

Transferência de receitas tributárias para fundos públicos e seus impactos na educação em Manaus (AM): uma análise do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

Transfer of tax revenues to public funds and their impact on education in Manaus (AM): an analysis of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and Enhancement of Education Professionals – *FUNDEB*

Sandra dos Santos Fialho do Carmo
Mestranda em Contabilidade e Controladoria (UFAM)

Carla Macedo Velloso dos Santos Tamer
Mestranda em Contabilidade e Controladoria
(UFAM)

Clilson Castro Viana
Mestrando em Contabilidade e Controladoria
(UFAM)

Mariomar de Sales Lima
Doutora em Engenharia da Produção (UFRJ)
Professora da Universidade Federal do Amazonas
(UFAM)

Waldemar Antônio da Rocha de Souza
Doutor em Economia Aplicada (USP)
Professor da Universidade Federal do Amazonas
(UFAM)

Resumo

O presente artigo procura avaliar os ajustes à complementação dos recursos do FUNDEB distribuídos para Manaus (AM), de 2007 a 2011, examinando os mecanismos de ajuste usados na distribuição desses recursos em nível nacional. Com os resultados da pesquisa espera-se proporcionar mais transparência aos recursos vinculados à educação básica, de modo a assegurar o equilíbrio financeiro na distribuição dos valores por nível de ensino. Para tanto, utilizou-se a metodologia da pesquisa descritiva com procedimento do tipo documental, consistindo na análise dos documentos internos da Prefeitura Municipal de Manaus, em balanços do município, também nos dados do governo federal disponibilizados nos websites da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, nos quais se encontram os dados disponibilizados pelas unidades federativas. Pode-se concluir que os ajustes ocorridos ao longo de cinco anos de implantação do Fundo apresentaram valores oscilando de positivo a negativo devido a constantes variações entre o valor mínimo nacional por aluno/ano em relação ao número de matrículas de cada ente da federação no exercício anterior. Observou-se ainda, que existe débito dos estados para com os municípios em relação aos repasses referente aos ajustes do FUNDEB.

Palavras-Chave: FUNDEB, Complementação da União, Ajustes ao FUNDEB, Financiamento da Educação, Manaus.

Abstract

This article seeks to assess the adjustments to supplement the resources of FUNDEB distributed to Manaus (AM), from 2007 to 2011, examining the adjustment mechanisms used in the distribution of national resources. With the survey results are expected to provide more transparency to resources related to basic education, to ensure the financial equilibrium in the distribution of values by level of education. We used the methodology descriptive research with documentary-type procedure, consisting in the analysis of internal documents of the Municipality of Manaus, on balance the council, also on data

from the federal government made available on the websites of the National Treasury Secretariat - STN Fund and the National Education Development - FNDE, in which the data are available by federal units. It can be concluded that the adjustments that occurred over five years of implementation of the Fund had values ranging from positive to negative due to constant changes between the national minimum value per student / year for enrollment of each entity of the federation in the exercise above. It was also observed that there is flow from states to the municipalities in relation to transfers related to adjustments FUNDEB.

Keywords: FUNDEB, Complementation of the Union, Adjustments to FUNDEB, Education Financing, Manaus.

1 INTRODUÇÃO

A gestão educacional do Brasil nos últimos anos registrou um forte avanço com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB, o qual é composto pelas contribuições, ganhos, complementação da União e ajustes à complementação. Uma parte do crescimento justifica-se pela instituição da lei da transparência, Lei Complementar Nº 131, de 27/05/2009 e Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000, que facilitou a fiscalização da aplicação dos gastos públicos e o acesso às informações contábeis dos recursos do FUNDEB, garantindo ao público em geral a participação como agente fiscalizador dos recursos vinculados à educação.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, que vigorou de 1998 a 2006. Segundo a Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o fundo, seu propósito é ampliar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e melhorar a qualidade da educação no País.

O FUNDEB é formado com recursos provenientes das três esferas de governo, União, estados e municípios, caracterizando-se como um fundo de natureza contábil que não pode sofrer retenção. Assim, após sua formação esses recursos são redistribuídos para aplicação exclusiva na educação básica. Contudo, o artigo 4º da Lei n.º 11.494/2007, aponta que o governo federal complementará esses recursos, sempre que o valor médio ponderado por aluno de cada ente da federação não alcançar o valor mínimo anual definido nacionalmente.

Assim, os valores da complementação da União são reajustados com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC e alcançam apenas os estados com menor valor per capita. Desta forma, o governo federal calcula o ajuste na complementação do FUNDEB e repassa os valores somente para aqueles estados que não alcançaram no ano anterior o valor mínimo nacional, lembrando que a contabilização desse valor não é referente a exercícios anteriores, mas, entra como receita do exercício atual.

Destarte, a questão de pesquisa delimita-se a avaliar os ajustes à complementação da União ao FUNDEB distribuídos para Manaus (AM), de 2007 a 2011. Buscando ainda, examinar os mecanismos de ajuste usados na distribuição desses recursos em nível nacional, esquematizando os valores disponibilizados na pesquisa. Neste contexto, a metodologia usada caracteriza-se como descritiva e documental, consistindo em análise no balanço geral do município de Manaus (AM) quanto aos valores arrecadados com ajustes ao FUNDEB, também nacionalmente nos dados do governo federal disponibilizados nos

websites da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

O presente artigo está dividido em cinco seções, incluindo a introdução com uma breve explicação do que é um fundo de natureza contábil, a seguir, na segunda seção o referencial teórico, com a revisão de literatura na qual resumem-se pesquisas quanto à legislação aplicada aos fundos, a composição das receitas do FUNDEB, o financiamento da educação no Brasil e a divulgação dos recursos do FUNDEB em portais de transparência. Na terceira seção aponta-se a metodologia aplicada. Na quarta seção registram-se os resultados e discussões enfatizando a contabilização do FUNDEB e a Lei da Transparência. Por fim a última seção, com as considerações finais, resumo e conclusões.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico da presente pesquisa divide-se em quatro seções, começando com a legislação do FUNDEF na qual autores descreveram mudanças ocorridas com a extinção do FUNDEF e a implementação do FUNDEB, seguindo-se com a composição das receitas do referido Fundo e nesta seção, autores compararam em diversos entes da federação os recursos recebidos do Fundo. Na terceira seção sobre o financiamento da educação no Brasil, autores relataram nacionalmente sobre a aplicação dos recursos do Fundo e por último, na seção divulgação dos recursos do FUNDEB em portais de transparência, autores examinaram informações divulgadas em websites de órgãos públicos.

