

Relatório No. 24413-BR

# Brasil

## Educação Municipal no Brasil

Recursos, Incentivos e Resultados

(Em Dois Volumes) Volume I: Relatório de Políticas

**Versão Original: Dezembro de 2002**

**Tradução: Janeiro de 2003**

Departamento de Desenvolvimento Humano

Brasil: Unidade de Gerenciamento do País

Região da América Latina e do Caribe



**Documento do Banco Mundial**

---

## **Equivalência Cambial**

Unidade Monetária: Real (R\$)

R\$ 0,90 = US\$ 1º Maio 1995

R\$ 1,00 = US\$ 1º Maio 1996

R\$ 1,07 = US\$ 1º Maio 1997

R\$ 1,15 = US\$ 1º Maio 1998

R\$ 1,68 = US\$ 1º Maio 1999

R\$ 1,83 = US\$ 1º Maio 2000

R\$ 2,30 = US\$ 1º Maio 2001

R\$ 2,35 = US\$ 1º Março 2002

## **Ano Fiscal**

1º de Janeiro – 31 de Dezembro

Vice-Presidente: David de Ferranti

Diretor do País: Vinod Thomas

Diretor Setorial: Ana-Maria Arriagada

Economista Principal: Joachim von Amsberg

Líder da Equipe: Suhas D. Parandekar

## Agradecimentos

Este relatório foi preparado por uma equipe formada por Suhas D. Parandekar (Líder da Equipe, LCSHE), Emanuela di Gropello (Economista de Desenvolvimento Humano, LCSHE) e William Dillinger (Especialista em Gerenciamento do Setor Público, ECSPE). O relatório foi escrito sob a supervisão geral de Vinod Thomas (Diretor, LCC5C – Unidade de Gerenciamento do Brasil), Joachim von Amsberg (Economista Principal, LCC5C) e Indermit Gill (Economista Principal, LCSHD). Os revisores externos foram Shanta Devarajan (Economista Chefe, HDNVP), Elizabeth King (Economista Principal, DECRG) e Peter Moock (Economista Principal, EASHD). Claudia Willemsens Kastrup e Maria Paula Savanti ajudaram com as pesquisas, Veronica Yolanda Jarrin foi a assistente administrativa, e Fabiana Rezende Imperatriz deu assistência em Brasília.

O time deve seus agradecimentos a muitas pessoas no Governo e na comunidade de pesquisas tanto do Brasil quanto da equipe de Desenvolvimento Humano do Banco Mundial para o Brasil. Dados, diretrizes e conselhos valiosos foram dados pelos seguintes indivíduos: **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**: Mônica Messenberg Guimarães, Maurício Antônio do Amaral Carvalho e Vinícius de Lara; **Secretaria de Educação Fundamental (SEF)**: Ulysses Cidade Semeghini e Valentina Pereira Buainain; **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**: Jorge Abrahão de Castro e José Aparecido; **União Nacional de Secretários Municipais de Educação (UNDIME)**: Francisco Potiguara; **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)**: João Batista Gomes Neto, Carlos Eduardo Moreno Sampaio e Liliane Brant; **Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP)**: Vera Cabral Costa, Mônica Maia Bonel Maluf, Fernando Ortega e Eduardo Fagnani; **Fundação Joaquim Nabuco**: Osmil Galindo, Ivone Aquino de Medeiros e Paulo Ferraz Guimarães; **Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE)**: Romualdo Portela de Oliveira; **Faculdade de Economia, Universidade de São Paulo**: Prof. José Alfonso Mazzon; **Faculdade de Economia, Universidade Estadual de Campinas**: Rinaldo Fonseca; **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD – Escritório de Brasília**: Maristela Marques. Nossos agradecimentos também são devidos às diversas pessoas das Secretarias Estaduais e Municipais de Educação que dispuseram de seu tempo para nos ajudar. Além das pessoas do Banco Mundial já citadas acima, conselho e apoio nos foram dados por membros da **Equipe do Brasil** e da **Equipe Regional de Desenvolvimento Humano**: Alberto Rodriguez, Andréa Guedes, Dorte Verner, Madalena dos Santos (Líder do Setor de Desenvolvimento Humano), Marito Garcia (Gerente Setorial) Robin Horn e Ricardo Silveira.

Este relatório foi preparado em consulta com o Ministério da Educação do Brasil. As opiniões aqui expressas são unicamente as do Banco Mundial. Espera-se que futuras versões do relatório se beneficiem de seminários feitos no Brasil com a participação de pesquisadores e de autoridades do governo.

## **Abreviaturas e Siglas**

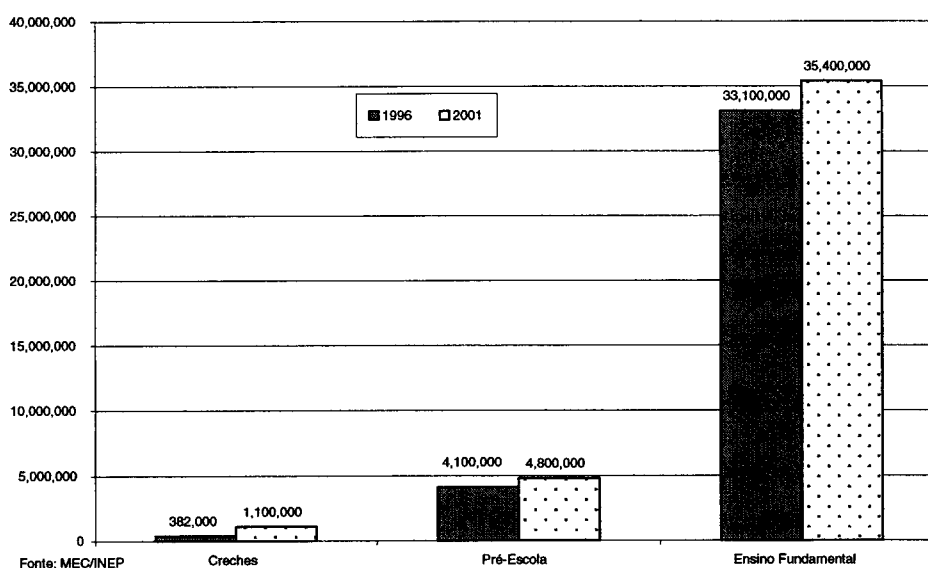
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Universidade de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPEX	Fundo de Exportação
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDESCOLA	Fundo de Fortalecimento da Escola
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Ex	Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e de Direitos a eles Relativos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LC 87	Lei Complementar #87/86 - trata dos recursos relativos à desoneração de exportações de produtos primários
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PMAT	Programa de Modernização da Administração Fiscal e da Gestão dos Setores Sociais Básicos
PNAFEM	Programa de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
SE	Salário Educação
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado do Rio de Janeiro

