃES, Juarez. A crise do paradigma neoliberal e o enigma de 2002. **São Paulo Perspec.**, vol. 15, nº 4, São Paulo, Oct./Dec. 2004, p.136-144. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400015>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

HAYEK, Frederick August Von. **O caminho da servidão**. Tradução de A. M. Capovilla; J. I. Stelle. Rio de Janeiro: Exped; Instituto Liberal, 1984, 221p.

KINZO, Maria D'Alva G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, vol. 15, nº 4, São Paulo, Oct./Dec. 2001, p. 03-12. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400002>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

KOLSLINSKI, Mariane Campelo. **O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF**. 220 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

KRAWCZYK, Nora Rut. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cad. Pesqui.**, v. 38, nº 135, São Paulo, set./dez. 2008, p. 797-815. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000300011>>. Acesso em 30 out. 2010.

KUENZER, Acácia Zeneida. O ensino médio no Plano Nacional de Educação 2011-2020: superando a década perdida? **Educ. Soc.**, vol. 31, nº. 112, Campinas, jul./set. 2010, p. 851-873. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300011>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

KUGELMAS, Eduardo; SALLUM JR, Brasília; GRAEFF, Eduardo. Conflito Federativo e transição política. **São Paulo Perspec.**, vol. 3, nº 3, São Paulo, jul./set. 1989, p. 95-102. Disponível em: <<http://seade.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo soc.**, vol. 11, nº 2, São Paulo, Oct. 1999, p. 63-81, editado em fev. 2000. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20701999000200005>>. Acesso em: 20 ago. 2011.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. Trad. R. L. Contrera. São Paulo: Cortez Editora, 1997, p. 148-181.

LEHER, Roberto. O governo Lula e os conflitos sociais no Brasil. **Em publicação: OSAL, Observatorio Social de América Latina**, nº 10, jul. 2003, p. 81 – 129. Disponível em: <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal10/regionsur.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Federalismo, processo decisório e ordenamento fiscal: a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para Discussão nº 1.593, Brasília, mar. 2011, p. 01-38. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_1593_WEB.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2011.

LEITE, Cristiane Kerches da Silva; CALDEIRA, Kássia. Os caminhos da reforma tributária: projetos e impasses de FHC a Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: o governo Lula em perspectiva comparada**. FGV-EAESP/, 2008, p. 65-167.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. - 4ª Ed. - São Paulo: Cortez, 2007, 408p.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, 389 p.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. **Novos estud. – CEBRAP**, nº 76, São Paulo, Nov. 2006, p. 17-41. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000300002>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizção. **Lua Nova**, nº 44, São Paulo, 1998, p. 81-215. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200005>>. Acesso em: 02 set. 2010.

LOBO, Thereza. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. **Cad. Pesqui.**, nº 74, São Paulo, mai./ago. 1990, p. 05-10. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010015741990000300001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20 ago. 2011.

LOUREIRO, Maia Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. **Rev. Econ. Polit.**, vol. 24, nº 1, São Paulo, jan./mar. 2004, p. 50-72. Disponível em: <www.rep.org.br/pdf/93-5.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

MAAR, Wolfgang Leo. Políticas como práxis: hegemonia às avessas, um exercício teórico. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010, p. 351-367.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A proposta de Fundeb do executivo federal: interlocuções na formulação da política**. 155 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MADURO JÚNIOR, Paulo Rogério Rodrigues. **Taxa de matrícula e gastos em educação no Brasil**. 42 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Economia) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MAINWARING, Scott. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, nº 28-29, São Paulo, abr. 1993, p. 21-74. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquilas. O social no governo Lula: a construção de um novo populismo em tempos de aplicação de uma agenda neoliberal. **Rev. Econ. Polit.**, vol. 26, nº 1, São

Paulo, Jan./Mar. 2006, p. 58-74. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572006000100004>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia políticas para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 338 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

_____. A Legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, vol. 38, nº 134, São Paulo, mai./ago. 2008, p. 319-340. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000200004>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

MEDEIROS, Marcelo. A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**, texto para discussão nº 852, Brasília, dez. 2001, p. 01-27. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td_0852.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2010.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, 92p.

