



# O impacto do Fundef nas cidades médias fluminenses (1998–2004)

Fernanda Becker\*

---

**Resumo** – Objetiva-se avaliar o impacto da subvinculação de impostos na educação nas cidades médias fluminenses – o Fundef (Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). A análise será feita por duas óticas: a econômica, que busca estimar o impacto nas receitas municipais após a vinculação do ICMS e do FPM, no volume de investimento e nas despesas com educação, além de identificar os municípios que aumentam seus rendimentos com o repasse do Fundo e os que têm déficit; e a da educação, que tem como objetivo perceber as mudanças na estrutura da rede escolar, o impacto no total de matrículas em redes estadual e municipal de ensino fundamental e no número de docentes efetivos nas cidades em estudo.

**Palavras-chave:** descentralização; cidades médias; economia fluminense; educação; Rio de Janeiro.

---

## Introdução

Sala de Aula: lugar de trocas de experiências, conhecimento, aprendizado, lugar de gente... Mas que gente? Que sala de aula? Com ar-condicionado, meios de comunicação de última geração e professores trilingües ou uma sala sem recursos, mas cheia de alunos? Muitos certamente já pararam para refletir sobre qual escola matricular os filhos, o interessante é que

estes que param para pensar e escolher não são responsáveis pelos que ocupam as escolas mais cheias, as que muitas vezes não têm vagas e onde o ensino é para os menos favorecidos. Escola para os menos favorecidos? Isto existe? Existe... Chama-se: Escola Pública.

Esta Escola não é uma novidade, já foi muito reconhecida há algumas décadas, até que a cidade cresceu, o mundo se globalizou e o mercado...

---

\* Economista formada pela UERJ. Agradeço à Professora Angela Penalva pela contribuição para este artigo, por todas as horas de discussão no âmbito do grupo de pesquisa, pelas considerações a respeito das questões abordadas e pelo constante incentivo à continuidade do trabalho. E-mail: fbecker13@hotmail.com.



Ah, o mercado! A educação também passou por ele e de acordo com a cartilha neoliberal, é assim que deve ser: a Escola Pública para os que não podem arcar com os custos do ensino privado. É a competição, a mesma que movimenta a economia, liga o mundo e “desliga” os menos favorecidos. Desligar a maioria? Isto é possível? Na realidade de um país onde a qualidade do ensino ainda é o grande desafio, onde se valoriza a quantidade e se desvaloriza o local, onde alunos de diferentes classes e localidades se encontram, onde aprendem a respeitar as diferenças, o fundamental para a democracia é a Escola Pública.

O governo tem que cortar gastos; por que educar a população? Por que investir em livros, estrutura física, transporte escolar, treinar professores? A Educação é considerada um bem meritório,<sup>1</sup> um investimento que gera externalidades positivas e contribui para o crescimento e para o desenvolvimento de um país. As despesas anteriormente citadas são parte de uma lista de despesas que, juntas, constituem as MDEs – despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Que investimentos e despesas do ensino público? Ele não é gratuito?

Não, ele é financiado pelo governo, o mesmo que arrecada receitas através de impostos, empréstimos e transferências. Impostos pagos pelas empresas (caso do salário-educação) e cidadãos, os mesmos que se esquecem da Constituição que assegura

educação de qualidade para todos na hora de educar seus filhos.

O objetivo deste estudo é avaliar o sistema de financiamento da Educação no Brasil, em especial do Ensino Fundamental e o impacto da introdução de um fundo para o financiamento dessas despesas pelos governos (estaduais e municipais) e para a valorização do Magistério: o Fundef.

A criação do Fundef (Fundo para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) teve como um de seus principais objetivos reduzir desigualdades no ensino público e valorizar o magistério. O presente estudo compreende, por este motivo, uma análise da subvinculação de impostos na educação tendo como foco as cidades médias fluminenses. O Estudo de caso é feito sob duas óticas: a econômica e a da educação.

A análise econômica busca identificar o impacto financeiro do Fundef nas finanças municipais, em especial, se os repasses são superiores às contribuições e verificar se há comprometimento do nível de autonomia municipal e qual o resultado desse impacto em termos de investimento (não apenas em educação) e de despesas com educação.

A análise sob a ótica da educação tem por objetivo analisar os resultados em termos de aumento da rede escolar, matrículas e número de professores.



## 1. Descentralização da educação: o Fundef

O Brasil é o único país do mundo que possui três níveis federativos: a União, os Estados e os municípios (Camargo, 2003, p. 41). A Constituição de 1988 definiu o percentual mínimo das receitas a ser utilizado para o financiamento da educação pública. O montante definido foi: 18% do orçamento da União (e não mais os 13% da Emenda Calmon) e 25% da receita dos impostos dos Estados e Municípios (como já definido pela E. Calmon em 1983). Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases – LDB introduziu uma mudança nesses percentuais, a partir desta Lei os municípios poderiam determinar um percentual diferente para aquele fim (respeitando sempre o mínimo de 25%) através da Lei Orgânica de cada cidade.

Além dos artigos citados, a Constituição de 1988, em seu artigo 18, reconhece os municípios como entes federativos “autônomos”. O mérito dessa medida deve ser reconhecido, em especial por ter impulsionado o processo de descentralização das políticas públicas, em geral concentradas em mãos do Governo Federal ou dos Estados e fortemente dependente de alianças políticas e partidárias (Camargo, 2003, p. 42).

O processo de descentralização, que teve o município como principal beneficiado, também tem falhas, das quais principal é a falta de definição das competências específicas de cada esfera de governo. Tal ausência gera responsabilidades cada vez maiores para a esfera

municipal, que por estar mais próxima da população, deve assumi-las mesmo sem ter um aumento equivalente do repasses de recursos.

Ao considerar a educação, a estratégia foi promover o fortalecimento do ensino fundamental através da afirmação do papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais e da reafirmação do papel de executor dos estados e municípios.

A nova legislação gerou o aumento dos repasses e agravamento das diferenças entre o ensino público de cidades mais ricas e as menos favorecidas. As cidades mais ricas apresentavam um gasto mais elevado por aluno em comparação com as demais cidades e muitas vezes utilizavam recursos vinculados para o custeio de despesas que nem sempre poderiam ser classificadas como MDE.

Assim, a criação de um fundo para redistribuir os recursos destinados a educação básica se fazia necessária. O Fundef tem como objetivo reduzir as desigualdades apresentadas e incrementar o salário e qualificação dos professores do ensino fundamental.

O Fundef foi criado pela EC nº 14, de 12.09.1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424 de 24.12.1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27.06.1997, é de âmbito Estadual e por isso não há transferências de recursos entre Estados diferentes, sendo o montante total do fundo constituído por: 15% do FPM; 15% do IPI exp.; 15% da desoneração das exportações (LC nº 87/96); 15% do ICMS; 15% do ICMS; e Complementação da União.