## **1. Recursos, Incentivos e Resultados**

- 1.1 Os recursos públicos atuam através de uma estrutura de incentivos para o seu uso, a fim de maximizar os resultados na provisão de serviços públicos.** Este documento é o primeiro volume de um relatório de dois volumes que trata do uso dos recursos públicos nos serviços de educação dos municípios brasileiros. Este volume é um relatório de políticas que apresenta as principais descobertas e as conclusões a elas relacionadas. O volume dois é um relatório de pesquisas que detalha a análise que levou às principais descobertas. Esta primeira seção apresenta uma visão geral do relatório. As seções subsequentes tratam dos recursos, incentivos e resultados, e a seção final apresenta as conclusões. Um anexo a este relatório apresenta um breve panorama do contexto institucional do financiamento da educação nos municípios brasileiros. As recomendações de políticas são baseadas na avaliação empírica de fatos conhecidos relacionados aos três temas escolhidos para este relatório. Iniciamos a discussão com uma descrição do cenário dos recursos voltados à educação pública no Brasil.
- 1.2 Houve aumentos substanciais nos gastos públicos com educação no Brasil.** Os gastos com educação, considerando-se todos os níveis de governo no Brasil, aumentaram no período de 1995 a 2000 de 4,2% a 5,6% do PIB. Como o Brasil é a décima maior economia do mundo, com um PIB de aproximadamente US\$ 600 bilhões no ano 2000, o aumento nos gastos com educação é substancial tanto em termos relativos quanto em termos absolutos.
- 1.3 O período de 1996 a 1998 presenciou a introdução de medidas abrangentes de reforma nas políticas educacionais.** Um longo debate de políticas, baseado nas lições tiradas da experiência desde a adoção da nova Constituição em 1988, levou à formulação de uma nova lei nacional de educação e a medidas associadas que formam a estrutura das políticas de educação no Brasil. A *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* (LDB), aprovada em 1996, versa sobre os papéis e responsabilidades dos diversos níveis de governo quanto à provisão de serviços de educação. Ao Governo Federal coube o papel principal na formulação da política nacional e na garantia da qualidade e equidade. Seguindo a nova LDB, foram estabelecidos padrões para o currículo escolar e para a qualificação dos professores. O INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais ficou responsável pela criação e produção de estatísticas educacionais e pela avaliação dos alunos. Aos governos estaduais e municipais coube a responsabilidade conjunta pela provisão do ensino fundamental (1ª a 8ª série). Coube ainda aos governos municipais a educação pré-escolar e aos governos estaduais o ensino médio.
- 1.4 As reformas políticas incluíram a introdução de um mecanismo simples que liga recursos a matrículas. Este mecanismo criou um poderoso incentivo para uma melhoria quantitativa na provisão de serviços educacionais.** Uma parcela substancial dos recursos públicos para os níveis subnacionais começou a

ser distribuída desde 1998 com base na matrícula, sob o mecanismo de financiamento chamado de *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (FUNDEF). Os governos estaduais e municipais são obrigados a contribuir com uma certa proporção de suas receitas para o fundo do FUNDEF em cada estado. Os recursos são então distribuídos para o estado e para cada um dos governos municipais daquele estado com base no número de alunos matriculados no ensino fundamental. Como cada governo subnacional contribui para o FUNDEF, mas recebe do fundo apenas na extensão em que tenha alunos matriculados, a nova legislação criou um incentivo para os governos subnacionais matricularem tantos alunos no ensino fundamental quanto possível. A matrícula cresceu entre 1996 e 2001 conforme mostrado no Gráfico 1.1 abaixo:

Gráfico 1.1: Aumento no Número de Matrículas no Brasil 1996-2001



- 1.5 **O aumento da matrícula no ensino fundamental mostra que o Brasil fez um progresso rápido e significativo rumo às metas do Educação para Todos (EFA).** A taxa líquida de matrícula no ensino fundamental passou de 89% para 96% de 1996 a 2001. A matrícula na pré-escola também aumentou, mas permanece ainda em aproximadamente 60% da população na faixa etária correspondente (4 a 6 anos).
- 1.6 **Os municípios agora possuem um papel maior na provisão de serviços de educação.** Os municípios em geral são mais receptivos às necessidades educacionais da população local, mas ainda permanecem grandes disparidades no seu desempenho. Os governos municipais foram responsáveis por 34% das matrículas no ensino fundamental em 1996, e por 54% em 2001. Espera-se que a provisão municipal de serviços públicos leve a melhorias na qualidade, dado que os municípios recebem uma maior cobrança da população local, embora eles também possam ser mais suscetíveis a deficiências no

gerenciamento e na capacidade institucional. No caso particular da educação nos municípios brasileiros, o estudo avalia que, em média, os benefícios da descentralização superam as desvantagens. Entretanto, ainda há uma grande variação no desempenho municipal, com municípios em contextos quase idênticos exibindo grandes diferenças na efetividade e eficiência no uso dos recursos públicos para a educação.

- 1.7 **Futuras intervenções políticas deveriam basear-se nas experiências positivas prévias dos municípios.** Alguns municípios se saíram bem melhor que outros no uso dos recursos adicionais recebidos. Os municípios com melhor desempenho investiram adequadamente na melhoria e racionalização da infraestrutura escolar, instituíram serviços de transporte para as crianças, melhoraram o nível dos professores e lhes deram um maior apoio administrativo e pedagógico. Tais medidas levaram a uma melhoria no aprendizado e no bem estar das crianças. Ao mesmo tempo, ainda existem municípios sem uma política educacional coerente, onde o sistema educacional permanece altamente politizado e clientelista e onde o ensino é deficiente. É imperativo trazer os municípios que estão atrasados para o nível dos municípios que venceram com sucesso as mesmas dificuldades para chegar a um sistema melhor. Um modelo baseado na identificação de ‘desviadores positivos’ de comportamento que foi usado internacionalmente em uma grande variedade de casos (vide quadro) poderia ser aplicado aos sistemas municipais de educação. Em realidade, há evidências bem documentadas de sucesso no Brasil de uma abordagem que toma uma visão mais dinâmica da descentralização. Tal abordagem põe um alto valor na importância do estabelecimento de um sistema de troca de informações entre as entidades subnacionais e as organizações comunitárias. Os exemplos incluem as atividades das ‘zonas prioritárias de ação’ que formam parte do programa FUNDESCOLA, e uma gama de programas nos setores de saúde e educação no Estado do Ceará.

### **Política Pública Efetiva: A abordagem do 'Desvio Positivo'**

A abordagem do 'desvio positivo' pertence a uma literatura nova, mas que está crescendo rapidamente, que examina as organizações como sistemas vivos (ver *"Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier"*, de Robert Axelrod e Michael D. Cohen, The Free Press, New York, 1999). A abordagem tem sua origem no campo de programas de nutrição em países em desenvolvimento, mas seu uso espalhou-se por outros setores sociais e para o mundo dos negócios. Os usos no setor educação incluíram programas de pré-escola em Burma e de educação de meninas no Egito.

O 'desvio positivo' refere-se ao fato comumente observado de que alguns indivíduos/entidades perante situações orçamentárias similares obtém resultados superiores sem ter acesso a recursos adicionais. Ao invés de utilizar especialistas externos para diagnosticar a causa destas diferenças e então aplicar possíveis soluções em ampla escala, são usados aqueles que tiveram um desempenho superior, ou 'desviadores positivos', como agentes para gerar uma dinâmica de mudança comportamental.

