

# Relações Entre Estados e Municípios: Um Elo Esquecido no Financiamento Educacional \*

Cândido Alberto Gomes

## Diálogo de Surdos?

A distribuição das competências em educação no Brasil é no mínimo curiosa. Uma visão dos dados estatísticos dá a impressão de

que todos os governos fazem de tudo um pouco. Desse modo, a **tabela 1** se refere aos últimos dados disponíveis para todas as esferas de governo, isto é, 1989, o primeiro ano da vigência da nova Carta Magna e da reforma tributária progressiva que descentralizou as receitas. A distribuição das matrículas mostra que a educação pré-escolar e o ensino fundamental e médio são divididos entre os Estados e os Municípios, tendo, ainda, a participação do Governo Federal no ensino técnico. O ensino superior tem a presença de todos, embora a menor parte caiba aos Municípios. Como um todo, os Estados são responsáveis pelo maior quantitativo de matrículas. Todavia, como a União se responsabiliza por modalidades de ensino de alto custo, esta e os Estados se equilibraram no que tange à divisão de despesas na função educação e cultura. Os Municípios, dedicados sobretudo à educação pré-escolar e ao ensino

fundamental regular, de menor custo, ficaram com a parcela minoritária. O cotejo com a distribuição do total das despesas públicas indica que o percentual das despesas educacionais dos governos subnacionais é sistematicamente maior que a sua participação no total da despesa pública. Isso confirma a tendência, registrada de 1985 a 1990, de os serviços educacionais se transferirem do governo central para os estados e municípios (cf. *Mussi, Ohana e Guedes, 1992*), num processo consistente e gradativo de descentralização, sem um tratamento de choque, por exemplo, à Argentina.

*Cândido Alberto Gomes*

*Assessor Legislativo do Senado Federal; Professor Titular das Faculdades Integradas da Católica de Brasília.*

Por sua vez, a **tabela 2** apresenta o resultado da di-

visão das despesas nos programas orçamentários ensino fundamental, médio e superior pela matrícula inicial desses graus de ensino regular. É claro que estes programas não representam a totalidade dos dispêndios naqueles graus de ensino, não se obtendo a despesa média por aluno/ano. Ademais, as quantias incluem transferências intergovernamentais, não sendo aplicadas nos estabelecimentos de ensino pelos níveis de governo em que são contabilizadas. Entretanto, trata-se de **uma interessante aproximação**, pela qual observamos

(\*) Versão modificada de trabalho apresentado na Conferência Nacional de Educação para Todos, Brasília, agosto de 1994, e patrocinado pela UNESCO e pelo MEC.

**TABELA 1**  
**Despesa Total em Educação e Cultura e Matrícula Inicial**  
**por Grau de Ensino e Nível de Governo**  
**1989 (em %)**

	DESPESA		MATRÍCULA INICIAL				
	TOTAL	ED. E CULTURA	TOTAL	ED. PRÉ-ESCOLAR	ENS. FUNDAMENTAL	ENSINO MÉDIO	ENSINO SUPERIOR
UNIÃO	74.2	43.3	2.0	0.9	0.6	4.0	54.0
ESTADOS	19.3	43.2	64.4	36.6	65.3	89.7	33.1
MUNICÍPIOS	6.5	13.5	33.6	62.5	34.1	6.3	12.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fonte dos dados originais: CIP/MEC

**TABELA 2**  
**Quociente da Despesa nos Programas Ensino Fundamental, Médio e Superior pela**  
**Matrícula Inicial por Nível de Governo**  
**1989 (em US\$)**

	ENS. FUNDAMENTAL*	ENSINO MÉDIO	ENSINO SUPERIOR
UNIÃO	-	6.365	11.785
ESTADOS E DF	248	293	6.904
MUNICÍPIOS	210	662	144

Fonte dos dados originais: CIP/MEC. Cotação oficial do dólar (Conjuntura Econômica).