MELO, Carlos Ranulfo; ANASTASIA, Fátima. A reforma da previdência em dois tempos. **Dados**, vol. 48, nº 2, Rio de Janeiro, Apr./June, 2005, p. 301-332. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000200003>>. Acesso em: 09 dez. 2011.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educ. Soc.**, vol. 22, nº 75, Campinas, ago. 2001, p. 84-108. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302001000200007>>. Acesso em: 05 jan. 2012.

MENEZES, Janaína Specht da Silva. **O financiamento da educação no Brasil: o FUNDEF a partir dos relatos de seus idealizadores**. 310 p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Em Aberto**, vol. 18, nº 74, Brasília, dez. 2001, p. 58-71. Disponível em: <emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/1128/1027>. Acesso em: 02 fev. 2012.

MONLEVADE, João Antônio. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa, 2007, 144p.

MONLEVADE, João Antônio; FERREIRA, Eduardo. **O FUNDEF e seus pecados capitais: análise do Fundo, suas implicações positivas e negativas e estratégias de superação de seus limites**. Ceilândia, DF: Idéa Editora, 1997, 96p.

NOGUEIRA, André Ricardo. **As Relações Federativas no Brasil**. 191 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

NOVELLI, José Marcos Nayme. A questão da continuidade da política macroeconômica entre o governo Cardoso e Lula (1995-2006). **Rev. Sociol. Polit.**, vol. 18, nº 36, Curitiba, June 2010, p. 227-240. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782010000200014>>. Acesso em: 30 out. 2010.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Trad. B. Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, 386p.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997, p. 64-104.

_____. As reformas em curso nos sistemas públicos de educação básica: empregabilidade e equidade social. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. **Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica**. 3ª ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003, p. 69-97.

OLIVEIRA, Francisco de. O momento Lênin. **Novos estud.** – **CEBRAP**, nº 75, São Paulo, jul. 2006, p. 23-47. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002006000200003>>. Acesso em: 09 dez. 2011.

_____. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010a, p. 21-28.

_____. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010b, p. 369-376.

OLIVEIRA, Ramon. Os limites do FUNDEB no financiamento do ensino médio. **Currículo sem fronteiras**, vol. 08, nº. 2, p. 78-96, Jul./Dez. 2008. Disponível em: <www.curriculosemfronteiras.org/vol8iss2articles/oliveira-r.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2011.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O financiamento público da educação e seus problemas. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998, p. 123-144.

_____. O direito à educação. In: Oliveira, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001a, p. 15-43.

_____. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA; Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal**. São Paulo: Xamã, 2001b, p. 89-118.

_____. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educ. Soc.**, vol. 28, nº 100, Campinas, out. 2007, p. 661-690. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300003>>. Acesso em: 01 fev. 2012.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUZA, Sandra Zákia. Introdução. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 13-35.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do Fundef ao Fundeb: o processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 5, jan./jun. 2009, p. 50-58. Disponível em: <www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf>. Acesso em: 05 jan. 2011.

OLIVIERI, Cecília. Trajetória da reforma da previdência no Brasil: condicionantes do sucesso no governo Lula. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Reforma do Estado, federalismo e elites políticas: o governo Lula em perspectiva comparada**. FGV-EAESP/, 2008, p. 43-64.

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, vol. 43, nº 3, Rio de Janeiro, 2000, p. 521-557. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000300004>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

PALMA FILHO, João Cardoso. Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. **Eccos – Revista Científica**, vol. 8, nº 2, São Paulo, jul./dez. 2006, p. 291-311. Disponível em: <www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/471/454>. Acesso em: 10 fev. 2012.

PERONI, Vera. A relação público/privado e a gestão da educação em tempos de redefinição do papel do Estado. In: ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Orgs.). **Público e privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008, p. 111-127.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Um Fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, Luiz Fernandes. **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia. GO: Editora da UFG, 1999, p. 85-98.

_____. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000, 181p.

_____. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educ. Soc.**, vol. 23, nº 80, Campinas, set. 2002, p.108-135. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000008>>. Acesso em: 30 out. 2010.

_____. Requisitos para a construção do FUNDEB. **Teoria e Prática (Rio Claro)**, v. 12, 2005, p. 12-19. Disponível em: <www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/.../583>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educ. Soc.**, vol. 28, nº 100, Campinas, out. 2007, p.877-897. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300012>>. Acesso em: 30 abr. 2010.