O uso original da abordagem foi em um pequeno programa de nutrição feito em três aldeias do Vietnã em 1990. Pesquisadores da Universidade de Tufts fizeram uma pesquisa antropométrica das crianças para identificar aquelas que tinham um melhor 'condicionamento nutricional' – usando como indicadores as relações altura/idade e peso/idade das crianças. Os pesquisadores então exploraram de perto a dieta destas crianças e descobriram que suas mães estavam suplementando a tradicional dieta baseada no arroz com camarões de água doce e caranguejos, facilmente encontrados, e também com folhas de batata doce que são ricas em proteínas. Além disso, as crianças estavam sendo alimentadas com uma maior frequência. As mães destas crianças tornaram-se agentes de mudança em um programa completamente local para encorajar outras mães da aldeia a seguir práticas similares. A desnutrição foi reduzida de forma dramática nas três aldeias – quando o programa foi ampliado, ao invés de utilizar soluções sancionadas em nível central, as comunidades estabeleceram suas próprias descobertas de desvio positivo.

Fonte: *"Surfing the edge of chaos: The laws of nature and the new laws of business"*, de Richard T. Pascale, Mark Millemann e Linda Gioja, Crown Business, New York 2000.

- 1.8 **Esta seção introdutória apresentou duas descobertas importantes** – o fato de que reformas recentes criaram um forte incentivo para o aumento das matrículas nos municípios brasileiros, e a observação de que os municípios em geral têm feito um bom uso dos recursos públicos adicionais que recebem. Conclui-se que esforços deveriam ser feitos para se construir com base no sucesso das reformas anteriores, estendendo os resultados de municípios de sucesso para aqueles que ainda não têm um bom desempenho. Agora partimos para uma discussão mais completa do primeiro dos três temas deste relatório – a disponibilidade de recursos públicos para educação.



## **2. Recursos**

- 2.1 **Houve um grande aumento na disponibilidade de recursos para o setor educação no Brasil.** Os gastos públicos com educação no Brasil têm crescido progressivamente nos últimos anos, passando de 4,2% do PIB em 1995 para 5,6% no ano 2000. Ao mesmo tempo, o peso dos diferentes níveis de governo mudou, com os governos municipais agora sendo responsáveis por aproximadamente 38% das despesas, comparado a 27% em 1995. Os municípios como um todo gastaram aproximadamente R\$ 24 bilhões com educação no ano 2000, quase o dobro do que eles gastaram, em termos reais, em 1995.
- 2.2 **Os aumentos nos recursos municipais derivam-se principalmente de uma redistribuição de recursos dos estados para os municípios.** O mecanismo do FUNDEF leva à redistribuição apenas dentro do estado, e não dos estados mais ricos para os mais pobres. Entretanto, as correntes de receita têm sido suficientemente variadas dentro de um estado, de forma que a eliminação da variação de disponibilidade de recursos dentro do estado levou a uma melhoria geral na equidade de recursos educacionais para sistemas educacionais subnacionais.
- 2.3 **Os governos dos estados do Nordeste e do Rio de Janeiro são responsáveis por uma grande parcela das transferências redistributivas.** Um número relativamente pequeno de governos estaduais responde por uma grande parte da redistribuição de recursos, embora exista alguma redistribuição de municípios ricos para os menos favorecidos. O Governo do Estado do Rio de Janeiro responde sozinho por quase um quarto das transferências do estado para os municípios, e os nove estados do Nordeste juntos respondem pela metade da redistribuição do FUNDEF. É importante notar esta relação dado que ela fornece uma explicação econômica e política da relutância por parte de alguns governos estaduais em partilhar ainda mais recursos com os municípios.
- 2.4 **Os programas federais tiveram um papel direto no aumento dos recursos municipais para a educação.** A redistribuição dos governos estaduais induzida pelo FUNDEF não foi o único fenômeno que afetou a disponibilidade de recursos municipais devido às reformas recentes. O Governo Federal também teve um papel importante: primeiro, através de sua política de estabelecimento de padrões para o currículo educacional e para a qualificação de professores e, segundo, através dos gastos do governo federal com educação. Um elemento crítico dos gastos federais tem sido os quase 152 milhões de reais gastos com estatísticas da educação e com atividades de pesquisa. A distribuição de recursos públicos com base em critérios objetivos não teria sido possível sem estes recursos para uma coleta precisa de dados, que fornece uma importante lição para outros países que buscam seguir o exemplo do Brasil. Três programas federais também influenciaram a educação municipal de maneira fundamental: um bilhão de Reais gastos pelo governo federal para um programa de merenda

escolar que repassa dinheiro para estados e municípios; o programa federal de distribuição de livros didáticos, que garante a disponibilidade de material para todos os alunos da rede municipal e estadual; e programas de transferência de renda financiados pelo Governo Federal que transferem por ano aproximadamente meio bilhão de Reais para que as famílias pobres encorajem seus filhos a irem para a escola.

- 2.5 Os programas federais e alguns programas estaduais também tiveram um papel indireto em ajudar no rendimento dos recursos municipais.** Um programa federal que tem sido útil para os municípios, além da transferência de recursos federais, é o *Fundescola*, Fundo de Fortalecimento da Escola, que teve início em 1998 e está atualmente em sua terceira fase. O *Fundescola* iniciou um modelo de padrões operacionais mínimos para escolas, que é apoiado através de assistência técnica e financeira para que as escolas desenvolvam planos para melhoria da qualidade da educação. O programa *Fundescola* desenvolveu o conceito de microrregiões de municípios que trabalham em conjunto com o governo estadual e o governo federal. A fase atual do programa visa a integração de modelos de melhoria, testados em escolas selecionadas de um município, para todas as escolas municipais. Alguns governos estaduais investiram em programas que trabalham junto com os municípios em algumas áreas como recrutamento de professores (Ceará), melhoria da escola (Bahia) e testagem de alunos (Pernambuco). O Banco Mundial tem estado envolvido no financiamento de alguns dos programas federais e estaduais, incluindo o *Fundescola*.
- 2.6 Os municípios que receberam recursos adicionais do FUNDEF mantiveram suas próprias contribuições para as despesas com educação.** A realocação de recursos leva à possibilidade de os municípios reduzirem suas próprias despesas quando eles recebem recursos adicionais oriundos de transferências. As oportunidades para tais reduções têm sido pequenas porque os municípios têm enfrentado necessidades crescentes de gastos com a educação pré-escolar, que não se beneficia dos recursos do FUNDEF. A educação pré-escolar sofreu um recuo temporário visto que os estados cessaram suas despesas neste nível educacional, conforme estabelece a emenda constitucional de 1996 que estabeleceu o mecanismo do FUNDEF. Entretanto, os municípios têm desde então recuperado a redução nas matrículas do estado, levando a um aumento na cobertura para a pré-escola. Dada a estreita relação da pré-escola com a participação da força de trabalho feminina e a disponibilidade de renda familiar para a pré-escola, a questão dos recursos para este nível educacional continua a merecer uma grande atenção política.