\* Inclui despesas e matrícula da educação pré-escolar.

que: 1) os valores mais altos cabem ao ensino técnico e superior na área federal; 2) a cifra relativa ao ensino superior estadual é pouco superior ao do ensino médio federal; 3) a média do ensino fundamental dos Municípios é inferior à média dos Estados, conforme a expectativa; 4) em contraste, a média do ensino médio municipal é aparentemente superior ao dobro da média estadual, o que sugere investigação sobre este aspecto preocupante.

Em meio a estes contrastes, uma das questões negligenciadas durante a última década foi a falta de articulação no planejamento entre Estados e Municípios. A duplicação de esforços por falta de uma política integrada de

mapeamento escolar tem levado a considerável desperdício. Como resultado, estabeleceu-se uma perversa divisão de trabalho, pela qual as piores escolas tendem a atender às clientelas mais pobres, com as escolas municipais recebendo sobretudo as populações rurais (Mello e Souza, 1993). O dever de compensar as disparidades regionais era (e é, na Constituição vigente) atribuído sempre ao MEC, que, a partir de 1984, passou a destinar aos Municípios pelo menos 25 por cento da quota-federal do salário educação, em geral num relacionamento direto, sem articulação satisfatória com os Estados. Entretanto, a Constituição estatui que compete ao Município manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-esco-

lar e de ensino fundamental (art. 30, VI). A descentralização da receita tributária, promovida pela nova ordem constitucional, que concedeu mais recursos aos Estados e Municípios, foi em grande parte neutralizada pela crise fiscal, pela inflação e pelas práticas clientelistas de distribuição de recursos.

Assim, apesar de exceções, em geral a proporção de recursos repassados pelos Estados aos Municípios é pouco significativa. No caso de Minas Gerais, por exemplo, foi detectado que o planejamento estadual ignorava a realidade local no sentido de ver não um grande número de redes escolares, equivalente ao número de Municípios, mas um só sistema estadual e um sistema municipal. Daí resulta o desentrosamento, ao passo que, por outro lado, fatores político-partidários, ao invés de critérios de equidade, tendiam a nortear a distribuição de recursos estaduais aos Municípios. Com a falta de informações técnicas, prevalecia a "síndrome do saco sem fundo", segundo a qual sempre existem carências na educação, independente do Município, sendo, portanto, justificada em princípio qualquer alocação de verba (Brooke e Medina, 1988). Além de os recursos estaduais para transferências aos Municípios serem míngua e mal alocados, a crise fiscal, que se aprofundou nos anos 80 e 90, levou os Estados a se ocuparem de administrar a sua própria crise. Como escapatória, tenderam a descarregar parte de suas tarefas nos Municípios, usando prefeituras para a construção de escolas estaduais, para repartirem os custos de funcionamento de escolas, para assumirem

papel maior na expansão de vagas e para receberem escolas antes estaduais, sobretudo de primeira a quarta série e de áreas rurais, agravando o panorama da inequidade (Mello e Souza, 1993).

## Algumas Alternativas para Solução

A palavra mágica na administração pública de vários continentes é a descentralização. Na época das "vacas gordas", os recursos eram em geral centralizados. Chegado o período das "vacas magras", com um certo matiz maquiavélico, a periferia é encarregada de administrar a escassez, para que governos centrais e regionais diminuam seus déficits. Conquanto não se possa generalizar, é o que tem acontecido em algumas partes do mundo. Na Argentina, por exemplo, um dispositivo legal transferiu sem verbas as escolas federais para os governos regionais e locais, numa postura próxima ao *salve-se quem puder*.

Embora na moda, a descentralização requer cautela, que, como caldo de galinha, não faz mal a ninguém. Conforme o contexto, ela pode levar o ensino a depender ainda mais de oligarquias e da política clientelista, diminuindo o já modesto grau de equidade. Já faz parte da literatura internacional a lição do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) no Brasil: não se deve descentralizar serviços sem comprovada capacidade do governo subnacional, sob pena de piorá-los (cf. Winkler, 1994).