A Complementação da União só ocorre quando o total do fundo não for suficiente para gerar o mínimo por aluno determinado para o ano em exercício. O valor mínimo nominal por aluno estipulado para o período em estudo é apresentado em seguida:

**Tabela 1**  
**Valor Mínimo por Aluno Decretado**

Ano	1ª a 4ª	5ª a 8ª	Especial	1ª a 4ª rural	5ª a 8ª rural
1998	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 315,00
1999	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 315,00	R\$ 315,00
2000	R\$ 333,00	R\$ 349,65	R\$ 349,65	R\$ 333,00	R\$ 349,65
2001	R\$ 363,00	R\$ 381,15	R\$ 381,15	R\$ 363,00	R\$ 381,15
2002	R\$ 418,00	R\$ 438,90	R\$ 438,90	R\$ 418,00	R\$ 438,90
2003	R\$ 446,00	R\$ 468,30	R\$ 468,30	R\$ 446,00	R\$ 468,30
2004	R\$ 537,71	R\$ 564,60	R\$ 564,60	R\$ 537,71	R\$ 564,60
2005	R\$ 620,56	R\$ 651,59	R\$ 664,00	R\$ 632,97	R\$ 664,00

Fonte: União dos Dirigentes Municipais de Educação do Rio de Janeiro (Undime).

Os valores apresentados são os valores determinados nos decretos, onde foi levado em consideração a “disponibilidade orçamentária”, o que não consta na Lei do Fundef. Há uma expressiva diferença entre o valor calculado com base na lei e o valor dos decretos como demonstrado a seguir.

**Tabela 2**  
**Valor Calculado com Base na Lei do Fundef**

Ano	Valor Legal	Decreto	Diferença %
1998	R\$ 399,47	R\$ 315,00	21,14
1999	R\$ 451,81	R\$ 315,00	30,28
2000	R\$ 532,53	R\$ 333,00	37,47
2001	R\$ 613,85	R\$ 363,00	40,86
2002	R\$ 706,35	R\$ 418,00	40,82
2003	R\$ 786,16	R\$ 446,00	44,03
2004	R\$ 864,00	R\$ 537,71	37,76

Fonte: Undime.





## 2. As cidades médias fluminenses

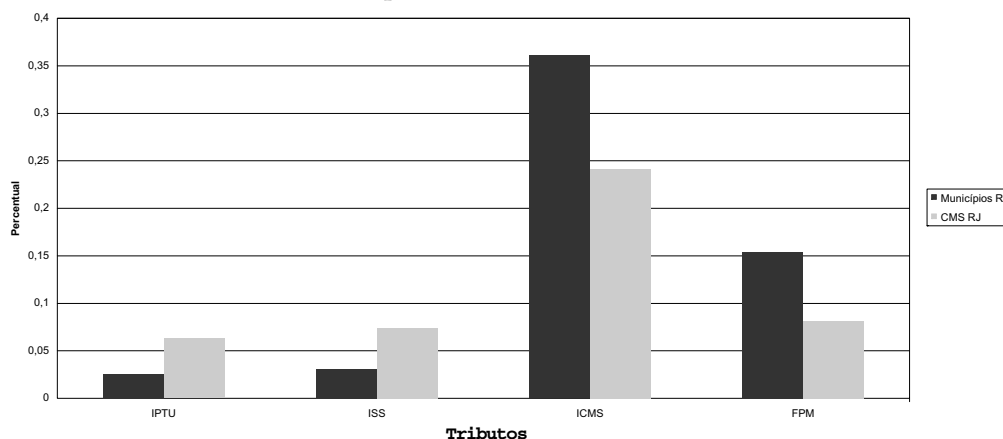
A escolha pelas cidades médias se justifica através da análise da contribuição destas para economia fluminense e da análise da estrutura de financiamento desses municípios. O Estado do Rio de Janeiro tem 92 municípios e destes, 20<sup>2</sup> se enquadram na classificação de cidades médias. Estes municípios têm maior capacidade de arrecadação fiscal e, por conseguinte, maior grau de autonomia para executar políticas públicas em nível local.

A análise da estrutura orçamentária dos municípios brasileiros revela que os principais componentes das receitas orçamentárias – à exceção dos municípios beneficiados pelo repasse dos *royalties* – são o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de

Serviços (ICMS), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS). Estes tributos e sua participação na receita orçamentária podem revelar um maior ou menor grau de autonomia. O ISS e o IPTU são receitas próprias e um maior grau de participação demonstra maior autonomia, já o ICMS e o FPM são repasses que indicam maior dependência.

O próximo gráfico ilustra tal participação através da comparação entre a média da participação destes tributos nas cidades médias e a média do restante dos municípios fluminenses no ano de 2004, o que comprova o maior potencial das cidades médias para a arrecadação de recursos e, conseqüentemente, maior poder e autonomia para a execução de políticas públicas e resgate da cidadania.

**Gráfico 1**  
**Participação na Receita Orçamentária**



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN).



Ao considerar a educação, a participação das cidades médias na distribuição da rede escolar também é muito significativa. As CMs fluminenses (incluindo a capital) tem 81 % das matrículas na rede pública municipal de ensino (em relação ao total dos municípios fluminenses) e 74 % das matrículas na rede estadual em relação ao total do Estado, totalizando 1.134.498 alunos no ensino fundamental.

As cidades médias apresentam diferentes quadros socioeconômicos, podendo ser divididas em cidades metropolitanas, não metropolitanas e cidades que recebem *royalties* do petróleo. Essa divisão se baseia no fato de que as cidades médias metropolitanas sofrem externalidades devido à proximidade da capital, sendo até citadas como “cinturão de pobreza” (Rezende, 2002, p. 4). Neste estudo, está sendo analisado somente o impacto do Fundef nas finanças municipais.

Ademais, por ser um fundo em que todas as cidades contribuem da mesma forma (com os mesmos percentuais) e os repasses serem feitos em razão do número de alunos, a divisão entre metropolitanas e não metropolitanas não será feita; será apenas destacado o grupo de cidades que recebe *royalties*.

As cidades não metropolitanas que recebem maior participação de *royalties* do petróleo – Macaé, Cabo Frio e Campos – devem ser destacadas em razão do volume destas transferências ser superior ao total das principais transferências e receitas próprias citadas anteriormente, fato que gera maior autonomia e diminui o impacto do Fundef nas receitas municipais. A tabela abaixo ilustra a importância dos *royalties* para os municípios citados; os valores estão em reais (milhões) e são referentes aos repasses de 2000.

**Tabela 3**  
**Participação dos *Royalties***

Município	ICMS	IPI	IPVA	Fundef	Total (1)	<i>Royalties</i> (2)	Relação (2)/(1)
Campos	29	0	4	9	43	97	226%
Macaé	15	0	2	6	24	55	229%
Cabo frio	10	0	1	5	17	15	88%

Fonte: Agência Nacional do Petróleo (ANP).

A Estrutura de financiamento da Educação Básica já foi abordada e a situação das cidades médias pós LDB e os respectivos percentuais vinculados à educação podem ser analisados na tabela a seguir. No total das cidades médias fluminenses, a vinculação média ficou em torno de 28%. O mesmo percentual não se verifica ao

se analisar a evolução da participação das despesas com educação e cultura no total da despesa orçamentária como demonstrado.

O gráfico identificou o dispêndio em dois momentos: dois anos antes do Fundef, e dois anos após sua introdução. Há municípios com percentual bem superior à vinculação



(Queimados atingiu 40% em 2000) e municípios que, apesar da vinculação, chegam a ter apenas 13% da despesa orçamentária destinada à educação. Os dados se referem a despesas com

educação em geral, o que não é a prioridade fiscal dos municípios. A vinculação de recursos e a criação do Fundef aumentaram a carga fiscal para o Ensino Fundamental.