2.1 LEGISLAÇÃO DO FUNDEB

Em análise da legislação bem como em documentos produzidos pelo Ministério da Educação sobre o FUNDEF e acerca da remuneração e valorização docente, Davies (2001), por meio de pesquisa documental, apontou que a legislação sobre o FUNDEF precisava de alteração devido às muitas inconsistências nos documentos oficiais, cabendo ao Ministério da Educação e Cultura e ao Conselho Nacional de Educação desfazer equívocos contidos na legislação e documentação oficial, mediante novos documentos e nova legislação.

Enquanto França (2007), ao analisar a legislação aplicada ao FUNDEF e FUNDEB, por meio de pesquisa bibliográfica e análise documental, verificou na Emenda Constitucional n.º 53/2006 o atendimento das inovações, tais como a expansão de 15% para 20% da redistribuição dos valores arrecadados com impostos para a formação dos recursos do FUNDEB. Com relação à vigência de quatorze anos para este Fundo, existia a oportunidade para uma diversidade maior de ações voltadas para a educação básica, favorecendo a socialização de problemas e soluções no ensino.

Por outro lado, Sena (2008), analisou na legislação aplicada ao FUNDEB os contrastes com as normas do FUNDEF, aplicando o método de investigação. Concluiu que o FUNDEB manteve alguns aspectos do FUNDEF, inclusive a complementação da União, mas foram criados novos problemas. Por exemplo a aplicação dos recursos de forma indistinta, uma vez que a ideia era organizar o financiamento a partir dos custos, e também a inclusão das matrículas privadas da educação especial e das creches de forma permanente. Em adição ocorria um prazo de transição entre um fundo e outro, estando a cargo dos gestores a verificação da estratégia a ser usada para a expansão das vagas nas creches, se pelo setor público ou pela celebração de convênios.

Santos (2011), ao pesquisar o contexto histórico institucional sobre a autonomia dos governos municipais no âmbito do federalismo brasileiro, analisando as Emendas Constitucionais que afetaram a autonomia municipal, examinou um indicador de êxito da descentralização e da autonomia municipal. Destacou, quanto às receitas tributárias, que a tendência era a elevação na razão direta do crescimento das classes de tamanho populacional das cidades. Quanto ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM, a tendência era diminuir com a progressão das classes de tamanho populacional.

Ainda em conformidade com o mesmo autor, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, era a principal fonte de receita dos municípios de médio porte, os investimentos, eram maiores em cidades pequenas, sugerindo falta de relação entre maior autonomia financeira e alocação de gastos com investimentos. Em suma, nas cidades com população inferior a 50 mil habitantes o FPM era o principal componente das receitas orçamentárias e nas cidades com população superior a 100 mil habitantes era o ICMS. Observou que os municípios de maior porte populacional poderiam experimentar a descentralização como uma inovação que lhes permitissem protagonizar as políticas públicas. As cidades de pequeno porte dependiam das receitas de transferências redistributivistas, como o FPM, limitando a experiência de descentralização à condição de simples membros de redes federativas e não como formuladores e financiadores de políticas próprias, de interesse local.

Observam-se nos estudos apontados pelos autores que as mudanças na legislação aplicada ao FUNDEB foram mínimas quando comparadas a do FUNDEF, permanecendo de maneira geral com as mesmas características. Neste contexto, percebe-se que há continuidade entre os dois fundos, houve apenas acréscimo de alguns impostos, a extensão do ensino fundamental para o básico e aumento no percentual de aplicação para formação do recurso.

2.2 COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDEB

Davies (2006), comparou a receita que contribuía para a formação dos dois fundos, o FUNDEF e o FUNDEB, por meio de exame sintético de alguns aspectos básicos do financiamento da educação estatal no Brasil. Observou que as diferenças eram poucas, praticamente o FUNDEB não apontava recursos novos para o sistema educacional.

Esteves (2007), aplicou o método de análise comparativa, em dez municípios fluminenses, dentre os que mais perderam com o Fundo e tiveram menor índice de alunos matriculados no ensino fundamental. Concluiu que não haviam equalização dos recursos distribuídos, pois os municípios mais pobres perderam recursos em relação às transferências da União, o Fundo de Participação dos Município - FPM perdeu um percentual do valor para a formação do FUNDEF. Nestes municípios o FPM era o principal recurso para movimentar a máquina municipal.

Também Winckler e Santagada (2007), analisando os fundos de financiamento da educação, por meio de pesquisa documental e análise do valor do novo fundo superior ou não ao anterior, observaram que, mesmo com a criação do FUNDEB persistiam as desigualdades regionais. Os desequilíbrios interregionais podiam ser compensados pelo aumento da complementação da União e pelo aporte de outros recursos.

Davies (2012), ao pesquisar as informações e documentos disponíveis nos portais dos Tribunais de Contas do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins, apontou que os procedimentos adotados pelos mesmos não satisfazem nem cumprem integralmente a Lei 11.494/2007. Os Tribunais de Contas do Acre e de Rondônia analisaram as contas vinculadas à educação baseadas na Medida Provisória 339/2006, anterior a Lei 11.494, que a substituiu. O Tribunal de Contas do Amapá permitiu o uso de

recursos do FUNDEF em compra de bolsas para alunos de escolas privadas e no Amazonas a renúncia fiscal de ICMS nas contas estaduais de 2006 alcançou o valor astronômico de R\$ 2,4 bilhões, o que significou prejuízo para a educação de R\$ 600 milhões, considerando-se que a redistribuição de receita é de vinte e cinco por cento.

Queiroz et al. (2011), examinando a correlação entre o volume de recursos recebidos pelos municípios paraibanos provenientes do FUNDEB e o grau de desenvolvimento educacional mensurado pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, por meio da análise de regressão, concluíram que não existe relação entre os recursos recebidos do FUNDEB e o grau de desenvolvimento educacional municipal. Assim, detectaram falha quanto a distribuição igualitária do referido Fundo.

Ante as colocações dos autores deduz-se que embora o FUNDEB tenha sido criado com a finalidade de ampliar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a assegurar a melhoria da qualidade da educação brasileira, é composto basicamente da mesma receita do FUNDEF, sendo que a sua criação não proporcionou a distribuição equitativa de recursos, dada as perdas sofridas por parte dos municípios mais pobres quando das transferências efetuadas pela União. Tal constatação conduz ao entendimento de que não existe relação entre os recursos recebidos do FUNDEB e o grau de desenvolvimento educacional municipal.