_____. O financiamento da educação no governo Lula. **RBPAE**, vol. 25, nº 2, Porto Alegre, mai./ago. 2009, p. 323-340. Disponível em: <seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19500/11324>. Acesso em: 30 out. 2011.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções Gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **Eccos – Revista Científica**, vol. 8, nº 1, São Paulo, jan./jun. 2006, p.23-46. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71580102>. Acesso em: 30 out. 2010.

PIO, Carlos. A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas. **Rev. bras. Ci. Soc.**, vol. 16, nº 46, São Paulo, June 2001, p. 29-54. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092001000200002>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

POCHMANN, Márcio. **A década dos mitos**. São Paulo: Contexto, 2001, 182 p.

_____. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo Perspec.**, vol. 18, nº 2, São Paulo, Apr./June 2004, p. 3-16. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200002>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

_____. O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. **Estud. av.**, vol. 23, nº 66, São Paulo, 2009, p.41-52, Mai./Ago. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142009000200004>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: EBAP/K. ADENAUER, 2001, 102p.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Rev. Econ. Polit.**, vol. 15, nº 3, São Paulo, Apr./June 1995, p. 05-17. Disponível em: <www.rep.org.br/pdf/59-1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília, DF: UNESCO, 2010, p. 71-88.

RIBEIRO, Josete Maria Cangussú. **Fundef: efeitos e perspectivas**. Cáceres - MT: UNEMAT Editora, 2004, 164p.

RIKER, William H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I. and POLSBY, Nelson W (ed). **Handbook of Political Science**. Massachussets: Addisón-Wesleu Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. **Rev. Sociol. Polit.**, nº 24, Curitiba, June 2005, p. 9-27. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100003>>. Acesso em: 18 ago. 2011.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. **Cad. CEDES**, vol. 21, nº 55, Campinas, Nov. 2001, p.42-57. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-32622001000300004>>. Acesso em: 07 fev. 2012.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas. **Eccos – Revista Científica**, vol. 8, nº 2, São Paulo, jul./dez. 2006, p. 361-384. Disponível em: <www4.uninove.br/ojs/index.php/eccos/article/view/474/45>. Acesso em: 30 out. 2010.

SADER, Emir. **A vingança da História**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003, 199p.

SALAMA, Pierre; VALIER, Jacques. **Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo**. Trad. C. M. Mathieu. São Paulo: Nobel, 1997, 207p.

SALLUM JR., Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. **Tempo soc.**, vol. 11, nº 2, São Paulo, Oct. 1999 (editado em fev. 2000), p. 23-47. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20701999000200003>>. Acesso em: 30 jun. 2010.

SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. **Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério**. 153 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <<http://bdtd.ibict.br>>. Acesso em: 10 out. 2010.

SANTOS, Theotônio. **Do Terror à esperança: auge e declínio do liberalismo**. Aparecida, SP: Idéias & Letras, 2004, 568p.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997, 242p.

_____. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 1998, 169p.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. – (Coleção educação contemporânea), 158p.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educ. Soc.**, vol. 28, nº 100, Campinas, out. 2007, p. 1231-1255. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302007000300027>>. Acesso em: 28 set. 2010.

_____. **História das idéias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008a, 474 p.

_____. **PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação**. 1ª. ed. Campinas: Autores Associados, 2009, 110 p.

_____. Organização da educação nacional: sistema e Conselho Nacional de Educação, plano e fórum nacional de educação. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº 112, Campinas, jul./set. 2010, p.769-787. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302010000300007>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4ª Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 126p.

SICZÚ, João; DE PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. Por que novo-desenvolvimentismo? **Rev. Econ. Polit.**, vol. 27, nº. 4, São Paulo, Oct./Dec. 2007, p. 507-524. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572007000400001>>. Acesso em: 01 jun. 2011.

SILVA, Andréia Ferreira da; ALVES, Mirian Fábila. Análise do PNE e do PDE: continuidades e rupturas? In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). **Política e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 101-118.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Mudanças estruturais no capitalismo e a política educacional do governo FHC: o caso do ensino médio. **Educ. Soc.**, vol. 23, nº 80, Campinas, set. 2002, p. 201-203. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-733020020008000011>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

SOARES, Marco Aurélio Silva. **A descentralização do ensino no Brasil e a implementação dos sistemas municipais de ensino: razões e determinações**. 300 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005.