### **3. Incentivos**

- 3.1 **A ligação dos recursos ao número de alunos forneceu um incentivo claro e forte aos governos municipais e estaduais para que matriculem mais alunos. Este incentivo levou a um aumento na municipalização do ensino fundamental.** O crescimento no número de matrículas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil aconteceu quando as crianças que não estavam freqüentando a escola foram trazidas para o sistema educacional. Dado que uma grande proporção das crianças excluídas encontrava-se nas áreas rurais, tradicionalmente servidas pelos sistemas municipais, a parcela municipal das matrículas cresceu na região Nordeste. Na região sudeste, particularmente no Estado de São Paulo, os incentivos do FUNDEF induziram os municípios a estabelecer ou fortalecer seus sistemas educacionais dado que a inexistência de sistemas municipais implicava em uma menor receita para estes municípios. Para o Brasil como um todo, os sistemas municipais que respondiam por 34% da matrícula em estabelecimentos públicos de ensino fundamental em 1996 passaram a responder por 54% da matrícula em 2001, e a matrícula nos estabelecimentos públicos de pré-escola é agora predominantemente municipal.
- 3.2 **A alocação das despesas municipais com educação e os conseqüentes resultados apontam para os benefícios da descentralização no gerenciamento municipal de recursos.** O efeito das recentes reformas tem sido aumentar o papel dos municípios. Os sistemas municipais de educação têm agora mais alunos e mais recursos à sua disposição. A transferência de recursos para um nível local levou a decisões sobre a alocação de despesas que parecem responder melhor às necessidades educacionais. Na área das despesas de capital, vimos que os municípios investiram criteriosamente na construção de salas de aula para acomodar mais alunos. Há uma correlação positiva entre o tamanho das salas de aula em 1996 e a subseqüente construção que reduziu o problema das salas de aula lotadas. Os municípios têm menos despesas com pessoal em comparação com os estados (55% e 63%, respectivamente) e podem gastar mais em despesas recorrentes não referentes a pessoal, como transporte. De maneira histórica, os municípios pagavam salários mais baixos aos professores em comparação com a maioria dos estados, mas estas diferenças salariais diminuíram. Uma das maiores vantagens dos municípios está na área de pessoal administrativo – enquanto que o sistema estadual tem tipicamente uma maior burocracia do pessoal administrativo, que não necessariamente dá um maior apoio às escolas, o pessoal administrativo das secretarias municipais de educação tem um contato mais próximo com as escolas, pois eles podem visitá-las com maior freqüência e estão, portanto, melhor conectados. Isto foi provado através de visitas de campo qualitativas feitas para este estudo e também pelas visitas de supervisão feitas por funcionários do Banco Mundial no Nordeste. Esta descoberta é ainda confirmada pela evidência quantitativa comparando-se os gastos administrativos municipais e estaduais, conforme mostrado no seguinte painel de dois gráficos:

Gráfico 3.1: Despesas Administrativas Municipais por Aluno e Taxa de Aprovação

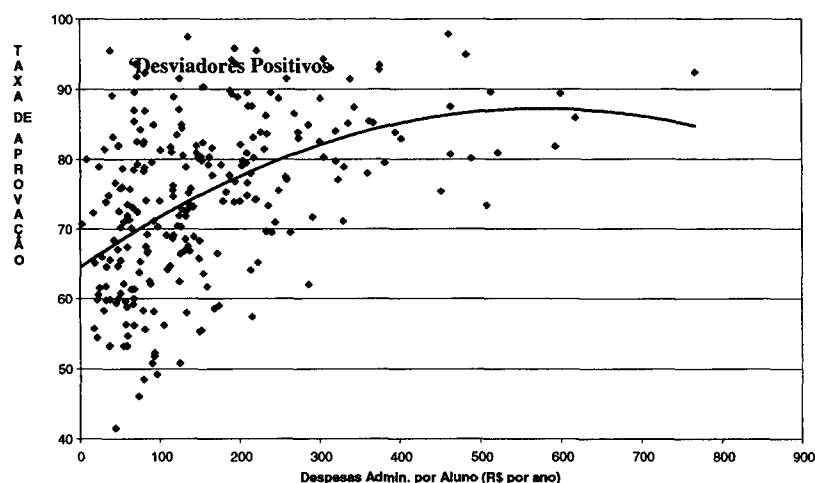
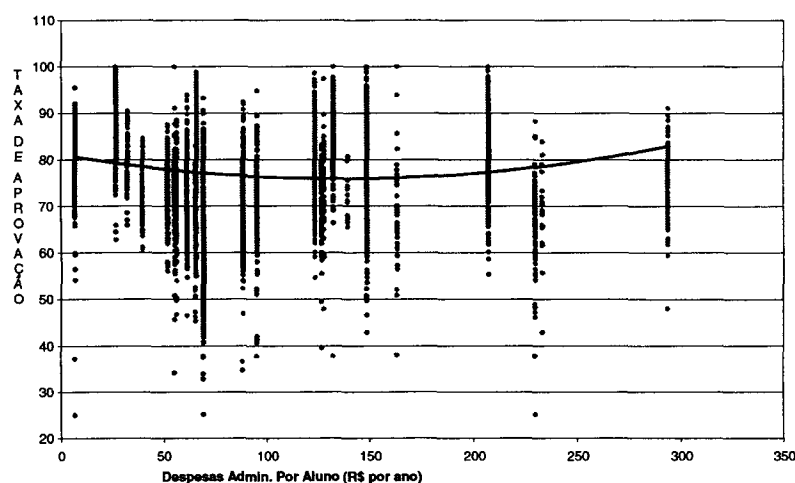


Gráfico 3.2: Despesas Administrativas Estaduais por Aluno e Taxa de Aprovação



Fonte: MEC/INEP e MEC/FNDE/FIPE

3.3 O primeiro gráfico mostra a correlação positiva entre despesas administrativas municipais mais altas por aluno e a taxa de aprovação de alunos – a notável variação no eixo vertical mostra como municípios com despesas similares obtêm resultados diferentes. A taxa de aprovação é uma medida do que os municípios atingem com as despesas administrativas que fazem. Outra pesquisa feita no Brasil indicou que a taxa de aprovação representa bem o nível de aprendizado dos alunos. O segundo gráfico, que apresenta as despesas administrativas do estado, não mostra uma correlação tão positiva. A diferença no grau de inclinação entre os dois gráficos indica que quando os municípios gastam recursos adicionais com despesas administrativas, eles têm mais probabilidades do que os governos estaduais de gastar estes recursos de

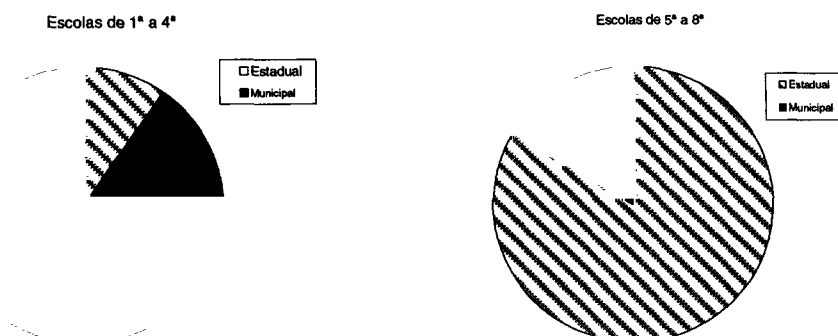
maneira produtiva. A política imperativa é encontrar maneiras para fazer com que os municípios que não usam seus recursos de forma produtiva aprendam com aqueles que o fazem (chamados de 'desviadores positivos' no gráfico).