2.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Pinto (2004), em análise discriminada por unidade da federação quanto aos recursos disponíveis para a educação dos Estados e Municípios, no contexto da criação do FUNDEB e do financiamento de uma escola pública de qualidade, pelo método de exploração de dados, comparou os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira - INEP e Secretaria do Tesouro Nacional - STN concluindo que era possível resolver as disparidades nas diversas regiões do Brasil com relação à qualidade do ensino caso o governo federal investisse mais de 2% do PIB em educação.

Mas segundo Sousa Junior (2006), que descreveu as possíveis mudanças da criação do FUNDEB em relação ao FUNDEF, aplicando o método de pesquisa documental e bibliográfico, registrou que o novo Fundo obteve êxito na municipalização de matrículas do ensino fundamental, elevando o percentual dos recursos destinados à educação, causando um avanço no nível de atendimento aos matriculados no ensino fundamental.

Também Campos e Cruz (2009), analisando os impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público, pelo método log-lin, que estimativa se o cenário é estável ou não, verificaram as evidências apontadas nos gráficos de correlações entre os recursos do FUNDEB nos municípios do Estado do Rio de Janeiro e descobriram que alguns municípios que recebiam menos recursos, apresentavam uma proporção elevada de alunos matriculados e as escolas ofereciam melhor infraestrutura física, enquanto que outros municípios que recebiam mais recursos, não conseguiam o mesmo desempenho e afirmaram que a disponibilidade de recursos era condição necessária, porém não suficiente, para se consolidar uma educação pública de qualidade.

Segundo Diniz e Corrar (2011), que analisaram o fenômeno denominado pela teoria positiva do federalismo de flypaper effect ou efeito diferencial, o qual indicou que o recebimento de transferências fiscais não-condicionais e sem contrapartida implicaram em aumento das despesas públicas locais, proporcionalmente maior do que um aumento equivalente na renda pessoal. Aplicaram a técnica de análise envoltória de dados em dois estágios para mensurar a eficiência e observaram que, na concepção do FUNDEB, as transferências incondicionais e sem contrapartida apontaram um comportamento perdulário. Também, a pesquisa apontou que o flypaper effect não se aplicava ao tipo de

transferências do FUNDEF, mesmo que a formação fosse de transferências incondicionais e sem contrapartida. Neste caso, a redistribuição realizada nos recursos após a formação apontava características de condicionalidade.

Bassi (2011), examinou o financiamento da educação em prefeituras do Rio de Janeiro, Campo Grande, Teresina, Fortaleza, Florianópolis e Belém, de 2007 a 2009, com o objetivo de elaborar e estabelecer indicadores comparáveis de gasto por aluno em creches e pré-escolas, públicas e conveniadas, da forma mais desagregada possível. Utilizou o método de pesquisa documental e visitas para ouvir técnicos e gestores das secretarias de educação e concluiu que as estimativas de investimentos por aluno apresentadas pelo indicador de custo aluno-qualidade inicial - CAQi, servem para evidenciar indicadores profundamente desiguais e suas implicações para a qualidade do ensino público. Concluiu ainda, que apesar de o FUNDEB ter mitigado as desigualdades entre os estados e municípios, as diferenças só podiam ser efetivamente reduzidas com um aporte maior de recursos federais por meio da complementação aos fundos estaduais.

Diante do exposto pelos autores entende-se que o financiamento da educação no Brasil proporcionou maior número de alunos matriculados no ensino básico e embora se tenha alcançado a municipalização do ensino fundamental, a qualidade do ensino oferecido pelas instituições públicas requer melhorias e mais recursos distribuídos de forma igualitária entre os entes da federação.

2.4 DIVULGAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB EM PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA

Gomes e Morgado (2007), ao apontar a precariedade do financiamento do ensino médio público e a falta de transparência dos dados, por meios estatísticos agregados, análise documental e entrevistas semi-estruturadas, analisaram a contribuição crescente dos recursos do Tesouro, os quais são fontes de recursos de livre aplicação, para o ensino médio no Distrito Federal. Identificaram grandes variações anuais de recursos e valores subestimados nesta área da Educação, decorrendo em exigências do FUNDEB quanto às estimativas claras e desagregadas das despesas e divulgação dos resultados de modo transparente.

Também Ramos e Di Giogi (2011), ao analisarem o impacto do FUNDEF na estruturação da rede municipal de ensino de Pirapozinho (SP), por métodos quantitativos e qualitativos, concluíram que o FUNDEF racionalizou e tornou a aplicação mais eficiente, sem aumentar os recursos financeiros, proporcionando diminuição de desvios e desperdícios. Também, observaram que com a instituição dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, houve maior participação popular na fiscalização do Executivo favorecendo a transparência dos gastos com educação.

Pinho (2008), avaliando dez portais de governos estaduais quanto ao grau de informações para cidadãos e empresas relativas à comunicação social, a transparência e a participação popular no governo, aplicou estudos de casos múltiplos, em pesquisa exploratória, comparando várias instituições. Concluiu que o uso da internet na accountability brasileira era limitada, havendo inexistência de governo eletrônico apesar da tecnologia existente, navegabilidade e ferramentas de busca, em virtude da centralização política tradicional das informações públicas, alta seletividade dos governantes quanto à disponibilização das informações, a carência de interatividade e diálogos.

Jambeiro, Sobeira e Mocambira (2012), analisando a interação de websites das câmaras de vereadores e prefeituras das vinte e seis capitais brasileiras com os cidadãos, aplicaram observação comparativa pautada em alguns critérios ou variáveis. Concluíram que havia desaproveitamento dos potenciais da website, no que tange à falta de qualidade

dos websites diante das variáveis design estrutural, ferramentas de participação e controle e informações fornecidas para o acompanhamento da gestão municipal.

Cruz et al. (2012) avaliando as características proporcionais à transparência das informações divulgadas em portais eletrônicos dos cem maiores municípios brasileiros, usaram como instrumento de análise o Índice de Transparência da Gestão Pública Municipal (ITGP-M), baseado em diretrizes internacionais, experiências, legislação brasileiras e pesquisas. Concluíram que as melhores condições socioeconômicas tinham associação positiva com o nível de transparência dos website.

Portanto, observa-se nos estudos apontados pelos autores a precariedade do poder público em divulgar a execução da despesa de forma mais transparente. No caso do FUNDEB, as exigências quanto a divulgação de resultados de forma clara e transparente tem revelado variações anuais na estimativa e distribuição dos recursos, inclusive nos ajustes realizados na complementação do Fundo. Por outro lado, a transparência tem proporcionado mais fiscalização quanto à aplicabilidade dos gastos públicos.

