

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 604

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental

*Jorge Abrahão de Castro**

330-908
I 59
TDE 604

Brasília, novembro de 1998

* Gerente de Projetos do CENDEC/IPEA.

O Fundo de Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino e Valoriza



MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Paulo Paiva*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luís Fernando Tironi
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMI	
APLICADA	
C.D.B.	
TOMBO	
N.º	26362-1
DATA	3 / 3 / 99

O IPEA é uma fundação pública, vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e promover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

Tiragem: 145 exemplares

COORDENAÇÃO DO EDITORIAL

Brasília – DF:
SBS Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES, 10º andar
CEP 70076-900
Fone: (061) 315 5374 – Fax: (061) 315 5314
E-mail: editbsb@IPEA.gov.br

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ:
Av. Presidente Antonio Carlos, 51, 14º andar
CEP 20020-010
Fone: (021) 212 1140 – Fax: (021) 220 5533
E-mail: editrj@IPEA.gov.br

SUMÁRIO

SINOPSE

- 1 INTRODUÇÃO 5
 - 2 ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA O
FUNCIONAMENTO DO FUNDEF 10
 - 3 O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL COM
A CRIAÇÃO DO FUNDEF 12
 - 4 CENÁRIO PARA OFERTA DE RECURSOS PARA O FUNDEF EM 1998 15
 - 5 ESTIMATIVA DAS DEMANDAS POR ENSINO FUNDAMENTAL
(MATRÍCULA INICIAL) 19
 - 6 ESTIMATIVA PARA O GASTO ALUNO/ANO EM 1998 21
 - 7 SIMULAÇÃO DO IMPACTO DO FUNDEF NAS RECEITAS DE
ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS 24
 - 8 SIMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA
UNIÃO AO FUNDEF 28
 - 9 IMPACTO DO FUNDEF NA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA A
VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO 33
 - 10 CONCLUSÕES 37
- ANEXO 40
- REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 44
-

SINOPSE

O objetivo deste trabalho é fornecer elementos para a discussão do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental. O FUNDEF torna o poder público obrigado a dar prioridade ao ensino fundamental obrigatório de 8 anos, com a intenção de: (i) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; (ii) garantir aumento de recursos; (iii) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; (iv) dar visibilidade à gestão dos recursos; e (v) valorizar o magistério. A preocupação quanto à possibilidade de se concretizarem essas intenções com apenas a criação do FUNDEF levou à indagação que dirige este trabalho: qual é a capacidade do FUNDEF de propiciar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério? A hipótese é que o FUNDEF permitirá a consolidação de um bloco de receitas, com aumento de recursos para o ensino fundamental, mediante a complementação da União e o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, e que esses recursos serão destinados, de forma focalizada, para alguns estados e municípios, permitindo certa redução da desigualdade, com base em mínimo nacional, e a valorização do magistério em alguns estados e localidades.

1 INTRODUÇÃO

O ensino fundamental, de acordo com a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9 394/96), tem como finalidade desenvolver o educando, assegurando-lhe formação comum para o exercício da cidadania e fornecendo-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores. É obrigatório e gratuito na escola pública, com duração de oito anos para todas as crianças dos 7 aos 14 anos, inclusive para quem a ele não teve acesso na idade própria. A responsabilidade pela manutenção e pelo desenvolvimento do sistema de ensino fundamental é descentralizada, primordialmente para estados e municípios, competindo à União papel complementar. Está previsto no Plano Nacional de Educação elaborado pelo MEC que “a primeira prioridade consiste na garantia de oferta de ensino fundamental obrigatório de oito séries, assegurando o ingresso e a permanência de todas as crianças de 7 a 14 anos na escola” [Brasil. MEC/INEP (1998)].

Em 1996, de acordo com MEC/INEP (1998), esse nível de ensino atendia a 33,1 milhões de alunos, número muito superior ao de crianças de 7 a 14 anos e que representa 116,0% dessa faixa etária. Tem-se, portanto, uma situação de inchaço nas matrículas do ensino fundamental, que decorre basicamente da distorção série/idade, a qual, por sua vez, é consequência dos elevados índices de reprovação. De acordo com o censo escolar de 1996, mais de 63,0% dos alunos têm idade superior à faixa etária correspondente a cada série.

O ensino fundamental é ofertado em 195,8 mil estabelecimentos, predominantemente públicos (92,0%), com 29,4 milhões (88,7%) de alunos. Apesar de a maioria absoluta dos alunos freqüentar escolas localizadas em áreas urbanas (82,6%), mais de dois terços das escolas são rurais e concentram-se na região Nordeste (50%). O censo escolar de 1996 mostrou que o sistema de ensino fundamental público ocupou 1,18 milhão de funções docentes.¹ Em relação à titulação, observa-se que o número de professores que possuem escolaridade inferior ao ensino fundamental é de apenas 9,0%, sendo que o restante (91%) possui formação secundária (47,2%) ou superior (43,8%).

Os indicadores educacionais apresentados em MEC/INEP (1997) mostram que, de 1991 a 1996, houve queda na taxa de analfabetismo, ampliação das redes de ensino, expansão do atendimento, aumento das matrículas e crescimento da taxa de escolaridade média da população, que passou no período de 5,1 para 5,4 anos, entre os homens, e de 5,2 para 5,7, entre as mulheres. No entanto, “esta evolu-

¹ “O número de professores é menor do que o número de funções docentes. Os dados da RAIS/1993 indicam que o total de professores era de aproximadamente 800 mil, o que sugere que cerca de 58,0% possuíam duplo contrato de trabalho” [Oliveira *et alii* (1997)].

ção não se deu de forma homogênea, permanecendo acentuados contrastes regionais e raciais, demonstrando que o quadro educacional ainda é insatisfatório, tanto do ponto de vista da sua equidade quanto dos indicadores qualitativos e quantitativos”[Brasil. MEC/INEP (1997)].

Diante de um sistema dessa dimensão e com grande heterogeneidade, compreende-se que era evidente que a gestão centralizada, autoritária e permeada de sistemática interferência política, dos anos 70, dificilmente seria capaz de gerenciar o sistema de educação com um mínimo de eficiência. Nos anos 80, como reflexo do processo de redemocratização, o sistema passou por um processo de reformulação, mediante forte pressão para aumento dos recursos, que se manifestou, concretamente, na volta da vinculação de impostos destinados à educação (Emenda Calmon), para a quebra do centralismo e do início de um tímido processo de descentralização, principalmente no tocante ao processo de gasto, fato que tomou corpo, primordialmente, após a Constituição Federal de 1988.²

A partir do começo dos anos 90, as demandas por aprofundamento do processo de descentralização e melhorias na gestão continuaram, e, na crise econômica, mesmo a vinculação de recursos não foi capaz de diminuir a deterioração dos recursos alocados à educação. Como era difícil o aumento de recursos, foi colocada novamente na ordem do dia a questão de quanto se gastavam mal os recursos públicos destinados aos programas sociais.

Traçando-se um paralelo entre o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro com o que ocorreu na economia brasileira, observa-se que até foi possível o crescimento econômico sem o acompanhamento de uma expansão educacional equitativa e com qualidade. No entanto, no momento atual, de profundas mudanças econômicas, sociais e políticas, volta à agenda de discussão a questão: é possível haver desenvolvimento sem antes se eliminar o atraso educacional? Para algumas instituições, como o IPEA (1997), a resposta a essa pergunta é que “todas as evidências parecem indicar que o sistema educacional é um dos gargalos do processo de desenvolvimento do país, necessitando, portanto, passar por uma profunda reformulação”. Alguns autores como Salm e Fogaça (1993), ao analisarem algumas experiências (Alemanha, Estados Unidos e países asiáticos), alertavam para que as soluções para o processo de reestruturação produtiva passassem sempre pelo ensino público, pela valorização e boa remuneração do magistério e, ainda, por mecanismos nacionais de avaliação. Reconhece-se, portanto, que os benefícios educacionais vão além da importância social que lhes é inerente, tornando-se estratégicos economicamente.

Portanto, a educação como requerimento da cidadania e como bem estratégico economicamente situa-se no âmbito das responsabilidades dos poder público,

² A respeito da política educacional desse período, ver Germano (1993); Mello e Silva (1992); NEPP (1988); e Castro (1997)

compondo o núcleo central dos atuais sistemas de bem-estar social, e absorve quantidade expressiva de recursos públicos. Esses recursos, ao darem as principais condições materiais para viabilizar os gastos na formulação e implementações das políticas educacionais, podem ser um limite, um obstáculo intransponível ao atendimento das demandas por ensino fundamental.

Alguns problemas se colocam nesse sentido, a começar a questão das competências e responsabilidades das unidades federadas para o financiamento das ações educacionais. Assim, mesmo considerando-se a existência da vinculação constitucional, não se sabe ao certo quanto de recursos o setor público aplica no ensino fundamental, dadas as transferências de recursos de um nível de governo para outro e a alocação errônea, que tornam baixa a visibilidade de gestão dos recursos. Adicionando-se a esses problemas a crise econômica e as novas condicionantes econômicas e sociais, tornou-se necessário efetuar mudanças no processo de gasto ligado ao ensino fundamental que visem a melhorias no processo de gestão, à definição clara de responsabilidades das unidades federadas e à prioridade para o ensino fundamental, como condições relevantes para a melhoria da qualidade e o aumento da eficiência do sistema educacional.

Nesse contexto, o Ministério da Educação e do Desporto (MEC) propôs-se a priorizar o ensino fundamental mediante a formulação e implementação de um conjunto de ações e políticas, cuja estratégia central é a redefinição do papel do ministério no processo de gestão pública, particularmente no sistema de educação. Reafirmou-se o papel do ministério na coordenação das políticas nacionais, entendendo-se que sua execução seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais. Reforçou-se que o mecanismo básico do processo de gasto ocorreria mediante a descentralização dos recursos e que o ministério teria papel redistributivo.

Nessa estratégia, uma das linhas de ações prioritárias adotada pelo MEC foi a criação de um fundo contábil, em que transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, em 1996, o governo encaminhou, e foi aprovada pelo Congresso Nacional, a Emenda Constitucional nº14 (EC-14/96), que modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa emenda reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal (DF) e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer uma subvinculação de 15% das receitas de impostos ao ensino fundamental.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constitui-

ção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF). No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente no Nordeste e no Norte, a EC-14/96 previu que o papel da União seria o de responsabilizar-se pela complementaridade de recursos ao FUNDEF, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente.

Essa é uma estratégia empregada pela nova coalizão à frente do MEC, no sentido de forçar a consolidação de um bloco de recursos para, com isso, buscar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério, além de revelar desconfianças e preocupações dessas forças com respeito ao efetivo cumprimento das disposições constitucionais pelos representantes das instâncias governamentais estaduais e municipais.

A grande expectativa é que o melhor desempenho educacional pode ser atingido mediante o aumento dos recursos destinados à educação e da eficiência com que são utilizados,³ ou seja, o MEC espera que, com a criação do fundo, as medidas de desempenho, tais como as taxas de repetência e evasão, venham a se reduzir, a proporção de crianças fora da escola venha a ser eliminada, e que haja melhoria substancial no rendimento escolar dos alunos, com aumento da escolaridade da população brasileira e melhoria da qualidade da educação.

No entanto, o FUNDEF vai trazer ônus e bônus para estados e municípios; para alguns, significará aumento de recursos; para outros, perda de receitas. Pode, também, disciplinar o processo de gasto público da área de educação, se conseguir coibir os gestores do sistema a realizarem gastos de forma a atender apenas a seus interesses particularistas, ou realizar despesas em outros níveis de ensino, desviando, assim, a direção dos gastos e o foco dos problemas.

A criação do FUNDEF, no entender de Negri (1997a), representou “uma *minirreforma* tributária, ao introduzir nos critérios de partilha e de transferências de parte dos recursos de impostos uma variável educacional – o *número de alunos*, equalizando o valor a ser aplicado por aluno, no âmbito da unidade da Federação. Essa variável, com certeza, vai reduzir as disparidades na qualidade do ensino, nas condições físicas das escolas e nos salários dos professores, pelo simples fato de a dependência administrativa do sistema escolar dos municípios ter à sua disposição o mesmo valor por aluno/ano”.

³ Draibe (1992) salientava que, desde meados dos anos 80, tornou-se moeda corrente a afirmação de que no Brasil se gasta muito e mal. Ou, menos drasticamente, que se despense significativo volume de recursos, mas de forma errada, mediante distorções e perversões tanto da estrutura de financiamento quanto da forma e dos mecanismos de alocação dos recursos, o que estaria comprometendo a efetividade e a eficácia do gasto.

Assim, o poder público ficou obrigado, na questão do gasto, a dar prioridade ao ensino fundamental obrigatório de 8 anos, com a intenção de:

- a) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro;
- b) garantir aumento de recursos;
- c) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais;
- d) dar visibilidade à gestão dos recursos; e
- e) valorizar o magistério.

A preocupação quanto à possibilidade de se atingirem essas intenções com apenas a criação do FUNDEF é que levou à indagação que dirige este trabalho, ou seja, qual é a capacidade do FUNDEF de propiciar soluções para a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental e a valorização do magistério? A hipótese é que o FUNDEF permitirá a consolidação de um bloco de receitas, com aumento de recursos para o ensino fundamental, mediante a complementação da União e o efetivo cumprimento dos dispositivos constitucionais, e que esses recursos serão destinados, de forma focalizada, para alguns estados e municípios, o que permitirá redução da desigualdade, com base em mínimo nacional, e a valorização do magistério em alguns estados e localidades.

Neste trabalho, as preocupações quanto ao aperfeiçoamento do processo de gerenciamento orçamentário e financeiro e à maior visibilidade na gestão dos recursos não serão tratadas; restringimo-nos apenas às questões relacionadas ao impacto do FUNDEF, que pode ser tratado mediante simulações sobre as receitas e os gastos, medidos quantitativamente.

Para avaliar a capacidade resolutiva do FUNDEF, exploram-se as suas regras de funcionamento previstas na legislação pertinente, detalhando-se a metodologia de cálculo para a estimação das receitas do fundo a partir da estimação da arrecadação dos impostos federais e sua correspondente distribuição, assim como de um imposto de competência estadual, o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). As estimativas têm como objetivo servir de base para a fixação das receitas esperadas para os estados e municípios e o correspondente poder de dispêndio a ser colocado à disposição do fundo, de tal forma que possibilite medir o impacto dessa inovação no financiamento do ensino fundamental no ano de 1998. Os valores das estimativas das receitas para a União, estados e municípios serão parâmetros importantes para se estabelecerem o gasto aluno/ano e a complementação de recursos que a União terá que realizar em cada estado, cumprindo seu papel de efetuar a complementação prevista no parágrafo 3º da EC14 de 1996.

Este trabalho, por ter preocupações prospectivas, procura em seu desenvolvimento, de alguma maneira, levar em conta as necessidades de formalização e composição de cenários, que obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variáveis utilizadas exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, tornou-se necessária a utilização de considerável grau de arbítrio para a realização das projeções dos parâmetros utilizados.

No capítulo 2 expõem-se as características mais importantes do fundo de acordo com o que foi estabelecido na legislação pertinente, procurando mostrar como devem-se aplicar as regras de cálculo para se estimarem as receitas e despesas que serão objetos do fundo.

No capítulo 3 procura-se mostrar uma rápida panorâmica do que será o financiamento do ensino fundamental após a criação do FUNDEF. Os três capítulos seguintes tratam da formulação de cenários e estimativas referentes à oferta de recursos para o FUNDEF (capítulo 4), projeções das matrículas (capítulo 5) e o gasto aluno/ano (capítulo 6). Nos capítulos restantes procura-se realizar algumas simulações a respeito da complementação de recursos da União (capítulo 7), do impacto nas receitas dos estados e municípios (capítulo 8) e do impacto na disponibilidade de recursos para a valorização do magistério (capítulo 9). O capítulo 10 enfeixa as conclusões.

2 ASPECTOS JURÍDICO-INSTITUCIONAIS PARA O FUNCIONAMENTO DO FUNDEF

O fundo de que trata a nova redação dada ao artigo 60 do ADCT, pela EC-14/96, teve suas disposições básicas estabelecidas na Lei nº 9 424, de 24 de dezembro de 1996, que estipulou a sua estrutura de financiamento, detalhando quais receitas seriam utilizadas e como se procederia a distribuições dos recursos, e foi regulamentado pelo Decreto nº 2 264, de 27 de junho de 1997. As principais características dessa inovação jurídico-institucional no aparato legal de financiamento da educação fundamental são apresentadas no quadro 1.

A receita que constituirá o FUNDEF destinado ao ensino fundamental, pelo que mostra o quadro 1, deve ser constituída de pelo menos 15,0% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais - ICMS, Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Exportação (FPEX) - e, quando necessário, deverá haver complementação de recursos pela União.⁴

⁴ Utilizando dados do ano de 1995, como exercício para dimensionar o impacto do fundo, Negri (1997a) concluiu que os recursos destinados ao fundo deveriam chegar a R\$ 9,6 bilhões, sendo R\$ 6,6 bilhões provenientes de receitas de responsabilidades dos estados, e R\$

QUADRO 1
As Responsabilidades pelas Fontes de Financiamento
e as Formas de Distribuição do FUNDEF

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
União	<ul style="list-style-type: none"> • do salário-educação • 18% das receitas de impostos devidos à União • outras fontes • seguro-receita da Lei Complementar nº 87/96 	<ul style="list-style-type: none"> • A União, de acordo com o § 3º da EC-14/96, complementará os recursos do fundo sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente
Estados e DF	<ul style="list-style-type: none"> • ≥ 15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos estados, conforme o que dispõe o artigo 155, inciso II da Constituição Federal • ≥ 15% do FPE, previsto no artigo 159, inciso I, alínea <i>a</i> da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5 172, de 25 de outubro de 1966 • ≥ 15% do FPEX, que é a parcela do IPI devida aos estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989 	<ul style="list-style-type: none"> • Distribuídos entre os estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino • ≥ 60% da receita do FUNDEF será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Nos primeiros 5 anos, pode-se utilizar parte desses recursos para capacitação de professores leigos
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • ≥ 15% do ICMS devido aos municípios, conforme o que dispõe o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal • ≥ 15% do FPM, previsto no artigo 159, inciso I, alínea <i>b</i> da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5 172, de 25 de outubro de 1966 	

Fonte: Constituição Federal e legislação ordinária.

A distribuição dos recursos do fundo, de acordo com artigo 2º da Lei nº 9 424/96, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se para esse fim exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª séries do ensino fundamental, que será coletado pelo ministério em censos anuais.

O valor mínimo anual por aluno para o primeiro ano de aplicação do novo dispositivo (1998), de acordo com o parágrafo 4º da Lei nº 9 424, deveria ser de R\$ 300,00; no entanto, esse valor foi alterado, pelo MEC, para R\$ 315,00. Para os

3,0 bilhões, dos municípios. Isso significa que, com a implantação do fundo, estariam assegurados legalmente cerca de 1,53% do PIB para o ensino fundamental.

demais anos, conforme prevê o parágrafo 1º do artigo 6º, o valor será fixado por ato do presidente da República e nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o FUNDEF e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total de novas matrículas.

A distribuição dos recursos, a partir de 1998, deverá considerar, ainda, a diferenciação de custo por aluno, segundo níveis de ensino e tipos de estabelecimento, adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo como os seguintes componentes: *i)* 1ª a 4ª séries; *ii)* 5ª a 8ª séries; *iii)* estabelecimentos especiais; e *iv)* escolas rurais. Determina o parágrafo único do artigo 74, da Lei nº 9 394/96, que o custo mínimo capaz de assegurar ensino de qualidade será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando-se variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

As estatísticas necessárias ao cálculo do valor anual mínimo por aluno e para determinação da proporção do número de alunos matriculados anualmente deverão ser fornecidas pelo MEC, que realizará, anualmente, censo educacional; os dados serão publicados no Diário Oficial da União (DOU).

Quanto às despesas, verifica-se que os recursos do FUNDEF serão aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público e na valorização do magistério. As especificações de quais despesas podem ser enquadradas nesses dois conceitos foram detalhadas nos artigos 67, 70 e 71 da Lei nº 9 394/96. Lembra-se que a quantificação e análise das despesas não serão objeto deste trabalho, uma vez que os dados requeridos só estarão disponíveis após o primeiro ano de implementação do fundo.