- 3.4 **Os incentivos para melhorar a força de trabalho dos docentes têm sido bem implementados de forma geral.** A legislação do FUNDEF especifica que os municípios (e estados) precisam gastar um mínimo de 60% dos recursos do FUNDEF com o pagamento dos salários dos professores e de outros profissionais envolvidos diretamente na provisão de serviços educacionais. Esta medida política foi implementada para ajudar na remoção das disparidades no perfil dos professores entre as regiões e os sistemas estaduais e municipais. Os municípios em geral gastaram 66% dos recursos do FUNDEF com salários de professores, sugerindo que a restrição de 60% não foi comprometedora, mas não se sabe o que teria acontecido se esta restrição não existisse. Em todo caso, foram reduzidas as disparidades nos salários dos professores, e houve também uma redução no número de professores leigos, que são aqueles que cursaram apenas o ensino fundamental, nos sistemas municipais de educação. A proporção de professores leigos nos sistemas municipais foi reduzida de 12% do total de professores em 1997 para 5% em 2000. O aumento na cobertura também demandou a contratação de mais professores, e durante o período de 1997 a 2000 o número de professores municipais passou de 600.000 para aproximadamente 750.000. O aumento no número de matrículas foi maior que o aumento no número de professores, o que fez com que a razão entre número de professores e alunos no nível municipal passasse de 20.5 para 22.2.
- 3.5 **Os ganhos esperados na melhoria dos mecanismos de controle social não foram obtidos, sugerindo a necessidade de um maior esforço para aumentar o comprometimento.** Foram estabelecidos conselhos sociais nos municípios e estados como uma medida explícita de melhoria do comprometimento. Alguns municípios estabeleceram conselhos que são realmente representativos, com membros eleitos das secretarias municipais, uniões de professores e associações de pais. Os conselhos em outros municípios são representativos somente no nome, pois seus membros são nomeados, representando grupos específicos como pais, mas na verdade tendo sido escolhidos a dedo pelo prefeito – faltam dados quantitativos sobre a proporção respectiva de conselhos que funcionam e que não funcionam. Uma das iniciativas do programa *Fundescola* foi o treinamento dos membros do conselho social sobre seus direitos e responsabilidades. O treinamento foi útil, mas uma verdadeira capacitação dos conselhos requer outros passos, possivelmente combinando-se o comprometimento da comunidade local com o de outros níveis de governo, tais como os auditores municipais e estaduais e o governo federal. A experiência exitosa de alguns municípios em dar poder à comunidade é outra área onde a abordagem do desvio positivo pode ser aplicada.
- 3.6 **O incentivo para matrículas não resultou em esforços competitivos por parte dos estados e municípios para oferecer uma educação de melhor**

**qualidade e assim atrair mais alunos para seus respectivos sistemas.** O fato de que cada aluno adicional do ensino fundamental traz mais recursos aos estados e municípios foi o principal incentivo por trás do recente aumento no número de matrículas. Quando o aumento nas matrículas é devido ao ingresso de crianças que antes estavam excluídas do sistema educacional, o ganho para um município não vem da perda do sistema estadual correspondente. Nos primeiros anos do FUNDEF, os estados transferiram voluntariamente alguns alunos para os municípios, mas as transferências diminuíram quando o impacto fiscal da perda de alunos começou a ser registrado pelos governos estaduais. Outra maneira de um município ganhar alunos seria oferecendo um ensino de melhor qualidade do que o oferecido pelo sistema estadual. Os governos estaduais podem aumentar seus esforços para melhorar a qualidade a fim de manter ou mesmo aumentar o número de matrículas em seus sistemas. A competição sem dúvida tem efeitos positivos dado que a qualidade de todos os sistemas educacionais melhora. Entretanto, tais pressões competitivas ainda não surgiram, e é importante entender as limitações institucionais que previnem a competição.

- 3.7 **Primeiro, a competição confia na existência de uma esfera de influência comum que é reduzida principalmente às áreas urbanas, onde podem coexistir tanto escolas estaduais quanto municipais.** Os estados continuam a monopolizar a provisão do ensino de 5ª a 8ª série, deixando o ensino de 1ª a 4ª para os municípios. O Gráfico 3.3 ilustra esta situação considerando o tipo de escolas que oferecem as séries de 1ª a 4ª com as escolas que oferecem de 5ª a 8ª série. De 124.000 escolas, em sua maioria rurais, que oferecem o ensino de 1ª a 4ª série, 90% são municipais. Das 9.100 escolas, em sua maioria urbanas, que oferecem o ensino de 5ª a 8ª série, apenas 16% são escolas municipais. O Gráfico não mostra as 38.000 escolas de ensino fundamental completo (de 1ª a 8ª série) que estão igualmente divididas entre estaduais e municipais.

Gráfico 3.3: Divisão Municipal e Estadual de Escolas



- 3.8 **Segundo, forças competitivas de incentivos confiam na disponibilidade de informação sobre a qualidade da provisão dos serviços, que geralmente não está disponível.** Mesmo nos casos em que tanto as escolas estaduais quanto as municipais oferecem serviços similares, é bastante limitada a informação comparativa disponível para os pais. A Avaliação Nacional do Aluno (SAEB) é um sistema de testagem por amostragem orientado mais como uma pesquisa política do que no sentido de fornecer informação aos pais sobre escolas específicas. Fora a nota dos alunos nos testes, não há disponibilidade de informação comparativa objetiva para os pais sobre a qualidade dos serviços educacionais fornecidos pelos sistemas escolares. Alguns estados instituíram sistemas de testagem, tais como os estados do Paraná, Pernambuco e Rio de Janeiro. É interessante notar que uma análise da avaliação dos alunos em Pernambuco mostra que os alunos do sistema municipal têm notas iguais às dos alunos das escolas estaduais, embora os alunos da rede estadual apresentem, tipicamente, uma melhor situação socioeconômica devido às vantagens da localização das escolas estaduais. Literatura de pesquisas sobre educação indicam que a percepção dos pais geralmente não é um guia adequado sobre a qualidade da escola. Pesquisas qualitativas nos Estados do Maranhão e da Paraíba confirmam esta hipótese. Os pesquisadores escolheram escolas que tiveram as melhores e as piores notas na avaliação do SAEB – ambos os grupos de escolas e seus professores receberam uma avaliação quase idêntica em uma pesquisa de opinião feita com pais de crianças que freqüentavam as respectivas escolas.
- 3.9 **Terceiro, o efetivo funcionamento das forças da competição depende da hipótese de que entidades subnacionais têm o objetivo de maximizar a receita através da matrícula de um maior número de alunos.** Entretanto, esta hipótese pode não ser válida. O que é realmente importante para os governos locais é o excesso de receita sobre os custos – se a corrente de receita oriunda de um aumento no número de alunos for ultrapassada pelos custos, o que certamente seria o caso quando estiverem envolvidos altos custos fixos para construir escolas que ofereçam as oito séries ou custos para estabelecer sistemas de transporte, os municípios prefeririam que o governo estadual continue cuidando da provisão dos serviços. Os governos estaduais oferecem serviços em uma grande diversidade geográfica, e as receitas do FUNDEF são uniformes por aluno em cada estado. Os estados, portanto, têm a habilidade de internalizar estas diferenças de custos ao prover um subsídio entre as regiões, uma opção que é limitada aos municípios maiores.
- 3.10 **Forças competitivas não trabalharam muito bem, mas também não há evidências de prejuízos causados pela competição.** Sistemas educacionais do governo estadual são uma importante fonte de poder político, e dão aos políticos do estado uma importante via de construção e utilização de uma rede de apadrinhamento. Por exemplo, não é incomum encontrar diretores de escolas estaduais com ligações políticas com o gabinete do Governador que é, em geral, bem mais poderoso que o prefeito local. As eleições diretas de diretores de