**Tabela 4**  
**Percentual de Recursos Vinculados à Educação pela Lei Orgânica dos Municípios**

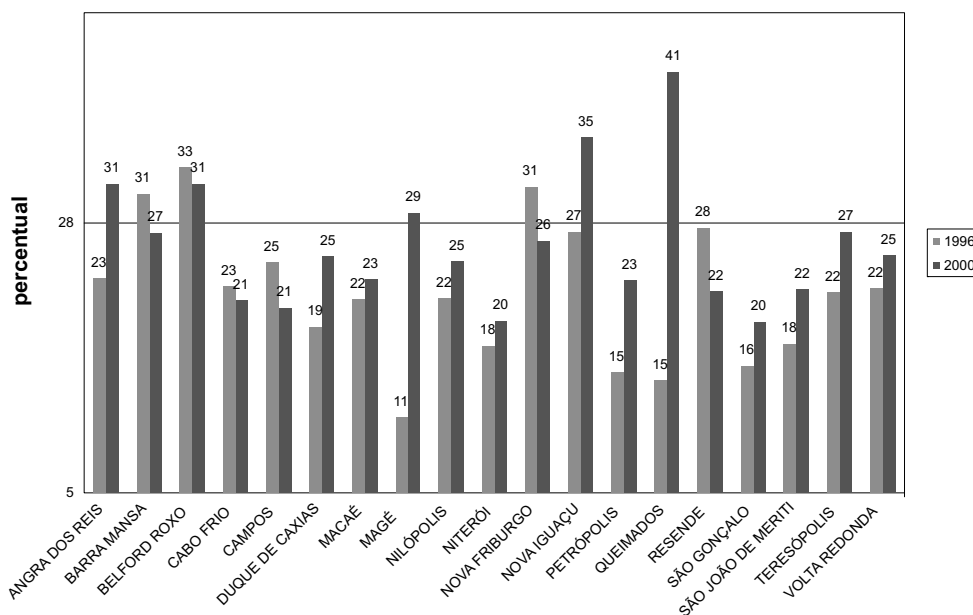
Município	%	Município	%	Município	%
Duque de Caxias	35	Volta Redonda	30	Nova Friburgo	25
Resende	35	Angra dos Reis	25	Nova Iguaçu	25
Rio de Janeiro	35	Belford Roxo	25	Nilópolis	25
São Gonçalo	35	Campos	25	Niterói	25
Cabo Frio	35	Itaboraí *	25	Petrópolis	25
Barra Mansa	30	Macaé	25	Queimados	25
Teresópolis	30	Magé	25	São João de Meriti	25

Fonte: TCE - RJ

\* 25% da arrecadação municipal mais 10% das transferências do estado e união.

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados da STN.

**Gráfico 2**  
**Participação das Despesas com Educação nas Despesas Orçamentárias**



Fonte: STN



As cidades médias contribuem para a formação do fundo através dos repasses do FPM, ICMS, da Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir) e do IPIexp. e recebem transferências provenientes dos tributos citados, acrescidos pelos repasse do FPE e da União. No caso do Rio de Janeiro, não foi necessária a complementação da União uma vez que o total arrecadado em todo o período (1998 – 2004) foi superior ao valor mínimo decretado.

Desta forma, em se tratando de receitas compartilhadas, o impacto da introdução do fundo se deu de forma desigual entre as cidades em razão do volume das receitas, como analisado a seguir. A próxima tabela mostra o “saldo” resultante das contribuições subtraídas dos repasses recebidos por origem. Esta amostra só está considerando o resultado entre contribuições e repasses provenientes da mesma fonte, excluindo, portanto, os repasses do FPE, já que não são contribuições municipais.

**Tabela 5**  
**Saldo (Contribuições Subtraídas dos Repasses)**  
**por Origem do Fundef**

<b>Média 2002-2004</b>	<b>FPM (1)</b>	<b>ICMS (2)</b>	<b>IPI Exp. (3)</b>	<b>Lei Kandir (4)</b>	<b>Total (1+2+3+4)</b>
Angra dos Reis	-1.142.062,62	-5.646.824,52	-2.115.098,98	-34.260,99	-8.938.247,11
Barra Mansa	-1.956.117,66	-1.423.730,00	3.344.491,71	120.255,04	84.899,08
Belford Roxo	-1.468.973,13	-1.725.260,44	9.239.278,32	282.965,83	6.328.010,58
Cabo Frio	-1.404.272,86	-2.331.432,43	1.100.304,85	135.277,38	-2.500.123,07
Campos	534.541,53	264.552,44	5.406.312,22	321.965,72	6.527.371,89
Duque de Caxias	-1.094.520,90	-12.305.101,67	6.187.411,04	248.059,57	-6.964.151,97
Itaboraí	-756.803,70	178.382,36	2.708.971,48	152.584,40	2.283.134,55
Macaé	-1.688.738,71	-4.786.751,34	251.496,10	37.121,26	-6.186.872,70
Magé	-1.162.872,98	185.935,78	4.026.541,99	169.315,40	3.218.920,20
Nova Friburgo	-930.106,96	-811.213,75	3.114.760,46	153.003,64	1.526.443,39
Nova Iguaçu	-1.566.086,14	-4.518.472,87	5.016.383,19	414.397,31	-653.778,52
Nilópolis	-1.063.895,08	-1.357.866,06	2.985.374,01	89.293,80	652.906,67
Niterói	1.129.939,42	-2.594.548,07	35.902.502,77	806.939,62	35.244.833,75
Petrópolis	-1.459.346,63	-1.820.725,45	9.192.896,34	319.226,38	6.232.050,64
Queimados	-115.817,00	125.104,90	4.677.545,03	148.598,73	4.835.431,66
Resende	-1.260.512,77	-2.724.693,31	1.992.480,74	74.633,15	-1.918.092,19
Rio de Janeiro	2.656.578,27	-54.176.816,96	70.029.090,89	2.914.091,18	21.422.943,38
São Gonçalo	-47.227,70	511.167,75	9.379.895,62	529.233,76	10.373.069,42
São João de Meriti	-1.867.120,09	-1.972.330,15	4.808.817,84	241.067,84	1.210.435,45
Teresópolis	-1.413.775,85	-836.235,29	2.534.361,97	120.829,74	405.180,56
Volta Redonda	-1.739.217,74	-5.283.544,90	3.486.837,41	120.919,50	-3.415.005,72

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional e Finbras.







Destarte, as cidades médias (exceto Campos) contribuem com um valor superior ao recebido pelo FPM, gerando um déficit, assim como na maior parte das contribuições via ICMS. O total positivo, quando atingido, ocorre após a entrada de recursos do IPI exp. e da Lei complementar 87/96 (Lei Kandir), que é sempre superior à respectiva contribuição (exceto Angra dos Reis). Esse resultado é proveniente do total absoluto das transferências citadas a estas cidades. Os montantes recebidos da cota ICMS e FPM são muito superiores, quando comparados ao total das cidades médias com o restante dos municípios (contam com 66% do total de repasses do FPM e 83% do ICMS).

Os repasses do FPE, por não serem contribuição municipal, amenizam o saldo negativo (a perda de receitas após a introdução do fundo) mas não são suficientes para que seis municípios (Angra dos Reis, Cabo Frio, Duque de Caxias, Macaé, Resende e Volta Redonda) obtenham um “saldo final” positivo. Chama à atenção em um primeiro momento a presença do município de Duque de Caxias, que conta com 5,15% do total das matrículas das redes municipais do Estado do Rio de Janeiro. Este déficit ocorre devido ao ICMS, este município recebe 7,4% do total repassado as cidades médias fluminenses, e mesmo com o número elevado de matrículas, o repasse não consegue cobrir o valor perdido por esta fonte.