Para garantir que a valorização do magistério venha a ocorrer de fato, a Emenda nº 14/96 acrescentou ao artigo 60 dos ADCT o parágrafo 5º, que determina a vinculação de uma proporção não inferior a 60% dos recursos do fundo a ser destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental. Cabe uma ressalva, dada pelo parágrafo único do artigo 7º da Lei nº 9 424/97, a qual permite, nos primeiros 5 anos, a contar da publicação dessa lei, a aplicação de parte dos recursos da parcela dos 60% na capacitação de professores leigos, para que venham a integrar os novos planos de cargos e carreira de remunerações.

3 O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL COM A CRIAÇÃO DO FUNDEF

O financiamento do ensino fundamental brasileiro realizado pelo setor público após a criação do FUNDEF é realizado pelas três esferas de governo e conta com a possibilidade de recursos provenientes das seguintes fontes de recursos:

vinculação de receitas de impostos, recursos do salário-educação e da contribuição social sobre o lucro e demais outras fontes. De acordo com dados de Fernandes *et alii* (1998), os gastos do governo federal no ensino fundamental representam cerca de 18,6% (R\$ 1,32 bilhão) do gasto federal na educação e cultura, e, em sua maioria, 52,1% (R\$ 868,64 milhões) foram realizados mediante transferências negociadas com os governos estaduais e municípios e entidades privadas.

Além do financiamento realizado pelo setor público, a educação é ainda financiada pelo setor privado mediante os gastos realizados pelas famílias e indivíduos, associações, entidades privadas (SENAI, SENAC, sindicatos, igrejas, clubes, etc.) e empresas privadas. No entanto, salienta-se que um dos principais problemas enfrentados no estudo do financiamento da educação encontra-se na insuficiência e consistência duvidosa dos dados e, também, na pouca complexidade das informações, em grande parte devido à descentralização na realização dos gastos, além de uma série de definições nem sempre objetivas. O que é certo nessa questão é que para o setor privado as informações não se encontram disponíveis, sendo que, em alguns casos, existem e estão dispersas, e, em outros, não existem, o que torna um enigma falar em financiamento da educação no Brasil, quando se pretende considerar todos os setores envolvidos.

No novo desenho para o financiamento do ensino fundamental, a grande novidade é a introdução da reserva de mínimos orçamentários vinculados a esse nível de ensino. A subvinculação prevista na EC-14/96 veio fortalecer institucionalmente a prioridade prevista no parágrafo 3º do artigo 212 da Constituição de 1988, que fixava a distribuição de recursos como prioridade nacional para aplicação de recursos no ensino fundamental.

Parcela razoável dos recursos do FUNDEF será proveniente dos impostos arrecadados pela União, descentralizados de acordo com os critérios de partilha previstos na Constituição e em leis complementares que estabelecem as normas sobre a entrega dos recursos, especialmente os critérios de rateio dos fundos, cujo objetivo é promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados e entre os municípios.⁵ Assim, parte das receitas do FUNDEF será proveniente de recursos transferidos pela União mediante o FPE, o FPEX e o FPM.⁶ Os dados de Negri

⁵ Cada nível de governo tem sua responsabilidade tributária estabelecida nos artigos 153, 155 e 156, e sua estrutura de partilha estabelecida na seção IV, que trata da repartição das receitas tributárias, artigos 157, 158 e 159, da Constituição Federal. Essa legislação é que possibilita o conhecimento da arrecadação de impostos e a responsabilidades de cada unidade federada. Cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade de efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação.

⁶ Os dados para se conhecerem as receitas de impostos no caso de exercício passado estão disponíveis no Balanço Geral da União e nas publicações efetuadas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Quando se tratar do exercício presente, as estimativas de arrecadação encontram-se na Lei Orçamentária Anual (LOA) e nas reestimativas que são realizadas e publicadas no Diário Oficial da União (DOU). Podem servir também para projeções as estimativas de arrecadação rea-

(1997a) mostram que, se o fundo tivesse vigência a partir de 1995, os recursos transferidos pela União mediante os fundos de participação (FPE, FPM e FPEX), cerca de R\$ 2,57 bilhões, seriam responsáveis por cerca de 27%, dos recursos totais disponíveis pelo Fundo.

No entanto, a parte mais expressiva das receitas do FUNDEF é proveniente da arrecadação estadual via Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), uma vez que a maior parcela dos recursos do fundo virá do ICMS⁷ – o que comprova os dados de Negri (1997a) ao mostrar que, se o fundo tivesse vigência a partir de 1995, 73% dos seus recursos ficariam por conta do ICMS. Isso ocorre porque esse é o imposto de maior importância do sistema tributário brasileiro: entre 8,47% e 7,40% do PIB no período de 1990 a 1996. Foram arrecadados, em 1996, cerca de R\$ 55,697 bilhões, correspondentes a 25,39% da arrecadação tributária brasileira e equivalentes a 7,40% do PIB [Brasil. MINIFAZ/SRF (1997)].

Portanto, para efeito do cálculo da arrecadação de impostos de competência dos estados, do DF e dos municípios que compõem a base para a definição das receitas destinadas ao fundo, foram considerados apenas os recursos arrecadados pelo ICMS, tanto a parte destinada aos estados e DF quanto aquela destinada aos municípios. Chama-se atenção para que, na definição das receitas que serviram de base ao FUNDEF, não foram incluídos os recursos dos fundos para o NO, NE e C-O, uma vez que esses recursos não foram considerados pela Lei nº 9 424/96 como uma das fontes que financiariam o FUNDEF.

Para efeito do cálculo da receita dos municípios destinada ao FUNDEF, a Lei nº 9 424/96 não considerou os recursos transferidos por conta dos 50% de participação no Imposto Territorial Rural (ITR). A principal justificativa para esse fato é que se preferiu trabalhar com menor número de fontes de recursos, o que facilita o monitoramento e, também, porque o montante previsto para arrecadação desse imposto não é muito expressivo.

Não foram considerados, também, como fonte de financiamento do FUNDEF, pela Lei nº 9 424/96, os recursos do Imposto de Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e do imposto de transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens e/ou direitos (ITCD).⁸ No caso dos municípios, não foram consideradas as

lizadas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) do Ministério da Fazenda, uma vez que essa secretaria, por intermédio da Divisão de Programação e Acompanhamento das Receitas, realiza, no decorrer do exercício, uma série de previsões de arrecadação das receitas federais.

⁷ A respeito das características e transformações mais importantes ocorridas no ICMS nos últimos anos, ver Rezende (1993), Piancastelli e Perobelli (1996); Kume e Piani (1997); e Varsano (1997).

⁸ De acordo com os dados das contas nacionais apresentados em Brasil. MINIFAZ/SRF (1997), esses tributos de competência estadual caíram de 0,32% a 0,17% do PIB entre 1990 e 1994. Em 1995, de acordo com dados de Negri (1997a), arrecadou-se cerca de R\$ 3,74 bilhões com esses impostos, o que representa cerca de 8,03% dos recursos de impostos totais dos estados e DF, e algo em torno de 3,54% dos totais arrecadados pelas diversas esferas de governo no Bra-

arrecadações de impostos de sua responsabilidade: imposto sobre a prestação de serviços de qualquer natureza (ISS); imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU); e o imposto sobre transmissão *inter vivos* de bens e direitos (ITBI); embora, deva-se chamar atenção para o fato de que as transferências representam a maior parcela dos recursos totais dos municípios.⁹ Assim como para os estados e DF, parte da receita de responsabilidade dos municípios destinada ao FUNDEF é proveniente de recursos descentralizados pela União mediante o FPM e daquela parte descentralizada pelos estados do ICMS (cota municipal).

Os impostos estaduais e municipais que não foram considerados para o FUNDEF apresentaram receitas, em 1995, de aproximadamente R\$ 11,06 bilhões, o que representa 10,5% das receitas de impostos arrecadadas no Brasil. Se considerarmos os impostos arrecadados pelo governo federal, a base de cálculo para estimação das receitas do fundo representa apenas 86,0% das receitas arrecadadas no Brasil, ou seja, não incluir esses impostos significou abrir mão, em nome da facilidade de operacionalização e fiscalização do FUNDEF, de cerca de R\$ 1,66 bilhão de recursos que lhe poderiam ser destinados.

4 CENÁRIO PARA OFERTA DE RECURSOS PARA O FUNDEF EM 1998

Para se obterem as receitas para o FUNDEF no primeiro ano de sua implementação, foram adotados, para efeito do cálculo do valor do FPM, FPE e FPEX, os valores constantes na Lei Orçamentária Anual (LOA) do governo federal para 1998. Nessa lei, os parâmetros de projeção adotados tomaram como base uma convergência da taxa de inflação para níveis comparáveis aos dos países desenvolvidos, prevendo-se o "ritmo da alta de preços para patamares inferiores a 6% ao ano, em 1998".¹⁰ Previu-se, também, que a economia manteria um ritmo de

sil, ou seja, estima-se que para 1995 a não-inclusão desses impostos no fundo significaria abrir mão de R\$ 561 milhões.

⁹ Os dados apresentados em Brasil. MINIFAZ/SRF (1997) mostram que a carga tributária bruta de responsabilidade dos municípios foi apenas de 0,76% a 1,25% do PIB no período de 1990 a 1996. As receitas de arrecadação própria dos municípios em 1995, de acordo com Negri (1997a), devem atingir algo em torno R\$ 7,3 bilhões, correspondentes a apenas 25,43% dos recursos tributários totais dos municípios.

¹⁰ Além *et alii* (1997) salientam que o atual governo conduzirá a continuidade da política antiinflacionária, devido: (i) ao risco de retorno a uma inflação ascendente com indexação, porque a memória inflacionária dos agentes econômicos ainda não foi definitivamente apagada; (ii) ao fato de qualquer afrouxamento da política antiinflacionária poder levar à ameaça de perda de credibilidade da política econômica diante dos agentes econômicos, o que pode ter efeitos negativos no próprio controle da inflação; (iii) ao contexto internacional; e (iv) ao fato de o Brasil dever seguir a consolidação do processo de estabilização, em consonância

crescimento em torno de 4% ao ano e que ambos os indicadores se assentaram sobre um arranjo de políticas macroeconômicas voltadas simultaneamente para consolidar a estabilização de preços e estimular ganhos de produtividade do sistema produtivo. Salienta-se o aperfeiçoamento do sistema tributário de forma que a receita da União continue crescendo, devendo corresponder a 20,1% do PIB em 1998 [Brasil. MPO/SOF (1997)].

Qualquer alteração desses parâmetros, para cima ou para baixo, alterará esses resultados, uma vez que se admite que o aumento da taxa de crescimento econômico tem efeito positivo sobre a evolução da arrecadação tributária,¹¹ significando uma correlação positiva e direta com o nível de atividade econômica; daí também pode-se intuir que menor crescimento implica menor crescimento da receita tributária, que pode ser compensada, ou não, por modificações fiscais que alterem positivamente ou negativamente a arrecadação.

Os resultados detalhados por estado constam da tabela A1, no anexo. De acordo com os dados, os resultados prevêem um valor de R\$ 10,64 bilhões para o FPE, sendo que mais de 50% desse valor foram destinados aos estados do Nordeste. Foi prevista a destinação de R\$ 1,46 bilhão do FPEX para os estados, principalmente do Sudeste (43%) e Sul (39%). Está prevista, também, a devolução do ICMS devido à Lei Complementar nº 87/96, no valor R\$ 1,65 bilhão, quase todo para as regiões Sul e Sudeste (81%). Portanto, as transferências para os estados está prevista em R\$ 12,1 bilhões.

Para os municípios, a tabela A1 mostra que está prevista a destinação, via FPM, de R\$ 11,1 bilhões, sendo 35,0% destinados aos municípios do Nordeste, e 30,0% aos municípios da região Sudeste. Foi prevista a destinação de R\$ 487 milhões do FPEX para os municípios, principalmente do Sudeste (43%) e Sul (39%), e, também, a devolução do ICMS, devido à Lei Complementar nº 87/96, no valor de R\$ 550 milhões, 80% para as regiões Sul e Sudeste. No total, as transferências para os municípios chegam a um montante de R\$ 12,17 bilhões. Portanto, as transferências de recursos da União para os demais entes federados deverão atingir montante de R\$ 24,27 bilhões, sendo que desse valor R\$ 9,74 bilhões (40,1%) se destinarão aos estados e municípios da região Nordeste.

Para completar o quantitativo de recursos que compõem o FUNDEF, efetuou-se a estimativa das receitas provenientes do ICMS, cuja competência de arrecadação é dos estados, além da estimativa da distribuição dessas receitas entre estados e municípios. A estimação das receitas do ICMS, cujos resultados são apresentados na

com o contexto de controle inflacionário dos demais países da América, na perspectiva de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) na próxima década.

¹¹ Para Giambiagi (1996) "a receita tributária e de contribuições é dada por $Rt_i = RT_{i-1} (1 + ay)$ onde a é um parâmetro de elasticidade da receita em relação ao PIB, y é a taxa de crescimento real do PIB, e o símbolo (-1) indica a defasagem de um período".

tabela A2, no anexo, foi realizada tomando como base a arrecadação do ICMS de janeiro até dezembro de 1997, publicada pela Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS) do Ministério da Fazenda [Brasil. MINFAZ. COTEPE (1997)]. A arrecadação do ICMS nesse ano chegou a R\$ 59,57 bilhões, com média mensal de R\$ 4,96 bilhões e variação em torno dessa média bastante reduzida; no mês de março, a arrecadação atingiu seu menor valor (R\$ 4,4 bilhões), e daí em diante cresceu continuamente até atingir R\$ 5,26 bilhões em dezembro.

A partir desses dados tomou-se como hipótese que a arrecadação de 1998 seria idêntica à de 1997. Tendo como base essas informações e hipóteses, montou-se o cenário para os recursos disponíveis para o FUNDEF em 1998, que é apresentado na tabela 1, em que estão listadas as estimativas das receitas destinadas ao fundo, distinguindo-se entre transferências federais e o ICMS, segundo estados, regiões e municípios.

Os números dessa tabela mostram que será destinado ao FUNDEF pelos estados, DF e municípios um montante de R\$ 12,82 bilhões, sendo R\$ 8,76 bilhões (68%) de responsabilidade dos estados e DF, e os demais R\$ 4,06 bilhões (32%), dos municípios. Esses dados mostram que as receitas de competência estadual serão as grandes responsáveis pelo financiamento do FUNDEF.

A análise regional da distribuição das receitas do FUNDEF mostra que a região Sudeste concentra grande parte dos recursos do fundo - R\$ 6,36 bilhões (47,9%); somando-se esse valor com o da região Sul (R\$ 1,93 bilhões), obtém-se que a participação dos estados mais desenvolvidos chega a 62%, o que confirma que a sua estrutura de financiamento está totalmente colada na atual estrutura tributária.

Analisando-se as fontes de financiamento do FUNDEF, constata-se a grande importância que assume nesse financiamento, o ICMS responsável por 70% dos recursos. Essa importância é ainda mais relevante para os estados do Sudeste, nos quais essa fonte é responsável por 85% das receitas disponíveis para o fundo; para o estado de São Paulo, esse valor sobe a 91%. É também importante para os estados da região Sul (69%) e Centro-Oeste (71%). No entanto, para a região Nordeste e Norte, essa participação desce bastante e chega a cerca de 44% e 40%, respectivamente, refletindo a grande importância das transferências de recursos federais (não negociadas) no financiamento dessas regiões. Paralelamente, as transferências federais têm importância reduzida para o financiamento do FUNDEF nos estados e municípios da região Sudeste; representa apenas 8,5%, para os estados, e 30%, para os municípios. Os dados da tabela 1 mostram que, para quase todos os municípios, mesmos para os das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, as transferências federais representavam mais de 50% do financiamento do FUNDEF.

TABELA 1
Estimativa dos Recursos do FUNDEF por Região e Estados, DF e Municípios
1998

Unidades da Federação	Estados e DF			Municípios			Total	[(b+e)/g]	(c/g)	(f/g)
	Transferências	Próprias	Total	Transferências	Total	Total				
	Federais (a)	(ICMS) (b)	(c=a+b)	Federais (d)	(ICMS) (e)	(f=d+e)					(g=c+f)
Brasil	2 063 117	6 702 165	8 765 281	1 826 259	2 234 055	4 060 314	12 825 596	70	68	32
Região Norte	430 797	301 311	732 108	165 215	100 437	265 652	997 759	40	73	27
Acre	54 621	5 774	60 395	9 744	1 925	11 669	72 064	11	84	16
Amapá	55 356	6 173	61 529	7 538	2 058	9 595	71 124	12	87	13
Amazonas	45 750	138 920	184 670	21 445	46 307	67 751	252 421	73	73	27
Pará	120 944	86 622	207 566	70 507	28 874	99 381	306 947	38	68	32
Rondônia	45 089	40 251	85 340	17 975	13 417	31 392	116 732	46	73	27
Roraima	39 733	6 001	45 734	5 924	2 000	7 924	53 658	15	85	15
Tocantins	69 304	17 570	86 875	32 081	5 857	37 938	124 813	19	70	30
Região Nordeste	891 771	881 162	1 772 933	601 840	293 721	895 561	2 668 494	44	66	34
Maranhão	124 018	44 633	168 651	76 918	14 878	91 795	260 446	23	65	35
Piauí	69 388	34 372	103 760	51 580	11 457	63 037	166 797	27	62	38
Ceará	119 047	141 103	260 151	81 271	47 034	128 305	388 456	48	67	33
Rio Grande do Norte	67 172	51 627	118 798	39 182	17 209	56 391	175 190	39	68	32
Paraíba	77 464	55 261	132 725	57 003	18 420	75 423	208 148	35	64	36
Pernambuco	112 420	181 239	293 659	82 399	60 413	142 812	436 471	55	67	33
Alagoas	66 741	42 313	109 053	36 742	14 104	50 846	159 899	35	68	32
Sergipe	66 647	41 257	107 904	21 524	13 752	35 276	143 180	38	75	25
Bahia	188 874	289 359	478 233	155 222	96 453	251 675	729 907	53	66	34
Região Sudeste	368 094	4 056 842	4 424 936	580 555	1 352 281	1 932 836	6 357 772	85	70	30
Minas Geras	119 405	634 685	754 090	227 787	211 562	439 349	1 193 439	71	63	37
Espírito Santo	34 026	186 856	220 882	32 535	62 285	94 820	315 702	79	70	30
Rio de Janeiro	96 056	589 407	685 463	77 208	196 469	273 676	959 139	82	71	29
São Paulo	118 606	2 645 895	2 764 501	243 025	881 965	1 124 990	3 889 491	91	71	29
Região Sul	251 132	998 890	1 250 022	351 705	332 963	684 668	1 934 689	69	65	35
Paraná	112 079	319 390	431 469	135 693	106 463	242 157	673 626	63	64	36
Santa Catarina	45 794	228 761	274 555	78 575	76 254	154 829	429 384	71	64	36
Rio Grande do Sul	93 259	450 739	543 998	137 436	150 246	287 682	831 680	72	65	35
Região Centro-Oeste	121 323	463 959	585 282	126 945	154 653	281 598	866 881	71	68	32
Mato Grosso do Sul	22 162	75 882	98 044	23 906	25 294	49 200	147 244	69	67	33
Mato Grosso	41 141	107 643	148 784	35 249	35 881	71 130	219 915	65	68	32
Goiás	46 998	178 605	225 604	62 864	59 535	122 400	348 003	68	65	35
Distrito Federal	11 021	101 829	112 850	4 925	33 943	38 868	151 718	89	74	26

Fonte: Elaboração do autor.

Portanto, qualquer medida de política econômica que cause alterações nos processos de arrecadação e distribuição do ICMS poderá causar impacto negativo no financiamento do FUNDEF e, portanto, na educação fundamental, principalmente para os estados e municípios da região Sudeste, Sul e Centro-Oeste – por exemplo, a *guerra fiscal* atualmente travada entre os estados pode afetar fortemente o financiamento da ensino fundamental naqueles estados que venham a sofrer perdas de receitas.¹²

Um problema que chama atenção no financiamento do FUNDEF está relacionado diretamente às perspectivas de crescimento econômico, que podem trazer impacto diretos (negativo/positivo) no financiamento dessas ações. Qualquer crescimento econômico, seja no plano nacional ou regional, que seja inferior ao valor previsto para o crescimento da matrícula deve causar um rebaixamento do gasto *per capita*.