SOARES, Márcia Miranda; LOURENÇO, Luiz Cláudio. A representação dos estados na federação brasileira. **Rev. bras. Ci. Soc.**, vol. 19, nº 56, São Paulo, Oct. 2004, p. 113-127. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092004000300008>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

SOUSA, Luiz. Fundeb: avanços, limites e perspectivas. **Eccos – Revista Científica**, vol. 8, nº 2, São Paulo, out. 2006, p. 275-290. Disponível em: <redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=71580202>. Acesso em: 30 abr. 2010.

SOUZA, Celina. Federalismo e intermediação de interesses regionais nas políticas públicas brasileiras. **Seminário Internacional sobre Reestruturação e Reforma do Estado: Brasil e América Latina no Processo de Globalização**, mai. 1998, p. 01-20. Disponível em: <info.worldbank.org/etools/docs/library/232245/Souza.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências **Lua Nova**, nº 52, São Paulo, 2001a, p. 05-28, Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100002>>. Acesso em: 02 ago. 2011.

_____. Federalismo e descentralização na Constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados**, vol. 44, nº 3, Rio de Janeiro, 2001b, p. 513-560. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582001000300003>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Rev. Sociol. Polit.**, nº 24, Curitiba, June 2005, p. 105-121. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, nº 16, Porto Alegre, July/Dec. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>>. Acesso em: 28 set. 2010.

SOUZA JÚNIOR, Luiz. Financiamento e controle social dos recursos da educação: os conselhos de acompanhamento do Fundef. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA; Ângelo Ricardo de; TAVARES; Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. Da UFPR, 2006, p. 233-246.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem o poder do *Demos*. **Dados**, vol. 42, nº 2, Rio de Janeiro, 1999, p. 197-251. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis. **(Des)ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1993, 193 p.

THÉRET, Bruno. O federalismo como princípio de regulação do regionalismo. Uma análise dos Programas de Perequação destinados a compensar as desigualdades inter-regionais na América do Norte (Canadá-EUA). **Contexto int.**, vol. 20, nº 1, Rio de Janeiro, jan./jun. 1998, p. 107-184. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292002000200001>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

TORRES, David *et al.* **Revelando o Sistema Tributário Brasileiro**. São Paulo: Edições SINAESP, 2003, 555p.

UNESCO. **Conferência Mundial de Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem**. Jomtiem, Tailândia, 1990. Disponível em: <www.unesco.org.br/publicações/copy_of_pdf/decjomtiem>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Declaração de Nova Delhi**. Nova Delhi, Índia, 1993. <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001393/139393por.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Declaração de Dakar.** Dakar, Senegal, 2000. Disponível em: <www.unesco.cl/medios/biblioteca/documents/ept_dakar_marco_accion_pgues.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2011.

VALENTE, Ivan; ROMANO, Roberto. PNE: Plano Nacional de Educação ou carta de intenção? *Educ. Soc.*, vol. 23, nº 80, Campinas, set. 2002, p. 96-107. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302002008000007>>. Acesso em: 28 abr.2011.

VARSAÑO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para discussão nº 405, Rio de Janeiro, jan. 1996, p. 01-37. Disponível em: <www.ipea.gov.br/pub/td/td0405.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2011.

VARSAÑO, Ricardo *et al.* Uma análise da carga tributária no Brasil. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA**, Texto para discussão nº 583, Rio de Janeiro, ago. 1998, p. 01-71. Disponível em: <portal2.unisul.br/content/...dos.../livro_Tributos_no_Brasil.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2011.

VAZQUEZ, Daniel Arias. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais: os impactos do Fundef.** 186 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade. **Rev. Sociol. Polit.**, nº 24, Curitiba, June 2005, p. 149-164. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100010>>. Acesso em: 05 jan. 2011.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas internacionais e educação – cooperação ou intervenção?. In: DOURADO, Luiz Fernandes; PARO, Vitor Henrique (Orgs.). **Políticas públicas & educação básica.** São Paulo: Xamã, 2001, p. 59-89.