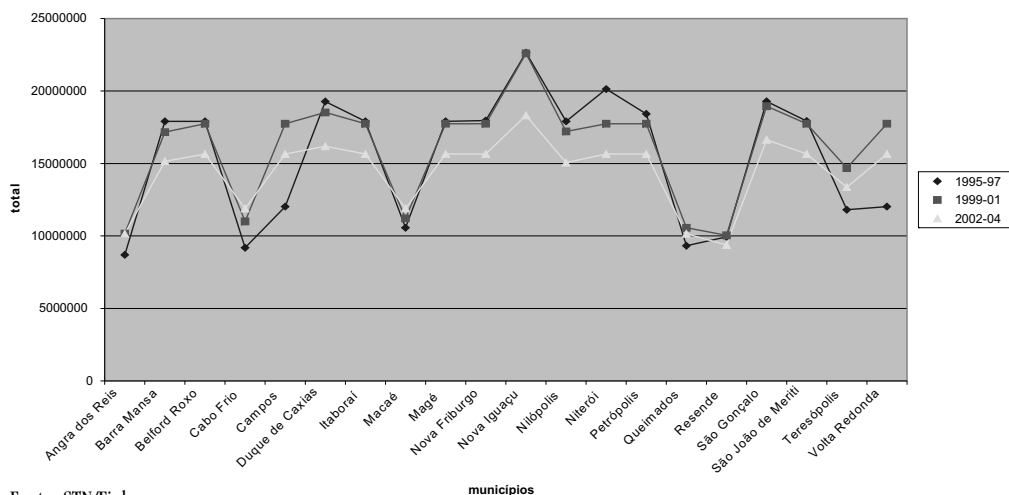
O mesmo efeito ocorre no município de Volta Redonda, que mesmo tendo 2,34% das matrículas em rede municipal aparece com déficit, devido à elevada participação no repasse do ICMS, em torno de 5,3% do total repassado às cidades médias. Os municípios de Angra dos Reis e Macaé apresentam elevada arrecadação de ICMS associada a uma rede de ensino fundamental municipal pequena (causa do saldo negativo da cidade de Resende) em relação ao total (Angra dos Reis = 1,27%, Cabo Frio = 1,43%, Macaé = 1,43% e Resende = 0,83%) e esta é a principal razão do déficit encontrado no período.

Após o cálculo do saldo do Fundef, será analisado o impacto no repasse do total absoluto das principais transferências envolvidas, o FPM e o ICMS a fim de verificar se a “perda” de parte destas resultou em queda do volume de recursos, perda de autonomia e neste caso, uma possível queda nos investimentos dos municípios em estudo.

Os gráficos a seguir ilustram a evolução do total absoluto recebido daquelas fontes e os valores descontados para o fundo já estão incluídos neste total (a partir de 1999). As séries temporais utilizadas abrangem o período de 1995 a 2004 e foram obtidas na Secretaria do Tesouro Nacional e deflacionadas através do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) disponível no *site* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br)).

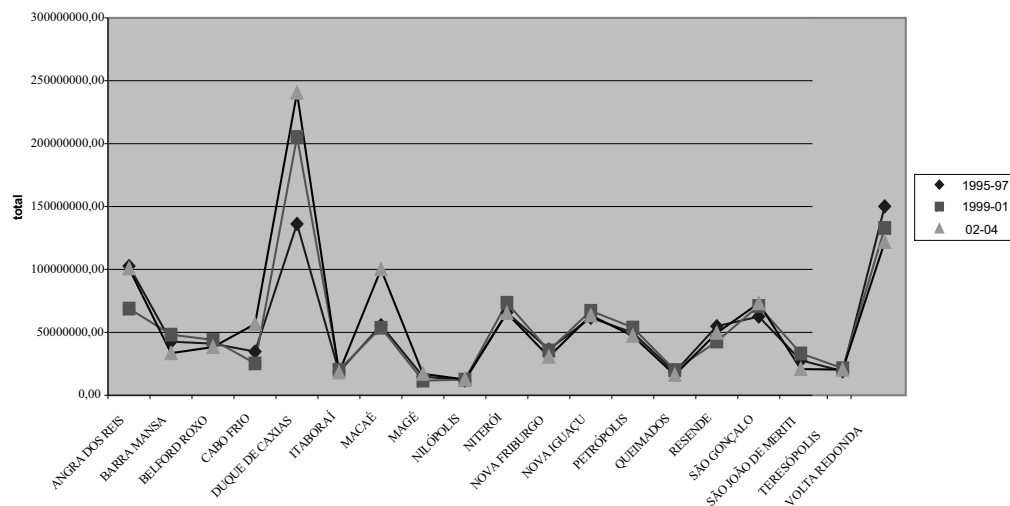


**Gráfico 3**  
**Evolução do FPM**



Fonte: STN/Finbras

**Gráfico 4**  
**Evolução do Repasse do ICMS**



Fonte: Finbras.

Assim, fica claro que a evolução dos repasses do FPM inicialmente não foi afetada pelas vinculações do fundo. No entanto, sofre uma queda expressiva do valor total entre o período

de 2002-2004 e o período inicial (1995-1997), em praticamente todas as cidades em estudo (exceto Cabo Frio, Angra dos Reis e Macaé). Comparado à tabela anterior (saldo do fundo),





este resultado mostra que quatro das seis cidades que apresentaram saldo negativo não perderam FPM em termos reais após a introdução do fundo, o que pode ao mesmo tempo justificar parte desse saldo negativo e mostrar que, apesar dele, não houve perda de recursos para essas cidades.

A evolução do ICMS é feita a seguir. Neste momento, é importante destacar as cidades de “saldo” negativo – Angra dos Reis, Duque de Caxias, Macaé e Volta Redonda – em relação às demais. O total arrecadado é muito superior, o que, como já explicado, é a principal causa deste resultado.

A análise do ICMS mostra que, em algumas cidades, mesmo com vinculações, houve expressivo crescimento das receitas (inclusive em cidades com “saldo” negativo). No entanto, a maior parte das cidades sofreu perda de receitas após a vinculação. Estes resultados mostram que houve perda de arrecadação fiscal e por esta razão é necessário avaliar a evolução dos investimentos para examinar a possibilidade de correlação entre uma alteração no nível de investimentos dos municípios à criação do fundo.

A análise dos investimentos mostra que, em termos reais, apenas cinco cidades sofreram perdas do volume total, ao se comparar o período posterior ao fundo e o triênio anterior à sua introdução. É agora fundamental destacar as cidades que recebem *royalties* devido ao fato de o total absoluto destes investimentos ser muito superior ao das demais. Assim, devem ser ressaltados os casos de Cabo Frio e Macaé, cidades que apresentaram saldo negativo, mas têm volume de investimento elevado, uma vez que a maior parte de suas receitas não vem destas

fontes, e sim dos *royalties* do petróleo, fato que torna o impacto do fundo nas finanças municipais muito pouco significativo na região.

Em quase sua totalidade, as cidades médias apresentaram aumento do volume total, com exceção de Volta Redonda, Petrópolis, Queimados, Belford Roxo e Nova Friburgo. Apesar de Volta Redonda ser uma cidade que apresenta resultado negativo, esta queda não pode ser atribuída ao fundo já que, como demonstrado, houve um expressivo aumento do total dos repasses entre os dois últimos triênios, período de perdas reais no “saldo” do fundo.