¹² A respeito da guerra fiscal, confira recente trabalho publicado pelo IPEA e FUNDAP [Cavalcanti e Prado (1998)].

5 ESTIMATIVA DAS DEMANDAS POR ENSINO FUNDAMENTAL (MATRÍCULA INICIAL)

Para compor o lado da demanda por ensino fundamental – que tem como indicador, neste trabalho, o número das matrículas iniciais –, que interessa como denominador comum para a distribuição dos recursos previstos para o FUNDEF, admitiu-se que o crescimento na evolução do número absoluto da matrículas segue o comportamento histórico, aproximando-se do crescimento da população, que foi projetado pelo MEC/INEP.¹³ Os resultados são apresentados na tabela 2.

Os resultados da tabela indicam que a matrícula inicial em 1997, para o Brasil, chegaria a 29,9 milhões – 18,8 milhões (62,8%) de alunos, de responsabilidade dos estados, e 11,1 milhões (37,2%), de responsabilidade dos municípios. Esse resultado, comparado ao do censo de 1996, que consta da tabela A4 do anexo, indica que a taxa de crescimento da matrícula, no período 1997/1996, foi de 1,79%, o que significa uma variação bem próxima do crescimento da população brasileira no período. No entanto, existe diversidade no valor das taxas de crescimento para cada estado: por exemplo, há casos, como o de Rondônia, em que a taxa média de crescimento das matrículas é bastante acentuada, superando o dobro daquela verificada para o Brasil, e casos como o do Rio de Janeiro e Paraná, em que a taxa é inferior à metade da média brasileira. A diversidade de índices demonstra a especificidade de cada estado nesse quesito e serve de alerta para a necessidade de atenção específica a cada um dos estados.

Para a maioria dos estados prevalece a maior proporção da responsabilidade estadual das matrículas verificadas para o Brasil, com exceção dos estados do Nordeste, em que a maioria das matrículas é de responsabilidade dos municípios (54,4%) – em alguns estados, como Maranhão, Ceará e Alagoas, a responsabilidade dos municípios é superior a 60%. Fora dessa região, apenas no estado do Rio de Janeiro os municípios são responsáveis por um índice aproximado de 64,3%, que é um dos maiores do Brasil.

¹³ As projeções para as matrículas do ensino fundamental municipal e estadual foram realizadas pela utilização do método dos mínimos quadrados, a partir de uma série histórica que vai de 1988 a 1996. Essas estimativas foram utilizadas porque o MEC está revendo os dados do Censo Educacional de 1997, devido à existência de inconsistências de informações em alguns estados; após as apurações, as estimativas das matrículas devem ser substituídas pelos valores oficiais publicados no Diário Oficial da União.

TABELA 2
Estimativa das Matrículas segundo Região, Estados, DF e Municípios
1997

Unidades da Federação	Estados e DF		Municípios		Total		(a/c)	(b/c)
	(a)	%	(b)	%	(c)	%		
Brasil	18 788 152	100,0	11 128 198	100,0	29 916 350	100,0	62,8	37,2
Região Norte	1 767 283	9,4	945 458	8,5	2 712 741	9,1	65,1	34,9
Acre	81 282	0,4	38 860	0,3	120 142	0,4	67,7	32,3
Amapá	88 068	0,5	15 737	0,1	103 805	0,3	84,8	15,2
Amazonas	332 492	1,8	177 656	1,6	510 148	1,7	65,2	34,8
Pará	803 094	4,3	514 609	4,6	1 317 703	4,4	60,9	39,1
Rondônia	184 190	1,0	94 348	0,8	278 538	0,9	66,1	33,9
Roraima	58 148	0,3	2 234	0,0	60 382	0,2	96,3	3,7
Tocantins	220 009	1,2	102 014	0,9	322 023	1,1	68,3	31,7
Região Nordeste	4 236 225	22,5	5 054 012	45,4	9 290 237	31,1	45,6	54,4
Maranhão	439 810	2,3	815 074	7,3	1 254 884	4,2	35,0	65,0
Piauí	247 952	1,3	301 586	2,7	549 538	1,8	45,1	54,9
Ceará	532 363	2,8	816 737	7,3	1 349 100	4,5	39,5	60,5
Rio Grande do Norte	272 371	1,4	235 442	2,1	507 813	1,7	53,6	46,4
Paraíba	299 436	1,6	294 909	2,7	594 345	2,0	50,4	49,6
Pernambuco	732 319	3,9	763 473	6,9	1 495 792	5,0	49,0	51,0
Alagoas	167 200	0,9	309 700	2,8	476 900	1,6	35,1	64,9
Sergipe	199 491	1,1	162 475	1,5	361 966	1,2	55,1	44,9
Bahia	1 345 283	7,2	1 354 616	12,2	2 699 899	9,0	49,8	50,2
Região Sudeste	8 745 234	46,5	2 844 115	25,6	11 589 349	38,7	75,5	24,5
Minas Gerais	2 591 428	13,8	858 767	7,7	3 450 195	11,5	75,1	24,9
Espírito Santo	406 347	2,2	136 775	1,2	543 122	1,8	74,8	25,2
Rio de Janeiro	619 323	3,3	1 114 769	10,0	1 734 092	5,8	35,7	64,3
São Paulo	5 128 136	27,3	733 804	6,6	5 861 940	19,6	87,5	12,5
Região Sul	2 476 964	13,2	1 646 147	14,8	4 123 111	13,8	60,1	39,9
Paraná	881 925	4,7	765 703	6,9	1 647 628	5,5	53,5	46,5
Santa Catarina	628 313	3,3	260 022	2,3	888 335	3,0	70,7	29,3
Rio Grande do Sul	966 726	5,1	620 422	5,6	1 587 148	5,3	60,9	39,1
Região Centro-Oeste	1 562 446	8,3	638 466	5,7	2 200 912	7,4	71,0	29,0
Mato Grosso do Sul	242 696	1,3	159 015	1,4	401 711	1,3	60,4	39,6
Mato Grosso	315 599	1,7	164 202	1,5	479 801	1,6	65,8	34,2
Goiás	665 813	3,5	315 249	2,8	981 062	3,3	67,9	32,1
Distrito Federal	338 338	1,8	-	-	338 338	1,1	100,0	-

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Na região Sudeste, a maioria expressiva das matrículas, 75% (8,75 milhões), é de responsabilidade dos governos estaduais, com o estado de São Paulo apresentando uma proporção que chega a 87,5% das matrículas, a maior do Brasil. Salienta-se que, no total de matrículas de responsabilidade dos estados, essa região é responsável por 46,5%.

A distribuição das matrículas por região mostra, também, que a região Sudeste concentra o maior quantitativo, 11,59 milhões de alunos, o que representa 38,7% das matrículas iniciais brasileiras, com São Paulo e Minas Gerais responsáveis por 5,86 milhões (19,6%) e 3,45 milhões (11,5%), respectivamente; em seguida, a região Nordeste responde por 31,1%, com o estado da Bahia responsável por cerca de 2,7 milhões (9,0%) das matrículas.

As diferenças entre as responsabilidades de matrícula por ente federativo pode ser um indicador de quanto o FUNDEF pode ou não forçar um processo de municipalização, pois estados e municípios em desequilíbrio nesses itens vão ter que efetuar compensações, seja transferindo alunos de uma rede para outra, seja por acordos de repasse de verbas, até que se atinja um ponto de equilíbrio. Por exemplo, regiões como a Sudeste, em que predominam as matrículas na rede estadual, podem ser forçadas a efetuarem uma municipalização abrupta.

6 ESTIMATIVA PARA O GASTO ALUNO/ANO EM 1998

Efetuada a montagem do cenário para 1998, em que se obtiveram os valores referentes à oferta de recursos dos estados e municípios ao FUNDEF e à demanda por ensino fundamental (matrículas iniciais), estima-se, na tabela 3, o gasto aluno/ano esperado – oferta de recursos dividida pela demanda por educação – para cada estado, para as regiões e para o Brasil.

Os resultados da tabela mostram que o gasto aluno/ano médio no ensino fundamental no Brasil deve ficar em R\$ 429,00, e que existe grande variação regional (desvio em torno da média de R\$ 150,00) e no âmbito dos estados e DF, com a média da região Nordeste 33% abaixo desse valor, e a da região Sudeste no limite oposto, ou seja, 28% acima desse valor. Comparando-se o valor médio do Brasil com aquele calculado em Negri (1997a), observa-se aumento nominal de 27,3% em relação ao valor previsto. Esse aumento expressivo no gasto aluno/ano de 1995/1998 está muito mais relacionado à oferta de recursos, com o crescimento da arrecadação fiscal, que, em parte, tem muito a ver com as variações do índice de inflação do Plano Real, com as modificações fiscais ocorridas, tais como maior esforço de arrecadação e mudanças na legislação, as quais propiciaram aumento na arrecadação fiscal,¹⁴ ou, então, ao próprio crescimento do PIB ocorrido no período.

O gasto aluno/ano da região Nordeste, com valor de R\$ 287,00, é o único inferior ao valor mínimo nacional exigido legalmente – R\$ 28,00 abaixo desse valor. Esse número demonstra claramente o grau de fragilidade dessa região na provisão de bens e serviços públicos sociais, nos moldes pretendidos nacionalmente, e que deve ser grande o auxílio a ser prestado à região pelo governo federal, uma vez que, como se observa no gráfico 1, a maioria dos estados dessa região apresenta o gasto aluno/ano abaixo do padrão mínimo exigido, com exceção dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe, porém todos

¹⁴ “A carga tributária aumentou a partir da estabilização da economia, e há quatro anos se mantém em torno dos 29% do PIB. Isto significa cerca do dobro do praticado em 1950 e bem mais do que os 25% da média dos anos 70 e 80” [TPEA (1997)].

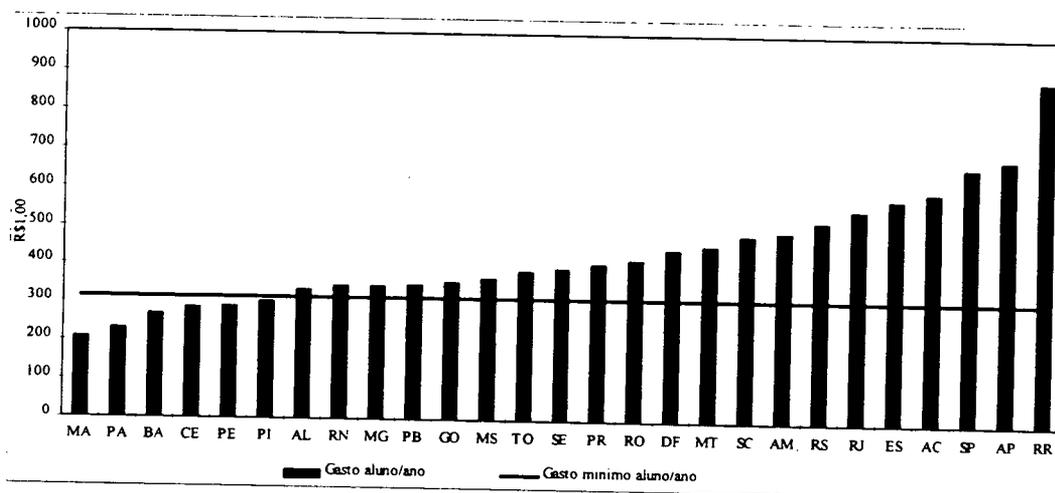
muito aproximados do valor mínimo. O gasto por aluno/ano do estado do Pará - o segundo pior na escala (R\$ 233,00) - desequilibra o comportamento do gasto aluno/ano da região Norte, que é todo superior ao valor mínimo nacionalmente exigido.

TABELA 3
Gasto Aluno/Ano segundo Região, Estados e DF
1998

Unidades da Federação	FUNDEF	Matrícula	Gasto/ Aluno (em R\$ 1,00)	Valor Mínimo	Diferença	Complemento União		FUNDEF Total (em R\$ mil)
	Est. + Mun.					Por Aluno	Total	
	(em R\$ mil)							
(a)	(b)	(c=a/b)	(d)	(e=c-d)	(f=-e)	(g=fxb)	(h=a+g)	
Brasil	12 825 596	29 916 350	429	315	114		440 694	13 266 289
Região Norte	997 759	2 712 741	368	315	53		108 052	1 105 811
Acre	72 064	120 142	600	315	285		-	72 064
Amapá	71 124	103 805	685	315	370		-	71 124
Amazonas	252 421	510 148	495	315	180		-	252 421
Pará	306 947	1 317 703	233	315	(82)	82	108 052	414 999
Rondônia	116 732	278 538	419	315	104		-	116 732
Roraima	53 658	60 382	889	315	574		-	53 658
Tocantins	124 813	322 023	388	315	73		-	124 813
Região Nordeste	2 668 494	9 290 237	287	315	(28)		332 642	3 001 136
Maranhão	260 446	1 254 884	208	315	(107)	107	134 273	394 719
Piauí	166 797	549 538	304	315	(11)	11	6 045	172 842
Ceará	388 456	1 349 100	288	315	(27)	27	36 426	424 882
Rio Grande do Norte	175 190	507 813	345	315	30		-	175 190
Paraíba	208 148	594 345	350	315	35		-	208 148
Pernambuco	436 471	1 495 792	292	315	(23)	23	34 403	470 874
Alagoas	159 899	476 900	335	315	20		-	159 899
Sergipe	143 180	361 966	396	315	81		-	143 180
Bahia	729 907	2 699 899	270	315	(45)	45	121 495	851 403
Região Sudeste	6 357 772	11 589 349	549	315	234		-	6 357 772
Minas Gerais	1 193 439	3 450 195	346	315	31		-	1 193 439
Espírito Santo	315 702	543 122	581	315	266		-	315 702
Rio de Janeiro	959 139	1 734 092	553	315	238		-	959 139
São Paulo	3 889 491	5 861 940	664	315	349		-	3 889 491
Região Sul	1 934 689	4 123 111	469	315	154		-	1 934 689
Paraná	673 626	1 647 628	409	315	94		-	673 626
Santa Catarina	429 384	888 335	483	315	168		-	429 384
Rio Grande do Sul	831 680	1 587 148	524	315	209		-	831 680
Região Centro-Oeste	866 881	2 200 912	394	315	79		-	866 881
Mato Grosso do Sul	147 244	401 711	367	315	52		-	147 244
Mato Grosso	219 915	479 801	458	315	143		-	219 915
Goiás	348 003	981 062	355	315	40		-	348 003
Distrito Federal	151 718	338 338	448	315	133		-	151 718

Fonte: Elaboração do autor.

GRÁFICO 1
Gasto Aluno/Ano no Ensino Fundamental por Estados e DF
1998



As demais regiões apresentam média superior ao gasto mínimo aluno/ano; a região Sudeste, com o valor de R\$ 549,00, mostra que os estados dessa região são capazes de efetuar um gasto aluno/ano em média superior em 74,3% ao valor mínimo, e em 91,2% àquele verificado para a região Nordeste. A região Sul tem capacidade um pouco abaixo da da região Sudeste, com R\$ 469,00, superior em 48,9% ao valor mínimo exigido. Portanto, o cruzamento dos dados de oferta de recursos com os da demanda por educação revela que nessas duas regiões concentra-se a metade dos alunos do sistema – as matrículas das regiões Sudeste e Sul representam 52,5% das matrículas totais –, tem-se uma perspectiva de gasto bastante superior ao mínimo estabelecido, o que, de certa forma, pode dar margem a uma política mais agressiva de aumento dos gastos por aluno/ano.

O cálculo da complementação de recursos a ser efetuada pela União por estado, prevista no parágrafo 2º do artigo 3º do Decreto nº 2 264, de 27 de junho de 1997, foi obtido mediante a comparação do gasto aluno/ano por estado com o valor mínimo de R\$ 315,00 estabelecido pelo MEC. Os resultados, apresentados na tabela 3, mostram que a complementação da União, em 1998, deverá ficar em torno de R\$ 440,69 milhões, o que representa 3,4% do valor aportado ao FUNDEF pelos estados e municípios e corresponde a cerca de 4,5% dos recursos do Tesouro destinados ao MEC. Esse valor também é superior em 63,8% ao valor previsto na Lei do Orçamento Anual para 1998 (R\$ 269,1 milhões), o que significa que, se essas estimativas se confirmarem, o governo federal deverá aportar

mais R\$ 171,59 milhões ao FUNDEF.¹⁵ Comparando-se o valor estimado da complementação para 1998 com o que foi previsto por Negri (1997a) para o ano de 1995, observa-se um crescimento de 63,8% do valor nominal previsto, que foi de R\$ 695,0 milhões.

Ao somar-se a complementação da União aos valores destinados pelos estados, DF e municípios, os recursos do FUNDEF sobem para aproximadamente R\$ 13,27 bilhões, com a complementação passando a ser responsável por 3,3% do valor global previsto para o FUNDEF. Esse reforço financeiro da União ao ensino fundamental destina-se principalmente a cinco estados do nordeste - Maranhão, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Bahia -, que, somados, chegam a 76,1% (R\$ 335,3 milhões) do FUNDEF, e o restante, 23,9%, dirige-se para o estado do Pará (R\$ 108,0 milhões). Os estados que mais precisam da complementação de recursos para atingir o mínimo exigido são o Maranhão, o Pará e a Bahia, que juntos absorverão mais de 90% dos recursos complementares da União.

Em alguns desses estados o impacto da complementação nas finanças públicas estaduais e locais deve ser bastante elevado. Por exemplo, no caso do Maranhão, os recursos da complementação (R\$ 134,3 milhões) representarão um acréscimo de 51,6% dos recursos até então disponíveis para educação (R\$ 260,4 milhões) e um incremento de 7,7% nas receitas de transferência e do ICMS do estado (R\$ 1,73 bilhão). Semelhante impacto vai ocorrer no estado do Pará, onde deve ocorrer um acréscimo de 35,2% nas receitas da educação e de 5,3% das receitas estaduais (R\$ 2,0 bilhões). Para a Bahia o impacto diminui bastante, representando 17,0% das receitas da educação e apenas 2,6% da receita total. Nos demais estados o impacto é bastante reduzido.

7 SIMULAÇÃO DO IMPACTO DO FUNDEF NAS RECEITAS DE ESTADOS, DF E MUNICÍPIOS

Após averiguar quais serão os valores estimados para o FUNDEF em 1998, procura-se, a seguir, medir o impacto em termos de deslocamento de recursos entre as esferas de governo localizadas no interior de um mesmo estado (governo estadual e municipal), uma vez que se constata que a política de distribuição de recursos decorrente da legislação do FUNDEF não afetará a distribuição de recursos entre os estados e entre as regiões do país. Ou seja, a legislação proposta não tomou como princípio a redistribuição regional da capacidade de atendimento às demandas por ensino, o que demonstra que não se pretendeu alterar os

¹⁵ A Mensagem nº 955 do presidente da República, que encaminhou o projeto de lei orçamentária para 1998, prevê recursos da ordem de R\$ 269,1 milhões como complementação da união para o FUNDEF e consta como prioridade no Programa Brasil em Ação.

interesses estruturais consolidados regionalmente; com isso, a União ficou com o ônus de efetuar a política redistributiva pelo que se denominou de complementação de recursos.

Essa simulação é um procedimento importante para se medir até que ponto a criação desse Fundo representou de fato uma minirreforma tributária (pelo menos no interior de cada estado) e qual o grau de impacto, em termos de valores absolutos e relativos, nas finanças desses segmentos político-administrativos. O tamanho da diferença e o sinal obtido (positivo ou negativo) sinalizarão a direção e o grau de conflitos, que demandarão negociações entre os entes federados, diante da necessidade de suprir as perdas de recursos.

