



DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO FEDERALISMO BRASILEIRO: POLÍTICAS PARA EDUCAÇÃO

**Ivanildo Bezerra Medeiros¹
Andréa Freire Lucena²**

Resumo

Este artigo tem o objetivo de verificar se o desempenho da política pública para Educação está em consonância com os preceitos da Constituição Federal do Brasil de 1988 que estabelecem igualdade para o desenvolvimento regional. Para alcançar o objetivo, o artigo aborda estritamente o desempenho financeiro da política pública para Educação, no período compreendido de 2000 a 2010. O ponto em análise é a forma como os recursos federais são partilhados entre as regiões. O principal resultado deste estudo indica que o dispositivo constitucional introduzido em 1988, para a redução das desigualdades socioeconômicas regionais, está em funcionamento e produzindo efeitos positivos.

Palavras-Chave: Educação. Desenvolvimento Regional. Pacto Federativo. Políticas Públicas.

Recebimento: 21/11/2015 • Aceite: 27/6/2017

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia – GO, Brasil. E-mail: ivanildodemedeiros@gmail.com

² Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB). Professora da Universidade Federal de Goiás (UFG), Goiânia – GO, Brasil. E-mail: andflucena@gmail.com

REGIONAL DEVELOPMENT IN BRAZILIAN FEDERALISM: POLICIES FOR EDUCATION

Abstract

This article aims to verify if the performance of public policy for education is in accordance with the precepts of the 1988 Brazil's Federal Constitution which establishes equality for regional development. To achieve the goal, the article discusses strictly the financial performance of public policy for education, in the period 2000-2010. The point at issue is how federal resources are shared between the regions. The main result of this study indicates that the constitutional provision introduced in 1988 for the reduction of regional socio-economic inequalities is operating and producing positive effects.

Keywords: Education. Regional Development. Federal Pact. Public Policy.

Introdução

Com vista a pensar políticas públicas para o desenvolvimento regional, em seu momento imediatamente anterior ao processo de formulação, no sentido de gerar condições para produção de avaliação *ex ante* que possa fornecer subsídios para a construção da política, maximizando o resultado e customizando sua implementação, este artigo analisa de modo estrito o desempenho da Política Pública para Educação. O ponto em análise é a forma como os recursos federais são partilhados, no período de 2000 a 2010, com a intenção de verificar se a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi capaz de amenizar as disparidades de desenvolvimento sócio econômico inter-regionais no Brasil. Os períodos escolhidos para análise têm o objetivo de medir a variação do desenvolvimento socioeconômico pós Constituição de 1988, principalmente a partir das Leis Complementares que institucionalizaram a nova forma de financiamento para a Educação.

Segundo Aguirre e Moraes (1997), não existe, no Brasil, abordagens conclusivas sobre questão federativa que possa orientar os estudos sobre o tema. Na visão dos autores, os problemas do federalismo podem ser observados de acordo com diversos aspectos e dimensões. Nesta linha de raciocínio, os autores defendem posição de que o conflito federativo no Brasil, ao longo das últimas décadas, vem se desenvolvendo, por um lado, de forma vertical, envolvendo União, estados e municípios, e, por outro, em uma configuração horizontal que se dá no plano da concorrência entre estados e municípios.

Defendem, do mesmo modo, a necessidade de se pensar as questões federativas, no caso brasileiro, para além da perspectiva da análise de dados estatísticos e suas formulações prescritivas sobre os temas abordados. Neste sentido, Aguirre e Moraes (1997) asseveram a necessidade de se produzir reflexões amplas e profundas no campo teórico sobre os conflitos federativos que se estendam para além da discussão da economia e incluam as teorias das finanças públicas (federalismo fiscal) e, mais recentemente, da escolha pública.

O objetivo desse artigo é verificar se a formulação da partilha fiscal estipulada na Constituição Federal de 1988 alcança as diretrizes constitucionais de reduzir as disparidades regionais, ou se diferente disso, o mecanismo institucionalizado por meio de Leis Complementares tem a capacidade de ampliar as desigualdades socioeconômicas entre as regiões do País. Dentro do contexto da formulação e produção de Políticas Públicas é importante pensar em um sistema tributário e consequente partilha fiscal que consiga atender minimamente ao princípio de equidade.