escolas pela comunidade escolar foram introduzidas com sucesso em vários estados, mas a presença de diretores eleitos não elimina o apadrinhamento político, que às vezes vai além dos diretores de escolas. As limitações da capacidade institucional são geralmente citadas pelos governos estaduais como a razão para sua relutância em descentralizar as escolas para os municípios. Entretanto, incentivos econômicos e considerações políticas são também prováveis razões para a falta de interesse dos estados em descentralizar suas escolas.

- 3.11 O Governo Federal poderia ter um papel importante na promoção de incentivos para uma melhor qualidade e maior eficiência em todos os municípios.** O Governo Federal foi o maior incentivador das reformas que geraram benefícios significativos para a melhoria da qualidade da educação, e investiu quantias significativas de recursos para a melhoria da capacidade dos municípios. Em alguns casos, tais como o fortalecimento das capacidades de gerenciamento de receitas e despesas, o Governo Federal forneceu um pacote completo de intervenções. Em outros casos, o Governo treinou técnicos dos municípios. Uma forma de o Governo Federal fomentar o desenvolvimento de capacidade seria ligando suas próprias intervenções a incentivos para os municípios. Um exemplo é o programa federal PDE, que distribuiu mais de R\$ 300 milhões no ano 2000 diretamente para as escolas, destinados à compra de equipamentos e de bens de consumo. É comum que os municípios continuem a gerenciar de forma central as escolas municipais, enquanto que as mesmas escolas podem estar exercendo autonomia com relação a recursos recebidos do Governo Federal.



## **4. Resultados**

- 4.1 **O mais claro e mais discutido resultado das recentes reformas tem sido o aumento na matrícula no período de 1996 a 2001.** A matrícula em creches (0 a 3 anos) passou de 382.000 para 1,1 milhão e a matrículas em pré-escolas (4 a 6 anos) de 4,1 milhões para 4,8 milhões. As matrículas no ensino fundamental (de 1ª a 8ª série) aumentaram de 33,1 milhões de alunos para 35,4 milhões, e a cobertura para o ensino médio aumentou de 5,7 milhões de alunos para 8,5 milhões. A matrícula na educação infantil e no ensino fundamental migrou para os municípios, e a maior proporção no aumento de matrículas veio do nordeste do Brasil, como mostrado na tabela abaixo:

Tabela 4.1: Matrícula no Ensino Básico no Brasil				
	1,996	2,001	Cresc. (Abs)	Cresc. (%)
N	2,820,531	3,283,197	462,666	16.4%
NE	10,475,469	12,475,608	2,000,139	19.1%
SE	12,958,674	12,677,719	-280,955	-2.2%
S	4,475,774	4,380,912	-94,862	-2.1%
CO	2,400,822	2,552,580	151,758	6.3%
Brasil	33,131,270	35,370,016	2,238,746	6.8%

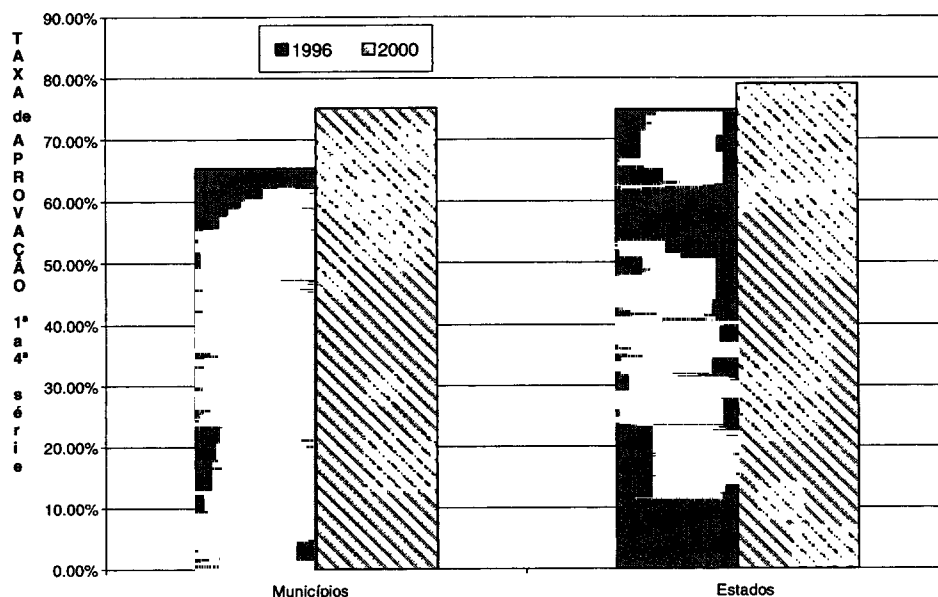
Fonte: MEC/INEP, Censo Escolar 2001

- 4.2 **A experiência do Brasil em cumprir com as metas da Educação para Todos (EFA) dão uma lição bastante útil a outros países que buscam atingir as mesmas metas.** Diversos países estão comprometidos com as metas da Educação para Todos (EFA). Mesmo tendo as metas da EFA sido definidas em termos de taxas de conclusão para os alunos, os aumentos no número de matrículas são uma condição necessária, embora não suficiente, para a conclusão. O Brasil tem sido pioneiro na promoção das metas da EFA na comunidade internacional, e o Governo Brasileiro participou ativamente sendo inclusive sede de seminários internacionais sobre o tema. Outros países que busquem aumentar o número de suas matrículas no Ensino Básico deveriam notar que o sucesso brasileiro não veio através de soluções simples, mas através de uma rede abrangente de reformas, da qual o aumento dos recursos é apenas um componente político.
- 4.3 **As reformas resultaram em um aumento na qualidade da educação conforme medido por indicadores como as taxas de repetência, de aprovação e a distorção idade/série.** Pesquisas feitas no Brasil indicam uma estreita relação entre a taxa de aprovação e o nível acadêmico atingido pelos alunos, conforme medido em exames nacionais padronizados. Altas taxas de repetência levam a maiores taxas de evasão, e mesmo que algumas crianças deixem a escola e se matriculem novamente mais tarde, a combinação destes eventos leva a um aumento de idade e conseqüente alteração nas taxas de distorção idade/série. Dado que o custo de oportunidade do tempo da criança aumenta com a idade, quanto mais alta a taxa de distorção idade/série, maior o risco de a criança sair da escola antes de concluir o ensino fundamental. O Brasil

tentou lidar com estes problemas através de programas diretos de treinamento de professores e da criação de currículos especializados para classes de aceleração a fim de mover as crianças mais velhas através do sistema educacional. Medidas gerais para melhorar a qualidade do ensino também resultariam em mais crianças tendo a capacidade de cumprir com as metas de aprendizado a tempo, e assim progredir através das séries de maneira pontual. O Banco Mundial tem tentado de forma ativa apoiar as metas que levam à melhoria da eficiência do ensino através de projetos com governos estaduais.