A idéia é comparar as situações das receitas de estados e municípios restringindo-se apenas às receitas de transferências federais e ao ICMS, em 1998, com a existência do FUNDEF, com outra situação hipotética em que o fundo ainda não estivesse em plena existência – observa-se aqui que o fator de distribuição dos recursos é o número de matrículas de responsabilidade de cada esfera de governo, que é apresentado na tabela 2. Em seguida, comparem-se esses resultados para estados e municípios, em cada estado, para se obterem os favorecidos com a criação do FUNDEF. Verifica-se que, nos estados em que o ensino fundamental se encontra mais municipalizado, quem perderá recursos serão os governos estaduais e, nos estados em que o ensino está mais estadualizado, os municípios terão que abrir mão de recursos. Os resultados da simulação são apresentados na tabela 4 a seguir.

Esses resultados indicam que, para o conjunto dos estados, DF e municípios, espera-se um ganho de recursos que deve ser creditado à complementação a ser efetuada pela União, com os municípios levando pequena vantagem na absorção da complementação (53%), cabendo os demais 47% ao estados.

Em termos regionais, observa-se que na região Nordeste deve ocorrer maciça descentralização de recursos das esferas estaduais para as municipais. Esse fluxo de recursos deve atingir a expressiva soma de R\$ 400,3 milhões, o que representa uma perda de governabilidade sobre 3,4% de suas principais receitas (transferências federais e ICMS). Esse impacto deve ser mais sentido nos estados de Alagoas e Ceará, em que as perdas podem chegar a 7,3% e 5,3% de suas receitas, respectivamente. Em compensação, o impacto positivo nas receitas municipais será ainda maior, podendo propiciar um crescimento de 12,3% na capacidade de gasto dos municípios. O caso do Maranhão e o do Ceará são representativos do impacto positivo, uma vez que com a complementação, o impacto esperado deve atingir cerca de 27% e 15% do incremento nas receitas dos municípios. Esse processo de descentralização ocorre em todas as regiões, só que em menor intensidade na região Sul, na qual os estados perdem 1,0% de suas receitas.

TABELA 4
Simulação do Impacto do FUNDEF nas Receitas de Estados, DF e Municípios
1996

Unidades da Federação	Receitas dos Estados e DF						Receitas dos Municípios							
	Anterior (sem FUNDEF) (a)	Atual (com o FUNDEF)			(e-b-a)	(c/b)	(e/a)	Anterior (sem FUNDEF) (f)	Atual (com o FUNDEF)			(j-i-f)	(h/g)	(j/l)
		Outras (b)	FUNDEF (c)	Com FUNDEF (d)					Outras (g)	FUNDEF (h)	Com FUNDEF (i)			
Brasil	58 435 208	49 669 927	8 783 404	58 453 331	18 123	17,7	0,0	27 068 762	23 008 448	4 483 245	27 491 693	422 931	19,5	1,6
Região Norte	4 880 719	4 148 612	740 726	4 889 338	8 618	17,9	0,2	1 771 010	1 505 359	365 163	1 870 521	99 511	24,3	5,6
Acre	402 632	342 237	48 755	390 992	(11 640)	14,2	(2,9)	77 794	66 125	23 309	89 434	11 640	35,3	15,0
Amapá	410 193	348 664	60 342	409 005	(1 187)	17,3	(0,3)	63 968	54 372	10 783	65 155	1 187	19,8	1,9
Amazonas	1 231 133	1 046 463	164 517	1 210 980	(20 153)	15,7	(1,6)	451 676	383 924	87 904	471 828	20 153	22,9	4,5
Pará	1 383 772	1 176 206	252 975	1 429 181	45 409	21,5	3,3	662 543	563 161	162 102	725 263	62 720	28,8	9,5
Rondônia	568 934	483 594	77 192	560 786	(8 148)	16,0	(1,4)	209 281	177 889	39 540	217 429	8 148	22,2	3,9
Roraima	304 893	259 159	51 673	310 832	5 939	19,9	1,9	52 828	44 904	1 985	46 889	(5 939)	4,4	(11,2)
Tocantins	579 164	492 289	85 273	577 562	(1 601)	17,3	(0,3)	252 922	214 983	39 540	254 523	1 601	18,4	0,6
Região Nordeste	11 819 556	10 046 623	1 372 587	11 419 210	(400 347)	13,7	(3,4)	5 970 406	5 074 845	1 628 832	6 703 677	733 271	32,1	12,3
Maranhão	1 124 339	955 688	138 540	1 094 228	(30 111)	14,5	(2,7)	611 969	520 174	256 748	776 922	164 953	49,4	27,0
Piauí	691 733	587 973	78 105	666 078	(25 655)	13,3	(3,7)	420 247	357 210	95 000	452 209	31 963	26,6	7,6
Ceará	1 734 339	1 474 188	167 694	1 641 882	(92 457)	11,4	(5,3)	855 368	727 063	257 272	984 335	128 967	35,4	15,1
Rio Grande do Norte	791 988	673 190	93 965	767 155	(24 833)	14,0	(3,1)	375 942	319 551	81 225	400 775	24 833	25,4	6,6
Paraíba	884 834	752 109	104 867	856 976	(27 858)	13,9	(3,1)	502 820	427 397	103 281	530 679	27 858	24,2	5,5
Pernambuco	1 957 725	1 664 066	230 680	1 894 747	(62 978)	13,9	(3,2)	952 082	809 269	240 494	1 049 763	97 682	29,7	10,3
Alagoas	727 022	617 969	56 060	674 029	(52 993)	9,1	(7,3)	338 973	288 127	103 839	391 966	52 993	36,0	15,6
Sergipe	719 358	611 455	78 911	690 366	(28 993)	12,9	(4,0)	235 175	199 899	64 269	264 167	28 993	32,2	12,3
Bahia	3 188 218	2 709 985	423 764	3 133 749	(54 468)	15,6	(1,7)	1 677 830	1 426 156	426 704	1 852 860	175 030	29,9	10,4
Região Sudeste	29 499 573	25 074 637	4 877 739	29 952 376	452 803	19,5	1,5	12 885 573	10 952 737	1 480 033	12 432 770	(452 803)	13,5	(3,5)
Minas Gerais	5 027 268	4 273 178	896 387	5 169 566	142 297	21,0	2,8	2 928 992	2 489 643	297 052	2 786 695	(142 297)	11,9	(4,9)
Espírito Santo	1 472 547	1 251 665	236 199	1 487 864	15 317	18,9	1,0	632 136	537 316	79 504	616 819	(15 317)	14,8	(2,4)
Rio de Janeiro	4 569 754	3 884 291	342 552	4 226 843	(342 911)	8,8	(7,5)	1 824 510	1 550 833	616 587	2 167 420	342 911	39,8	18,8
São Paulo	18 430 004	15 665 503	3 402 600	19 068 104	638 100	21,7	3,5	7 499 935	6 374 945	486 891	6 861 835	(638 100)	7,6	(8,5)
Região Sul	8 333 477	7 083 455	1 170 844	8 254 300	(79 177)	16,5	(1,0)	4 564 453	3 879 785	763 845	4 643 630	79 177	19,7	1,7
Paraná	2 876 461	2 444 992	360 571	2 805 563	(70 898)	14,7	(2,5)	1 614 379	1 372 222	313 055	1 685 277	70 898	22,8	4,4
Santa Catarina	1 830 365	1 555 810	303 700	1 859 510	29 145	19,5	1,6	1 032 193	877 364	125 684	1 003 047	(29 145)	14,3	(2,8)
Rio Grande do Sul	3 626 651	3 082 653	506 573	3 589 226	(37 425)	16,4	(1,0)	1 917 881	1 630 199	325 107	1 955 305	37 425	19,9	2,0
Região Centro-Oeste	3 901 882	3 316 600	621 508	3 938 108	36 226	18,7	0,9	1 877 321	1 595 723	245 373	1 841 095	(36 226)	15,4	(1,9)
Mato Grosso do Sul	653 629	555 585	88 959	644 544	(9 086)	16,0	(1,4)	328 000	278 800	58 286	337 086	9 086	20,9	2,8
Mato Grosso	991 895	843 110	144 653	987 764	(4 131)	17,2	(0,4)	474 203	403 072	75 261	478 334	4 131	18,7	0,9
Goiás	1 504 024	1 278 420	236 178	1 514 598	10 574	18,5	0,7	815 998	693 598	111 825	805 423	(10 574)	16,1	(1,3)
Distrito Federal	752 335	639 485	151 718	791 203	38 868	23,7	5,2	259 120	220 252	-	220 252	(38 868)	-	-

Fonte: Elaboração do autor.

Paralelamente, na região Sudeste (exceto Rio de Janeiro) deve predominar o caminho inverso – será processada a centralização mediante a transferência de recursos das esferas municipais para os governos estaduais, como reflexo de a gestão do ensino fundamental estar sendo, em grande medida, gerida de forma estadualizada, como é o caso de São Paulo, Minas Gerais e Espírito Santo. Para o governo do estado de São Paulo, esse impacto deve ser expressivo, pois o conjunto dos municípios deve transferir ao governo estadual cerca de R\$ 638 milhões, o que representa uma contração, em média, de 8,5% nos orçamentos municipais. Podem ocorrer impactos bem mais fortes, caso que estará na dependência da estrutura de oferta e demanda por educação de cada município; por isso, é possível presumir que municípios com população mais envelhecida e forte arrecadação devem sofrer maior perda de recursos. Conseqüentemente, o efeito positivo no orçamento estadual é expressivo e deve-se situar em torno de 3,5% da receita proveniente das transferências e do ICMS do estado. No caso de Minas Gerais, os números são mais modestos, o impacto negativo nos orçamentos municipais ficará em R\$ 142,3 milhões, o que representa 4,9% de contração da receita municipal, e o efeito positivo para o governo estadual deve-se situar em torno de 2,8%.

O estado do Rio de Janeiro é um caso à parte na região Sudeste, pois é o único estado em que grande parte do ensino fundamental é municipalizada (64,3% das matrículas – um dos maiores índices do Brasil). Assim, diante das determinações jurídico-institucionais do FUNDEF, a posição do governo do estado tornou-se crítica: deverá perder cerca de 7,3% de suas receitas, o que representa uma quantia nada desprezível de R\$ 342,9 milhões, o que acarreta forte acréscimo (em média 18,8%) de poder de dispêndio para seus municípios.

Esses deslocamentos de recursos serão expressivos e colocarão alguns problemas, principalmente para os estados do Nordeste e o Rio de Janeiro, uma vez que, diante do impacto negativo nas receitas estaduais, tornarão ainda mais restritiva a capacidade de gasto desses estados, no momento em que os dirigentes do Executivo estadual estão sendo pressionados a realizarem ajustes fiscais e contenção de despesas de pessoal (Lei Camata), e a negociarem dívidas (estabelecer limites de endividamento) junto ao governo federal. O outro lado da questão é saber se prefeitos, secretários de Educação e demais burocratas locais estarão preparados para gerir eficientemente a grande entrada de recursos em seus orçamentos, a qual, em alguns casos, pode chegar a 27% de suas receitas. Ou seja, se não for bem administrada essa passagem, boa parte desses recursos pode se perder ou ser utilizada atabalhoadamente pelas administrações locais, trazendo sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da educação fundamental, objetivo principal da criação do FUNDEF.

Entende-se que nesse caso o FUNDEF, de fato, representará no interior de cada estado uma minirreforma tributária, que deve gerar um impasse e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais mais atingidos e os dirigentes do

MEC, podendo atingir até o vértice superior do governo, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais mediante a alocação de recursos federais. Quem vai ganhar? Quem vai perder? Quanto? Como? São questões que ficarão pendentes de articulações e recursos de poder de cada dirigente estadual junto ao poder central. No caso das perdas de recursos municipais, principalmente em São Paulo e Minas Gerais, a capacidade de alguns municípios de pressionar os dirigentes centrais para reporem suas perdas está na dependência da articulação política desses dirigentes, sendo possível sua ocorrência, porém restrita para poucos.

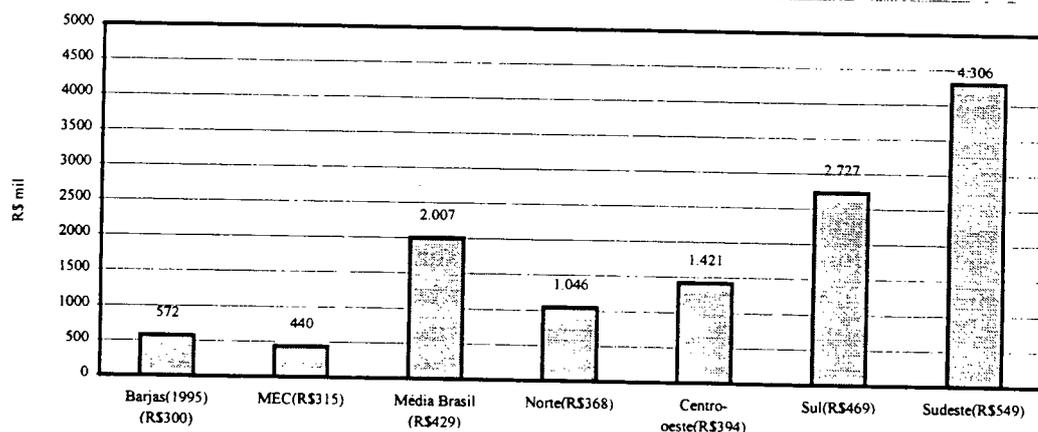
No conjunto, observa-se que em todas as regiões devem ocorrer movimentos nas duas direções, predominando o processo de descentralização de recursos dos estados para os municípios (19 estados), e apenas em 7 estados deve ocorrer o processo de centralização. Nesse sentido, a criação do FUNDEF recoloca fortemente na agenda a questão da municipalização da educação fundamental. Alerta-se que, à primeira vista, a indução da municipalização abrupta do ensino fundamental pela via da restrição fiscal, que essa política pode suscitar, sem a devida coordenação por parte dos diversos entes federados, pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais considerando-se os problemas na gestão local.

8 SIMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS DE COMPLEMENTAÇÃO DE RECURSOS PELA UNIÃO AO FUNDEF

Nesta parte do trabalho procura-se realizar simulações dos impactos orçamentários para o governo federal referentes a diferentes alternativas de gasto aluno/ano superiores ao valor mínimo estabelecido e à correspondente complementação de recursos da União derivada de cada alternativa, uma vez que na legislação do FUNDEF não estão previstos deslocamentos de recursos entre as regiões e entre os estados. Ou seja, a preocupação central aqui é realizar uma simulação de resultados que permita a determinação dos custos orçamentários da busca da igualdade do gasto por aluno/ano para a média do Brasil e entre as regiões brasileiras. Salienta-se a necessidade de outros estudos procurarem chegar, de fato, ao valor do custo aluno/ano regional, estadual e local, de forma a estabelecer o valor mínimo que seja o mais aproximado das reais necessidades educacionais dos alunos.

No gráfico 2, a seguir, apresenta-se a simulação para o que ocorreria em 1998 com a complementação da União ao FUNDEF, quando o mínimo de gasto por aluno/ano variar, de acordo com as médias regionais, para o valor médio do Brasil e para o valor de R\$ 315,00 adotado pelo MEC para 1998.

GRÁFICO 2
Hipóteses de Complementação de Recursos da União



Fonte: Elaboração do autor.

Os resultados indicam que, entre o ano de 1995, quando foram realizados os primeiros estudos [Negri (1997a); Castro (1995)] que permitiram a formulação do FUNDEF e foram estabelecidos seus parâmetros básicos, e 1998, ano de sua implementação, teoricamente ocorreria diminuição da complementação da União de R\$ 571,78 milhões, em 1995, para algo em torno de R\$ 440,6 milhões, o que representa uma perda de 22,9%, em termos nominais. Contudo, o cruzamento dos dados desses estudos e os do presente trabalho mostra que houve um crescimento do gasto médio aluno/ano de R\$ 365,00, em 1995, para R\$ 429,00, em 1998. Resultados que não podem ser confundidos com um esforço maior do poder público em relação à educação, mas, sim, creditados em grande parte à incorporação da variação inflacionária e ao crescimento econômico no lado das receitas.

As estimações anteriores indicam que pode ocorrer diminuição na complementação de recursos da União com base em um fictício aumento dos recursos do FUNDEF e do gasto aluno/ano, e não porque as necessidades educacionais diminuíram. Nesse caso, se houver correção do valor mínimo de forma que não acompanhe a elasticidade das receitas, pode ocorrer o extremo de a União não ter que efetuar nenhum tipo de complementação de recursos.

Nesse sentido, os resultados estimados mostram que, se o gasto mínimo aluno/ano não for corrigido adequadamente, seguindo os custos mínimos do ensino fundamental previstos no parágrafo único do artigo 74 da Lei nº 9 394/96, de tal forma a manter o poder de gasto no patamar necessário ao fornecimento de educação com qualidade, vão-se prejudicar principalmente os alunos dos estados mais pobres, onde ocorrem as maiores necessidades de complementação de recursos

(estados do Nordeste), uma vez que, para os alunos dos estados do Sudeste e Sul, que concentram mais de 50% da matrícula, existe uma oferta, em média, superior a R\$ 400,00 por aluno/ano, o que dá margem a alterações para cima no gasto aluno/ano, sem com isso afetar profundamente a necessidade de complementação de recursos por parte da União.

A simulação também indicou que, se mantidas as expectativas de gasto da complementação de recursos da União, do momento da formulação da política (1995), no valor de R\$ 571,78 milhões [Negri (1997a)], o mínimo de gasto aluno/ano para o ensino fundamental poderia subir e ficar em torno R\$ 330,00, o que manteria o poder de gasto aluno/ano daquela época. Os resultados apresentados no gráfico 2 mostram que, se o valor do gasto aluno/ano for de R\$ 315,00, a complementação deve ser de R\$ 440,6 milhões, correspondendo, de acordo com a tabela 5, a 3,0% dos valores do FUNDEF, o que significa absorção de 4,5% do orçamento dos recursos do Tesouro Nacional do MEC para 1998 (R\$ 9,7 bilhões).

Na tabela 5, apresenta-se o impacto no orçamento das regiões e dos estados referente a alternativas de gasto aluno/ano superiores ao valor mínimo estabelecido e à correspondente complementação de recursos da União daí derivada, considerando-se que não haverá deslocamentos de recursos de uma região para outra e entre os estados. Ou seja, a preocupação central aqui é a determinação do significado orçamentário da busca da igualdade do gasto por aluno/ano para o Brasil e entre as regiões brasileiras.

Nesse sentido, a simulação efetuada procurou verificar o impacto nos gastos da União quando se aumenta o gasto mínimo aluno/ano para se equipararem as médias regionais. Iniciando-se a simulação com a equiparação do gasto aluno/ano ao das regiões mais pobres, observa-se que, se o gasto fosse estipulado de modo equivalente aos realizados pelos estados da região Norte (R\$ 368,00), o desembolso da União chegaria a R\$ 1 bilhão, o que corresponde a 8% dos valores previstos para o FUNDEF, ou seja, mais de meio bilhão de reais a mais do que se pretende gastar atualmente. Se, no entanto, o nivelamento for com a região Centro-Oeste (R\$ 394,00), a complementação atinge R\$ 1,42 bilhão. Para atingir a média do Brasil (R\$ 429,00), o valor a ser complementado subiria para R\$ 2 bilhões. Por fim, se se pretende nivelar por cima, tomando como parâmetro as regiões mais ricas e de maior gasto, seguindo o padrão dos estados da região Sudeste, o gasto aluno/ano deveria ser de R\$ 549,00, e o esforço federal deveria atingir a marca de R\$ 4,3 bilhões, o que representa um aporte dez vezes superior à complementação da União, valor correspondente ao mínimo de R\$ 315,00 e que representa cerca de 44,3% do orçamento do Tesouro Nacional para o MEC em 1998.