A partilha fiscal pode ser um instrumento capaz de produzir, por meio de uma engenharia federativa, equilíbrio ou desequilíbrio dentro dos sistemas federativos. Um ponto importante para o equilíbrio da distribuição da riqueza dentro de uma federação parece estar relacionado com a construção de um sistema que consiga corrigir os desequilíbrios de forma individualizada e em cada nível de governo. Importante, da mesma forma, que as regiões com menor potencial de desenvolvimento recebam recompensas que contribuam para o equilíbrio socioeconômico da totalidade do território federado (AHMAD; CRAIG, 1997).

Para o que se propõe este trabalho, faz-se necessário compreender a partilha federativa para as políticas de Educação no sentido de medir o alcance financeiro de cada política. O financiamento da Educação está alicerçado em três bases de financiamento, que formam o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), fundo este que tem seus recursos utilizados de forma vinculatória, deixando pouca ou nenhuma autonomia em seu uso aos níveis subnacionais.

Os dados utilizados nesse artigo foram coletados nos *sites* do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio de tabelas que tratam do Censo demográfico e de tabelas que tratam do Produto Interno Bruto (PIB), e do Ministério da Fazenda, por meio de tabelas que representam as transferências constitucionais do Fundo de Participação dos Estados (FPE)³ e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)⁴. Os dados relativos à Educação foram coletados das tabelas disponibilizadas pelo FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), quando se trata do ano 2000, e pelo FUNDEB, para o ano de 2010. Por fim, os dados relativos ao IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) foram retirados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A ferramenta escolhida para cotejar a variância da desigualdade regional será a

³ O Fundo de Participação dos Estados (FPE) é determinado pela Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 159, I, alínea "a", que determina o repasse, de **21,5% da receita arrecadada com IR** (Imposto Sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza) e **IPI** (Imposto Sobre Produtos Industrializados), pela União aos Estados e Distrito Federal.

⁴ O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é uma transferência constitucional determinada (CF/1988, Art. 159, I, b), da União para os Municípios, composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

construção de indicadores setoriais produzidos a partir de dados da partilha fiscal.

Federalismo e políticas sociais

De início, ao se observar os arranjos institucionais do federalismo em sua versão contemporânea e o instituto do estado de bem-estar social, tem-se a impressão que eles cumprem funções antagônicas. À medida que o federalismo é um dispositivo institucional concebido para assegurar a unidade, permitindo certo grau de diversidade, o principal objetivo do estado providência é pensado no sentido de melhorar os direitos sociais de forma igual para todos os cidadãos.

Neste sentido, federalismo e *welfare state* parecem estar dissociados, ou em extremos opostos. Deriva-se da exposição precedente que as políticas sociais em Estados federais são causadoras de múltiplos pontos de tensão, com tendência a gerar conflitos no sentido de determinar quem deve receber o que, e a que nível de governo deve ser confiado à criação e implementação de programas sociais. Mais que isso, e talvez o mais importante, determinar quem paga a conta (OBINGER; LEIBFRIED; CASTLES, 2005).

No caso brasileiro, segundo Arretche (1999), com o evento da CF/88, e a autonomia política conquistada pelos estados e municípios, o governo, a partir da esfera federal, na tentativa de induzir os governos regionais e locais a aderirem à nova sistemática de gestão das políticas sociais, passa a negociar a transferência de atribuições e gestão das políticas. Vale ressaltar a condição de Estado federativo em um país com profundas desigualdades em áreas como a econômica, social e política, além de dificuldades administrativas, principalmente, aquelas enfrentadas pelas unidades subnacionais e locais. Em adição, este Estado tem pouca capacidade fiscal dentro de um ambiente com pouca cultura cívica.

Para Arretche (1999), as políticas sociais implementadas em período anterior à CF/88 foram pensadas por um Estado em que as relações intragovernamentais se dão em ambiente semelhante ao de estados unitários, nos quais o poder político local é meramente uma delegação do governo central. Desse modo, levando em consideração que a descentralização da gestão das políticas sociais não foi um processo totalmente derivado da descentralização das políticas fiscais tampouco unicamente dos novos dispositivos constitucionais que emergem da Carta de 1988, não é suficiente para o sucesso do projeto de gestão autônoma das políticas sociais, pelos entes federados, que a

União se retire da cena e que estados e municípios assumam, de forma isolada, as competências de gestão das políticas públicas de alcance social.