- 4.4 **A melhoria na eficiência tem o potencial de gerar um impacto substancial na qualidade da educação.** O gráfico abaixo mostra a natureza da melhoria em um dos indicadores: a taxa de aprovação de alunos de 1ª a 4ª série. O gráfico mostra que os municípios iniciaram com níveis base mais baixos, mas a mudança no nível municipal é mais alta – uma melhoria de 8.8% para os municípios em comparação a 5.2% para os sistemas estaduais. Além dos benefícios para os alunos que progridem no sistema escolar no tempo certo, as melhorias na taxa de aprovação têm um tremendo impacto no uso eficiente dos recursos públicos. Com aproximadamente 20 milhões de alunos matriculados de 1ª a 4ª série no Brasil, e com cada aluno custando aproximadamente R\$ 1.100,00 por ano, cada 1% de redução no número de alunos repetentes implica em uma economia de R\$ 220 milhões. Como a fórmula do FUNDEF distribui os recursos com a renda no numerador e a matrícula no denominador para computar as alocações por aluno, reduções no denominador possuem um impacto direto no valor dos recursos alocados por aluno, e as economias feitas com a redução na taxa de repetência são aplicadas diretamente na melhoria da qualidade.

Gráfico 4.1: Melhoria na Taxa de Aprovação 1996-2000



- 4.5 **Uma análise rigorosa indica que o efeito direto dos recursos sobre os resultados é baixo.** Dado que os resultados obtidos em termos de qualidade do ensino foram acompanhados por aumentos na disponibilidade de recursos para a educação, é tentador fazer uma relação de causa e efeito: a melhoria foi causada pelo aumento nos recursos. Uma implicação é que seriam necessários mais recursos na busca de uma melhoria ainda maior na qualidade do ensino. Como esta é uma questão política de extrema importância, nós a tratamos de forma rigorosa usando técnicas de econometria. Felizmente a alta qualidade dos dados disponíveis sobre despesas com educação e gastos públicos (do INEP) tornou viável uma abordagem tão rigorosa. As descobertas mostram que há um efeito positivo estatisticamente significativo das despesas municipais sobre os resultados – “estatisticamente significativo” neste caso significa que o efeito não é um zero absoluto. Entretanto, a magnitude do efeito em termos econômicos é tão pequena que é de pouca relevância como uma medida política. Por exemplo, o gasto por aluno deveria ser duplicado em seu nível base de R\$ 1.100,00 por aluno/ano para que a taxa de aprovação subisse um ponto percentual.
- 4.6 **Os resultados positivos podem ser devidos à transferência de recursos para o nível municipal, onde os incentivos relacionados ao gerenciamento e à confiabilidade são melhores, embora o desempenho municipal seja variado.** Os resultados econométricos indicam que um nível mais alto de ‘municipalização’, como definido pela proporção do total de alunos matriculados em sistemas municipais, está associado a melhores resultados sobre indicadores como a taxa de aprovação de alunos. A magnitude do efeito da municipalização é geralmente muito maior que o efeito do aumento das despesas por aluno: o efeito de um aumento de 10% na municipalização leva a um aumento na taxa de aprovação que é cinco vezes maior que a melhoria causada por um aumento equivalente nos gastos por aluno. As descobertas sobre as decisões na alocação de despesas são assim confirmadas por um exame mais detalhado dos resultados.
- 4.7 **Sumário das descobertas:** Documentamos os aumentos substanciais nos recursos municipais para educação e mostramos como os aumentos foram valorizados por transferências distributivas a fim de alinhar a necessidade de recursos com a disponibilidade de renda. Mostramos que os municípios não desperdiçaram as transferências adicionais de recursos e que a cobertura para a educação infantil aumentou, mesmo sendo os recursos adicionais em sua maioria associados ao ensino fundamental. Nosso estudo de incentivos e resultados mostrou que as mudanças nos incentivos, mais que os próprios aumentos de recursos, são a força motriz por trás dos resultados. Os municípios tendem a ter um desempenho melhor que os estados em alguns parâmetros de controle e confiabilidade, mas há uma variação extremamente alta no desempenho municipal, o que indica que os incentivos voltados para matrículas e melhorias gerais na qualidade do ensino necessitam de uma maior adequação. A parte final deste relatório trata de políticas alternativas que se beneficiariam com a disseminação e a discussão no Brasil.

## **5. Conclusões Políticas**

- 5.1 **O sucesso demonstrado do FUNDEF sobre o aumento no número de matrículas sugere que um mecanismo similar pode ser aplicado a outros níveis de ensino onde a matrícula permanece baixa, principalmente na educação infantil e no ensino médio.** Um mecanismo de fórmula de financiamento baseado na matrícula para outros níveis levaria a incentivos para matrícula nos níveis de educação onde ela ainda é baixa se comparada com o ensino fundamental. Entretanto, a fonte de recursos não seria idêntica ao FUNDEF em termos da divisão dos recursos estaduais e municipais, dado que a educação infantil é de responsabilidade exclusivamente municipal e o ensino médio é de responsabilidade exclusivamente estadual. Entretanto, a divisão entre os municípios para a educação pré-escolar e entre os estados para o ensino médio, com uma maior participação do governo federal, são opções de políticas com possibilidades de serem exploradas.
- 5.2 **Ao invés de buscar recursos adicionais para a educação, a ênfase política deveria estar em aumentar a qualidade do ensino buscando melhorar a eficiência do setor educacional.** Esta recomendação política é apoiada por dois fatos observados: o grande aumento nos recursos adicionais que já foi obtido pelos municípios e a contínua ineficiência nos gastos em diversos municípios. Como o número de crianças iniciando a educação infantil cairia devido à transição demográfica que já causou impacto em diversos estados, haveria também uma demanda natural pela disponibilidade de recursos por aluno que poderia ser canalizada em melhoria da qualidade.
- 5.3 **O mecanismo do FUNDEF necessitaria ser re-autorizado em 2007. Como a simplicidade da fórmula do FUNDEF é sua grande vantagem, há tempo suficiente para se fazer um estudo exaustivo de possíveis modificações, como a incorporação de custos e a provisão de recursos adicionais para crianças em desvantagem.** A natureza da distribuição de renda subnacional no Brasil sugere possibilidades limitadas para os municípios que têm baixa arrecadação cobrirem a perda do FUNDEF com receitas próprias após o ano 2007. Na ausência de grandes mudanças nas políticas gerais de aplicação de impostos e gastos entre níveis federativos de governo, o mecanismo do FUNDEF necessitaria ser re-autorizado. Além disso, há tempo suficiente para considerar possíveis modificações à fórmula.
- 5.4 **Instituir uma política de padrões operacionais mínimos para as secretarias municipais e para as escolas.** Os benefícios de uma maior confiabilidade no nível local não podem ser percebidos a não ser que a população local saiba o que está recebendo. O estabelecimento de diretrizes de padrões operacionais serviria como um parâmetro útil se fosse seguido pela disseminação da posição comparativa de um município com os municípios vizinhos e outros do mesmo estado. O fato de que um município, dentro da estrutura de referência do

eleitorado municipal, fornece serviços de melhor qualidade que outro colocaria pressão sobre os prefeitos e secretários municipais para melhorarem o desempenho de seu município.