3 METODOLOGIA

A relação entre o valor médio ponderado por aluno de cada ente da federação e o valor mínimo anual definido pelo governo federal, caracteriza esta pesquisa, segundo Gil (2010), como descritiva, pois seu objetivo é a descrição das características de determinada população e podem ser elaboradas para identificar possíveis relações entre as variáveis.

Assim, foram observados e analisados os dados obtidos através de pesquisa nos arquivos disponibilizados nos websites da Secretária do Tesouro Nacional - STN, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas – SEFAZ, confrontando os dados de repasse, no caso do município de Manaus (AM), com o Balanço Geral do Município.

A pesquisa descritiva, segundo Vergara (2011), aponta as características de determinada população ou de determinado fenômeno. Podendo, ainda, estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza, sem que precise dar explicação dos fenômenos descritos, embora estes sirvam de base para a explicação.

Em relação aos procedimentos, esta pesquisa caracteriza-se como documental e bibliográfica tendo em vista praticidade de utilização dos dados disponibilizados nos websites do governo. Documental, porque segundo Vergara (2011), é realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas e as informações podem ser coletadas de fontes primárias ou secundárias e neste caso, os dados foram coletados tanto da Prefeitura Municipal de Manaus como dos websites do governo federal. A pesquisa também se caracteriza como bibliográfica porque se utiliza de fontes secundárias como: legislação vigente, livros, artigos científicos, revistas especializadas.

As informações utilizadas nesta pesquisa foram em sua maioria coletadas do website do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE com valores informados pelos entes da federação, dos tributos que contribuem para a formação do FUNDEB e consolidados pela União, apresentados no Quadro 02 desta pesquisa.

Entretanto, o município recebe repasses de tributos estaduais, como Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores - IPVA, Royalties e Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, os quais foram consultados no website da Secretaria de Fazenda do Estado do Amazonas – SEFAZ. Os referidos tributos, ao ingressarem nos cofres da Prefeitura Municipal de Manaus, automaticamente sofreram o desconto de vinte por cento para formação do FUNDEB com exceção dos Royalties da Petrobrás, conforme Quadro 01 desta pesquisa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

A Emenda Constitucional nº 53/2006, art. 2º, § 5º, que especifica quais tributos compõem os recursos do FUNDEB, aponta o ICMS, o IPVA e o IPI, que são tributos arrecadados pelos estados, como alguns dos recursos que contribuem para a formação do Fundo. Em conformidade com França (2007), que observou a expansão do Fundo de quinze por cento quando FUNDEF para vinte por cento no FUNDEB, o Amazonas também atendeu as recomendações da referida legislação ao repassar tributos para os municípios e além do Estado ter descontado o percentual para aplicação no Fundo, os municípios ao arrecadarem os tributos também o fizeram.

A legislação citada apontou que no primeiro ano de implantação do Fundo, o percentual de aplicação era de dezesseis ponto sessenta e seis por cento para o ICMS e IPI e de seis ponto sessenta e seis por cento para o IPVA. No segundo ano, o percentual de aplicação era de dezoito ponto trinta e três por cento para os primeiros tributos e de treze ponto trinta e três por cento para o último tributo. Do terceiro ano em diante o percentual de aplicação passou a ser de vinte por cento para todos os tributos, percentual este que contribuiu para equalização na aplicação dos gastos públicos em educação com mais investimentos e melhoria da qualidade de ensino. O quadro 01 abaixo aponta os valores repassados pelo governo do Amazonas ao município de Manaus e o percentual de desconto disponibilizado para formação do fundo conforme a legislação.

Ano	Origem dos Recursos	ICMS	IPVA	ROYALTIES	IPI	TOTAL
2007	SEFAZ	538.519.687,83	54.945.603,09	13.888.168,36	12.474.230,80	619.827.690,08
	% FUNDEB	89.717.379,99	36.593.771,66		2.078.206,85	128.389.358,50
2008	SEFAZ	679.441.739,36	64.242.302,42	18.152.951,61	7.938.218,40	769.775.211,79
	% FUNDEB	124.541.670,82	8.563.498,91		1.455.075,43	134.560.245,17
2009	SEFAZ	681.381.507,51	66.509.411,29	14.785.964,00	5.353.779,94	768.030.662,74
	% FUNDEB	136.276.301,50	13.301.882,26		1.070.755,99	150.648.939,75
2010	SEFAZ	866.390.306,64	82.118.144,80	17.312.234,02	6.176.837,85	971.997.523,31
	% FUNDEB	173.278.061,33	16.423.628,96		1.235.367,57	190.937.057,86
2011	SEFAZ	918.983.741,79	90.288.009,70	24.543.517,70	7.039.503,32	1.040.854.772,51
	% FUNDEB	183.796.748,36	18.057.601,94		1.407.900,66	203.262.250,96

Quadro 01 - Demonstrativo dos repasses do governo do Amazonas para o município de Manaus no período de 2007 a 2011 Fonte: Dados extraídos do website da SEFAZ/AM e calculados conforme percentual de aplicação especificado na EC n.º 53/2006.

Além dos tributos acima mencionados, os recursos do FUNDEB ainda dispõe para sua formação de tributos federais e estaduais que compõem as Transferências da União e dos estados aos municípios. Cada ente da federação disponibiliza ao governo federal os valores aplicados na formação do Fundo, valores estes consolidados e divulgados no website do FNDE, atendendo assim, de acordo com Pinho (2008) e Neto et al. (2006), as recomendações da legislação quanto à transparência de dados públicos. O Quadro 02 abaixo demonstra a composição dos recursos que contribuem para a formação do Fundo e apresenta um resumo dos valores aplicados nacionalmente durante os cinco anos de sua implantação.