Neste sentido, segundo Souza (2004), importa compreender como vem se comportando a relação federativa no Brasil pós processo de redemocratização, principalmente para verificar quais inovações institucionais, no que se refere à governança local, trazem consequências para com a provisão de serviços sociais universais. Mais que isso, se as mudanças implementadas são sustentáveis. Leva-se em consideração para esta análise que, em muitos casos, os governos locais estão promovendo mudanças na governança, principalmente pela elaboração de desenhos políticos engendrados com arranjos locais.

Outro ponto relevante, para Souza (2004), é a existência de novos instrumentos legais que estão influenciando a institucionalidade dos municípios, como a exigência da CF/88 que obriga todos os municípios a estabelecer Leis Orgânicas próprias. Em adição, em 2001, a Lei Federal nº 10.257 criou o Estatuto da Cidade que, em princípio, amplia o poder dos governos locais na gestão e no processo do desenvolvimento urbano. É possível, segundo a autora, encontrar ao menos três padrões (tipo) na gestão das cidades após a redemocratização. O primeiro dá ênfase na eficiência da provisão de serviços públicos locais. O segundo está voltado para políticas de participação popular como as do Orçamento Participativo. Por fim, um ambiente em que as instituições políticas locais são fracas, dando espaço para produção de políticas locais pouco universais e pouco republicanas.

A formação dos recursos financeiros nos municípios pequenos e médios é constituída principalmente pelas transferências federais. Dentre aqueles economicamente mais desenvolvidos, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é o que tem maior representatividade. A datar dos anos 1990, em oposição ao momento inicial da CF/88, em que o constituinte deu ampla liberdade aos entes federados para definirem sobre onde e como as transferências de recursos constitucionais deveriam ser empregadas, emendas constitucionais vincularam parte dos recursos transferidos para destinações específicas, principalmente no que se refere aos programas de saúde e educação.

Do mesmo modo, no sentido de restringir a gestão desvinculada dos recursos federais, em 1996, foi aprovada a Emenda Constitucional 14, que vinculou recursos das três esferas de poder à educação fundamental. Em 2002, a Emenda Constitucional 29 incluiu os programas de saúde ao rol de política com verba vinculada. Adicionalmente, em 2000, foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal

que limita a capacidade de contratar despesas por parte dos municípios e restringe a sua capacidade de endividamento. Não obstante, os governos locais recebem outros recursos de origem federal sem obrigatoriedade constitucional (SOUZA, 2004).

Em resumo, segundo Souza (2004), as desigualdades inter e intra-regionais dificultam a participação dos governos locais na provisão de serviços sociais universais e, ao contrário do que se possa pensar, a descentralização federativa no Brasil está longe de ser abrangente, diferente disto, ela se concentra no aumento dos recursos financeiros para os municípios, e no aumento constante das transferências federais. Por fim, “a experiência brasileira mostra que determinações constitucionais, normas, interesses de grupos ou capacidade gerencial e financeira, embora importantes, não foram suficientes para deslocar a implementação de políticas universais para a esfera local” (SOUZA, 2004, p.37).

Políticas públicas para educação em ambiente federativo

As questões federativas causam influências na provisão de políticas públicas, em especial no funcionamento e nos resultados da educação no Brasil. A partir da redemocratização, algumas estruturas básicas para formulação de políticas públicas foram institucionalizadas pela CF/88 e fazem parte da dinâmica federativa. Trata-se da descentralização e da cooperação intergovernamental. No caso da descentralização, a preocupação recai principalmente em prol da municipalização das políticas e a interdependência federativa, no sentido de se implementar medidas de combate à desigualdade (ABRÚCIO, 2010).

Para se compreender o estágio atual da educação é necessário fazer um pequeno retrocesso no tempo, para depreender como o processo de escolhas da política educacional, de longa data, tem marcado a trajetória educacional no Brasil.

O Brasil nasceu como um estado unitário, mas, mesmo nessa estrutura, a definição dos papéis intergovernamentais foi importante para as políticas públicas. A educação é um bom exemplo disso. O Império brasileiro optou, desde a Lei Geral de 1827, pela seguinte divisão de funções: caberia às províncias responsabilidade sobre educação primária, enquanto o poder central concentrou a maioria dos seus esforços [...] no ensino superior. É

bem verdade que a mesma legislação tinha um enfoque nacional e havia previsto a gratuidade da educação primária. Só que esta ficaria nas mãos dos governos subnacionais, que tinha menos recursos tributários, menos autonomia político-administrativa (devido à forte centralização vigente) e, em especial, eram administrados por oligarquias escravocratas pouco controladas publicamente e sem nenhum interesse em expandir a instrução para a maioria da população (ABRÚCIO, 2010, p. 53).