TABELA 5
Resultado da Simulação da Complementação da União por Estados e DF
1998

Unidades da Federação	FUNDEF Est. + Mun. (R\$ mil) (a)	Complementação da União de acordo com o Gasto Mínimo						(b/a)	(c/a)	(d/a)	(e/a)	(f/a)	(g/a)
		MFC	Norte	Centro-Oeste	Brasil	Sul	Sudeste						
		R\$ 315,00 (b)	R\$ 368,00 (c)	R\$ 394,00 (d)	R\$ 429,00 (e)	R\$ 469,00 (f)	R\$ 549,00 (g)						
Brasil	12 825 596	440 694	1 046 396	1 421 198	2 007 917	2 727 866	4 306 753	3	8	11	16	21	34
Região Norte	997 759	108 052	177 890	214 082	274 258	350 989	504 450	11	18	21	27	35	51
Acre	72 064	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Amapá	71 124	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Amazonas	252 421	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Pará	306 947	108 052	177 890	212 150	258 270	310 978	416 394	35	58	69	84	101	136
Rondônia	116 732	.	.	.	2 785	13 927	36 210	.	.	.	2	12	31
Roraima	53 658	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Tocantins	124 813	.	.	1 932	13 203	26 084	51 846	.	.	2	11	21	42
Região Nordeste	2 668 494	332 642	760 265	992 400	1 316 835	1 688 446	2 431 665	12	28	37	49	63	91
Maranhão	260 446	134 273	200 781	233 408	277 329	327 525	427 915	52	77	90	106	126	164
Piauí	166 797	6 045	35 170	49 458	68 692	90 674	134 637	4	21	30	41	54	81
Ceará	388 456	36 426	107 928	143 005	190 223	244 187	352 115	9	28	37	49	63	91
Rio Grande do Norte	175 190	.	11 680	24 883	42 656	62 969	103 594	.	7	14	24	36	59
Paraíba	208 148	.	10 698	26 151	46 953	70 727	118 275	.	5	13	23	34	57
Pernambuco	436 471	34 403	113 680	152 571	204 924	264 755	384 419	8	26	35	47	61	88
Alagoas	159 899	.	15 738	28 137	44 829	63 905	102 057	.	10	18	28	40	64
Sergipe	143 180	.	.	.	11 945	26 424	55 381	.	.	.	8	18	39
Bahia	729 907	121 495	264 590	334 787	429 284	537 280	753 272	17	36	46	59	74	103
Região Sudeste	6 357 772	.	75 904	165 609	286 366	424 374	700 390	.	1	3	5	7	11
Minas Gerais	1 193 439	.	75 904	165 609	286 366	424 374	700 390	.	6	14	24	36	59
Espírito Santo	315 702	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Rio de Janeiro	959 139	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
São Paulo	3 889 491	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.	.
Região Sul	1 934 689	.	.	.	32 953	98 858	328 977	.	.	.	2	5	17
Paraná	673 626	.	.	.	32 953	98 858	230 668	.	.	.	5	15	34
Santa Catarina	429 384	.	.	.	.	.	58 630	.	.	.	.	.	14
Rio Grande do Sul	831 680	.	.	.	.	.	39 679	.	.	.	.	.	5
Região Centro-Oeste	866 881	.	32 337	49 107	97 505	165 199	341 271	.	4	6	11	19	39
Mato Grosso do Sul	147 244	.	6 829	10 846	24 906	40 975	73 111	.	5	7	17	28	50
Mato Grosso	219 915	.	.	.	.	5 278	43 662	.	.	.	.	2	20
Goiás	348 003	.	25 508	38 261	72 599	111 841	190 326	.	7	11	21	32	55
Distrito Federal	151 718	.	.	.	.	7 105	34 172	.	.	.	.	5	23

Fonte: Elaboração do autor.

Os resultados do impacto nas regiões e nos estados e DF das alternativas de gasto aluno/ano e o correspondente esforço complementar federal, apresentado na tabela 5, mostram que na atual proposta de gasto aluno/ano (R\$ 315,00) a complementação da União atinge apenas 6 estados, sendo 5 do Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Pernambuco e Bahia) e o Pará. Quando se expande o mínimo para se igualar ao valor da região Norte, observa-se que 12 estados necessitam de complementação – quase todos os estados da região Nordeste (exceto Sergipe), os estados do Pará e Minas Gerais e dois estados da região Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul e Goiás).

Para se atingir a média do Brasil, o número de estados com necessidade de complementação chega a 16; não necessitarão da complementação apenas os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Roraima e Rondônia – quase todos exterritórios que são bastante dependentes das receitas federais – e os estados do Espírito Santo, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso e o Distrito Federal. No caso dos estados que necessitam, como se pode observar na tabela 5, a complementação ganha grande significado orçamentário, um incremento de 16% dos gastos previstos para o conjunto dos estados. Para os estados da região Nordeste significaria um forte crescimento, um incremento de cerca de 50% (R\$ 1,3 bilhão) em seus gastos em educação. Para os estados do Maranhão e Pará, a adoção desse gasto por aluno/ano traria um impacto ainda maior – cerca de 107% e 84% de seus atuais gastos, respectivamente.

No caso da igualdade com a média de gasto aluno/ano dos estados do Sudeste, observa-se que apenas 7 estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Acre, Amazonas, Amapá e Roraima) não necessitam da complementação. Os estados do Nordeste em seu conjunto poderiam quase dobrar (91,0%) sua capacidade de financiar o ensino fundamental, com os estados de Maranhão, Bahia e Pará podendo receber bem mais que 100% de seus atuais recursos.

Os resultados da simulação deixam entrever que uma política que procure igualdade regional ascendente – sem a ocorrência de reforma tributária e mudanças na matriz demográfica – necessitaria de gastos crescentes por parte da União, com ampliação do número de estados que necessitam da complementação, demonstrando o alto grau de heterogeneidade da capacidade de gastos dos estados no financiamento do ensino fundamental. Os valores envolvidos em tal política ascenderiam de R\$ 440,64 milhões (igualdade restrita) a R\$ 4,3 bilhões (igualdade ampliada), que corresponderiam, respectivamente, a 4,5% e 44,3% do orçamento do MEC para 1998. Ou seja, para se sair de uma política de igualdade restrita para uma de ampliada, seriam necessários R\$ 4 bilhões de recursos, cerca de 0,5% do PIB.

9 IMPACTO DO FUNDEF NA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS PARA A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Procura-se, a seguir, simular a disponibilidade de recursos para a valorização do magistério e o impacto em termos de recursos comparativamente à massa salarial prevista para a administração pública e para o total de empregos. Esse procedimento pretende medir o grau de impacto do FUNDEF, principalmente em razão da complementação a ser efetuada pela União, em valores absolutos e relativos, nas massas salariais e nas economias regionais.

A valorização do magistério é um dos itens mais importantes da EC-14/96, que previu em seu artigo 5º que asseguraria “remuneração condigna ao magistério”, afirmada no parágrafo 5º desse artigo: “uma proporção não inferior a *sessenta por cento dos recursos de cada fundo* referido no parágrafo 1º será destinada ao *pagamento aos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério*”¹⁶ (grifo nosso). Nessa legislação há uma abertura dada pelo parágrafo único do artigo 7º da lei que regulamentou o FUNDEF (Lei nº 9 426/96), que permite, nos primeiros cinco anos o uso de parte dos recursos da parcela dos 60,0% (não especifica o valor) na capacitação de professores leigos, prevista no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério a ser criado como parte das exigências da lei de criação do fundo.¹⁷

Com base nessas determinações legais, admitiu-se como hipótese que no mínimo 60% dos recursos previstos para o FUNDEF, em 1998, que constam da tabela 3, seriam aplicados na valorização do magistério; já o valor da massa salarial foi obtido mediante os dados da remuneração média (em salário-mínimo), e o número de empregos foi obtido na RAIS/95, do Ministério do Trabalho. Consideraram-se os números de 1995 como válidos para 1998, e adotou-se o valor do salário-mínimo de R\$ 120,00; com isso, calculou-se o valor da massa salarial, que é apresentado na tabela 6.

¹⁶ A respeito da remuneração de professores do ensino fundamental das redes públicas estaduais, ver Oliveira *et alii* (1997).

¹⁷ A valorização do magistério, que, de acordo com o artigo 67 da Lei nº 9 394/96, será promovida pelos sistemas de ensino, ocorrerá nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público, que prevêm:

- (i) ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
 - (ii) aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
 - (iii) piso salarial profissional;
 - (iv) progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;
 - (v) período reservado a estudos, planejamento e avaliação incluído na carga de trabalho;
 - (vi) condições adequadas de trabalho.
-

TABELA 6
Simulação das Receitas para Valorização do Magistério e Massa Salarial da Administração Pública e do Total de Empregos
1998

Unidades da Federação	FUNDEF		Administração Pública		Total de Empregos											
	UF+Mun	União	Total	Remuneração	Massa	Remuneração	Massa									
	(a)	Complemento (b)	(c=a+b)	Média(SM) (d)	Salarial (e)	Média(SM) (f)	Salarial (g)	(a/c)	(b/e)	(c/e)	[(c/a)xd]	(a/g)	(b/g)	(c/g)	(d/f)	(e/g)
Brasil	7 695 357	264 416	7 959 773	6,10	37 734 811	5,32	133 817 081	20,4	0,7	21,1	6,3	5,8	0,2	5,9	114,7	28,2
Região Norte	598 656	64 831	663 487	7,68	2 405 960	6,38	4 618 398	24,9	2,7	27,6	8,5	13,0	1,4	14,4	120,4	52,1
Acre	43 238	-	43 238	7,51	122 548	5,12	201 304	35,3	-	35,3	7,5	21,5	-	21,5	146,7	60,9
Amapá	42 674	-	42 674	7,96	67 782	8,51	367 052	63,0	-	63,0	8,0	11,6	-	11,6	93,5	18,5
Amazonas	151 453	-	151 453	6,36	460 401	5,79	1 280 938	32,9	-	32,9	6,4	11,8	-	11,8	109,8	35,9
Pará	184 168	64 831	248 999	5,82	712 206	4,93	1 526 663	25,9	9,1	35,0	7,9	12,1	4,2	16,3	118,1	46,7
Rondônia	70 039	-	70 039	7,08	475 631	5,84	648 423	14,7	-	14,7	7,1	10,8	-	10,8	121,2	73,4
Roraima	32 195	-	32 195	10,36	211 928	8,06	221 874	15,2	-	15,2	10,4	14,5	-	14,5	128,5	95,5
Tocantins	74 888	-	74 888	8,69	355 464	6,41	372 144	21,1	-	21,1	8,7	20,1	-	20,1	135,6	95,5
Região Nordeste	1 601 097	199 585	1 800 682	3,82	3 429 738	3,87	10 344 294	46,7	5,8	52,5	4,3	15,5	1,9	17,4	98,7	33,2
Maranhão	156 268	80 564	236 831	3,79	246 372	4,09	662 331	63,4	32,7	96,1	5,7	23,6	12,2	35,8	92,7	37,2
Piauí	100 078	3 627	103 705	2,07	134 419	2,93	252 757	74,5	2,7	77,2	2,1	39,6	1,4	41,0	70,6	53,2
Ceará	233 074	21 855	254 929	4,08	412 524	3,80	1 374 714	56,5	5,3	61,8	4,5	17,0	1,6	18,5	107,4	30,0
Rio Grande do Norte	105 114	-	105 114	3,16	217 388	3,30	496 576	48,4	-	48,4	3,2	21,2	-	21,2	95,8	43,8
Paraíba	124 889	-	124 889	3,10	216 758	3,80	711 177	57,6	-	57,6	3,1	17,6	-	17,6	81,6	30,5
Pernambuco	261 883	20 642	282 525	4,90	776 638	4,32	2 458 490	33,7	2,7	36,4	5,3	10,7	0,8	11,5	113,4	31,6
Alagoas	95 940	-	95 940	3,37	182 317	3,68	597 136	52,6	-	52,6	3,4	16,1	-	16,1	91,6	30,5
Sergipe	85 908	-	85 908	5,30	217 641	4,23	509 876	39,5	-	39,5	5,3	16,8	-	16,8	125,3	42,7
Bahia	437 944	72 897	510 842	4,58	1 025 680	4,65	3 281 237	42,7	7,1	49,8	5,3	13,3	2,2	15,6	98,5	31,3
Região Sudeste	3 814 663	-	3 814 663	6,47	16 609 407	5,76	85 341 518	23,0	-	23,0	6,5	4,5	-	4,5	112,4	19,5
Minas Gerais	716 063	-	716 063	6,12	3 034 366	4,87	9 215 742	23,6	-	23,6	6,1	7,8	-	7,8	125,7	32,9
Espírito Santo	189 421	-	189 421	6,11	559 683	5,25	1 850 326	33,8	-	33,8	6,1	10,2	-	10,2	116,4	30,2
Rio de Janeiro	575 484	-	575 484	7,06	4 320 187	5,98	15 338 257	13,3	-	13,3	7,1	3,8	-	3,8	118,1	28,2
São Paulo	2 333 695	-	2 333 695	6,59	8 695 172	6,92	58 937 193	26,8	-	26,8	6,6	4,0	-	4,0	95,2	14,8
Região Sul	1 160 814	-	1 160 814	6,29	4 837 620	5,33	18 496 612	24,0	-	24,0	6,3	6,3	-	6,3	117,9	26,2
Paraná	404 176	-	404 176	5,96	1 856 272	5,15	6 196 299	21,8	-	21,8	6,0	6,5	-	6,5	115,7	30,0
Santa Catarina	257 630	-	257 630	6,83	1 052 738	5,47	4 336 965	24,5	-	24,5	6,8	5,9	-	5,9	124,9	24,3
Rio Grande do Sul	499 008	-	499 008	6,07	1 928 610	5,37	7 963 348	25,9	-	25,9	6,1	6,3	-	6,3	113,0	24,2
Região Centro-Oeste	520 128	-	520 128	7,94	10 452 086	6,28	15 016 259	5,0	-	5,0	7,9	3,5	-	3,5	126,4	69,6
Mato Grosso do Sul	88 347	-	88 347	6,43	539 175	4,61	866 070	16,4	-	16,4	6,4	10,2	-	10,2	139,5	62,3
Mato Grosso	131 949	-	131 949	7,59	622 499	5,35	1 062 105	21,2	-	21,2	7,6	12,4	-	12,4	141,9	58,6
Goiás	208 802	-	208 802	4,28	447 936	4,47	1 630 130	46,6	-	46,6	4,3	12,8	-	12,8	95,7	27,5
Distrito Federal	91 031	-	91 031	13,45	8 842 475	10,68	11 457 953	1,0	-	1,0	13,5	0,8	-	0,8	125,9	77,2

Fonte: RAIS 95 - MTb.

A partir dessas considerações, os resultados da tabela 6 mostram que as receitas do FUNDEF destinadas à valorização do magistério atingirão cerca de R\$ 7,96 bilhões, sendo R\$ 7,69 (96,6%) de responsabilidade das receitas dos estados, DF e dos municípios, e R\$ 264,4 milhões (3,4%) provenientes da complementação da União. Comparativamente, o valor total corresponde a 21,1% da estimativa realizada para a massa salarial da administração pública e a 5,95% da massa salarial resultante do total de empregos, com a administração pública responsável por 28,2% da massa salarial total.

No entanto, esse valor tem impacto e importância relativa bastante diferenciada; assim, de um lado, a região Nordeste tem 52,5% de sua massa salarial da administração pública ligada à área de educação; de outro, a região Centro-Oeste apresenta um valor muito baixo (5,0%), que se deve à pequena importância relativa dos gastos com a valorização do magistério na massa salarial da administração pública do Distrito Federal (1,0%). Para as demais regiões, como pode-se observar na tabela 6, o índice ficou próximo ao valor médio do Brasil.

Para alguns estados, os gastos na valorização do magistério poderão ter grande importância, como é o caso de: Maranhão (96,1%), Piauí (77,2%), Ceará (61,8%), Amapá (63,0%) e Paraíba (57,6%), que possuem índices que ficam entre 50% e 100%, ou seja, nesses estados qualquer mudança na política de remuneração dessa área social trará fortes impactos na massa salarial da administração pública e na do total de empregos. Em outros estados, essa política tem pouca importância, como é o caso do Distrito Federal (1%), Rio de Janeiro (13,3%), Rondônia (14,7%), Roraima (15,2%) e Mato Grosso do Sul (16,4%), cujos índices localizam-se abaixo de 20%.

Salienta-se que no Maranhão a complementação da União trará forte impacto nos gastos com a valorização do magistério (32,7%), o que levará a área de educação a figurar como a grande responsável pelo crescimento da massa salarial da administração pública e da massa do total do emprego, e impactos na remuneração média da administração pública, que sobe de 3,79 SM para 5,7 SM, ficando mais próxima da média brasileira (6,1 SM). Índice um pouco mais baixo deve ser atingido no Pará, com impacto de 9,1% na massa salarial da administração pública, com a remuneração saindo de 5,82 SM para 7,9 SM. O mesmo vai ocorrer na Bahia, cujo impacto deve ser de 7,1%, e o número de SM de remuneração média deve subir de 4,58 SM para 5,3 SM.

Regionalmente, a complementação trará impacto de 5,8% na massa salarial da administração pública da região Nordeste, permitindo elevar a remuneração média de 3,83 SM para 4,3 SM, o que pode representar incremento de 1,9% na massa salarial do total de empregos da região, uma vez que a administração pública é responsável por 33,2% da massa salarial total.

Nos municípios, o FUNDEF pode levar a casos como o da cidade do Rio de Janeiro, no qual o Executivo municipal enviou à Câmara dos Vereadores um projeto de lei propondo a elevação do piso salarial dos professores da rede municipal de ensino do Rio, dos atuais R\$ 146,81 para R\$ 300,00, a partir de julho de 1998 (mais que o dobro). O prefeito também autorizou a chamada imediata de 568 professores concursados que aguardavam desde 1994, e está preparando outro concurso para selecionar professores. Segundo dirigentes do Sindicato Estadual dos Profissionais de Ensino (SEPE), o "aumento concedido pelo município poderia ser maior, já que a prefeitura estaria recebendo mais recursos por força do FUNDEF, que destinou parte da arrecadação estadual para as escolas municipais" (Jornal do Brasil, 6/3/98).

A simulação mostrou que deve haver forte impacto localizado em alguns estados, derivado da linha de ação prevista na legislação do FUNDEF, de apoiar a valorização do magistério; o caso mais forte é o do estado do Maranhão, no qual somente a complementação da União deve permitir um crescimento de 32,7% na massa salarial da administração pública, o que representa 12,2% da massa salarial do total de empregos. Na Bahia, o impacto deve ser mais reduzido, cerca de 7,1%. Portanto, se os recursos chegarem aos professores em sala de aula e se, quando utilizados fora dessa linha de gasto, se direcionarem apenas para a capacitação dos professores leigos, pode haver ganhos para eficiência da ação educacional, principalmente nos estados mais pobres da Federação.

No caso da capacitação dos professores leigos a ser efetuada, principalmente naqueles municípios de menor porte e de pouca capacidade gerencial, seria importante a formulação de um programa especial (englobando os estados e os municípios) que procurasse atender a esse objetivo, mas que pudesse contar com economias de escala, o qual deveria ter como contrapartida o compromisso dos municípios e estados em disponibilizar recursos de sua parte do FUNDEF para a efetivação do programa e a efetiva contratação dos docentes que lograrem qualificar-se mediante o programa.

A grande pergunta é se os municípios deixados ao seu próprio esforço terão condições de implantar carreiras docentes com níveis salariais condignos, o que implica reformulação de toda a estrutura de carreira e melhoria na eficiência gerencial de seu sistema. Ou seja, mesmo diante dos recursos mencionados, terão condições de estabelecer uma política e uma orientação para a transformação do sistema educacional, tornando-o viável e priorizando o ensino fundamental? É razoável e economicamente factível pequenos municípios iniciarem e implementarem políticas de capacitação, treinamentos e aperfeiçoamento com perdas de economias de escala e escopo?

10 CONCLUSÕES

Este trabalho confirmou, em termos quantitativos, a grande importância que vai assumir o FUNDEF no financiamento do ensino fundamental. Os resultados da simulação apresentados na tabela 3 mostram a grandeza da capacidade de gasto disponível (R\$ 13,26 bilhões) em 1998, ano de vigência efetiva do fundo, valor que deve representar cerca de 1,5% do PIB. Além disso, mostraram que o gasto aluno/ano no Brasil deve situar-se, em boa parte dos estados, acima do mínimo que foi estabelecido (R\$ 315,00), com a média para o Brasil ficando em torno de R\$ 429,00 e com grande variação em torno da média, o que demonstra a enorme heterogeneidade de estados e municípios em sua capacidade de financiar o ensino fundamental. Por isso, a complementação a ser realizada pela União, em 1998, deve chegar a R\$ 440,69 milhões, o que representa, de fato, um aumento de recursos para o financiamento do ensino fundamental que será propiciado pelo FUNDEF.