Tributo/Ano	2007	2008	2009	2010	2011
-------------	------	------	------	------	------

FPE	39.196.547,76	53.812.535,45	54.605.304,98	55.529.452,45	68.584.796,89
FPM	20.257.038,32	29.729.763,69	28.723.098,68	30.704.968,47	38.023.581,62
IPI-EXP	3.121.268,83	2.070.234,10	1.472.942,99	1.621.031,51	1.859.057,91
ICMS	131.698.755,10	131.698.755,10	189.748.181,84	228.142.023,37	240.786.269,64
Complement. da União	-	5.015.911,93	13.343.238,59	32.589.341,41	32.849.355,75
Lei Complement. N° 87	718.798,56	807.145,21	849.798,60	801.783,60	803.930,76
ITR	7.630,53	18.845,67	67.112,89	33.373,53	33.002,22
IPVA	1.466.219,01	3.985.863,25	5.956.279,42	7.082.138,51	7.718.730,47
ITCMD	22.761,42	120.236,47	90.791,42	107.241,69	165.092,74
Total Ano	196.489.019,53	227.259.290,87	294.856.749,41	356.611.354,54	390.823.818,00

Quadro 02 - Demonstrativo das Origens do FUNDEB no período de 2007 a 2011 Fonte: Dados extraídos do website do FNDE

Comparando-se os valores arrecadados de um ano em relação ao imediatamente anterior, observa-se o crescimento de alguns tributos apresentados de forma positiva enquanto que outros de forma negativa, conforme figura 01 abaixo.

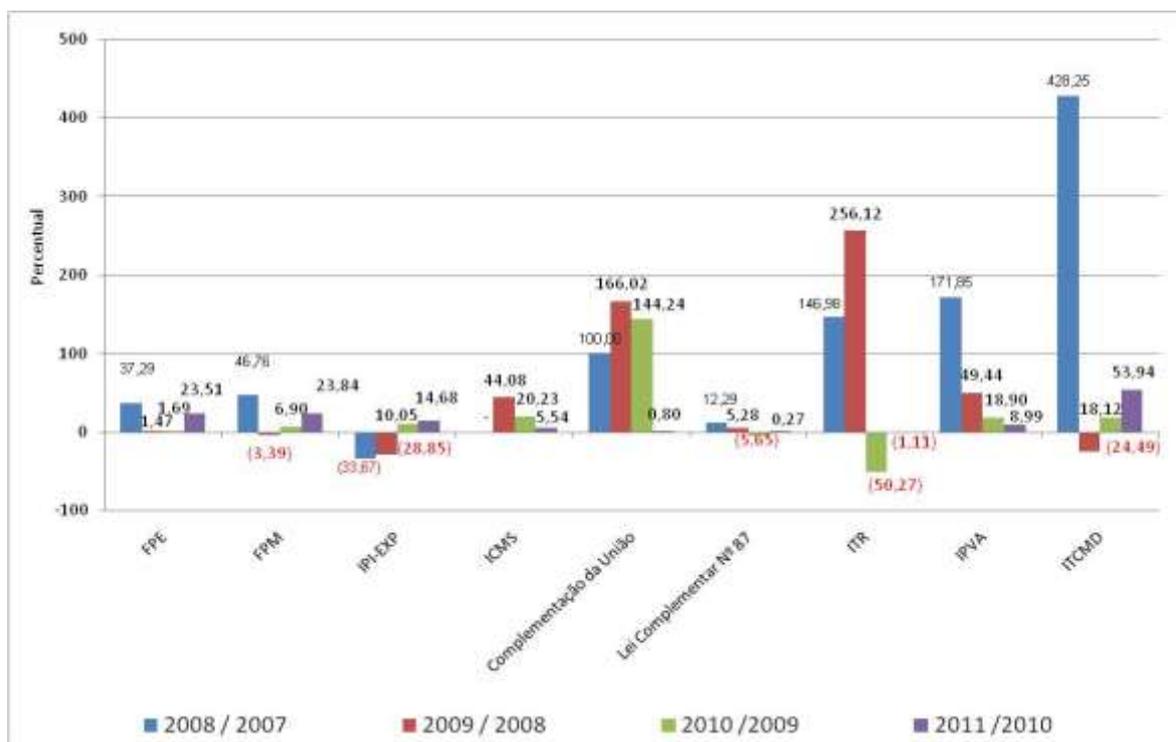


Figura 01- Percentual de crescimento das receitas do FUNDEB em relação ao ano anterior

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Quadro 02 desta pesquisa

Embora o somatório dos tributos de um ano em relação a outro tenham apresentado crescimento médio da ordem de dezenove por cento, a relação entre cada tributo de um ano para outro apresentou uma variação muito grande, em que a receita de alguns tributos cresceu enquanto que outros apresentaram déficit.

Em 2007, ano de implantação do fundo, não foi registrado valor referente a complementação da União, uma vez que este recurso refere-se a apuração da receita disponibilizada pelos estados da federação referente ao exercício anterior, e neste caso, apenas a partir de 2008 o Fundo começou a apurar informações levando ao cálculo da

complementação da União. Em consequência, o recálculo das receitas para ajuste à complementação do FUNDEB só começou a ser feito a partir do referido exercício de 2008 para disponibilização em 2009, e a partir daí este recálculo é feito anualmente e disponibilizado aos estados detentores da complementação da União.

O ajuste anual do FUNDEB, segundo a Lei nº 11.494/2007, no artigo 6º, § 2º, será calculado no primeiro quadrimestre do exercício imediatamente subsequente a realização da receita do ano de referência, para estados contemplados com a complementação da União a maior ou a menor, em razão da diferença apurada no cálculo previsto para este recurso.

Ao final de cada exercício financeiro, o governo federal reconsidera a receita realizada por unidade da federação e recalcula o valor mínimo por aluno/ano. A diferença entre o valor estimado e o realizado é adicionada à complementação da União e repassada aos entes da federação que efetivamente receberam o recurso. Os Quadros 03 e 04 abaixo contêm a relação dos estados que receberam a complementação ao Fundo com demonstrativo dos valores disponibilizados para o exercício e após recálculo dos dados informados pelos estados do número de matrícula/ano e dos valores arrecadados para educação básica, o governo federal também divulgou de forma transparente a complementação da União devida.

Entes da federação que receberam complementação ao FUNDEB	2008		2009	
	Complementação da União prevista e disponibilizada	Complementação da União devida	Complementação da União prevista e disponibilizada	Complementação da União devida
Alagoas	112.459.324,17	97.272.285,71	192.293.050,39	269.075.098,91
Amazonas	22.387.405,49	-	61.718.927,14	108.337.479,76
Bahia	727.693.268,77	774.997.465,33	1.109.910.926,51	1.333.813.750,33
Ceará	419.601.350,65	440.071.880,95	656.212.978,86	622.790.198,03
Maranhão	795.443.659,80	789.927.499,63	1.141.459.038,00	1.128.215.378,47
Pará	757.248.002,65	801.913.973,60	1.082.644.870,65	1.020.456.059,54
Paraíba	42.587.574,49	3.317.321,27	114.067.174,75	70.735.423,24
Pernambuco	167.523.630,36	132.974.658,39	447.729.489,70	282.130.054,89
Piauí	129.355.783,62	133.824.915,12	264.113.544,00	234.596.556,83
Rio Grande do Norte	-	-	-	-
TOTAL	3.174.300.000,00	3.174.300.000,00	5.070.150.000,00	5.070.150.000,00