Deriva da exposição acima, segundo Abrúcio (2010), que o arranjo intergovernamental do Brasil Império produziu um modelo que deu preferência às elites sociais, haja vista a importância dada ao ensino superior. Surge, então, neste momento, no campo educacional, no caso brasileiro, uma situação em que a política educacional para o ensino superior é fortalecida em detrimento da educação fundamental básica.

Mudanças ocorreram no cenário educacional, a partir da promulgação da Carta de 1988, em pelo menos três aspectos que produziu equilíbrio no contexto federativo. Em primeiro lugar, a descentralização das competências na prestação de serviços deu maior nível de importância aos municípios. Depois, a União atua como definidora de diretrizes e normas na esfera nacional, no sentido de garantir a equalização das oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Neste sentido, a atuação da União produz situação em que um nível de governo exerce ação sobre uma fase do ensino, não obstante estados e municípios atuarem de forma conjunta neste mesmo nível. Por fim, levando-se em consideração as competências dos entes federados, é instalado um regime colaborativo, em que o objetivo é a articulação para ações educacionais (ABRÚCIO, 2010).

A CF/88 é a primeira carta constitucional brasileira que trata da organização do sistema de ensino em termos de União, Estado e Município. Trata da mesma forma da deliberação do regime de colaboração, o qual é regulamentado pela Lei nº 9.394/96, que ficou conhecida como a nova Lei de Diretrizes Básicas da educação (LDB). Com intenção de garantir o financiamento do sistema municipal de ensino é instituído pela Lei nº 9.494/96 - que regulamenta a Emenda Constitucional 14 - o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Mais recentemente, substituído pelo Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) (SOUZA; FARIA, 2004).

O FUNDEF tinha por objetivo a garantia de um investimento mínimo por aluno e a definição de um piso salarial para o magistério. A criação do fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e os municípios se adequarem para cumprimento de dispositivo constitucional que obriga alocação vinculada de 25% das receitas próprias de impostos e daquelas provenientes das transferências constitucionais para o desenvolvimento e manutenção do ensino. A partir de 1988, os entes federados são obrigados a destinarem 60% dos recursos totais da educação para o ensino fundamental.

A formação dos recursos do fundo ficou ao encargo dos entes federados e será complementado pela União sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, o valor mínimo definido a nível nacional não seja atingido. Para isso, leva-se em consideração que a diferença nas capacidades de financiamento da educação é um grande obstáculo no processo de universalização do ensino em função das grandes desigualdades socioeconômicas regionais (CASTRO, 2010).

Em oposição às relações verticais praticadas em tempo anterior, é facultado aos municípios, a partir da promulgação da Carta de 1988, normatizar e estabelecer diretrizes políticas com vistas a implementar um regime de colaboração entre os entes federados. Não obstante, considerações sobre estágio de gestão administrativa, cultura e questões demográficas deveriam ser observadas, com vistas a determinar qual nível de governo se encontra mais preparado para assumir atribuições específicas dentro do sistema educacional oriundo da nova Constituição. Outro ponto que vale ressaltar é a colaboração dos Conselhos Municipais de Educação (CME). É possível afirmar que estes conselhos favorecem a consolidação do processo de municipalização a partir de bases democráticas de gestão (SOUZA; FARIA, 2004).

Indicadores de desenvolvimento regional: a partilha fiscal

O fomento ao desenvolvimento regional tem sido ao longo do tempo a preocupação da classe política brasileira. A melhor forma de fazer com que Estados, Municípios e Regiões se desenvolvam de forma independente e interconectada parece ser uma questão a ser resolvida pelo Estado brasileiro desde sua criação como República Federativa. Diferente de outras regiões do mundo em que as questões regionais estão em maior evidência que em nosso caso, - quer seja por conflitos culturais, étnicos ou políticos -, ao que parece, os estudos que têm sido produzidos não deram conta de responder satisfatoriamente ao conjunto

de indagações sobre as perceptíveis desigualdades inter e intra-regionais.

Neste sentido, a ideia em torno da produção de “indicadores setoriais” para medir o desempenho de políticas constitucionais de desenvolvimento voltadas para as regiões, em última instância, busca produzir elementos analíticos do desempenho constitucional e das políticas que dela derivam. Formular conhecimento baseado em resultados alcançados por políticas institucionalizadas pode ter a capacidade de retratar a realidade com maior exatidão, no sentido de que dados concretos tendem a ser reflexivos do ambiente social em que ocorrem. Neste sentido, construir indicadores sociais que reflitam a realidade do desenvolvimento socioeconômico das regiões brasileiras por meio do investimento direto da União, representado pelas transferências constitucionais, pode ser uma ferramenta importante para análise e produção de políticas públicas.