ABORDAGENS	ALTERNATIVAS	CARACTERIZAÇÃO
<b>Equalização de Despesas</b> (Ex: Canadá, Chile, EUA).	Dotação mínima por aluno	Com base nos insumos necessários, calcula-se a dotação mínima por aluno. Os governos central e regional podem complementar as despesas dos governos locais incapazes de cobri-las.
<b>Equalização de Recursos</b> (Ex: Reino Unido).	Percentual de equilíbrio <hr/> Contrapartida variável	As transferências estão inversamente relacionadas à capacidade fiscal local. <hr/> A transferência ao governo local varia diretamente com o financiamento local, sendo a contrapartida fiscal.
<b>Equalização de Recursos e Despesas.</b>	Percentual de equilíbrio com obrigatoriedade de despesas	O mesmo do segundo caso, sendo que os governos locais devem despendere um mínimo por aluno.

Ressalvando este aspecto - que descentralização e municipalização não são panacéias - uma gama de experiências concretas aponta para a variedade de alternativas a fim de alcançar basicamente maior eficiência e equidade no ensino fundamental. O quadro da página anterior reúne algumas delas (cf. *Winkler, 1994*).

Em comum estas alternativas se baseiam em fórmulas claras e públicas, opondo-se aos critérios clientelistas, erráticos e herméticos para o público contribuinte. A primeira modalidade toma como base padrões mínimos ou básicos de qualidade da educação, a partir dos insumos necessários (instalações, equipamentos, materiais, professores, pessoal não docente etc. (*Xavier, Amaral Sobrinho e Plank, 1992*). Como exemplo, os governos estaduais dos Estados Unidos fixaram, nos anos 40, dotações mínimas por aluno para democratizar a educação. Mas, como cada distrito podia despender tantos recursos quantos conseguisse, as disparidades se tornaram gritantes. Decisões judiciais encaminharam os Estados a estabelecerem mínimos e tetos por aluno, mas com resultados pouco satisfatórios (*Brooke, 1992*).

O Chile, por sua vez, criou no "antigo regime" - e manteve no governo democrático - um sistema legal de subvenção por aluno às escolas municipais, que cobre cerca de 90 por cento dos custos (*Gomes, 1992*). Como o nível desta subvenção é alto, alcançou-se, apesar dos percalços, grau relativamente elevado de equidade. No entanto, os municípios com maior capacidade fiscal tendem a alcançar despesa por aluno mais alta. Por outro lado, o incentivo à matrícula e à frequência escolar é efetivo.

Na equalização de recursos, o governo central faz transferências aos governos locais para dar suporte à sua receita, freqüentemente com base num percentual de equilíbrio ou numa contrapartida variável, sempre levando em conta a capacidade fiscal local. O cálculo leva em conta o custo do ensino, de modo que possa haver um serviço aproximadamente igual em todo o país. No Reino Unido as autoridades locais apresentam seus orçamen-

tos e a complementação é estabelecida por meio de negociação e definição da política do governo central a respeito dos níveis ideais das despesas dos governos locais. Considerando as necessidades especiais, verifica-se se o governo central precisa conceder auxílio e de quanto (*Brooke, 1992*).

A terceira alternativa, que é hipotética, associa as duas formas de equalização. *Winkler (1994)* testou-a numa simulação com dados do Chile e concluiu que a subvenção ótima seria esta, ao conjugar o percentual de equilíbrio baseado em fórmula pública com o padrão mínimo de despesa, incluindo ponderação para a população em idade escolar de famílias consideradas pobres.

O Brasil se tem inclinado pela adoção de padrões mínimos de alocação por aluno, que, inclusive, constam dos Projetos de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No projeto de Lei da Câmara n° 101/93 aparece como princípio geral, enquanto no Projeto de Lei do Senado n° 67/92 surge como norma básica de política, integrada a um conjunto de medidas nos campos do financiamento, formação de educadores, avaliação etc.