O aumento de recursos da complementação tem sua direcionalidade na perspectiva da correção da desigualdade nos dispêndios educacionais, em torno de um mínimo que foi adotado pelo Ministério como o gasto aluno/ano aceitável nacionalmente. Considerando-se esse parâmetro, a região Nordeste será a única em que o valor do gasto aluno/ano ficará abaixo do mínimo estabelecido; por isso, a maioria dos estados beneficiados (cinco) com a complementação localiza-se nessa região, destacando-se os estados do Maranhão e da Bahia, que absorverão R\$ 255,77 milhões (58%). Estima-se que apenas um estado fora dessa região – o Pará – deve ser contemplado com recursos da complementação. Portanto, a complementação é bastante focalizada, destinando-se quase que inteiramente apenas a três estados – cerca de 90% dos recursos.

Quanto à correção da desigualdade regional do gasto aluno/ano, os resultados da simulação indicam que será necessário grande esforço do governo federal (entre R\$ 440,00 milhões e R\$ 4,36 bilhões) para suprir aqueles estados e municípios de recursos complementares suficientes ao atendimento de valores médios nacional e regionalmente equivalentes, uma vez que é difícil imaginar uma reforma tributária na direção da repartição dos tributos entre as esferas político-administrativas, de forma a se atingir igualdade econômica e social na distribuição dos recursos públicos.

Este trabalho também captou a importância das inovações introduzidas na repartição dos recursos, principalmente ao procurar efetuar uma equalização dos gastos com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma mínima aplicação de recursos para a valorização do magistério. Paralelamente, o trabalho mostrou que nas inovações introduzidas existem algumas distorções que devem ser corrigidas. Nesse sentido, ficou claro que o mínimo de gasto por alu-

no/ano deve ser corrigido adequadamente, caso não se queira prejudicar os alunos dos estados em que se verificarão necessidades de complementação de recursos (estados do Nordeste). O fato de os estados do Sudeste e Sul, os quais concentram mais que 50% das matrículas, terem um padrão de gasto por aluno/ano em média bem superior a R\$ 400,00, torna possível um movimento para cima no gasto aluno/ano, sem afetar profundamente a necessidade de complementação de recursos por parte da União. No entanto, um foco de resistência, além da crescente necessidade de recursos da União, para se elevar o valor mínimo, são os efeitos colaterais internos a cada estado quando da repartição dos recursos, pois cada valor mínimo estabelece uma nova relação na distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os governos municipais.

Mesmo diante das inovações introduzidas, ainda permanecerá no plano nacional a desigualdade na distribuição dos recursos, fazendo conviver no mesmo país alunos que têm do poder público, no sentido do gasto realizado, uma grande disparidade no valor do gasto despendido. Por exemplo, um aluno do ensino fundamental no estado do Maranhão merece do poder público um gasto de cerca de um terço daquele que é realizado para o mesmo aluno no estado de São Paulo.

Logo, conclui-se pela necessidade urgente da realização de estudos e pesquisas relativos ao custo efetivo para o sistema do aluno matriculado no ensino fundamental, como previsto na legislação de criação do FUNDEF, cujos resultados devem nortear a determinação de um valor mais adequado para o gasto mínimo aluno/ano, que deve dar condições para a realização de uma educação em quantidade e qualidade adequadas às reais necessidades da população brasileira.

No que diz respeito à valorização do magistério, a simulação mostrou que o FUNDEF destinará valor expressivo a essa ação (R\$ 7,96 bilhões), o que pode acarretar grandes transformações na ponta do sistema, pois grande parte desses recursos destina-se à remuneração dos professores. Além disso, a legislação do fundo parece impedir o inchaço administrativo e burocrático do sistema, que dispersa e desvia recursos. Ressalta-se que o impacto será mais positivo, em termos de resultados educacionais, quanto maior for a disposição de fazer com que os recursos cheguem aos professores, em sala de aula, e, quando utilizados fora dessa linha de gasto, devem apenas se direcionar para a capacitação dos professores leigos.

A expectativa deste trabalho é que a política prevista de valorização do magistério traga, além das melhorias salariais, outras vantagens, como a perspectiva de um trabalho autônomo e criativo, estabilidade no emprego, carreira com progressão de vencimentos e aposentadoria com salário integral, fatores que podem contribuir para a melhoria das condições de vida e trabalho de uma ampla parcela do professorado e para maior eficiência e eficácia da ação educacional. Paralelamente, o FUNDEF não deve apresentar impacto apenas nos gastos, mas também

afetar a renda regional e local, uma vez que deve permitir que a massa de salários dos professores cresça bastante, principalmente nos estados e municípios em que ocorrer a complementação da União.

Por fim, sugere-se que uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, via condomínios ou consórcios de interesses regionais e locais, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia desse tipo pode criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre estados e municípios e entre os próprios municípios, para gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos do FUNDEF tenham de fato eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

ANEXO

TABELA A1
Distribuição dos Impostos de Competência da União, dos Estados e DF

Unidades da Federação	Receitas dos Estados e DF						Receitas dos Municípios						(Em R\$1 mil)
	Transferências			Total	Próprias		Transferências			Total	Total		
	FPE	FEPX(75%)	Dev./ICMS		ICMS	Total	FPM	FPEX(25%)	Dev./ICMS			ICMS	
Brasil	10 643 005	1 461 105	1 650 000	13 754 110	44 681 098	58 435 208	11 138 028	487 035	550 000	14 893 699	27 068 762	85 503 970	
Região Norte	2 700 310	86 432	85 239	2 871 980	2 008 739	4 880 719	1 044 207	28 811	28 413	669 580	1 771 010	6 651 730	
Acre	364 097	42	-	364 139	38 493	402 632	64 949	14	-	12 831	77 794	480 426	
Amapá	363 139	674	5 230	369 042	41 150	410 193	48 283	225	1 743	13 717	63 968	474 160	
Amazonas	296 982	8 020	-	305 002	926 131	1 231 133	140 292	2 673	-	308 710	451 676	1 682 808	
Pará	650 500	76 385	79 408	806 293	577 479	1 383 772	418 119	25 462	26 469	192 493	662 543	2 046 315	
Rondônia	299 664	927	-	300 591	268 343	568 934	119 524	309	-	89 448	209 281	778 215	
Roraima	264 021	265	600	264 886	40 007	304 893	39 204	88	200	13 336	52 828	357 721	
Tocantins	461 907	120	-	462 027	117 137	579 164	213 836	40	-	39 046	252 922	832 085	
Região Nordeste	5 582 800	147 025	215 315	5 945 140	5 874 416	11 819 556	3 891 487	49 008	71 772	1 958 139	5 970 406	17 789 962	
Maranhão	768 233	21 279	37 274	826 786	297 553	1 124 339	493 267	7 093	12 425	99 184	611 969	1 736 308	
Piauí	459 927	2 661	-	462 588	229 145	691 733	342 978	887	-	76 382	420 247	1 111 980	
Ceará	780 867	12 782	-	793 649	940 690	1 734 339	537 544	4 261	-	313 563	855 368	2 589 707	
Rio Grande do Norte	444 654	3 157	-	447 811	344 177	791 988	260 164	1 052	-	114 726	375 942	1 167 930	
Paraíba	509 683	4 497	2 249	516 429	368 405	884 834	377 770	1 499	750	122 802	502 820	1 387 654	
Pernambuco	734 389	15 080	-	749 469	1 208 257	1 957 725	544 303	5 027	-	402 752	952 082	2 909 807	
Alagoas	442 760	2 177	-	444 937	282 085	727 022	244 219	726	-	94 028	338 973	1 065 995	
Sergipe	442 249	2 063	-	444 312	275 047	719 358	142 805	688	-	91 682	235 175	954 533	
Bahia	1 000 038	83 330	175 792	1 259 159	1 929 059	3 188 218	948 437	27 777	58 597	643 020	1 677 830	4 866 048	
Região Sudeste	902 761	633 810	917 387	2 453 958	27 045 615	29 499 573	3 353 302	211 270	305 796	9 015 205	12 885 573	42 385 146	
Minas Gerais	474 093	200 241	121 701	796 035	4 231 233	5 027 268	1 411 267	66 747	40 567	1 410 411	2 928 992	7 956 260	
Espírito Santo	159 645	67 196	-	226 841	1 245 706	1 472 547	194 502	22 399	-	415 235	632 136	2 104 683	
Rio de Janeiro	162 593	74 152	403 631	640 375	3 929 378	4 569 754	355 456	24 717	134 544	1 309 793	1 824 510	6 394 263	
São Paulo	106 430	292 221	392 055	790 706	17 639 298	18 430 004	1 392 077	97 407	130 685	5 879 766	7 499 935	25 929 939	
Região Sul	693 690	563 799	416 722	1 674 211	6 659 266	8 333 477	2 017 857	187 933	138 907	2 219 755	4 564 453	12 897 929	
Paraná	306 859	145 587	294 746	747 192	2 129 270	2 876 461	757 845	48 529	98 249	709 757	1 614 379	4 490 840	
Santa Catarina	136 209	146 779	22 305	305 292	1 525 073	1 830 365	467 474	48 926	7 435	508 358	1 032 193	2 862 557	
Rio Grande do Sul	250 622	271 433	99 672	621 727	3 004 924	3 626 651	792 538	90 478	33 224	1 001 641	1 917 881	5 544 532	
Região Centro-Oeste	763 444	30 040	15 337	808 821	3 093 062	3 901 882	831 175	10 013	5 112	1 031 021	1 877 321	5 779 203	
Mato Grosso do Sul	141 765	5 917	67	147 748	505 881	653 629	157 379	1 972	22	168 627	328 000	981 630	
Mato Grosso	245 630	13 376	15 270	274 276	717 619	991 895	225 448	4 459	5 090	239 206	474 203	1 466 097	
Goiás	302 591	10 730	-	313 321	1 190 703	1 504 024	415 520	3 577	-	396 901	815 998	2 320 021	
Distrito Federal	73 458	18	-	73 476	678 859	752 335	32 828	6	-	226 286	259 120	1 011 455	

Fonte: MPC/SOF, MINIFAZ/COTEPE/ICMS.

TABELA A2
Valores Arrecadados e Projetados para o ICMS — Valores Correntes

Unidades da Federação	Realizados												Total
	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Maió	Jun.	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.	
Brasil	4 922 748	4 768 943	4 446 535	4 860 230	4 873 365	4 945 347	5 160 757	4 975 885	5 019 150	5 205 901	5 134 455	5 261 481	59 574 797
Região Norte	228 913	217 250	191 856	186 872	226 683	230 723	243 536	215 828	217 474	214 859	258 599	245 726	2 678 319
Acre	4 109	3 686	2 935	3 195	3 942	3 610	4 424	5 557	4 587	4 885	5 734	4 660	51 324
Amapá	6 236	4 391	3 856	4 210	3 995	4 240	4 081	4 055	4 214	5 362	4 932	5 295	54 867
Amazonas	110 317	105 595	97 162	93 230	116 782	108 711	114 086	100 570	99 256	98 402	101 998	88 732	1 234 841
Pará	67 634	67 008	54 860	51 302	63 429	69 643	63 955	59 049	62 309	61 653	74 501	74 629	769 972
Rondônia	21 889	19 364	17 923	19 974	21 676	26 284	41 046	28 655	28 905	26 254	52 508	53 313	357 791
Roraima	4 460	4 091	3 872	3 888	4 121	4 345	4 006	4 467	5 233	5 370	5 048	4 441	53 342
Tocantins	14 268	13 115	11 248	11 073	12 738	13 890	11 938	13 475	12 970	12 933	13 878	14 656	156 182
Região Nordeste	683 673	680 438	601 208	617 563	622 304	624 397	641 277	651 623	656 111	684 633	675 723	693 605	7 832 555
Maranhão	29 083	37 219	28 621	26 430	33 422	35 559	34 921	35 983	34 281	35 619	33 794	31 805	396 737
Piauí	26 609	23 721	23 934	23 353	24 526	22 150	26 166	24 216	22 042	27 435	26 130	35 245	305 527
Ceará	117 307	108 514	97 394	96 671	97 548	93 851	99 246	110 412	110 781	101 128	113 567	107 834	1 254 253
Rio Grande do Norte	36 820	36 645	33 665	38 179	37 492	36 600	39 458	39 156	40 262	39 970	37 491	43 165	458 903
Paraíba	45 137	42 078	36 059	39 944	38 074	41 633	40 604	38 802	40 076	43 197	40 118	45 484	491 206
Pernambuco	137 037	138 998	131 860	130 401	130 108	130 792	126 192	129 141	132 372	140 741	137 224	146 143	1 611 009
Alagoas	37 294	29 468	31 337	25 385	31 430	26 771	29 630	25 765	29 484	35 846	36 556	37 147	376 113
Sergipe	34 599	30 390	30 717	27 665	28 115	28 662	29 483	31 044	33 950	32 010	30 078	30 016	366 729
Bahia	219 787	233 405	187 621	209 535	201 589	208 379	215 577	217 104	212 863	228 687	220 765	216 766	2 572 078
Região Sudeste	2 925 245	2 836 174	2 640 463	2 968 048	2 936 743	3 010 853	3 121 395	3 036 487	3 047 614	3 214 109	3 110 783	3 212 906	36 060 820
Minas Gerais	341 028	441 472	410 500	451 864	472 429	483 510	508 907	484 537	453 925	502 905	484 984	605 583	5 641 644
Espírito Santo	136 115	129 360	102 740	127 371	123 325	138 148	157 609	124 597	149 217	168 744	137 375	166 340	1 660 941
Rio de Janeiro	447 203	410 243	393 689	416 991	431 413	399 396	440 987	458 309	439 283	456 097	486 685	458 875	5 239 171
São Paulo	2 000 899	1 855 099	1 733 534	1 971 822	1 909 576	1 989 799	2 013 892	1 969 044	2 005 189	2 086 363	2 001 739	1 982 108	23 519 064
Região Sul	755 611	742 391	711 240	769 866	766 317	751 317	707 554	707 386	715 537	746 306	762 527	742 969	8 879 021
Paraná	254 571	216 950	224 330	240 288	235 359	243 441	231 835	233 381	233 173	240 727	256 256	228 715	2 839 026
Santa Catarina	178 638	173 634	164 334	177 247	169 844	170 051	160 437	158 294	167 182	172 467	172 180	169 122	2 033 430
Rio Grande do Sul	322 402	351 807	322 576	352 331	361 114	337 825	315 282	315 711	315 182	333 112	334 091	345 132	4 006 565
Região Centro-Oeste	329 306	292 690	301 768	317 881	321 318	328 057	446 995	364 561	382 414	345 994	326 823	366 275	4 124 082
Mato Grosso do Sul	53 922	49 993	52 743	58 728	59 924	56 046	59 637	57 447	57 004	58 827	54 626	55 611	674 508
Mato Grosso	66 273	59 238	56 735	58 274	62 754	75 974	176 140	99 817	77 670	79 674	71 326	72 950	956 825
Goiás	127 568	113 498	126 001	130 080	126 351	123 841	133 739	130 793	163 234	126 655	123 995	161 849	1 587 604
Distrito Federal	81 543	69 961	66 289	70 799	72 289	72 196	77 479	76 504	84 506	80 838	76 876	75 865	905 145

Fonte: COTEPÉ/CONFAZ/MINIAZ.

Obs.: Os dados de outubro, novembro e dezembro foram estimados e estão sujeitos a alterações.

TABELA A3
Recursos do Fundo de Acordo com a Distribuição dos Impostos de Competência da União, dos Estados e DF

Unidades da Federação	Receitas dos Estados e DF						Receitas dos Municípios						(Em R\$ 1 mil)
	Transferências				Próprias ICMS	Total	Transferências				Total	Total	
	FPE	FEPX(75%)	Dev /ICMS	Total			FPM	FPEX(25%)	Dev /ICMS	ICMS			
Brasil	1 596 451	219 166	247 500	2 063 117	6 702 165	8 765 281	1 670 704	73 055	82 500	2 234 055	4 060 314	12 825 596	
Região Norte	405 047	12 965	12 786	430 797	301 311	732 108	156 631	4 322	4 262	100 437	265 652	997 759	
Acre	54 615	6	-	54 621	5 774	60 395	9 742	2	-	1 925	11 669	72 064	
Amapá	54 471	101	784	55 356	6 173	61 529	7 242	34	-	2 058	9 595	71 124	
Amazonas	44 547	1 203	-	45 750	138 920	184 670	21 044	401	-	46 307	67 751	252 421	
Pará	97 575	11 458	11 911	120 944	86 622	207 566	62 718	3 819	3 970	28 874	99 381	306 947	
Rondonia	44 950	139	-	45 089	40 251	85 340	17 929	46	-	13 417	31 392	116 732	
Roraima	39 603	40	90	39 733	6 001	45 734	5 881	13	30	2 000	7 924	53 658	
Tocantins	69 286	18	-	69 304	17 570	86 875	32 075	6	-	5 857	37 938	124 813	
Região Nordeste	837 420	22 054	32 297	859 474	881 162	1 740 636	583 723	7 351	10 766	293 721	895 561	2 636 197	
Maranhão	115 235	3 192	5 591	124 018	44 633	168 651	73 990	1 064	1 864	14 878	91 795	260 446	
Piauí	68 989	399	-	69 388	34 372	103 760	51 447	133	-	11 457	63 037	166 797	
Ceará	117 130	1 917	-	119 047	141 103	260 151	80 632	639	-	47 034	128 305	388 456	
Rio Grande do Norte	66 698	474	-	67 172	51 627	118 798	39 025	158	-	17 209	56 391	175 190	
Paraíba	76 452	675	337	77 464	55 261	132 725	56 666	225	112	18 420	75 423	208 148	
Pernambuco	110 158	2 262	-	112 420	181 239	293 659	81 645	754	-	60 413	142 812	436 471	
Alagoas	66 414	327	-	66 741	42 313	109 053	36 633	109	-	14 104	50 846	159 899	
Sergipe	66 337	309	-	66 647	41 257	107 904	21 421	103	-	13 752	35 276	143 180	
Bahia	150 006	12 499	26 369	188 874	289 359	478 233	142 266	4 166	8 790	96 453	251 675	729 907	
Região Sudeste	135 414	95 072	137 608	230 486	4 056 842	4 287 328	502 995	31 691	45 869	1 352 281	1 932 836	6 220 164	
Minas Gerais	71 114	30 036	18 255	119 405	634 685	754 090	211 690	10 012	6 085	211 562	439 349	1 193 439	
Espírito Santo	23 947	10 079	-	34 026	186 856	220 882	29 175	3 360	-	62 285	94 820	315 702	
Rio de Janeiro	24 389	11 123	60 545	96 056	589 407	685 463	53 318	3 708	20 182	196 469	273 676	959 139	
São Paulo	15 965	43 833	58 808	118 606	2 645 895	2 764 501	208 812	14 611	19 603	881 965	1 124 990	3 889 491	
Região Sul	104 054	84 570	62 508	188 623	998 890	1 187 513	302 679	28 190	20 836	332 963	684 668	1 872 181	
Paraná	46 029	21 838	44 212	112 079	319 390	431 469	113 677	7 279	14 737	106 463	242 157	673 626	
Santa Catarina	20 431	22 017	3 346	45 794	228 761	274 555	70 121	7 339	1 115	76 254	154 829	429 384	
Rio Grande do Sul	37 593	40 715	14 951	93 259	450 739	543 998	118 881	13 572	4 984	150 246	287 682	831 680	
Região Centro-Oeste	114 517	4 506	2 301	119 023	463 959	582 982	124 676	1 502	767	154 653	281 598	864 580	
Mato Grosso do Sul	21 265	888	10	22 162	75 882	98 044	23 607	296	3	25 294	49 200	147 244	
Mato Grosso	36 845	2 006	2 291	41 141	107 643	148 784	33 817	669	764	35 881	71 130	219 915	
Goiás	45 389	1 609	-	46 998	178 605	225 604	62 328	536	-	59 535	122 400	348 003	
Distrito Federal	11 019	3	-	11 021	101 829	112 850	4 924	1	-	33 943	38 868	151 718	

Fonte: Elaboração do autor.