As cidades de Resende e Nova Iguaçu, que também apresentaram resultados negativos na análise do saldo final, apresentam crescimento de seus investimentos, o que comprova que não há comprometimento do ponto de vista financeiro das cidades médias fluminenses.

Destarte, as vinculações do fundo tiveram impacto nas finanças dessas cidades através da perda de receitas, mas apesar das perdas, 14 cidades têm lucros com os repasses do fundo. Houve, portanto perda de autonomia, que não incorreu em queda dos investimentos em termos reais. As transferências vinculadas ao fundo têm forte correlação com o nível de investimentos (em torno de 0,9) em todo o período, mas somente sua participação não explica as variações do período, o que descarta a possibilidade do comprometimento destes em razão das subvinculações do Fundef.

Ao avaliar se a vinculação resultou em um impacto positivo nas despesas com educação



(não somente no ensino fundamental) é possível identificar crescimento nos períodos em análise em praticamente todas as cidades médias (exceto Duque de Caxias, em um primeiro momento, Cabo Frio e, no último triênio Volta Redonda), mesmo naquelas que apresentaram resultado negativo. É interessante destacar mais uma vez as cidades que recebem *royalties* pelo total ser muito superior ao das demais em estudo. Há uma quebra no gráfico que ilustra estes resultados, referente ao valor das despesas do município de Duque de Caxias no período de 2002-2004 por este não ter sido disponibilizado. Apesar disto, esta cidade foi incluída, por ser uma das seis com resultado negativo, tendo apresentado queda nos períodos disponibilizados.

### 3. O impacto na rede escolar

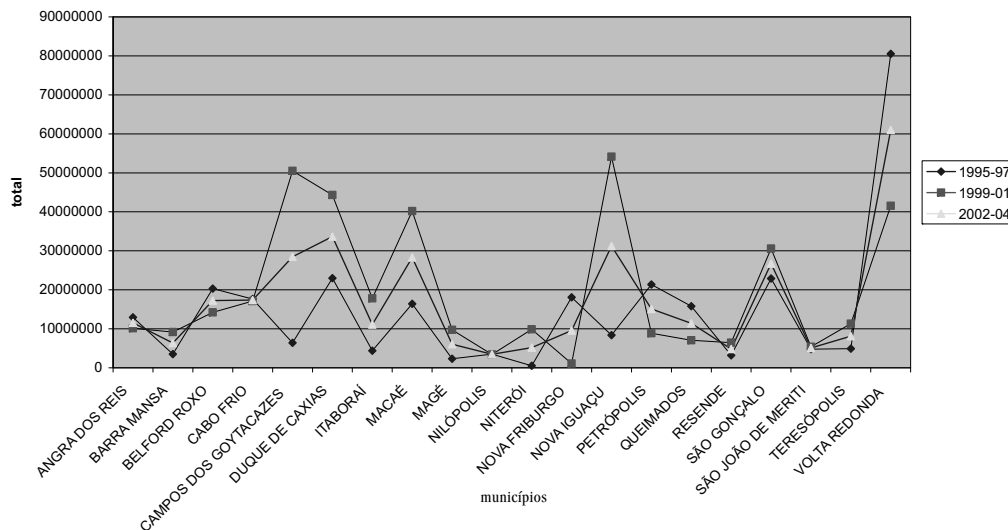
As cidades médias fluminenses (incluindo a capital) têm em média 81,3 % do total de suas matrículas no ensino fundamental na rede pública de ensino e 83,4% das matrículas no ensino médio da rede pública, dados que tornam evidentes a importância da revalorização do ensino público. As cidades (Barra Mansa, Cabo Frio, Macaé, Nilópolis, Petrópolis, Resende e Volta Redonda) que contam com a rede municipal de ensino médio, totalizam 7.257 alunos ou 57% em relação ao total das matrículas nas redes municipais de ensino médio do estado e 74% da rede estadual de ensino médio, totalizando 464.962 alunos matriculados.

O objetivo deste trabalho agora é estimar a variação do número de matrículas e de docentes e verificar se há correlação positiva destes com o aumento dos repasses do Fundef. A evolução será dividida pela administração (estadual e municipal) e no caso da rede municipal de ensino fundamental por localização (urbana e rural). Os dados utilizados nos próximos gráficos são referentes ao período entre 1996 e 2003. Nem todos os municípios têm rede em localização rural, por isto nem todos estão presentes.

A análise gráfica se refere às médias dos biênios em estudo e, é possível observar que todas as cidades apresentam no ano de 2003 um total de alunos em rede urbana superior a 1996, e que este crescimento não foi contínuo no período, podendo ser separado em dois períodos: antes de 1999 e pós 1999. Até o ano de 1999, 17 municípios apresentaram crescimento constante e expressivo do número de matrículas. No entanto, após 1999, quatro municípios (Barra Mansa, Nova Friburgo, Nilópolis e Volta Redonda) têm queda das matrículas e somente sete municípios mantiveram o crescimento contínuo. Quatro municípios que apresentam crescimento têm déficit em relação ao fundo, o que inviabiliza qualquer tipo de correlação positiva entre o aumento dessas matrículas e a criação do fundo.

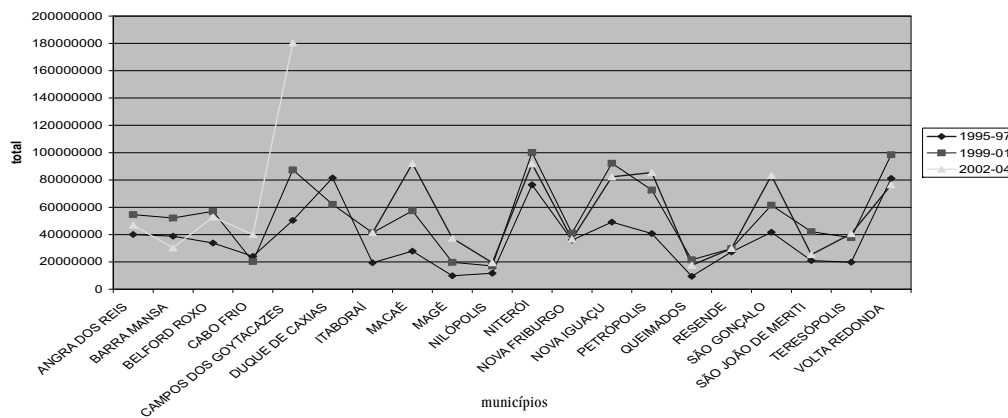


**Gráfico 5**  
**Evolução dos Investimentos**



Fonte: STN.