Quadro 03 – Demonstrativo das contribuições do FUNDEB previstas e devidas - 2008/2009

Fonte: FNDE

Entes da federação que receberam complementação ao FUNDEB	2010		2011	
	Complementação da União prevista e disponibilizada	Complementação da União devida	Complementação da União prevista e disponibilizada	Complementação da União devida
Alagoas	290.481.331,31	355.762.839,65	323.074.851,81	385.333.222,05
Amazonas	207.491.732,24	182.017.713,42	162.910.977,24	345.184.563,37
Bahia	1.766.679.700,70	1.993.363.006,84	1.674.702.331,54	2.160.887.399,53
Ceará	876.502.476,21	996.193.293,35	1.111.694.130,85	1.118.216.302,20
Maranhão	1.403.476.377,37	1.651.587.590,81	1.771.795.722,47	1.922.323.492,41
Pará	1.413.815.975,58	1.629.913.016,35	1.843.904.303,37	1.998.189.541,36
Paraíba	132.486.428,54	187.264.593,56	177.571.160,27	193.202.719,38

Pernambuco	428.646.620,46	528.825.733,16	492.004.777,50	502.565.137,65
Piauí	341.529.527,91	403.688.608,67	365.570.613,65	428.736.887,65
Rio Grande do Norte	-	17.183.686,06	1.971.695,53	29.671.569,28
TOTAL	6.861.110.170,32	7.945.800.081,87	7.925.200.564,23	9.084.310.834,88

Quadro 04 – Demonstrativo das contribuições do FUNDEB previstas e devidas - 2010/2011

Fonte: FNDE

A diferença entre a coluna de complementação da União devida e a coluna de complementação da União prevista e disponibilizada, resultam nos ajustes à complementação da União ao FUNDEB, que pode ser positivo ou negativo e no caso deste último, o deconto virá no ano subsequente ao exercício de apuração dos dados. Podemos observar a relação entre os valores disponibilizados e devidos no comparativo de redistribuição nacional da complementação da União, disposto na Figura 02, a seguir.

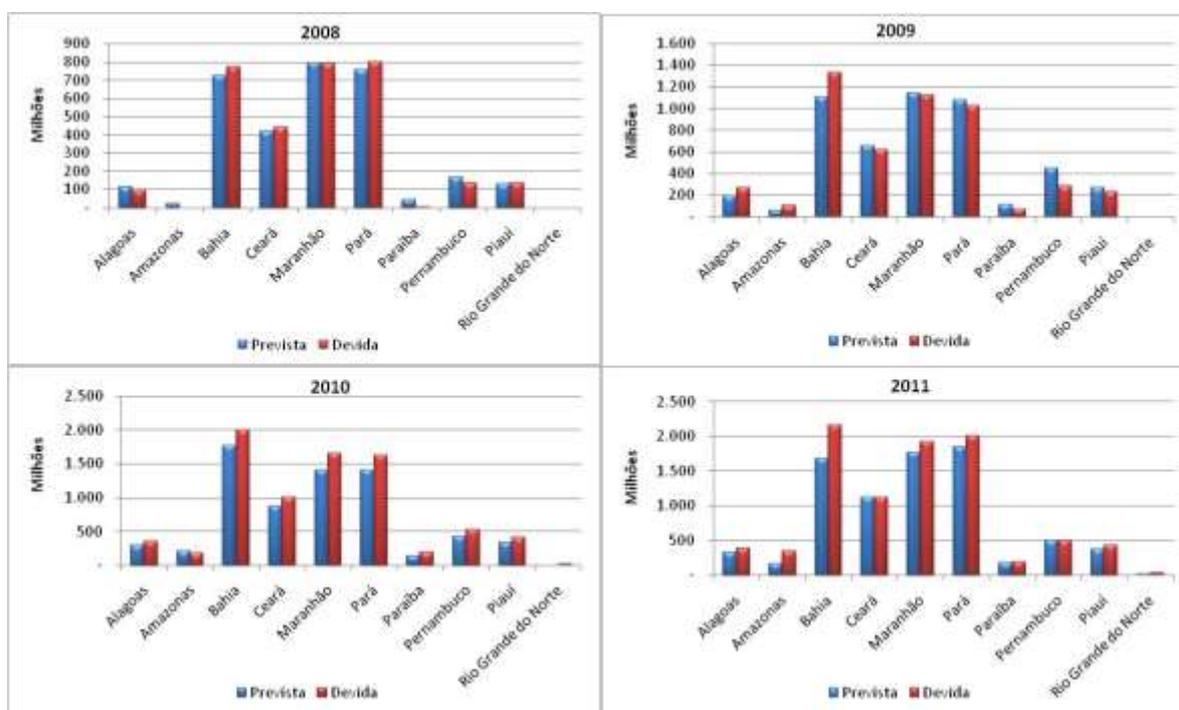


Figura 02 – Comparativo de redistribuição nacional da complementação da União

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Quadro 04 desta pesquisa

O Ministério da Educação e Cultura – MEC divulga a cada ano, por meio de portaria interministerial, o demonstrativo do ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB, revendo ainda, o valor mínimo nacional por aluno/ano em relação ao exercício anterior. O resultado da diferença entre o valor da complementação da União disponibilizado e o devido, como já vimos nos Quadros 03 e 04 acima, que demonstra o valor do ajuste para cada unidade federada, deve ser desdobrado para encontrar o valor específico de cada município. O MEC também divulga em seu portal da transparência portaria interministerial com os parâmetros anuais para operacionalização do FUNDEB, onde podem ser encontrados os coeficientes de distribuição de recursos do referido fundo para cada município. O produto do valor do ajuste para o Estado com este coeficiente, resulta no valor do ajuste detalhado por município, e no caso de Manaus (AM), o Quadro 05 abaixo apresenta o demonstrativo dos ajustes devidos ao município pela União e pelo Estado.