TABELA A4
Projeções das Matrículas Iniciais da Educação do Ensino Fundamental segundo Região, Estados e Municípios
1994/1997

Unidades da Federação	Censo			Projeções		Brasil
	1994	1995	1996	Estados	Municípios	
Brasil	27 572 735	28 822 099	29 389 809	18 788 152	11 128 198	29 916 350
Região Norte	2 526 415	2 578 948	2 656 320	1 767 283	945 458	2 712 741
Acre	113 437	113 916	115 563	81 282	38 860	120 142
Amapá	94 290	94 817	101 488	88 068	15 737	103 805
Amazonas	477 094	498 932	506 555	332 492	177 656	510 148
Pará	1 229 399	1 253 963	1 293 415	803 094	514 609	1 317 703
Rondônia	262 048	260 896	264 037	184 190	94 348	278 538
Roraima	55 890	57 284	58 661	58 148	2 234	60 382
Tocantins	294 257	299 140	316 601	220 009	102 014	322 023
Região Nordeste	8 305 460	8 718 073	9 094 428	4 236 225	5 054 012	9 290 237
Maranhão	1 183 564	1 183 564	1 217 191	439 810	815 074	1 254 884
Piauí	543 050	544 299	539 346	247 952	301 586	549 538
Ceará	1 077 130	1 105 225	1 333 829	532 363	816 737	1 349 100
Rio Grande do Norte	480 758	485 014	497 365	272 371	235 442	507 813
Paraíba	560 898	565 373	584 643	299 436	294 909	594 345
Pernambuco	1 422 124	1 427 210	1 470 512	732 319	763 473	1 495 792
Alagoas	425 003	456 453	470 566	167 200	309 700	476 900
Sergipe	340 895	340 934	353 635	199 491	162 475	361 966
Bahia	2 272 038	2 610 001	2 627 341	1 345 283	1 354 616	2 699 899
Região Sudeste	10 696 965	11 483 384	11 441 134	8 745 234	2 844 115	11 589 349
Minas Gerais	3 266 248	3 308 752	3 395 508	2 591 428	858 767	3 450 195
Espírito Santo	539 202	534 651	534 217	406 347	136 775	543 122
Rio de Janeiro	1 454 665	1 730 370	1 706 166	619 323	1 114 769	1 734 092
São Paulo	5 436 850	5 909 611	5 805 243	5 128 136	733 804	5 861 940
Região Sul	3 975 219	3 989 292	4 070 602	2 476 964	1 646 147	4 123 111
Paraná	1 623 158	1 623 158	1 639 674	881 925	765 703	1 647 628
Santa Catarina	839 342	844 459	872 193	628 313	260 022	888 335
Rio Grande do Sul	1 512 719	1 521 675	1 558 735	966 726	620 422	1 587 148
Região Centro-Oeste	2 068 676	2 052 402	2 127 325	1 562 446	638 466	2 200 912
Mato Grosso do Sul	388 881	381 923	386 736	242 696	159 015	401 711
Mato Grosso	446 977	461 194	458 006	315 599	164 202	479 801
Goiás	915 026	891 747	955 566	665 813	315 249	981 062
Distrito Federal	317 792	317 538	327 017	338 338	-	338 338

Fonte: MEC/INEP/SEEC.

Obs: Os dados para 1997 foram estimados pelo INEP/MEC e estão sujeitos a alterações pelo censo escolar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALÉM, A. C. D. *et alii*. *Cenário macroeconômico: 1997-2002*.- Brasília: BNDES, mai. 1997. (Texto para Discussão, n.56)
- BRASIL. *Constituição de 1988*.- Brasília: Câmara dos Deputados, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério: guia para sua operacionalização*.- São Paulo: FPFL/CEPAM, 1997. 36p.
- BRASIL. Ministério da Educação e Desporto/Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. *Plano Nacional de Educação: proposta do Executivo ao Congresso Nacional*.- Brasília: 1998.
- _____. *Informe estatístico - Brasil, regiões e unidades da Federação. Censo Escolar 1996*.- Brasília: 1997.
- _____. *Sinopse estatística - Educação fundamental. Censo educacional de 1994*.- Brasília: fev. 1996.
- _____. *Estimativas das matrículas iniciais, para o ensino fundamental por dependência administrativa - 1997 e 1998*.- Brasília: 1995.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Comissão Técnica Permanente do ICMS. *Boletim do ICMS e demais impostos estaduais*.- Brasília: dez. 1997.
- BRASIL. Ministério da Fazenda/Secretaria da Receita Federal. *Carga fiscal no Brasil - 1996*.- Brasília: 1997. mimeo
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento/Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos da União: exercício financeiro de 1998 - Projeto de Lei*.- Brasília: MPO/SOF, 1997. v.I
- BONELLI, R. Cenários macroeconômicos e ajuste fiscal: a economia brasileira - 1996-2005. *In: Prêmio STN de monografia/Secretaria do Tesouro Nacional*.- Brasília: ESAF, 1997.
- CASTRO, J. A. *A capacidade de gasto da União, estados e municípios: ano de 1995*.- Brasília: 1995. mimeo
- _____. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80*.- Campinas: 1997. Tese de Doutorado.
- CAVALCANTI, C. E. G.; Prado, S. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*.- Brasília: IPEA; São Paulo: FUNDAP, 1998. 165p.
- De NEGRI, B. *O fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*.- Brasília: INEP, 1997a.
-

- *O financiamento da educação no Brasil.*— Brasília: INEP, jan. 1997b. (Texto para Discussão)
- DRAIBE, S. M. *Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes.* “Projeto regional sobre as reformas de política para aumentar la efectividad del Estado em América latina y el Caribe” (HOL/90/S45).— Santiago/Chile: Cepal, ago. 1992.
- FERNANDES, M. A. *et alii.* *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal.*— Brasília: IPEA, fev. 1998 (Texto para Discussão, n.547)
- GERMANO, J. W. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985).*— São Paulo: Ed. Cortez, 1993, 297p.
- GIAMBIAGI, F.; PASTORIZA, F. *Modelo de consistência macroeconômica.*— Brasília: BNDES, Jan. 1997. (Texto para Discussão, n.52)
- GIAMBIAGI, F. *Cenários para as contas públicas: 1996/2002. Pesquisa e Planejamento Econômico,* Rio de Janeiro, IPEA, v.26, n.2, ago. 1996.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *O Brasil na virada do milênio: Trajetória de crescimento e desafios do desenvolvimento.*— Brasília: IPEA, 1997.
- KUME, H.; PIANI, G. *O ICMS sobre as exportações da perda fiscal do impacto sobre as vendas externas.*— Brasília: IPEA, Mar. 1997. (Texto para Discussão, n.465)
- MELLO, G. N. e SILVA, R. N. *Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições.* IESP/FUNDAP, jul. 1992. (TD/IESP, n.3)
- MELLO, V. G.; PEROBELLI, F.S.; PIANCASTELLI, M. *Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) – Redistribuição da carga tributária e elasticidades.*— Brasília: IPEA, dez. 1996. (Texto para Discussão, n.451)
- NEPP – Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Relatório sobre a situação social do país.*— Campinas: NEPP, 1988.
- OLIVEIRA, J. B. A. *et alii.* *Salário dos professores – Relatório apresentado ao Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (Consed).*— Brasília: 1997.
- PIANCASTELLI, M. e PEREIRA, F. *Gasto público federal: análise da despesa não-financeira.*— Brasília: IPEA, ago. 1995. (Texto para discussão, n.431)
- PIANCASTELLI, M. e PEROBELLI, F. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal.*— Brasília: IPEA, fev. 1996. (Texto para discussão, n.402)
- REZENDE, F. *Propostas de reforma do sistema tributário nacional.*— Brasília: IPEA. mai. 1996. (Texto para Discussão, n.420)
-

- _____. *A moderna tributação do consumo.*— Brasília: IPEA, 1993. (Texto para Discussão, n.303)
- SALM, L. M.; e FOGAÇA, A. Competitividade, educação e qualificação. *In: Estudo da competitividade da indústria brasileira.*— Campinas, 1993. (Nota Técnica)
- TOMICH, Frederico A.; MAGALHÃES, L. C. G.; GUEDES, E. M. *Desoneração do ICMS da cesta básica.*— Brasília, IPEA. mar. 1997. (Texto para Discussão, n.467)
- VARSANO, R. *A guerra fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde.*— Brasília: IPEA, jul. 1997. (Texto para Discussão nº 500)
- _____. *De ônus a bônus: política governamental e reformas fiscais na transformação do Estado brasileiro.*— Brasília: IPEA, mai. 1996. (Texto para Discussão, n.417)
-

PUBLICAÇÕES DO IPEA (TEXTOS)
1997/1998

TEXTO PARA DISCUSSÃO – TD

- Nº 452 “Flexibilidade do Mercado Trabalho Brasileiro: uma Avaliação Empírica”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, Rio de Janeiro, janeiro 1997, 46 p.
- Nº 453 “A Desigualdade da Pobreza: Estratégias Ocupacionais e Diferenciais por Gênero”, Ricardo Paes de Barros, Ana Flávia Machado, Rosane Silva Pinto de Mendonça, Rio de Janeiro, janeiro 1997, 40 p.
- Nº 454 “Bem-Estar, Pobreza e Desigualdade de Renda: Uma avaliação da Evolução Histórica e das Disparidades”, Ricardo Paes de Barros, Rosane Silva Pinto de Mendonça, Renata Pacheco Nogueira Duarte, Rio de Janeiro, janeiro 1997, 60 p.
- Nº 455 “A Cost-Benefit Analysis of Deforestation in the Brazilian Amazon”, Lykke E. Andersen, Rio de Janeiro, janeiro 1997, 44 p.
- Nº 456 “IPEADATA”, Eustáquio J. Reis, Márcia Pinto e Andrea Amancio, Rio de Janeiro, janeiro 1997, 40 p.
- Nº 457 “É Possível uma Política para o Setor Serviços?”, Hildete Pereira de Melo, Carlos Frederico Leão Rocha, Gleno Ferraz, Alberto Di Sabbato e Ruth Helena Dweck, Rio de Janeiro, janeiro 1997, 27 p.
- Nº 458 “As Agências Federais de Crédito e as Prioridades do Governo Central”, José Romeu de Vasconcelos, Brasília, janeiro 1997, 75 p.
- Nº 459 “Qualidade Total: Afinal, de que Estamos Falando?”, Lenita Maria Turchi, Brasília, fevereiro 1997, 38 p.
- Nº 460 “Desigualdades Regionais: Indicadores Socioeconômicos nos anos 90”, Lena Lavinias, Eduardo Henrique Garcia e Marcelo Rubens do Amaral, Rio de Janeiro, fevereiro 1997, 48 p.
- Nº 461 “Problemas da Gestão Ambiental na Vida Real: A experiência do Rio de Janeiro”, Sérgio Margulis e Paulo Pereira de Gusmão, Rio de Janeiro, fevereiro 1997, 27 p.
- Nº 462 “Quality Change in Brazilian Automobiles”, Renato Fonseca, Rio de Janeiro, fevereiro 1997, 49 p.
- Nº 463 “The Variance of Inflation and the Stability of the Demand for Money in Brazil: A Bayesian Approach”, Elcyon Caiado Rocha Lima e Ricardo Sandes Ehlers, Rio de Janeiro, março 1997, 33 p.
- Nº 464 “Análise de Intervenção via Estimação Clássica e Bayesiana de Fatores de Desconto: Uma Aplicação para o Índice da Produção Industrial no Brasil”, Elcyon Caiado Rocha Lima e Ricardo Sandes Ehlers, Rio de Janeiro, março 1997, 26 p.
- Nº 465 “O ICMS Sobre as Exportações Brasileiras: uma Estimativa da Perda Fiscal e do Impacto Sobre as Vendas Externas”, Honorio Kume e Guida Piani, Rio de Janeiro, março 1997, 30 p.
- Nº 466 “Desigualdades Regionais e Retomada no Crescimento num Quadro de Integração Econômica”, Lena Lavinias, Eduardo Henrique Garcia e Marcelo Rubens do Amaral, Rio de Janeiro, março 1997, 37 p.
- Nº 467 “Desoneração do ICMS da Cesta Básica”, Frederico Andrade Tomich, Luis Carlos G. de Magalhães e Eduardo Malheiros Guedes, Brasília, março 1997, 39 p.
-

-
- Nº 468 "Emprego no Brasil nos Anos 90", Lauro Ramos e José Guilherme Almeida Reis, Rio de Janeiro, março 1997, 36 p.
- Nº 469 "Estimação de Equações de Exportação e Importação para o Brasil — 1955/95", Alexandre Samy de Castro e outros, Rio de Janeiro, março 1997, 61 p.
- Nº 470 "Comércio e Meio Ambiente no MERCOSUL: algumas considerações preliminares", Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez, Rio de Janeiro, março 1997, 26 p.
- Nº 471 "Notas Sobre Políticas de Emprego", Carlos Alberto Ramos, Brasília, abril 1997, 37 p.
- Nº 472 "Perfil da Saúde no Brasil", André Cezar Medici, Brasília, abril 1997, 189 p.
- Nº 473 "Modernização Produtiva e Relações de Trabalho: Perspectivas de Políticas públicas", Edgard Luiz Gutierrez Alves, Fábio Veras Soares, Brunu Marcus Ferreira Amorim e George Henrique de Moura Cunha, Brasília, abril 1997, 37 p.
- Nº 474 "Impactos das Multinacionais na Reestruturação da Indústria: Uma Proposta Metodológica", João Alberto De Negri, Brasília, maio 1997, 45 p.
- Nº 475 "Desemprego Regional no Brasil: Uma Abordagem Empírica", Carlos Henrique Corseuil, Gustavo Gonzaga e João Victor Issler, Rio de Janeiro, abril 1997, 33 p.
- Nº 476 "O Setor de Bens de Eletrônicos de Consumo no Brasil: Uma Análise de seu Desempenho Recente e Perspectivas de Evolução Futura", Robson R. Gonçalves, Rio de Janeiro, abril 1997, 28 p.
- Nº 477 "Previdência Rural: Relatório de Avaliação Socioeconômica", Guilherme C. Delgado, Brasília, maio 1997, 66 p.
- Nº 478 "A Estrutura do Desemprego no Brasil", Ricardo Paes de Barros e outros, Rio de Janeiro, maio 1997, 31 p.
- Nº 479 "Instrumentos Econômicos para o Controle Ambiental do Ar e da Água: Uma Resenha da Experiência Internacional", Francisco Eduardo Mendes e Ronaldo Seroa da Motta, Rio de Janeiro, maio 1997, 66 p.
- Nº 480 "Os Fundos de Pensão como Geradores de Poupança Interna", Francisco Pereira, Rogério Boueri Miranda e Marly Matias Silva, Brasília, maio 1997, 56 p.
- Nº 481 "A Sustentabilidade de Déficits em Conta Corrente", Alexis Maka, Brasília, maio 1997, 25 p.
- Nº 482 "Um Guia para Modelos de Valor Presente", José W. Rossi, Rio de Janeiro, maio 1997, 37 p.
- Nº 483 "Desenvolvimento e Política Regional na União Européia", Gustavo Maia Gomes, Brasília, maio 1997, 119 p.
- Nº 484 "Desigualdades Setoriais e Crescimento do PIB no Nordeste: Uma Análise do Período 1970/1995", Aristides Monteiro Neto, Brasília, maio 1997, 32 p.
- Nº 485 "O Papel dos Fundos Parafiscais no Fomento FGTS e FAT", Maurício Mota Saboya Pinheiro, Brasília, junho 1997, 37 p.
- Nº 486 "Implantação a Gestão da Qualidade em Hospitais: A Experiência da Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre — RS", Antonio Carlos da R. Xavier, Fábio Ferreira Batista, Fátima Marra e Rose Mary Juliano Longo, Brasília, junho 1997, 39 p.
-

-
- Nº 487 "Um Novo Paradigma de Gestão ou Mais Um Programa de Qualidade? A Experiência do Hospital das Clínicas de Porto Alegre (HCPA)", Antonio Carlos da R. Xavier e Fábio Ferreira Batista, Brasília, junho 1997, 47 p.
- Nº 488 "Poupança Privada e Sistema Financeiro: Possibilidades e Limitações", José Coelho Matos Filho e José Osvaldo Cândido Jr., Brasília, junho 1997, 37 p.
- Nº 489 "Elasticidade Renda e Preço da Demanda Residencial de Energia Elétrica no Brasil", Thompson A. Andrade e Waldir J. A. Lobão, Rio de Janeiro, junho 1997, 20 p.
- Nº 490 "Valoração de Recursos Naturais como Instrumento de Análise da Expansão da Fronteira Agrícola na Amazônia", Carlos Eduardo Frickmann Young e José Ricardo Brun Fausto, Rio de Janeiro, junho 1997, 27 p.
- Nº 491 "The Demand and Supply of Money under High Inflation: Brazil 1974/94", Octávio A. F. Tourinho, Rio de Janeiro, junho 1997, 22 p.
- Nº 492 "Políticas Industriais Descentralizadas: as Experiências Europeias e as Iniciativas Subnacionais no Brasil", Adriana Fernandes de Brito e Regis Bonelli, Rio de Janeiro, junho 1997, 36 p.
- Nº 493 "A Solvência da Dívida: Testes para o Brasil", José W. Rossi, Rio de Janeiro, julho 1997, 55 p.
- Nº 494 "Mercosul: Integração Regional e o Comércio de Produtos Agrícolas", Maria Beatriz de Albuquerque David e Marcelo José Braga Nonnenberg, Rio de Janeiro, julho 1997, 95 p.
- Nº 495 "A Participação Privada no Investimento em Infra-Estrutura e o Papel do *Project Finance*", Waldery Rodrigues Júnior, Brasília, julho 1997, 50 p.
- Nº 496 "Poupança Externa e o Financiamento do Desenvolvimento", Marcela Meirelles Aurélio, Brasília, julho 1997, 45 p.
- Nº 497 "Emprego e Ocupação: Algumas Evidências da Evolução do Mercado de Trabalho por Gênero na Grande São Paulo — 1988/1995", Edgard Luiz Gutierrez Alves, Brunu Marcus Ferreira Amorim e George Henrique de Moura Cunha, Brasília, julho 1997, 26 p.
- Nº 498 "Abertura Comercial, Financiamento das Importações e o Impacto sobre o Setor Agrícola", Gervásio Castro de Rezende, Marcelo José Braga Nonnenberg e Mariano Cesar Marques, Rio de Janeiro, julho 1997, 24 p.
- Nº 499 "Uma Avaliação Empírica do Grau de Flexibilidade Alocativa do Mercado de Trabalho Brasileiro", Ricardo Paes de Barros, Luiz Eduardo Miranda Cruz, Miguel Nathan Foguel e Rosane S. P. de Mendonça, Rio de Janeiro, julho 1997 20 p.
- Nº 500 "A Guerra Fiscal do ICMS: Quem Ganha e Quem Perde", Ricardo Varsano, Rio de Janeiro, julho 1997, 13 p.
- Nº 501 "A Interpenetração entre os Mercados de Frangos e Bovinos: Uma Aplicação da Metodologia Var-Estrutural", Elcyon Caiado Rocha Lima, Rio de Janeiro, julho 1997, 22 p.
- Nº 502 "Crescimento e Produtividade da Agricultura Brasileira", José Garcia Gasques e Júnia Cristina P. R. da Conceição, Brasília, julho 1997, 20 p.
- Nº 503 "Rotatividade e Instituições: Benefícios ao Trabalhador Desligado Incentivam os Afastamentos?", Carlos Alberto Ramos e Francisco Galvão Carneiro, Brasília, agosto 1997, 44 p.
-