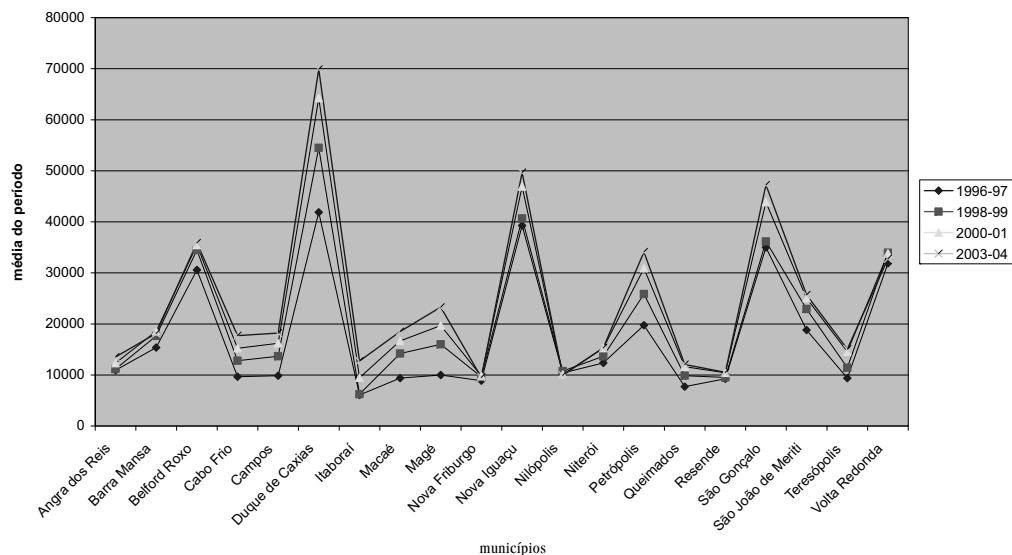
**Gráfico 6**  
**Evolução das Despesas com Educação**



Fonte: STN.

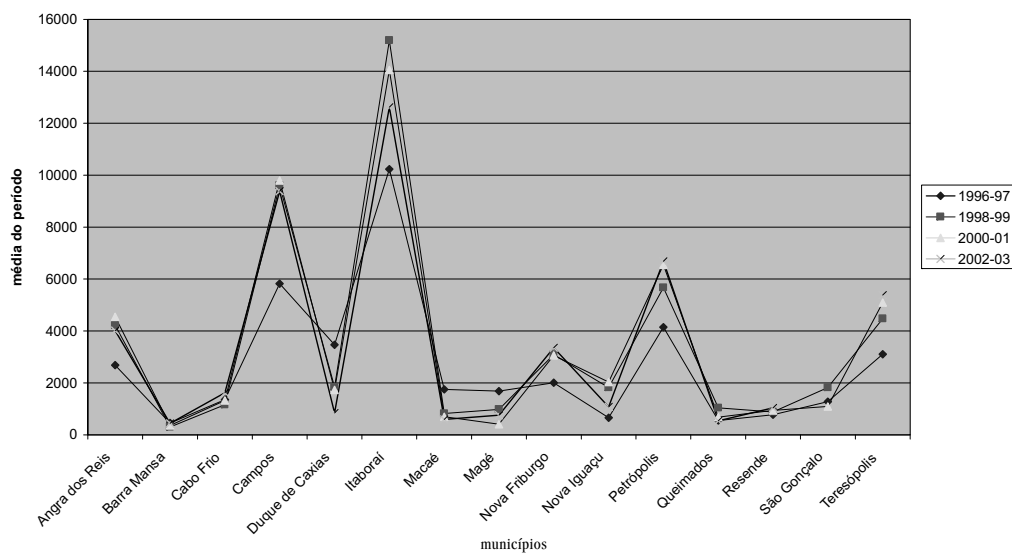


**Gráfico 7**  
**Evolução das Matrículas no Ensino Fundamental Municipal Urbano**



Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)/Ministério da Educação (MEC).

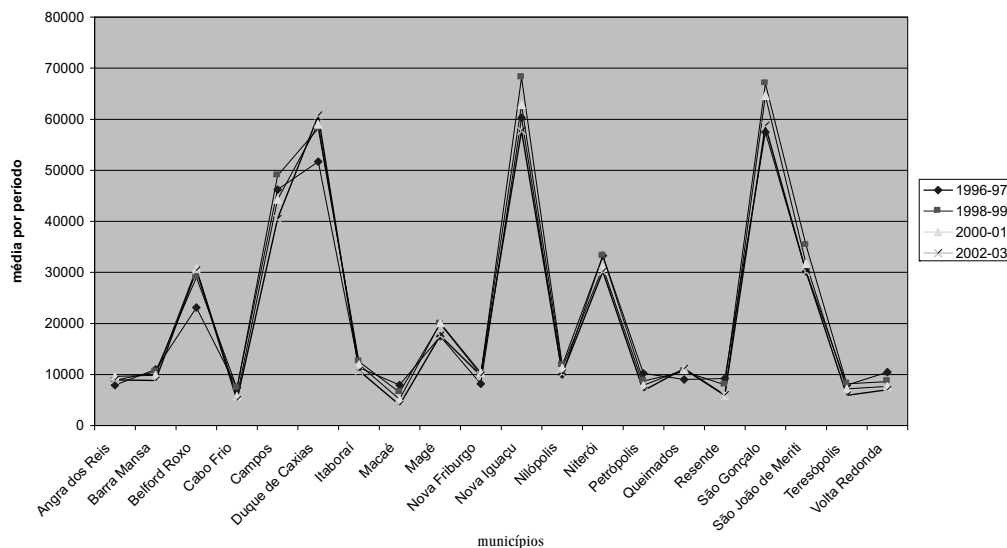
**Gráfico 8**  
**Evolução das Matrículas no Ensino Fundamental Municipal Urbano**



Fonte: INEP/MEC.



**Gráfico 9**  
**Evolução das Matrículas na Rede Estadual de Ensino Fundamental**



Fonte: INEP/MEC.

Ao analisar conjuntamente os dois gráficos, verifica-se que muitas vezes um aumento de matrículas em rede urbana apenas reflete uma transferência de alunos da rede rural. O número de alunos na rede rural municipal em 2003 é menor que em 1996 em sete municípios dos 14 que apresentam rede rural, sendo necessário ressaltar o caso dos municípios de Duque de Caxias, Macaé, Magé e Nova Iguaçu, que têm variação negativa de 85%, 61%, 50% e 79%, respectivamente. Estes dados apontam para a tendência de concentração nas áreas urbanas.

Apenas quatro municípios apresentam crescimento contínuo das matrículas em rede rural: Campos dos Goytacazes, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis. Deve ser ressaltado o caso de Nova Friburgo onde a queda de matrículas em rede urbana a partir de 1999 é diretamente proporcional ao crescimento do

número de matrículas em rede rural, o que mostra que neste município a transferência está ocorrendo em sentido inverso.

As variações nos totais de matrícula em área rural não são muito confiáveis devido à qualidade dos dados do censo escolar. Um fato a ser lembrado – e lamentado – é que em educação muitas vezes “1 + 1 é mais que dois nas estatísticas oficiais” (Davies, 2003, p. 445). Há manipulação de dados pelas prefeituras e há falta de critérios ao definir o que é rural e o que é urbano como apurado pela subcomissão da Câmara dos Deputados em 2001. Acrescentem-se os inúmeros casos de alunos “clonados” a fim de se aumentarem os repasses do Fundef. Apesar da má qualidade das estatísticas oficiais, é possível afirmar que o aumento de matrículas *não* é causado pela criação do fundo.



O gráfico ilustra a evolução das matrículas em rede estadual nas cidades médias fluminenses e comprova a tendência à municipalização do ensino fundamental já que a queda do total é observável em praticamente todos os municípios. Após concluir o estudo do impacto do fundo na rede escolar, torna-se necessário analisar este efeito no número de docentes efetivos nestas cidades, para os quais 60% do fundo devem ser destinados.