Ano	Portaria/MEC	Redistribuição da Complementação da União para o Amazonas (A)	Redistribuição da Complementação do Estado para os municípios (B)	Coefficientes de Distribuição de Recursos do FUNDEB/Ano (C)	Valor correspondente a Redistribuição da Complementação da União para Manaus (D = A x C)	Valor correspondente a Redistribuição da Complementação do Estado para Manaus (E = B x C)	Total da Redistribuição devida ao município de Manaus (AM) (F = D + E)	Valor efetivamente repassado para Manaus (G)
2007	-	-		0,219527575508	-	-	-	-
2008	-	-		0,224050614158	-	-	-	-
2009	Port.nº 386, de 17/04/2009	(22.387.405,49)	-	0,216193625212	(4.840.014,35)	-	(4.840.014,35)	(5.015.911,94)
2010	Port.nº 496, de 16/04/2010	46.618.552,62	2.607.121,44	0,204031694289	9.511.662,28	531.935,40	10.043.597,68	10.078.633,89
2011	Port.nº 380, de 06/04/2011	(25.474.018,82)	-	0,203978344162	(5.196.148,18)	-	(5.196.148,18)	(5.196.148,17)
2012	Port.nº 437, de 20/04/2012	182.273.586,13	5.119.174,81	0,205086183931	37.381.794,21	1.049.872,03	38.431.666,24	37.279.429,93
TOTAL		181.030.714,44	7.726.296,25		36.857.293,96	1.581.807,43	38.439.101,39	37.146.003,71

Quadro 05: Demonstrativo dos ajustes à Complementação do FUNDEB devidos pela União e pelo Governo do Estado para Manaus (AM)

Fonte: FNDE, SEFAZ e Balanço Geral do Município de Manaus (AM)

Observa-se no Quadro 05 acima, que as duas primeiras linhas referentes aos exercícios de 2007 e 2008, apresentam apenas o valor correspondente ao coeficiente de distribuição dos recursos do FUNDEB e não apresentam valores do ajuste à complementação. O motivo foi que 2007 foi o ano de implantação do Fundo, não havendo como comparar o valor aluno/ano em relação ao anterior. Mas, em 2008 esta comparação já podia ser feita, e realmente houve arrecadação de recursos da complementação da União, conforme apresentado no Quadro 03, sendo que, o ajuste calculado para este exercício somente foi disponibilizado no exercício seguinte, acontecendo da mesma forma em cada exercício subsequente.

Entretanto, de acordo com a Portaria/MEC n.º 437, de 20/04/2012, os valores apresentados para disponibilização em 2012 referem-se aos dados do exercício de 2011, os quais segundo informações prestadas por técnicos da Prefeitura Municipal de Manaus, devem ser repassados ao município com o devido desconto, referente ao valor negativo de 2011, ano base de 2010.

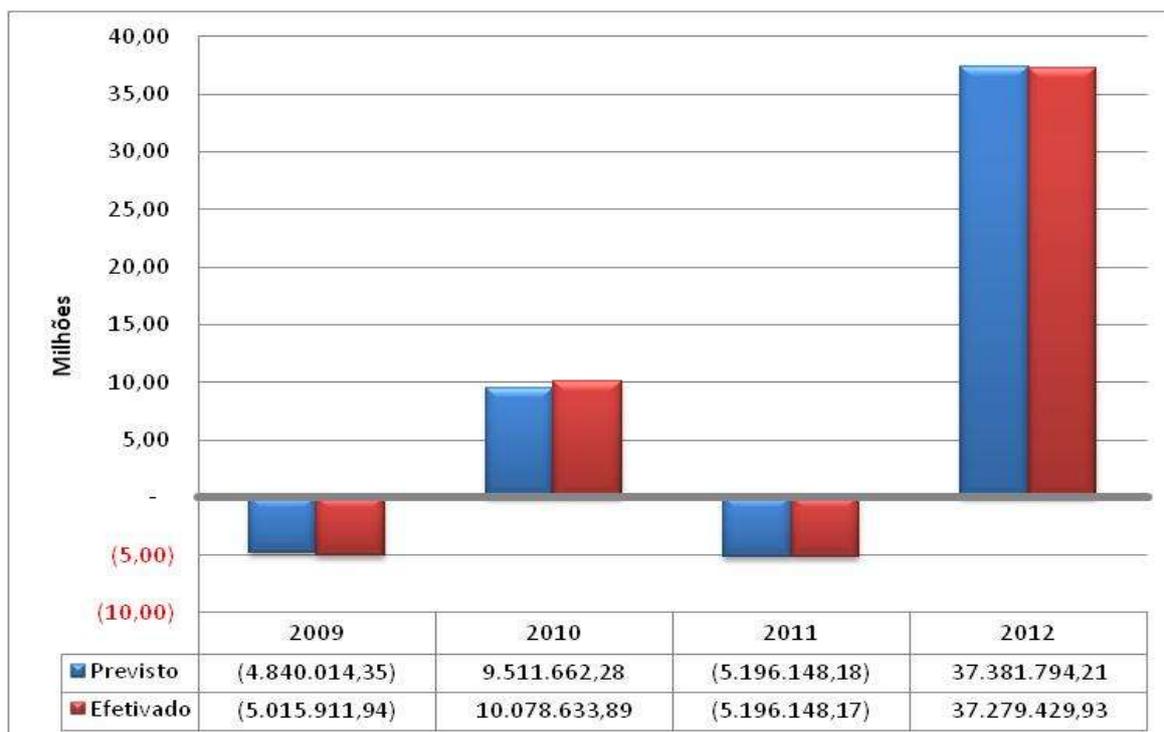


Figura 03 – Evolução do ajuste ao FUNDEB para Manaus (AM)

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos dados do Quadro 05, colunas F e G

A Figura 03 acima, demonstra a relação entre o ajuste previsto e o efetivado com equilíbrio entre os dois valores em cada ano excetuando-se 2012. Iniciando 2009 com valores negativos, devido ao recálculo do valor mínimo por aluno/ano ter alcançado valor superior ao cálculo previsto para a complementação da União, valor este disponibilizado às unidades da federação antecipadamente.

No ano de 2010 houve um bom crescimento no ajuste, resultando após o desconto do valor arrecadado a maior no exercício anterior, a receita de R\$ 5.062.721,95 para aplicação em educação básica. Já em 2011, ocorreu novamente déficit no valor ajustado, sendo que em 2012 houve uma alavancagem no valor, que mesmo descontando o saldo negativo do exercício anterior, o município de Manaus ainda dispõe de R\$ 33.235.518,06 para aplicação na educação básica.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Portaria Interministerial n.º 437, de 20 de abril de 2012, que divulgou o ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB, referente ao exercício de 2011, apresentou em anexo na coluna I, a diferença entre as receitas efetivadas e os valores disponibilizados pelos estados e Distrito Federal, e observou-se que dos vinte e sete estados da federação, treze precisam repassar recursos para a educação básica de seus respectivos municípios, dentre estes, está o Amazonas com valor total de R\$ 5.119.174,81. O produto deste valor pelo coeficiente de distribuição de recursos do FUNDEB/ano do município de Manaus, cujo valor é 0,205086183931, resulta em R\$ 1.049.872,03, conforme apresentado no Quadro 05 acima.