No entanto, é justa a ponderação de *Brooke (1992)* quando aponta dois riscos para a alternativa de equalização das despesas: de um lado, o estabelecimento de um padrão "ideal", acima das possibilidades locais, provavelmente será esquecido; de outro lado, se o padrão é fixado com base nos recursos imediatamente disponíveis, congela uma situação insatisfatória. Com efeito, *Verhine e Plank (1994)* constataram que os determinantes da despesa por aluno no ensino fundamental não foram as medidas de riqueza dos Municípios ou as transferências de recursos, mas, sim, o grau de urbanização e o esforço de arrecadação de receita própria. Isso quer dizer que a quantidade de recursos disponíveis não era indicadora de interesse na educação. Por outro lado, *Brooke (1992)* não notou em Minas Gerais relação clara entre suficiência nas transferências do Estado e grau de produtividade da educação nos Municípios. Havia governos locais que conseguiam bons resultados com poucos recursos e outros que ob-

tenham resultados ruins com recursos acima da média. Tudo isso nos encaminha para a última alternativa, que combina as abordagens de equalização de despesas e de recursos, atendendo melhor às demandas de equidade e eficiência.

## Realidade ou Delírio?

Se faltam a cada esfera de governo verbas para sustentar seus próprios serviços, como podemos propor a criação ou ampliação de transferências? Efetivamente, conforme Cecilia Meireles, escolhamos ou isto ou aquilo. Ou estamos satisfeitos e nada fazemos ou não estamos e tratamos de mudar. Ou contemplamos os ovos intocados e passamos fome ou os quebramos e fazemos o omelete. Só não é possível manter os ovos e fazer o omelete ou reclamar da situação e, ao mesmo tempo, conservá-la.

Para alcançar até 2005 os objetivos da Conferência Educação para Todos de *Jomtien*, *Colclough* e *Lewin (1993)* estimam que o Brasil precisará da espantosa quantia adicional de 44,652 bilhões de dólares, de longe a maior dentre todos os países do mundo, dadas a nossa população e a espantosa taxa de repetência. É política e financeiramente pouco viável que consigamos tal fortuna, mas, se realizadas reformas para economia de custos, tal previsão, segundo os mesmos autores, cai para 8,848 bilhões de dólares. Ora, quebrar os ovos e fazer o omelete implica, entre outras medidas, utilizar melhor os recursos, cortando a dispendiosa máquina administrativa da educação, poupando sobretudo despesas de pessoal não docente, remanejando pessoal e assegurando aquele mínimo dedicado a equipamentos e materiais de ensino, que fazem diferença para o rendimento escolar.

*Brooke (1992)* propôs que se somassem todos os recursos constitucionalmente reservados para o ensino nas esferas municipal e estadual e se verificasse quanto este total representa como despesa mínima por aluno. Deve-se considerar o que o Estado já oferece aos Municípios, sob a forma de escolas e professores estaduais, uma transferência. Assim,

o Município passaria a ser o locus do planejamento, vendo-se integradamente as redes municipais e estadual e assumindo o Estado um papel de coordenação e suplência. Levando em conta os padrões mínimos e os disponíveis, os Municípios poderiam precisar de maiores transferências estaduais, manter-se na mesma situação ou assumir cota de matrícula maior. A viabilidade política é difícil, porém é preciso optar entre a situação atual e a que outros países atingiram depois de equacionarem seus problemas educacionais. Ou ficamos como pobrezinhos ou garantimos trabalhadores e cidadãos qualificados para romper a barreira da miséria.

De qualquer forma, algumas lições devem ser enfatizadas:

\* Se há descentralização, é preciso haver mecanismos para elevar a equidade, caso contrário esta piorará muito.

\* A administração da escassez exige esforços coordenados, com a integração das três esferas de governo, a partir da mesa de negociações. Se não há dinheiro para transferências intergovernamentais, pode-se pelo menos entrosar esforços para que as redes estaduais e municipais atendam melhor aos contribuintes que as pagam. Isto depende menos de dinheiro que de vontade.