_____. **Educação básica: política e gestão da escola.** Brasília: Líber Livro, 2009, 219p.

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do estado no Brasil (1995-1998): o plano diretor da Reforma do aparelho do Estado.** 213 p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

ZAULI, Eduardo Meira. Federalismo fiscal e reforma tributária no Brasil. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, out. 2002, p. 01-13. Disponível em: <<http://www.iiij.derecho.urc.ac.crr>>. Acesso em: 05 ago. 2011.

Legislação e normas

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934.** Disponível em: <<http://sites.google.com/site/meyerlucia/dir-constitucional/constituicoes-brasileiras>>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937.** Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de novembro de 1942.** Institui o Fundo Nacional do Ensino Primário e dispõe sobre o Convênio Nacional de Ensino Primário. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-norma-pe.html>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

_____. **Lei Constitucional nº 9, de 28 de fevereiro de 1945.** Dá nova redação a artigos da Constituição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-9-28-fevereiro-1945-365005-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 12 fev. 2010.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. **Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4440-27-outubro-1964-376713-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 11 fev. 2012.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965**. Dispõe sobre o sistema tributário nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-18-1-dezembro-1965-363966-norma-pl.html>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm. Acesso em: 12 fev. 2011. _

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 05, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968**. Acrescenta item ao artigo 13 e revoga o parágrafo 6 do artigo 22 da constituição de 24/01/67. Modifica redação do parágrafo 4 do artigo 13; item 2 e parágrafos 2 e 4 do artigo 24; artigo 26 e seus itens 1 - 2 e 3 e

parágrafos 1 - 2 e 3; parágrafo 2 do artigo 99; parágrafo 4 do artigo 136. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 03 fev. 2012.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 5, de 28 de junho de 1975**. Dá nova redação ao "caput" do art. 25 da Constituição. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc05-75.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Lei nº 6.339, de 1º de julho de 1976**. Dá nova redação ao artigo 250 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965, alterado pelo artigo 50, da Lei número 4.961, de 4 de maio de 1966, e ao artigo 118 da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6339.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 8, de 14 de abril de 1977**. Altera artigos da Constituição Federal, incluindo-se em seu Título V os artigos 208, 209 e 210. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc08-77.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 17, de 2 de dezembro de 1980.** Altera os artigos 23, 24 e 25 da Constituição Federal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc17-80.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. **Decreto-Lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981.** Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, cria a Reserva do Fundo de Participação dos Municípios - FPM e dá outras providências. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/legislacao/Decreto_Lei1881.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982.** Altera e acrescenta dispositivos à Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm>. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Constituição (1967). **Proposta de Emenda Constitucional nº 5, de 2 de março de 1983.** Dispõe sobre a eleição direta para presidente e vice-presidente da República. Brasília, DF: Senado, 2011. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/Materia/Detalhes.asp?p_cod_mate=18035>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983.** Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc23-83.htm>. Acesso em: 12 fev. 2011.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983.** Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Brasília, DF: Presidência da

República, 2012. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc24-83.htm>.
Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. **Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.** Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7348-24-julho-1985-356943-publicacaooriginal-1-pl.html](http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-1985-356943-publicacaooriginal-1-pl.html)>. Acesso em: 06 fev. 2012.

_____. Constituição (1967). **Emenda Constitucional nº 27, de 28 de novembro de 1985.** Altera dispositivos da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc27-85.htm>. Acesso em: 22 jan. 2011.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 2008, 413p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 29 jan. 2008.

_____. **Lei nº 7.827, de 27 de dezembro de 1989.** Regulamenta o art. 159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7827.htm>. Acesso em: 10 dez. de 2011.

_____. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989.** Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm>. Acesso em: 10 dez. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993.** Altera os arts. 40, 42, 102, 103, 155, 156, 160, 167 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República,

2011?. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc03.htm>.

Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 10, de 4 de março de 1993**. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Lei Complementar nº 77, de 13 de julho de 1993**. Institui o Imposto Provisório sobre a Movimentação ou a Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza financeira - IPMF e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp77.htm>. Acesso em: 10 dez. de 2011.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm>. Acesso em: 29 dez. de 2010.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1993. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001523.pdf>>. Acesso em: 03 fev. de 2012.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional de Revisão nº 1, de 1º de março de 1994**. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2007.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE). **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, 1995.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995**. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 33, de 28 de março de 1995**. Modifica o sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169284>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 175, de 28 de agosto de 1995**. Altera o Capítulo do sistema Tributário Nacional. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14498>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 233, de 23 de outubro de 1995**. Modifica o artigo 34 e o Capítulo III, Seção I, da Constituição Federal e o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24986>>. Acesso em: 05 mar. de 2012.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 10, de 4 de março de 1996.** Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2010.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 12, de 15 de agosto de 1996.** Outorga competência à União, para instituir contribuição provisória sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc12.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2010.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm>. Acesso em: 30 jan. de 2012.