Para o que se propõe neste trabalho, a unidade de medida para construção dos indicadores será a proporção da população regional, e as variáveis que serão transformadas em indicadores são aquelas que compõem as transferências constitucionais do FPE, FPM, transferência para Educação, e uma considerada como transferência voluntária. Os índices serão construídos obedecendo à seguinte formulação:

$$TiVariável_i = f \frac{\sum TEVariável / \sum TBrasil}{P_{Região} / P_{Brasil}}$$

Onde:

TEVariável_i representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região no tempo *i*;

TBrasil representa a somatória dos totais brutos transferidos para todas as regiões;

P_{Região} representa a somatória populacional da Região;

P_{Brasil} representa a população do Brasil.

A construção de indicadores sociais com a formatação aqui proposta tem a intenção de ser eficiente e de fácil reprodução. Para tanto, deve ser capaz de medir a variância dos índices de aplicação de recursos oriundos do governo central nas instâncias regionais, subnacionais e locais quando for o caso, da mesma forma, contribuir para o entendimento da lógica federativa brasileira. Mais que isso e

junto a isso, medir o desempenho da aplicação de recursos da União em políticas sociais de Educação, por exemplo.

A metodologia adotada busca captar a proporção per capita das transferências constitucionais de recursos em um período de tempo. A adoção da população total do território, e em última instância o indivíduo, como unidade de medida, tem por finalidade prover o indicador com o aspecto federativo invocado neste trabalho. A notação matemática para construção dos indicadores pode ser expressa pelas seguintes expressões:

$$TiEducação_i = f \frac{\sum TEducação / \sum TEBrasil}{P_{Região} / P_{Brasil}}$$

Onde:

TEducação representa a somatória dos valores brutos transferidos para cada Região;

TEBrasil representa a somatória total das transferências para Educação no Brasil;

P_{Região}: representa a população da Região;

P_{Brasil} representa o total da população do Brasil.

Resultados e Discussões

O objetivo do indicador TiEducação é identificar qual a participação das regiões no Fundo do Desenvolvimento da Educação Básica. Como este trabalho tem por objetivo verificar a existência de possíveis desigualdades no desenvolvimento regional, a variável que será utilizada para construção do índice será a população da Região, como demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Indicador de transferência da Educação Básica

BRASIL REGIÕES	2000			2010		
	POPULAÇÃO	Transferência R\$	TiEducação	POPULAÇÃO	Transferência R\$	TiEducação
Norte	12.900.704	789.462.668	1,065	15.864.454	5.960.352.419	2,247
Nordeste	47.741.711	1.506.144.152	0,549	53.081.950	17.049.810.069	1,921
Sudeste	72.412.411	5.347.191.024	1,285	80.364.410	4.637.832.484	0,345
Sul	25.107.616	1.484.896.974	1,029	27.386.891	2.729.805.924	0,596
Centro-Oeste	11.636.728	631.757.462	0,945	14.058.094	1.512.366.338	0,644
Totais	169.799.170	9.759.452.279	57,48	190.755.799	31.890.167.234	167,18

Fontes: (IBGE, 2000; 2010)/(BRASIL/Ministério da Fazenda / Tesouro Nacional, 2000; 2010). Construção dos autores.

Os dados indicam, em termos relativos, que no ano de 2000, quando se toma por referência o maior valor de transferência per capita, destinado à Região Sudeste, que era superior à média nacional em 28,5%, é possível inferir que, para cada unidade monetária transferida para o indivíduo da Região Sudeste, o indivíduo da Região Norte recebia 0,829 unidades de valor, o indivíduo da Região Nordeste, 0,427 unidades de valor, e os indivíduos das regiões Sul e Centro Oeste, 0,801 e 0,735 unidades de valor, respectivamente.