As cidades médias fluminenses, incluindo a capital, empregam 79% dos docentes que atuam nas redes municipais de ensino fundamental do estado, totalizando 51.535 docentes efetivos. A rede estadual de ensino fundamental emprega 67% de seus docentes nestas cidades, totalizando 20.928 em exercício.

Os próximos gráficos analisam a evolução do número de docentes por categoria administrativa. Não foi feita a separação por localização por não ser relevante à transferência de docentes entre escolas.

Ao fazer a evolução, fica claro que as cidades (exceto Petrópolis) obtiveram crescimento entre o total empregado na rede municipal em 2003 e aquele em 1996. Entretanto, cabe a observação que este aumento só foi contínuo em oito municípios (Angra dos Reis, Barra Mansa, Cabo Frio, Duque de Caxias, Itaboraí, Macaé, Magé e São Gonçalo), merecendo destaque o caso de Itaboraí que, de acordo com as estatísticas oficiais, obteve um crescimento de 52% do número de docentes entre 2000 e 2001, dado que merece ser analisado (1 + 1 = 2?). É ainda interessante ressaltar que dos oito municípios citados quatro dos seis com

saldo negativo do fundo estão incluídos, o que pode ser atribuído à vinculação feita e não ao aumento de receitas provenientes do fundo.

A análise feita ano a ano deve ser dividida entre o período até 1999 e após este ano. Após 1999 mais seis municípios (além dos oito anteriormente citados) apresentam crescimento contínuo: Campos dos Goytacazes, Nova Friburgo, Nova Iguaçu, Petrópolis (o crescimento não foi suficiente para superar a queda no período 1996-1999), Queimados e Teresópolis.

O município de Nova Iguaçu tem situação bastante peculiar por apresentar aumento contínuo após o ano de 1999, mesmo tendo perdas de receitas a partir deste mesmo ano, o que é favorável à idéia de que o aumento se deu via vinculação e não via aumento do total de receitas.

Após 1999, apenas dois municípios apresentam queda contínua do número de docentes em exercício: Nilópolis e Volta Redonda. A situação de Volta Redonda merece atenção por ser um município que perde com o fundo, tendo queda do número de matrículas e de docentes no ensino fundamental e por apresentar queda das despesas com educação em geral. É um município que, além da rede de ensino fundamental, conta com uma expressiva rede de ensino médio, o que pode ter interferência na queda das despesas; esta pode estar ocorrendo via ensino médio e não pelo ensino fundamental. No entanto, as matrículas no ensino médio deste município apresentaram queda de 23% no período em estudo e também há queda do total de docentes atuando no ensino médio da rede municipal. No mesmo período houve crescimento





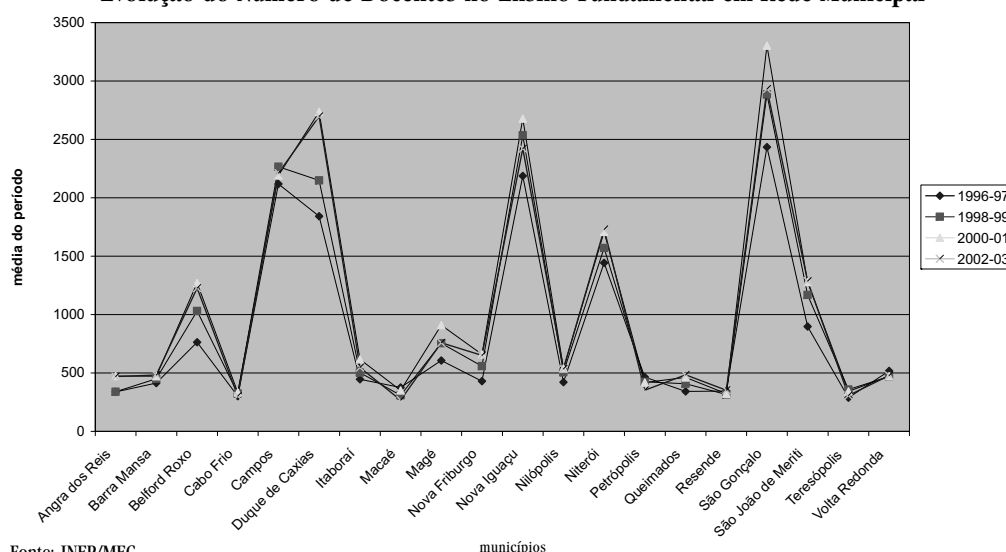
de 20% do total de estabelecimentos de ensino fundamental da rede municipal (seriam estes os resultados da aplicação dos 40% destinados a MDE?). Uma expansão da rede em um momento de queda de matrículas e de docentes (estariam os restantes aumentando o número de estabelecimentos em que atuam?) não se justifica. A queda se verifica inclusive na rede estadual de ensino fundamental presente no município, evidenciando que não houve transferências de alunos entre as duas esferas administrativas.

A outra cidade a ser analisada é Duque de Caxias que apresenta crescimento do número de matrículas e contínuo do número de docentes, além de um crescimento de 18% do total de estabelecimentos de ensino fundamental entre 1999 e 2003. É um município que não tem rede de ensino médio municipal e que teve aumento dos investimentos em termos reais, reforçando a hipótese que estas transferências não são determinantes nestes totais.

O gráfico em anexo mostra a evolução do número de docentes no ensino fundamental em rede estadual. Os municípios apresentaram oscilações no período, sendo possível identificar três momentos distintos, o primeiro de 1996 a 1999, que foi um período de queda do número de docentes (exceto nos municípios de Belford Roxo, Cabo Frio, Magé, São Gonçalo e São João de Meriti).

O segundo momento é o período de 1999 a 2002 em que seis cidades apresentam crescimento contínuo do total de docentes: Angra dos Reis, Barra Mansa, Belford Roxo, Duque de Caxias, Nilópolis e São João de Meriti. As demais cidades apresentam oscilações, mas, no geral, houve crescimento. O último momento a ser destacado é o período de 2002 a 2003 em que todas as cidades apresentaram queda significativa do número de docentes e por este motivo nenhum município apresentou crescimento contínuo em todo o período.

**Gráfico 10**  
**Evolução do Número de Docentes no Ensino Fundamental em Rede Municipal**

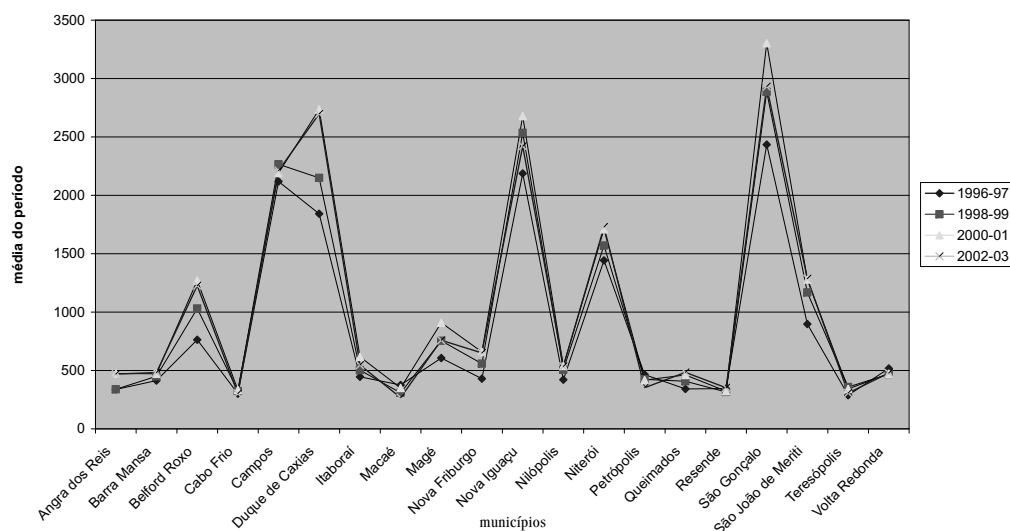


Fonte: INEP/MEC.

municípios



**Gráfico 11**  
**Evolução do Número de Docentes no Ensino Fundamental em Rede Estadual**



Fonte: INEP/MEC.