_____. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 15, de 12 de dezembro de 1996.** Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2009.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2011, 31p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. MEC. FNDE. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério:** guia para sua operacionalização. Trabalho elaborado pela Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM). São Paulo, 1997.

_____. **Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997.** Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.** Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9452.htm>. Acesso em: 08 abr. 2012.

_____. **Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997.** Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1997.** Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (LEI KANDIR). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997.** Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF:

Ministério da Educação, 2012. Disponível em: <portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2012.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 536, de 14 de outubro de 1997**. Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14809>>. Acesso em: 05 mar. de 2012.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997**. Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/emc17.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2007.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998**. Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm>. Acesso em: 09 abr. 2012.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Emenda Constitucional nº 112, de 22 de setembro de 1999**. Modifica os arts. 208, 211 e 212 da Constituição Federal e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação. Brasília, DF: Senado, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14399>>. Acesso em: 20 abr. 2012.

_____. **Lei nº 9.846, de 26 de outubro de 1999.** Estabelece critérios para a concessão de empréstimo, pela União, aos Estados e ao Distrito Federal, destinado ao ressarcimento parcial das perdas decorrentes da aplicação da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9846.htm>. Acesso em: 13 ago. 2009.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000.** Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc27.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000.** Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc29.htm>. Acesso em: 15 jan. de 2012.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso em: 13 ago. 2009.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 33, de 11 de dezembro de 2001.** Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 40, de 30 de abril de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal, o art. 8º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113716>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 41, de 30 de abril de 2003.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=113717>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003.** Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Ementa Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc42.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que

dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____. **Decreto nº 4.950, de 9 de janeiro de 2004.** Dispõe sobre a arrecadação das receitas de órgãos, fundos, autarquias, fundações e demais entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4950.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: 12 jan. 2012.

_____. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/.../Lei/L11079.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 415, de 16 de junho de 2005.** Dá nova redação ao § 5º do art. 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=290585>>. Acesso em: 20 abr. de 2012.

_____. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006.** Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11274.htm>. Acesso em: 30 jan. 2012.

_____. **Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006.** Regulamenta o § 5º do art. 198 da Constituição, dispõe sobre o aproveitamento de pessoal amparado pelo parágrafo único do art. 2º da Emenda Constitucional nº 51, de 14 de fevereiro de 2006, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/.../Lei/L11350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/.../Lei/L11350.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Ementa 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. **Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Mpv/339.htm)>. Acesso em: 21 abr. de 2012.

_____. **Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004.../Decreto/D6003.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004.../Decreto/D6003.htm)>. Acesso em: 01 mai. de 2012.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm)>. Acesso em: 13 fev. 2012.

_____. **Plano De Metas Compromisso Todos Pela Educação.** Guia de Programas. Brasília, DF: MEC, 2012. Disponível em: <planipolis.iiep.unesco.org/.../BrazilGuiadosProgramasdoMEC.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. **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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/.../Lei/L11494.htm>. Acesso em: 12 dez. 2011.

_____. Constituição (1988). **Projeto de Lei Complementar nº 92, de 13 julho de 2007.** Regulamenta o inciso XIX do art. 37 da Constituição Federal, parte final, para definir as áreas de atuação de fundações instituídas pelo poder público. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=360082>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 55, de 20 de setembro de 2007.** Altera o art. 159 da Constituição Federal, aumentando a entrega de recursos pela União ao Fundo de Participação dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc55.htm>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Proposta de Ementa Constitucional nº 233, de 28 de fevereiro de 2008.** Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384954>>. Acesso em: 08 jan. de 2012.

_____. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 14 fev. de 2012.

_____. Constituição (1988). **Proposta Ementa Constitucional nº. 277, de julho de 2008.** Dá nova redação ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2011. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=403508>>. Acesso em: 10 ago. de 2011.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 30 jan. de 2012.