\* A descentralização exige que governos centrais e regionais se reestruturem e se qualifiquem para as funções coordenadora e de assistência técnica e financeira. Descentralizar não é desmantelar esferas de governo para se obter um corpo sem cabeça.

\* Os objetivos das políticas devem ser claros, avaliáveis e a prestação de contas fácil e rápida, com a participação dos cidadãos ao nível local. Merecem atenção experiências como as comissões assessoras de escola do México e El Salvador e as comissões comunitárias das clínicas do Panamá (cf. *Pescador, 1994; Winkler, 1994*).

\* As fórmulas de alocação de recursos devem ser públicas, simples e transparentes.

\* O esforço fiscal e a produtividade locais devem ser valorizados nas transferên-

cias como forma de evitar a substituição de recursos e/ou o alívio da carga tributária local e, ainda, o desperdício do acréscimo de verbas.

\* Além de alocação segundo fórmulas, pode haver competição de projetos, com várias opções de insumos mínimos para diferentes situações escolares. Os diversos insumos deveriam combinar-se entre si (sem o que não assegurariam padrões mínimos de oportunidades educacionais), com base em contrapartidas dos governos concorrentes (cf. *Gomes, 1992*).

\* Embora os insumos sejam muito importantes para países pobres, eles correm o risco de ir por água abaixo se não se modificar a caixa preta da sala de aula. O melhor caminho para o fracasso é manter o modelo frontal (cf. *Schiefelbein, 1994*), em que o professor fala, desgasta-se em falar várias vezes por dia a mesma coisa, os alunos devem escutar em relativo silêncio, o currículo é fragmentado como uma cômoda cheia de gavetas, a educação se reduz à transmissão de conteúdos e a avaliação não passa da medida tosa dos conhecimentos devolvidos pelo discente ao professor. Com isso, consegue-se, ao mesmo tempo, exaurir o docente, torturar o aluno e negar a natureza do conhecimento interdisciplinar, tornando-o, à beira do século XXI, um pacote de dados mal-ajambrado.

## **Um Cobertor Curto: O Salário-Educação**

Cumprido, neste contexto, observar o papel do salário-educação. É notório que, apesar do seu alto valor redistributivo, ele continua a ser um cobertor curto para corrigir iniqüidades. Pior ainda, além das frustradas tentativas de elevar a sua alíquota, existem pressões no sentido de reduzir os encargos em geral sobre os salários e facilitar o emprego. Como a Constituição hoje se distancia da Carta de 1946 e legislação decorrente, que fundamentava o salário-educação no dever de as empresas proverem o ensino primário gratuito aos seus servidores e aos filhos destes, é preciso resolver a difícil questão de evitar

que o salário-educação incida sobre a folha de pagamentos.

Entretanto, no escopo deste trabalho cabe ressaltar que o salário-educação, além de ter normas claras de alocação de suas receitas, deve ser parte de uma política nacional mais ampla de promover a eficiência e a equidade. É interessante notar que, em face do processo de descentralização em curso, ambos os mencionados Projetos de LDB também aumentam a participação dos governos sub-nacionais na sua receita, criando, inclusive, a quota municipal. O mesmo prevê outros Projetos, no caso da presente legislatura. Alguns equívocos destes últimos são o crédito daquela quota conforme a arrecadação do respectivo Município e a redução a um valor ínfimo do valor reservado ao MEC. No primeiro caso, sabe-se que, em muitos Municípios, a receita é ínfima e é grande a demanda de ensino fundamental, o que inverteria o seu caráter redistributivo. Neste caso, se poderiam utilizar critérios como a receita estadual e a demanda de escolarização de cada Município.

No último caso, se não se deve cogitar de uma recentralização, também não se deve esquecer das responsabilidades constitucionais do Governo Federal ante um país já apelidado de Belíndia. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra.