## Conclusão

Educação é direito de todos. O ensino público não é gratuito e precisa ser valorizado, não é suficiente aumentar o número absoluto de matrículas na rede pública como ocorreu ao longo do período em estudo. A análise da distribuição relativa de matrículas entre ensino público e privado verifica que em quase totalidade das cidades em estudo houve um pequeno aumento percentual de alunos em escolas particulares. Este resultado vai ao encontro da atual conjuntura e do aumento de renda da população, o que leva ao aumento do número de cidadãos com poder de escolha sobre a escola de seus filhos.

Enquanto um aumento de renda levar a transferência de crianças do ensino público

para o privado ainda haverá muito a ser feito. O direito à educação de qualidade deve ser cobrado para que a escola dos excluídos seja também a escola da minoria.

O Fundef teve impacto sobre as finanças municipais e sobre a rede escolar, o que, não necessariamente se traduz em melhoria da qualidade do ensino. A introdução do fundo resultou em perda de arrecadação fiscal e perda de autonomia financeira nas cidades médias fluminenses. No entanto, a perda de receitas é compensada em quase totalidade das cidades pelos repasses do fundo, o que implica apenas perda de autonomia, já que estes são vinculados à educação. Os municípios que apresentam perda conseguiram manter seus investimentos e



e elevar seus gastos em educação no mesmo período. Volta Redonda é a única cidade que efetivamente teve perda com o fundo uma vez que há redução de arrecadação fiscal, perda de autonomia, queda de matrículas, docentes e queda das despesas com educação (e um aumento de estabelecimentos).

O impacto na rede escolar se deu através da vinculação de 60% da verba do fundo a gastos com profissionais do magistério e não simplesmente ao aumento de receitas. Além disso, não é possível identificar relação ente, de um lado, as alterações no número de matrículas, o aumento do número de estabeleci-

mentos (no caso de Duque de Caxias nem mesmo entre o aumento do número de docentes) e de outro, a introdução do fundo.

O resultado da introdução do fundo em termos qualitativos só poderá ser avaliado mais à frente devido ao curto período de existência do fundo; mas a correlação positiva entre a variação do número de docentes, a qualificação e a introdução do fundo já são uns indicadores que os objetivos podem ser atingidos através de maior foco na elaboração de políticas públicas para estas cidades e não necessariamente através do aumento de repasses.

## Referências Bibliográficas

- CAMARGO, A.B. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e a experiência brasileira. In: VERGARA, S.; CORREA, V.L. (Orgs.) *Gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.39-46.
- CASTRO, J.A. Financiamento da educação no Brasil. In: *Em aberto*, n.74. Brasília: MEC, 2001, p.11-32
- COSTA, EL.; CUNHA, A.P.G. Pensar o desenvolvimento a partir do local: novo desafio para gestores públicos. In: VERGARA, S.; CORREA, V.L. (Orgs.) *Gestão pública municipal efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p.68-80.
- COSTA, V.L. Financiamento e gasto com o ensino médio no Brasil In: *Em aberto*, n.74. Brasília: MEC, 2001, p.72-80
- DAVIES, N. Governo FHC: “toda criança na escola?” – quando 1 + 1 é mais que 2... nas estatísticas oficiais! In: SOUZA, D.; FARIA, L. (Orgs.) *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 445-480.
- EVANGELISTA, O.; MORAES, M.C.M.; SHIROMA, E.O. *Política educacional*. São Paulo: DP&A, 2004.
- FARIA, L.; SOUZA, D.B. O processo de construção da educação municipal pós LDB 9.394/96: políticas de financiamento e gestão. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.) *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 36-45.
- MEC. Subsídios ao Ministério Público para acompanhamento do Fundef. Disponível em: <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>.



MEC. Mapa do Analfabetismo no Brasil. Brasília: MEC, 2004.

MEC. Relatório Final do Grupo de Trabalho sobre o Valor Mínimo do Fundef. Disponível em: <www.mec.gov.br>.

MENEZES, N.; PAZELLO, E. *Does money in school matter?* Evaluating the effects of Fundef on wages and test scores in Brazil. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

MENEZES, R.M. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. In: *Em Aberto*, n.74. Brasília: MEC, 2001, p.58-71.

REZENDE, F. Fiscal decentralization and big cities financing in Brazil. Disponível em: <www.ipea.gov.br>.

SANTOS, A.M.S.P. Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias In: *Indicadores Econômicos*, n.3, Porto Alegre: FEE/RS, 2005, p. 121-126.

SAVIANI, D. *Da nova LDB ao novo Plano Nacional de Educação*: por outra política educacional. São Paulo: Autores Associados, 2004.

---

**Abstract** – *This article evaluates the impact of the sub-ties of educational taxes in the middle-sized fluminense cities – the so called Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Teaching Valorization (Fundef). That impact is observed from two points of view. One is the economic factor, which evaluates the impact after the ICMS/FPM tribute on the municipal income, on the volume of investments and on the educational expenses; it also identifies those districts which increase their incomes by means of the Fund and those with deficits. The other is the educational factor, which identifies several changes on the educational network, like the impact on the total of admissions in state and municipal schools, and also the impact on the number of effective teachers in the cities studied.*

**Keywords:** *decentralization; middle-sized cities; education; Rio de Janeiro.*

**Resumen** – *Se evalúa el impacto de la subdotaciones presupuestarias en la educación en las ciudades de mediano porte del estado – el Fundef (Fondo para Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización Docente). El análisis se hace bajo dos puntos de vista: el económico, que busca estimar el impacto en los ingresos municipales tras la vinculación del Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías y Servicios y del Fondo de Participación de los Municipio, en el volumen de inversión y en los gastos con educación, además de identificar los municipios que incrementan sus ingresos con el repase del Fondo y los que son deficitarios; y la perspectiva de la educación, que tiene como objeto observar los cambios en la estructura de la red escolar, el impacto en el total de matrículas en las redes estatal y municipal de enseñanza básica y en el número de docentes efectivos en las ciudades en tela de juicio.*

**Palabras-clave:** *descentralización; ciudades de mediano porte; economía de Río de Janeiro; educación; Río de Janeiro.*

---



## Notas

- <sup>1</sup> Bem meritório: onde há mérito em sua produção que justificaria a intervenção do governo com objetivo de produzir em quantidades superiores àquelas normalmente produzidas pelo setor privado (Rezende, 2002).
- <sup>2</sup> Angra do Reis, Barra Mansa, Volta Redonda, Belford Roxo, Campos, Cabo Frio, Itaboraí, Magé, Macaé, Nova Iguaçu, Nova Friburgo, São Gonçalo, Niterói, Resende, Teresópolis, Petrópolis, Nilópolis, Duque de Caxias, Queimados e São João de Meriti.