No período de 2010, a análise dos dados aponta que houve mudança significativa na transferência de recursos destinados à Educação Básica entre as regiões. Neste momento, há um incremento nas transferências para a Região Norte da ordem de 118,2%, para a Região Nordeste da ordem de 137,2% relativos aos valores recebidos em 2000. Todas as demais regiões, no período, sofrem redução nas transferências para educação básica, sendo a Região Sudeste aquela que apresenta maior redução relativa, perdendo, no período, 94% de recursos. Dois fatores podem estar influenciando o desequilíbrio, primeiro, a necessidade de repasses complementares por parte da União aos estados das regiões Norte e Nordeste, que, em 2010, alcançou 27% do montante transferido; segundo, a regra que transfere para a educação 20% dos valores dos fundos de participação dos estados e dos municípios.

Ao analisar as transferências do ponto de vista das regiões em relação ao recurso total destinado à educação, os dados demonstram que a Região Sudeste, no ano de 2000, recebeu a título de transferência do fundo constitucional, 20,5% a mais que a Região Norte, 33,6% superior à Região Nordeste, 25,1%, a mais que a Região Sul e 36,1% a mais que a Região Centro Oeste. No ano de 2010, a Região Norte recebeu 33,1% a mais que a Região Sudeste, 28,7% superior aos valores destinados à Região Sul, 27,9% a mais que Região Centro Oeste, e 5,7% mais que a Região Nordeste. A análise precedente pode ser visualizada pela leitura do Quadro 1.

Quadro 1: Comparativo percentual das regiões por período

REGIÕES	Ano 2000 em %		Ano 2010 em %	
	Norte	21,86	-4,51	39,06
Nordeste	11,27	-15,10	33,39	-5,67
Sudeste	26,37	0,00	6,00	-33,06
Sul	21,12	-5,25	10,36	-28,70
Centro-Oeste	19,39	-6,98	11,19	-27,86

Fontes: (IBGE, 2000; 2010)/(MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).
Construção dos autores.

O quadro demonstra que, em valores absolutos e relativos, todas as regiões receberam, per capita, repasses inferiores àqueles destinados à Região Sudeste no ano de 2000. A Região Nordeste, por exemplo, obteve 15,10% menos recursos que a Sudeste. No ano de 2010, a Região que obteve maior recurso per capita foi a Região Norte. As demais tiveram perdas em relação ao período anterior, sendo a mais significativa a perda da Região Sudeste, ficando perto dos 20%. Neste momento, segundo os números analisados, é possível perceber que, para efeito de análise de impacto da política de Educação, as transferências constitucionais são um fator que pode ser determinante nos resultados da política. Como orienta a Organização das Nações Unidas, os governos centrais em países em desenvolvimento devem arcar com a quase totalidade do financiamento dos programas de proteção social, haja vista os governos centrais estarem mais preparados para assumir políticas fiscais redistributivas (UNITED NATIONS, 2011).

Pode-se, a partir do Quadro 2, verificar o desempenho da política instituída pelo FUNDEF que prevê o desenvolvimento e a valorização do ensino fundamental. Junto a isso, a valorização dos profissionais de ensino. Segundo Castro (2010), com a institucionalização do FUNDEF, foram reafirmadas as necessidades de Estados, Distrito Federal e municípios se adequarem à CF/1988 e alocar recursos próprios aos existentes, nas transferências constitucionais, para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quadro 2: Resultados da Educação (2000) em %

REGIÃO	PROFISSIONAIS COM NÍVEL SUPERIOR	ESCOLARIZAÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL	TRANSFERÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO
Norte	18,70	90,40	21,90
Nordeste	25,50	92,26	11,30
Sudeste	57,90	95,08	26,40
Sul	60,43	95,80	21,10
Centro Oeste	57,93	94,48	19,40

Fontes: (IBGE, 2000) (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).
Construção dos autores.

Parece evidente, ao se analisar os dados do Quadro 2, que o resultado da aplicação da nova Lei de Diretrizes da Educação (LDE) não se faz presente nos números apresentados. A Região Sudeste, por exemplo, recebeu a maior quantidade de recursos do governo central no período; no entanto, a Região que obtém os melhores indicadores, para os quesitos avaliados, é a Região Sul. No quesito profissional com nível superior que atua na educação fundamental, esta Região está à frente da Região Sudeste em 2,53 pontos percentuais, e 0,72 pontos quando o quesito é a escolarização no ensino fundamental. Não obstante o ingresso de recursos provenientes do governo central ser 5,30 pontos inferiores ao da Região Sudeste. O desempenho da política instituída pelo FUNDEF pode ser analisado no nível sub regional por meio do Quadro 3.