## RESUMO

*Constatam-se agudas disparidades da despesa educacional entre Municípios do mesmo Estado no Brasil. Além da confusão de atributos e superposição de funções, os Estados têm tido escasso ou nulo papel equalizador no que tange a estas desigualdades. Como alternativas, propõe-se que a alocação de recursos se baseie preferentemente em critérios para a equalização de despesas e recursos. A manutenção dos atuais critérios e a desatenção às experiências dos países que equacionaram seus problemas educacionais impedirá o Brasil de romper a barreira da miséria. Sugerem-se, entre outras medidas, qualificações dos governos central e estaduais para a sua função coordenadora e a valorização do esforço fiscal e produtividade locais. Quanto ao salário-educação, apesar de sua notória escassez para compensar as desigualdades regionais, a descentralização dos seus recursos deve reservar ao governo federal um montante adequado às suas responsabilidades constitucionais de assistência técnica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.*

### Referências Bibliográficas

- BROOKE, Nigel.** A equalização de recursos para o ensino de 1º grau nos Estados. In: GOMES, Cândido Alberto, AMARAL SOBRINHO, José (Org). *Qualidade, eficiência, e equidade na educação*. Brasília, D.F.: IPEA, 1992. p. 99-122. (Série IPEA, 136)
- BROOKE, Nigel, MEDINA, Anamaria.** *Alocação geográfica de recursos para o ensino de 1º grau: uma proposta para os estados*. Brasília, D.F.: CENDEC/IPEA, 1988.
- COLCLOUGH, Christopher, LEWIN, Keith.** *Educating all the children: strategies for primary schooling in the South*. Oxford: Clarendon, 1993.
- GOMES, Cândido Alberto.** Financiamento e descentralização da educação no Cone Sul e na Península Ibérica. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, D.F., n.8, p. 67-92, dez. 1992.
- GOMES, Cândido Alberto.** Financiamento e equidade. In: —, AMARAL SOBRINHO, José. *Qualidade, eficiência, e equidade na educação*. Brasília, D.F.: IPEA, 1992. p. 47-70. (Série IPEA, 136)
- MELLO E SOUZA, Alberto.** Crise de Estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, D.F., n.10, p. 01-32, dez. 1993.

- MUSSI, Carlos Henrique Fialho, OHANA, Eduardo Filipe, GUEDES, José Rildo de Medeiros.** *Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil 1985-1990.* Rio de Janeiro: IPEA, 1992. 46 f. (Texto para discussão, n. 249)
- PESCADOR, José de A.** La descentralización educacional al nivel local: proyecto principal de educación en América Latina y el Caribe. *Boletín*, n. 33, p. 30-40, abr. 1994.
- SCHIEFELBEIN, Ernesto.** Estratégias para elevar la calidad de la educación. *La Educación*, Washington, D.C., a. 38, n.117, p. 1-18, jan./abr. 1994.
- VERHINE, Roberto, PLANK, David.** *Níveis e determinantes do empenho do financiamento local em favor da educação: um estudo de 115 Municípios da Bahia.* Brasília, D.F.: Sociedade Brasileira de Educação Comparada/Faculdades Integradas da Católica de Brasília, 1994. Trabalho apresentado no Seminário Administrando a Escassez em Educação.
- WINKLER, Donald R.** *Administración de transferencias intergubernamentales: descentralización fiscal en América Latina.* Washington, D.C.: Banco Mundial, 1994.
- XAVIER, Antônio C. R., MARQUES, Antonio Emílio S.** Quanto custa um aluno nas escolas que os brasileiros freqüentam. Brasília, D.F.: IPEA, 1987.
- XAVIER, Antônio C. R., AMARAL SOBRINHO, José, PLANK, David N.** Os padrões mínimos de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, Cândido Alberto, AMARAL SOBRINHO, José (Org). *Qualidade, eficiência e equidade na educação.* Brasília, D.F.: IPEA, 1992., p. 71-98.