- 5.5 **O Governo Federal e os governos estaduais deveriam tomar a frente na criação de oportunidades para que o sucesso dos municípios com melhor desempenho seja transmitido àqueles que não estão tão bem.** Esta conclusão política foi destacada na seção introdutória do relatório, e exemplos ao longo do relatório mostraram a grande variação no desempenho dos municípios. O Banco Mundial pode apoiar o estabelecimento de índices de desempenho para os municípios assim como ajudar os governos estaduais e municipais a gerarem uma dinâmica para o fluxo de informação sobre 'boa' gestão. Iniciativas do *Fundescola* como as microrregiões e programas de melhoria da escola no nível estadual já oferecem exemplos testados.
- 5.6 **Estabelecer testes de avaliação de estudantes no nível estadual tanto para escolas estaduais quanto para as municipais.** O Brasil construiu experiência e conhecimento profissional muito úteis com a aplicação de testes padronizados de avaliação de alunos por amostragem. O desenho e a aplicação da avaliação de alunos em nível de estado poderiam trazer a qualidade do ensino para o topo da política de implementação. A disseminação ativa de resultados dos testes para complementar os resultados comparativos dos padrões operacionais preencheria uma lacuna que atualmente limita as forças competitivas por serviços educacionais de maior qualidade.
- 5.7 **Programas federais deveriam ser feitos de forma a induzir mudanças no comportamento dos municípios ao fornecer incentivos financeiros e assistência técnica.** O Governo Federal gasta uma quantia substancial de recursos com o fornecimento de materiais e serviços para as escolas municipais, com programas de transferência de renda para famílias carentes, com o treinamento de professores e de pessoal administrativo dos municípios, e com uma vasta gama de outros programas especializados. Poucos municípios integram a presença de recursos federais em seus planos de provisão de serviços educacionais. Em particular, os municípios geralmente falham em adotar práticas exitosas de programas federais de educação em suas jurisdições, e freqüentemente não conseguem complementar os recursos federais com suas próprias contribuições. Preocupações com a equidade fazem com que o Governo Federal fique vigilante sobre esquemas de equiparação de doações para programas federais, mas as questões de equidade são solucionáveis, e o impacto positivo sobre a efetividade é muito alto caso os recursos federais causem mudanças inesperadas de comportamento em todo o sistema municipal, e não somente na parte do sistema que incorpora o programa federal.
- 5.8 **Programas federais que trabalhem em paralelo com programas subnacionais, redes de municípios que criem dinâmicas na adoção de inovações de sucesso, testes de avaliação e outras avaliações que permitam**

**aos pais saber o que estão recebendo dos recursos públicos, tudo isto são inovações de políticas que permitirão ao Brasil ir para o próximo estágio na qualidade e eficiência na provisão de serviços. O momento é perfeito para que tais reformas sejam introduzidas.**

## **APÊNDICE: Contexto Institucional do Financiamento da Educação**

1. **A estrutura para o financiamento da educação no Brasil é determinada pela Constituição Federal de 1988, com importantes emendas feitas em 1996.** O Artigo 212 da Constituição do Brasil, promulgada em 1988, especifica que a União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos (não incluindo contribuições à previdência social) na manutenção e desenvolvimento do ensino. A coleta de impostos é distribuída entre os três níveis de governo no Brasil, com uma fórmula não arbitrária baseada em transferências para determinar a alocação destas transferências para entidades subnacionais. A União gasta a maior parte (mais de 60%) de seu orçamento para a educação com o Ensino Superior, mas também financia programas importantes de melhoria da equidade e qualidade para outros níveis de ensino. Outro papel do Governo Federal é a avaliação e produção de estatísticas educacionais, funções que são cruciais para o uso de métodos objetivos de distribuição de recursos públicos.
2. A Lei Federal traça diretrizes claras sobre que itens podem ou não ser considerados como despesas educacionais. Estas diretrizes são cobradas em vários estágios da formulação orçamentária e do processo de execução do orçamento tanto para o Governo Federal como para os governos estaduais e municipais.
3. **O mecanismo de financiamento do FUNDEF para os governos subnacionais trata da divergência entre a necessidade de recursos e a disponibilidade de renda para a educação.** Os mecanismos do FUNDEF funcionam da seguinte forma: O FUNDEF coleta recursos dos governos estaduais e municipais em um fundo único dedicado exclusivamente à Educação Fundamental. Cada um dos 26 estados do Brasil tem seu próprio FUNDEF – o FUNDEF para cada estado consiste em 15% da coleta de impostos específicos e transferência de recursos (vide Figura 1). O dinheiro coletado desta forma pelo FUNDEF para cada estado é então dividido pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental naquele estado no ano letivo anterior, tanto em sistemas estaduais como municipais. Esta coleta conjunta é então multiplicada pelo número de alunos matriculados em cada sistema de educação fundamental subnacional, e distribuído para o governo do estado e para os municípios. Cada nível subnacional de governo faz uma contribuição ao FUNDEF, mas os recursos retornam à entidade dependendo do número de alunos matriculados em seus respectivos sistemas de Educação Fundamental. O Governo Federal estabeleceu também um valor nacional mínimo para gastos com educação por aluno – se o valor do FUNDEF para um determinado estado for mais baixo que o limite mínimo, o Governo Federal complementa o Fundo com recursos tirados de suas receitas gerais.

4. O FUNDEF não é exclusivamente uma transferência de outros níveis de governo – o município recupera sua própria receita resultante de impostos com o Fundo contanto que o município tenha alunos e necessite desta receita. É importante notar que o FUNDEF não inclui a totalidade dos 25% das quatro fontes de receita que vão para o FUNDEF e que os municípios são obrigados a gastar com educação – o FUNDEF comanda apenas 15% destas fontes de recursos, deixando 10% para outros usos com educação. A lei também demanda que o município gaste 25% das fontes de receita que não são absorvidas pelo FUNDEF. A Figura 1 abaixo dá uma explicação em forma de diagrama do fluxo de receitas municipais destinadas às despesas com educação. A figura mostra apenas a contribuição que o município faz ao FUNDEF. É óbvio que o município também recupera recursos do FUNDEF, dependendo do número de alunos matriculados. Entidades subnacionais que contribuem com mais recursos para o FUNDEF no estado são chamadas de ‘perdedores’; as entidades que recebem mais recursos do FUNDEF do que contribuem são chamadas de ‘ganhadores’.

**Figura 1: Explicação dos Recursos Municipais Mínimos para a Educação**