Quadro 3: Resultados Educação 2000 em % - Estados que obtiveram maior índice de recursos por região

ESTADOS	TRANSFERÊNCIAS PARA EDUCAÇÃO	PROFISSIONAIS COM NÍVEL SUPERIOR	ESCOLARIZAÇÃO ENSINO FUNDAMENTAL
Pará	0,24	17,60	91,60
Bahia	0,29	16,30	94,90
São Paulo	0,70	74,70	97,30
Rio Grande do Sul	0,44	61,40	96,50
Goiás	0,49	31,70	93,20

Fontes: (IBGE, 2000) (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2014).
Construção dos autores.

Quando a análise recai sobre o investimento do Estado na valorização dos profissionais de Educação, o único Estado que segue mais ou menos a lógica dos números regionais é o Estado de São Paulo, em que a maior quantidade de recursos recebidos para Educação parece alimentar os números da qualidade dos profissionais do Magistério. No entanto, ao analisar os indicadores de escolarização do ensino fundamental, parece evidente que a proporção do valor transferido tem relação direta com os indicadores de transferência constitucional para educação. Destaque apenas para Goiás que recebe 5% mais que o Rio Grande do Sul, no entanto, o desempenho é menor em 3,30%.

Ao comparar os dados dos indicadores sociais dos momentos históricos 2000 e 2010, é possível perceber que, em certa medida, o dispositivo constitucional da inversão de transferência fiscal versus renda per capita tem alcançado os objetivos desejados, não obstante, concordar com o pensamento de Arretche (1999), que chama atenção para a autonomia adquirida pelos entes federados sub nacionais, em uma federação com profundas desigualdades em setores como a economia, a política e as de bem-estar social. Junto a isso, a pequena experiência das unidades subnacionais e locais. O quadro 4 demonstra a variância do IDHM e do indicador de Educação idealizado por este trabalho.

Quadro 4: Análise Comparativa IDHM e Educação

REGIÕES	IDHM			EDUCAÇÃO		
	2000	2010	Var	2000	2010	Var
Norte	0,541	0,684	26,43%	1,065	2,247	110,99%
Nordeste	0,512	0,660	28,91%	0,549	1,921	249,91%
Sudeste	0,658	0,754	14,59%	1,285	0,345	-73,15%
Sul	0,663	0,756	14,03%	1,029	0,596	-42,08%
Centro-Oeste	0,639	0,753	17,84%	0,945	0,644	-31,85%

Fontes: (PNUD, 2013)/(IBGE, 2000; 2010)/(Ministério da Fazenda, 2014).

Construção dos Autores.

Ao analisar a variância do IDHM nos períodos de 2000 e 2010 fica perceptível que o indicador variou positivamente para todas as regiões, com destaque para as regiões Norte e Nordeste que alcançaram valores de crescimento próximo de duas vezes a cada uma das demais regiões. Destaca-se, dentro deste parâmetro, a Região Nordeste, que melhorou o nível de crescimento no quesito desenvolvimento humano em 28,91% no período, não obstante, o IDHM de 0,512, para o ano de 2000, e 0,660, para 2010, ser o menor dentre as cinco regiões. Para o

indicador de transferência para Educação, a Região Nordeste, da mesma forma, foi a que obteve o maior *score*, variando positivamente em 249,91 pontos percentuais.

Ao correlacionar os indicadores de transferência de recursos para a área social de Educação, em conjunto com as transferências dos fundos de participação dos estados e dos municípios com o IDHM, é possível perceber que, no conjunto da política constitucional, o resultado é benéfico para o equilíbrio socioeconômico federativo, tendo em vista que as regiões que são socioeconomicamente menos desenvolvidas conseguiram melhorias significativas nos indicadores de desenvolvimento humano. Para exemplificar, tomaremos as regiões Sul, com maior *score*, e a Nordeste, com o menor *score*, tanto em 2000 quanto em 2010. A diferença percentual entre as duas regiões sai de 29,49 pontos percentuais, em 2000, para 14,55 pontos, em 2010, o que significa uma evolução da ordem de 14,95 pontos da Região Nordeste.

Considerações finais

Ao considerar correto afirmar, como faz Burgess (2006), que as simetrias ou assimetrias federativas são tipos ideais analíticos desenvolvidos pela Ciência Política para dar conta de melhor compreender as relações de poder que ocorrem dentro de Estados que resolveram se unir em federação, é possível se apropriar do modelo para medir possíveis desequilíbrios, principalmente aqueles que dizem respeito ao desenvolvimento socioeconômico regional. Neste sentido, este trabalho buscou, por meio de indicadores de desigualdade regional, responder a indagação inicial se é possível um pacto federativo ser a variável interveniente no processo de construção dos desequilíbrios socioeconômicos entre as regiões.