A Diretoria Financeira do FNDE, publicou no Diário Oficial da União de 07.04.2011, Nota de Esclarecimento DIFIN/FNDE n.º 01/2011, referente ao ajuste financeiro anual do FUNDEB/2010, relativo à Portaria/MEC n.º 380, de 06.04.2011. O quinto parágrafo da referida Nota informa que os governos estaduais vêm descumprindo o disposto no art.15, parágrafo único, da Lei n.º 11.494/2007, onde diz que os entes da

federação deverão repassar aos municípios a diferença entre a receita que deveria ter sido depositada à conta do FUNDEB no decorrer de 2010. O somatório da dívida de todos os Estados para com os municípios aportam em R\$ 1.257,8 milhões.

Em análise aos relatórios de arrecadação da Prefeitura Municipal de Manaus acumulado até junho de 2012, observou-se que ainda não houve a contabilização do repasse referente ao ajuste financeiro da complementação ao FUNDEB, nem por parte da União nem por parte do estado. Portanto, espera-se que o município de Manaus procure reivindicar ao Estado que disponibilize os recursos que deixaram de ser repassados ao Fundo, a fim de que esses recursos não deixem de ser aplicados no desenvolvimento da educação básica.

REFERÊNCIAS

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras. **Cad. Pesqui.**, vol.41 no.142, São Paulo Jan./Apr 2011. ISSN 0100-1574.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 53**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 11 jun. 2012.

_____. **Lei n.º 11.494/97**, de 20/6/2007, Artigo 1º. – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>, Acesso em: 20 jun 2012.

_____. **Portaria Interministerial n.º 437**, de 20/04/2012, Divulga o ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB, relativos ao exercício de 2011. DOU de 23/04/2012, Seção 1, página 28/29. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>, Acesso em: 22 jun 2012.

_____. **Nota de Esclarecimento DIFIN/FNDE nº 01/2011**, ajuste financeiro anual do FUNDEB/2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>, Acesso em: 22 jun 2012.

_____. **Portaria/MEC nº 380**, de 06/04/2011, Divulga o ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB, relativos ao exercício de 2010. DOU n.º 67 de 07/04/2011, Seção 1, página 12 - ISSN 1677-7042. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>, Acesso em: 22 jun 2012.

_____. **Portaria/MEC nº 496**, de 16/04/2010, Divulga o ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB, relativos ao exercício de 2009. DOU n.º 73 de 19/04/2010, Seção 1, página 28 - ISSN 1677-7042. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>, Acesso em: 22 jun 2012.

_____. **Portaria/MEC nº 386**, de 17/04/2009, Divulga o ajuste anual da distribuição dos recursos do FUNDEB, relativos ao exercício de 2008. DOU de 20/04/2009, Seção 1, página 2 - ISSN 1677-7042. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/FUNDEB-legislacao>>, Acesso em: 22 jun 2012.

CAMPOS, Bruno Cesar; CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do FUNDEB sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Rev. Adm. Pública**, vol.43 no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2009.

CRUZ, Claudia Ferreira; et al. Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos maiores municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública - RAP**, Rio de Janeiro 46(1):153-76, jan./fev. 2012.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educ. Soc.**, Out 2006, vol.27, no.96, p.753-774.

DAVIES, Nicholas. Os tribunais de contas do Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins e seus procedimentos de contabilização da receita e despesa em educação. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n.45, p. 200-222, mar2012 - ISSN: 1676-2584.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cad. Pesqui.**, Jul 2001, no.113, p.113-128.

DINIZ, Josedilton Alves; CORRAR, Luiz João. Análise da Relação entre a Eficiência e as Fontes de Recursos dos Gastos Municipais no Ensino Fundamental. **Sociedade, Contabilidade e Gestão / Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Vol. 6, No 2. 2011.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. **Rev. Bras. Educ.**, Ago 2007, vol.12, no.35, p.212-231.

FRANÇA, Magna. O Poder Público e o Financiamento da Educação Básica: A Emenda Constitucional Nº 53/2006 – FUNDEB. **Intermeio - Revista do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul**, 2007.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

GOMES, Cândido Alberto; MORGADO, Patrícia Cristina Chaves Rodrigues. Financiamento do ensino médio: transparência ou opacidade? **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Jun 2007, vol.15, no.55, p.223-240.

JAMBEIRO, Othon; SOBREIRA, Rosane; MACAMBIRA, Lorena. Informação, Participação Cívica e Controle da Gestão Pública: Análise dos Websites das Capitais Brasileiras. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de La Información y de la Comunicación**. EPTIC, Vol XIV, n.1. 2012.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública** – Rio de Janeiro, 42(3):471-93, maio/jun. 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Requisitos para a Construção do FUNDEB. Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, Brasil Vol. 12, No. 22/23, 2004.

QUEIROZ, Dimas Barrêto de; CAMARA, Renata Paes de Barros; FREIRE, Anna Paola Fernandes; CUNHA, Marília Caroline Freire. A Distribuição de Recursos do FUNDEB Enquanto Política Social do Governo Federal: Um Estudo nos Municípios Paraibanos. **Contabilidade, Gestão e Governança** – Brasília, v. 14, n. 2, p. 33 – 44, mai/ago 2011.

RAMOS, Regina Celia, DI GIORGI, Cristiano Amaral. Do FUNDEF ao FUNDEB: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Set 2011, vol.19, no.72, p.623-650.

SANTOS, Angela Penalva. Autonomia Municipal No Contexto Federativo Brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.209-230, jan./jun. 2011.

SENA, Paulo. A legislação do FUNDEB. **Cad. Pesqui.** vol.38 no.134 São Paulo May/Aug. 2008.

SOUZA JUNIOR, Luis de. FUNDEB: Avanços, Limites e Perspectivas. **Eccos revista científica**, julho-dezembro, año/vol.8, número 002, pp.275-290 (UNINOVE), 2006.

VERGARA, Sylvia Constante. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13º ed. São Paulo: Atlas. 2011.

WINCKLER, Carlos Roberto; SANTAGADA, Salvatore. O FUNDEB: novos horizontes para a educação básica? **Indic.Econ. FEE**, Porto Alegre, V.35, n.2, p. 39-46, out.2007.