-
- Nº 504 "Produtividade na Indústria Brasileira — Questões Metodológicas e Análise Empírica", João Saboia e Paulo Gonzaga M. de Carvalho, Brasília, agosto 1997, 44 p.
- Nº 505 "O Impacto Econômico da AIDS/HIV no Brasil", André Nunes, Brasília, agosto 1997, 21 p.
- Nº 506 "Disponibilidade Cambial e Especificação da Função de Demanda de Importações para o Brasil", Marco Flávio C. Resende, Brasília, agosto 1997, 38 p.
- Nº 507 "A Infra-Estrutura e o Processo de Negociação da ALCA", Pedro da Motta Veiga, Brasília, agosto 1997, 38 p.
- Nº 508 "Reforma da Previdência", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Mônica Guerra Ferreira, Rio de Janeiro, agosto 1997, 75 p.
- Nº 509 "Desafios Ambientais da Economia Brasileira", Ronaldo Seroa da Motta, Rio de Janeiro, agosto 1997, 23 p.
- Nº 510 "Efeitos do MERCOSUL no Brasil: uma Visão Setorial e Locacional do Comércio", Constantino Cronemberger Mendes, Brasília, agosto 1997, 43 p.
- Nº 511 "Sistemas Públicos de Emprego: a Experiência de Três Países da OCDE (Espanha, EUA e Alemanha)", Carlos Alberto Ramos, Brasília, setembro 1997, 23 p.
- Nº 512 "Transformações no Padrão Etário da Mortalidade Brasileira em 1979—1994 e o seu Impacto na Força de Trabalho", Ana Amélia Camarano, Kaizô Iwakami Beltrão, Herton Ellery Araújo e Marly Santos Pinto, Brasília, setembro 1997, 31 p.
- Nº 513 "Deforestation, Development, and Government Policy in the Brazilian Amazon: an Econometric Analysis", Lykke E. Andersen, Eutáquio J. Reis, Rio de Janeiro, setembro 1997, 24 p.
- Nº 514 "Aspectos da Demanda por Unidades Habitacionais nas Regiões Metropolitanas — 1995/2000", Robson R. Gonçalves, Rio de Janeiro, setembro 1997, 25 p.
- Nº 515 "Competitividade e Produtividade das Algodoeiras e das Fiações no Sul-Sudeste do Brasil", Brasília, setembro 1997, 67 p.
- Nº 516 "Três Modelos Teóricos para a Previdência Social", Rogério Boueri Miranda, Brasília, setembro 1997, 52 p.
- Nº 517 "A Organização Mundial de Comércio", João Paulo G. Leal, Brasília, setembro 1997, 69 p.
- Nº 518 "Perfil Regional e Estadual da Execução da Despesa Orçamentária da União — 1995", Antonio Carlos F. Galvão, Maria Lelia O. F. Rodriguez e Nelson Fernando Zackseski, Brasília, setembro 1997, 82 p.
- Nº 519 "A Globalização e o Papel das Políticas de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico", Helena Maria Lastres, Brasília, outubro, 53 p.
- Nº 520 "Estratégias de Combate à Inflação: Âncora Cambial *Versus* Âncora Monetária", Alexis Maka, Brasília, outubro, 29 p.
- Nº 521 "Impactos para o Brasil de um Acordo de Livre Comércio com a Venezuela", Edson P. Guimarães e Antonio José Alves Jr, Brasília, outubro 1997, 79 p.
- Nº 522 "Composição do Crescimento dos Serviços na Economia Brasileira: Uma Análise da Matriz Insumo-Produto — 1985/92", Frederico Rocha, Rio de Janeiro, outubro 1997, 18 p.
-

-
- Nº 523 "The Post 1990 Brazilian Trade Liberalization and the Performance of Large Manufacturing Firms: Productivity, Market Share and Profits", Donald A. Hay, Rio de Janeiro, outubro 1997, 36 p.
- Nº 524 "Alíquota Equânimes para um Sistema de Seguridade Social", Francisco Eduardo Barreto de Oliveira, Kaizô Iwakami Beltrão e Leandro Vicente Fernandes Maniero, Rio de Janeiro, outubro 1997, 73 p.
- Nº 525 "Investimentos em Educação e Desenvolvimento Econômico", Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, novembro 1997, 8 p.
- Nº 526 "Perspectivas para o Mercado de Trabalho Brasileiro ao Longo da Próxima Década", Ricardo Paes de Barros, Miguel Fogel e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, novembro 1997, 29 p.
- Nº 527 "As Políticas Industrial e de Comércio Exterior no Brasil: Rumos e Indefinições", Regis Bonelli, Pedro da Mota Veiga e Adriana Fernandes de Brito, Rio de Janeiro, novembro 1997, 73 p.
- Nº 528 "Impactos do Crescimento Econômico e de Reduções no Grau de Desigualdade sobre a Pobreza", Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, novembro de 1997, 17 p.
- Nº 529 "Uma Avaliação da População-Alvo do Programa Curumim", Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, novembro 1997, 47 p.
- Nº 530 "A Dimensão Urbana do Desenvolvimento Econômico-Espacial Brasileiro", Diana Meirelles da Motta, Charles Curt Mueller e Marcelo de Oliveira Torres, Brasília, dezembro 1997, 32 p.
- Nº 531 "Gastos Governamentais Voltados para a Melhoria da Produtividade e Competitividade da Agricultura", Carlos Monteiro Villa Verde, Brasília, dezembro 1997, 30 p.
- Nº 532 "Privatização e Desempenho Econômico: Teoria e Evidência Empírica", Edilberto Carlos Pontes Lima, Brasília, dezembro 1997, 38 p.
- Nº 533 Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia (1960/1995)", Gustavo Maia Gomes e José Raimundo Vergolino, Brasília, dezembro 1997, 104 p.
- Nº 534 "Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza", Lena Lavinias e Ricardo Varsano, Rio de Janeiro, dezembro 1997, 37 p.
- Nº 535 "Basic Issues in Reforming Social Security Systems", Francisco Eduardo de Oliveira, Rio de Janeiro, dezembro 1997, 28 p.
- Nº 536 "Tendência Evolutiva e Características da Pobreza no Rio de Janeiro", Sonia Rocha, Rio de Janeiro, dezembro 1997, 18 p.
- Nº 537 "Long-Run Determinants of the Real Exchange Rate: Brazil — 1947/95", Antonio Fiorenco e Ajax R. B. Moreira, Rio de Janeiro, dezembro 1997, 21 p.
- Nº 538 "Competitividade de Grãos e de Cadeias Seleccionadas do *Agribusiness*", José Garcia Gasques, Carlos Monteiro Villa Verde, Frederico Andrade Tomich, João Alberto De Negri, Luís Carlos G. de Magalhães e Ricardo Pereira Soares, Brasília, janeiro 1998, 162 p.
- Nº 539 "State-Level Pension Reform: the Case of Rio Grande do Sul", William McGreevey, Francisco Eduardo Barreto de Oliveira e Kaizô Iwakami Beltrão, Rio de Janeiro, janeiro 1998, 22 p.
-

-
- Nº 540 "Para Onde Vai a Estrutura Industrial Brasileira?", Regis Bonelli e Robson R. Gonçalves, Rio de Janeiro, janeiro 1998, 51 p.
- Nº 541 "Medidas Antidumping, Anti-Subsídios e de Salvaguardas: Experiência Recente e Perspectivas no Mercosul", Guida Piani, Rio de Janeiro, janeiro 1998, 23 p.
- Nº 542 "Uma Avaliação do Impacto do Programa Curumim sobre o Desempenho Escolar", Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça e Marcelo Soares, Rio de Janeiro, fevereiro 1998, 26 p.
- Nº 543 "Um Modelo Econométrico da Conta Corrente do Governo no Brasil — 1951/95", Beatriz C. Muriel Hernández, Rio de Janeiro, fevereiro 1998, 32 p.
- Nº 544 "A Capacidade de Absorção de Mão-de-Obra da Economia do Rio de Janeiro", Ricardo Paes de Barros, Daniela Ribeiro da Costa, Miguel Foguel e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, fevereiro 1998, 23 p.
- Nº 545 "As Exportações Brasileiras no Período 1977/96: Desempenho e Determinantes", Marco Antônio F. H. Cavalcanti e Fernando José Ribeiro, Rio de Janeiro, fevereiro 1998, 46 p.
- Nº 546 "Programas Federais de Apoio aos Pequenos Investimentos: Justificativas, Características e Balanço Preliminar", Carlos Alberto Ramos, Brasília, fevereiro de 1998, 25 p.
- Nº 547 "Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal" Maria Alice da Cunha Fernandes, Margarida Maria Sousa de Oliveira, Denise C. Correa da Rocha, Nyedja da Silva Marinho e José Aparecido Carlos Ribeiro, Brasília, fevereiro 1998, 68 p.
- Nº 548 "Situação Social e Demográfica dos Beneficiários da Reforma Agrária: um Atlas", Maria Beatriz de Albuquerque David, Philippe Waniez e Violette Brustlein, Rio de Janeiro, março 1998, 38 p.
- Nº 549 "O Setor Serviços no Brasil: Uma Visão Global — 1985/95", Hildete Pereira de Melo, Frederico Rocha, Galeno Ferraz, Alberto Di Sabbato e Ruth Dwech, Rio de Janeiro, março 1998, 43 p.
- Nº 550 "A Equidade nas Negociações Internacionais entre Países Desenvolvidos e em Desenvolvimento para a Redução dos Gases de Efeito Estufa: Principais Critérios e Implicações", Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez, Rio de Janeiro, março 1998, 16 p.
- Nº 551 "Industrial Policy in Brasil a Framework", Donald Hay, Rio de Janeiro, março 1998, 19 p.
- Nº 552 "Rising Wages and Declining Employment: the Brazilian Manufacturing Sector in the 90s", Marcos Chamon, Rio de Janeiro, março 1998, 19 p.
- Nº 553 "On Statistical Mapping of Poverty: Social Reality, Concepts and Measurement", Sonia Rocha, Rio de Janeiro, março 1998, 10 p.
- Nº 554 "O Recente Desempenho das Cidades Médias no Crescimento Populacional Urbano Brasileiro", Thompson Almeida Andrade e Rodrigo Valente Serra, Rio de Janeiro, março 1998, 27 p.
- Nº 555 "Análise de Dois Programas Estaduais de Implantação da Gestão da Qualidade Total: PROQUALI e PQAP", Fábio Ferreira Batista, Brasília, abril 1998, 37 p.
- Nº 556 "Utilização de Critérios Econômicos para a Valorização da Água no Brasil", Ronaldo Seroa da Motta, Rio de Janeiro, abril 1998, 80 p.
- Nº 557 "Ganhos de Produtividade e de Eficiência: Novos Resultados para a Economia Brasileira", Regis Bonelli e Renato Fonseca, Rio de Janeiro, abril 1998, 43 p.
-

-
- Nº 558 "Elasticidade-Renda e Elasticidade-Preço da Demanda de Automóveis no Brasil", João Alberto De Negri, Brasília, abril 1998, 22 p.
- Nº 559 "O Déficit Habitacional Brasileiro: Um Mapeamento por Unidades da Federação e por Níveis de Renda Domiciliar", Robson R. Gonçalves, Rio de Janeiro, abril 1998, 24 p.
- Nº 560 "Serviços Privados de Vigilância e Guarda no Brasil: um Estudo a Partir de Informações da PNAD — 1985/95", Leonarda Musumeci, Rio de Janeiro, maio 1998, 71 p.
- Nº 561 "Sobre o Funcionamento dos Fundos Garantidos", Sandro Canesso de Andrade, Rio de Janeiro, maio 1998, 17 p.
- Nº 562 "Rede Básica de Transportes da Amazônia", José Alex Sant'Anna, Brasília, junho 1998, 86 p.
- Nº 563 "Estimativas do Valor da Produção Industrial e Elaboração de Coeficientes de Exportações e Importação da Indústria Brasileira (1985/96)", Lia Haguenaer, Ricardo Markwald e Henry Pourchet, Brasília, julho de 1998, 78 p.
- Nº 564 "Uma Avaliação dos Efeitos do Salário-Mínimo sobre o Mercado de Trabalho no Brasil", Miguel Nathan Foguel, Rio de Janeiro, junho 1998, 26 p.
- Nº 565 "O Serviço Doméstico Remunerado no Brasil: de Criadas a Trabalhadoras", Hildete Pereira de Melo, Rio de Janeiro, junho 1998, 29 p.
- Nº 566 "O Impacto de Três Inovações Institucionais na Educação Brasileira", Ricardo Paes de Barros e Rosane Mendonça, Rio de Janeiro, junho 1998 61 p.
- Nº 567 "Desigualdade Regional e Pobreza no Brasil: A Evolução — 1981/95", Sonia Rocha, Rio de Janeiro, junho 1998, 21 p.
- Nº 568 "Sistema Público de Emprego: Objetivos, Eficiência e Eficácia (Notas sobre os países da OCDE e o Brasil)", Carlos Alberto Ramos e Paulo Springer de Freitas, Brasília, julho de 1998, 39 p.
- Nº 569 "As Estratégias dos Grandes Grupos Industriais Brasileiros nos Anos 90", Regis Bonelli, Rio de Janeiro, Julho 1998, 49 p.
- Nº 570 "Estimating Timber Depreciation in the Brazilian Amazon", Ronaldo Seroa da Motta, Claudio Ferraz, Rio de Janeiro, julho 1998, 21 p.
- Nº 571 "Abertura Comercial, *Mark Ups* Setoriais Domésticos e Rentabilidade Relativa das Exportações", Thiago Pereira e Alexandre Carvalho, Brasília, julho de 1998, 58 p.
- Nº 572 "Estoque de Riqueza e a Poupança do Setor Privado no Brasil — 1970/95", Lucilene Morandi, Rio de Janeiro, junho de 1998, 22 p.
- Nº 573 "Reflexões Sobre os Mecanismos de Universalização do Acesso Disponíveis para o Setor de Telecomunicações no Brasil", Eduardo Sampaio Fiuza, Marcelo Cortes Neri, Rio de Janeiro, julho 1998, 64 p.
- Nº 574 "Evolução da Competitividade da Produção Manufatureira no Brasil", Regis Bonelli, Renato Fonseca, Rio de Janeiro, julho 1998, 18 p.
- Nº 575 "An Adaptive Resampling Scheme for Cycle Estimation", Alexandra Mello Schmidt, Dani Gamerman, Ajax R. B. Moreira, Rio de Janeiro, julho 1998, 26 p.
- Nº 576 "O Papel do Estado na Pesquisa Agrícola no Brasil", Regis Bonelli e Elisa de Paula Pessôa, Rio de Janeiro, julho de 1998, 40 p.
-

-
- Nº 577 "Relações de Curto e Longo Prazo entre as Poupanças Interna e Externa Brasileiras", Adolfo Sachsida e Marcelo Abi-Romia Caetano, Brasília, agosto de 1998, 24 p.
- Nº 578 "Competitividade e Crescimento das Exportações Brasileiras", Marcelo José Nonnenberg, Rio de Janeiro, agosto 1998, 77 p.
- Nº 579 "Os impactos das Políticas Monetária e Cambial no Brasil Pós-Plano Real", Ajax Reynaldo Bello Moreira, Antonio Fiorencio e Elcyon Caiado Rocha Lima, Rio de Janeiro, agosto 1998, 25 p.
- Nº 580 "Desenvolvimento Sustentável no Mercosul: A proposta de um marco regulatório", Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez, Rio de Janeiro, agosto 1998, 15 p.
- Nº 581 "Credibilidade da Política Cambial e as Operações Cambiais", Katia Maria Carlos Rocha e Ajax R. Bello Moreira, Rio de Janeiro, Agosto 1998, 20 p.
- Nº 582 "Programas de Renda Mínima Linhas Gerais de uma Metodologia de Avaliação a Partir da Experiência Pioneira do Paranoá no Distrito Federal, João Sabóia e Sonia Rocha, Rio de Janeiro, agosto de 1998, 37 p.
- Nº 583 "Uma Análise da Carga Tributária do Brasil", Ricardo Varsano, Elisa de Paula Pessoa, Napoleão Luiz Costa da Silva, José Roberto Rodrigues Afonso, Erika Amorim Araújo e Julio Cesar Macil Raimundo, Rio de Janeiro, agosto de 1998, 55 p.
- Nº 584 "A Note on Foreign Direct Investment (IDI) and Industrial Competitiveness in Brazil" Regis Bonelli, Riode Janeiro, agosto de 1998, 29 p.
- Nº 585 "Efeitos Regionais do Mercosul: uma Análise Diferencial Estrutural para o Período 1990/95", Honorio Kume e guida Piani, Rio de Janeiro, agosto de 1998, 27 p.
- Nº 586 "Quantificação das Deseconomias do Transporte Urbano: Uma Resenha das Experiências Internacionais", Eduardo de Alcântara Vasconcellos e Iêda Maria de Oliveira Lima, Brasília, agosto de 1998, 48 p.
- Nº 587 "Gratuidade do SUS: Controvérsia em Torno do Co-Pagamento", Solon Magalhães Vianna, Sérgio Francisco Piola e Carlos Octávio Ocklé Reis, Brasília, setembro 1998, 49 p.
- Nº 588 "Fundos de Poupança Compulsória e Financiamento da Economia 1990/1997", Maurício Mota Saboya Pinheiro, Brasília, setembro 1998, 28 p.
- Nº 589 "Poupança Doméstica no Brasil: Evolução Recente e Perspectivas", José Oswaldo Cândido Júnior, Brasília, setembro 1998, 36 p.
- Nº 590 "A Política Industrial em uma Perspectiva de Longo Prazo", Robson R. Gonçalves, Rio de Janeiro, setembro 1998, 29 p.
- Nº 591 "Acessibilidade Alimentar e Estabilização Econômica no Brasil nos Anos 90", Lena Lavinias, Rio de Janeiro, setembro 1998, 19 p.
- Nº 592 "Crescimento Econômico nas Cidades Médias Brasileiras", Thompson A. Andrade, Rodrigo V. Serra, Rio de Janeiro, setembro 1998, 24 p.
- Nº 593 "Modelos de Gerações Superpostas com Muitas Gerações: Algoritmo de Solução", Roberto de Goes Ellery Junior e Rogério Boueri Miranda, Brasília, outubro 1994, 24 p.
- Nº 594 "Adoção Tecnológica e Subdesenvolvimento", Roberto de Goes Ellery Junior, Brasília, outubro 1998, 26 p.
- Nº 595 "Homens x Mulheres: Substitutos ou Complementares no Mercado de Trabalho?", Adolfo Sachida e Paulo Roberto Loureiro, Brasília, outubro de 1998, 16 p.
-

-
- Nº 596 "Programas de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras", Lena Lavinias, Rio de Janeiro, outubro de 1998, 37 p.
- Nº 597 "Intermediação de Poupança para Investimento no Setor Produtivo", Rogério Boueri Miranda, Waldery Rodrigues Júnior e Marly Matias Silva, Brasília, outubro de 1998, 32 p.
- Nº 598 "Gasto Social das Três esferas de governo — 1995", Maria Alice da Cunha Fernandes, Denise C. Correa da Rocha, Margarida Maria Sousa de Oliveira, José Aparecido Carlos Ribeiro e Luseni Maria Cordeiro de Aquino, Brasília, outubro de 1998, 59 p.
- Nº 599 "O Mercado Privado de Serviços de Saúde no Brasil: Panorama Atual e Tendências da Assistência Médica Suplementar", Célia Almeida, Brasília, novembro de 1998, 81 p.
- Nº 600 "Desempenho do Setor de Serviços Brasileiro no Mercado Internacional", Maria Helena Horta, Carlos Frederico de Souza, Sérgio da Cruz Waddington, Rio de Janeiro, novembro de 1998, 47 p.
- Nº 601 "Os Serviços de Limpeza e Conservação no Brasil", Galeno Ferraz, Frederico Rocha, Rio de Janeiro, novembro de 1998, 21 p.
- Nº 602 "A Sustentabilidade do Endividamento Externo Brasileiro", Alexandre Samy de Castro, Marco Antônio F. H. Cavalcanti, Eustáquio J. Reis, Fábio Giambiagi, Rio de Janeiro, novembro de 1998, 33 p.
- Nº 603 "As Atividades Produtoras de *Software* no Brasil", Frederico Rocha, Rio de Janeiro, novembro de 1998, 22 p.
- Nº 604 "O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu Impacto no Financiamento do Ensino Fundamental", Jorge Abrahão de Castro, Brasília, novembro de 1998, 46 p.
-