O objeto do estudo, mediante as considerações feitas, passou a ser a desigualdade socioeconômica verificada entre as regiões do Brasil. A desigualdade que pode ser percebida entre as regiões brasileira vai para além das socioeconômicas. Não obstante, no espaço deste trabalho, decidiu-se por dar enfoque nos reflexos da política pública social de Educação. Fica evidente, a partir dos indicadores apresentados, que se faz necessário compreender com maior ênfase o desempenho de cada política no equilíbrio ou desequilíbrio federativo e mensurar o impacto, em um lapso de tempo, se o modelo atual de partilha fiscal é capaz de modificar a realidade social de modo a fazer justiça equitativa para todos os cidadãos.

O resultado alcançado pelo indicador social da Educação, no período de pesquisa deste estudo, demonstra que houve, por meio do

constituente de 1988, preocupação com a ideia federativa de igualdade entre as regiões. A evolução da distribuição da riqueza nacional para o financiamento da política ilustra como evoluiu a ideia expressa na Constituição de 1988, no sentido de equilibrar as desigualdades regionais.

Os indicadores para Educação apresentaram maior variação no período de 2000 a 2010 entre as regiões: esse resultado era previsível devido a CF/1988 orientar a partilha do FPE de forma inversamente proporcional à renda per capita, e parte do FUNDEB derivar do FPE. A partir desta fórmula, a Região Norte e Nordeste apresentaram respectivamente incremento de suas receitas destinadas a educação, da ordem de 1,183 vezes a média nacional e 1,372 vezes a média nacional. Todas as demais regiões apresentaram perdas. A Região Sudeste apresentou incremento negativo de 0,940, a Região Sul de 0,433 e a Região Centro Oeste de 0,301.

Importante destacar a comparação construída entre o indicador social captado por esta pesquisa e o apresentado pelo IDHM no mesmo período. Para o quesito Educação é possível inferir que, para a Região Norte e Nordeste, respectivamente, a cada ponto acrescido no IDHM no período de 2000 a 2010 foi necessário um incremento de 4,2 e 8,65 pontos no indicador de Educação, que representa as transferências constitucionais para esta política. As demais regiões obtiveram incremento em seu IDHM, mesmo obtendo variação negativa no indicador de transferência para Educação. Vale ressaltar que o IDHM é composto também pela variável Renda e Longevidade.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 39-70.

AGUIRRE, Basilia Maria Baptista; MORAES, Marcos Ribeiro de. Questão federativa no Brasil: um "estado das artes" da teoria. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 1, p.121-135, mar. 1997.

AHMAD, Ehtisham; CRAIG, Jon. Intergovernmental transfers. In: TER-MINASSIAN, Teresa. *Fiscal federalism in theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1997. p. 73-108.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p.111-141, jun. 1999.

BRASIL. Congresso. Senado. Consultoria legislativa do Senado Federal. *Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Brasília, DF. Abr. 2008.

BURGUESS, Michael. *Comparative federalism: theory and practice*. New York: Routledge, 2006.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010. p. 169-190.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Tabela 21 - Produto interno bruto a preços correntes*. 2000. Disponível em:

<<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=21&z=p&o=30&i=P>>. Acesso em: 17 nov. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Demográfico 2010 - Resultados Gerais da Amostra*. 2010. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_gerais_amostra/default_resultados_gerais_amostra.shtm>. Acesso em: 18 nov. 2014.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Tesouro Nacional. *Séries Temporais*. Disponível em:

<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=2#ancora_consulta>. Acesso em: 17 nov. 2014.

NAÇÕES UNIDAS (Brasil). Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. *Ranking IDHM Unidades da Federação 2000/2010*. 2013. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDHM-UF-2000.aspx>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Frances G. Federalism and the Welfare State. In: OBINGER, Hebert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Frances G. *Federalism and the Welfare State: New World and European Experience*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 1-64.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 2, n. 18, p.27-41, jun. 2004.

SOUZA, Donaldo Bello; FARIA, Lia Ciomar Macedo. Reforma do Estado, Descentralização e Municipalização do Ensino no Brasil: A gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9,394/96. *Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 45, p.925-944, dez. 2004.

UNITED NATIONS. *Local government and social protection: making service delivery available for the most vulnerable*. New York: United Nations, 2011.