

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

JÉSSICA MÁRA VIANA PEREIRA

**FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE DA EQUIDADE FISCAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL E  
ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

Belo Horizonte  
2018

JÉSSICA MÁRA VIANA PEREIRA

FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA:  
UMA ANÁLISE DA EQUIDADE FISCAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO  
FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais para obtenção do Título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Márcia Miranda Soares

Belo Horizonte  
2018

320  
P436f  
2018

Pereira, Jéssica Mára Viana.

Federalismo e financiamento da educação pública  
[manuscrito] : uma análise da equidade fiscal na educação  
infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros /  
Jéssica Mára Viana Pereira. - 2018.

130 f.

Orientadora: Márcia Miranda Soares.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Minas  
Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. 2. Federalismo - Teses. 3.  
Educação - Teses. 4. Brasil – Municípios – Teses. I. Soares,  
Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas Gerais.  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**



## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

**FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DA EQUIDADE FISCAL NA EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

**JÉSSICA MÁRA VIANA PEREIRA**

Dissertação submetida à Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em CIÊNCIA POLÍTICA, como requisito para obtenção do grau de Mestre em CIÊNCIA POLÍTICA, área de concentração INSTITUIÇÕES, COMPORTAMENTO POLÍTICO E POLÍTICAS PÚBLICAS, linha de pesquisa Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Aprovada em 23 de fevereiro de 2018, pela banca constituída pelos membros:

Prof(a). Marcia Miranda Soares - Orientadora  
UFMG

Prof(a). Bruno Lazzarotti Diniz Costa  
Fundação João Pinheiro

Prof(a). José Angelo Machado  
DCP/UFMG

Belo Horizonte, 10 de dezembro de 2018.

## DEDICATÓRIA

Dedico essa dissertação ao meu querido pai (*in memoriam*), que passou do plano físico para o espiritual em março de 2017, mas tornou-se um anjo em minha vida. Sinto a sua confiança em mim e as forças para continuar, sempre. Te amo infinitamente!

## AGRADECIMENTOS

É chegado o fim de mais uma etapa de formação. Nada foi fácil, nem tampouco tranquilo. “*A sola do pé conhece toda a sujeira da estrada*” (provérbio africano). Este trabalho não é resultado apenas de um esforço individual. Ele nasce de significativas contribuições que recolhi durante minha trajetória profissional, acadêmica e pessoal. Por isso, agradeço de coração, a todos e todas, que certamente colaboraram para esta etapa e que merecem todo o meu agradecimento.

À minha orientadora, professora Márcia Soares, pela dedicação, pela atenção, pela paciência e incentivos desde à minha graduação. Por acreditar que era possível e por me trazer serenidade sempre que foi necessário. A orientação ultrapassa as paredes da academia e as páginas desta dissertação.

Aos membros da banca, professor José Angelo Machado e professor Bruno Lazzarotti Diniz Costa pela disponibilidade e por aceitarem o convite em avaliar e trazer contribuições para esse trabalho.

À Universidade Federal de Minas Gerais, especialmente à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas pelo espírito acadêmico e científico proporcionado. Agradeço também aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da UFMG pelo aprendizado de tantos anos.

À coordenação e aos funcionários Alessandro e Thaís, por sempre estarem prestativos e atenciosos.

Aos colegas de turma do mestrado com os quais compartilhei tantas agonias e alegrias. Obrigada pelo apoio, comentários e críticas.

À equipe dos grupos de estudo Publicus e GIMAPP pelas discussões, troca de conhecimentos e experiências nos encontros, que sobremaneira contribuíram para a minha caminhada acadêmica.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo investimento na bolsa de mestrado da qual usufruí por todo o período do curso e sem a qual não poderia ter me dedicado da mesma forma aos estudos.

À minha família, em especial a minha mãe Cecília, ao meu pai Antonio Carlos e as minhas irmãs Janine e Juliana, pelo amor incondicional, por sempre apoiarem meus estudos, por entenderem as ausências e pelo grande auxílio na dissertação. Amo vocês!

Aos meus queridos amigos que, de alguma forma, contribuíram e estiveram presentes nessa jornada, especialmente Camylla, Rosiene, Thati, Wal, Aline, Maria, Ulivânia, Bruna, Dani, Thássia, Letícia, Sandra, Samantha, Alêxania, Thales, Thayson, Alessandro, Wanessa, Ana's. O apoio e carinho de vocês foram essenciais!

Aos meus peludinhos Betinho, Capitu e Lucke (estrelinha) por me alegrar, distrair e por serem ótimas companhias durante as duradouras horas de trabalho.

À minha companheira de caminhada, Carina, pelo carinho, dedicação e paciência. Obrigada por me acolher nos momentos de desespero, por me ajudar em todos os passos dessa dissertação, e por participar comigo de tantos eventos e artigos. Seu apoio e anos de convívio foram fundamentais!

Enfim, a Deus por ter me acompanhado ao longo dessa jornada, dando-me força, paciência e sabedoria.

A todos vocês, o meu muito obrigada!

“E aprendi que se depende sempre  
De tanta, muita, diferente gente  
Toda pessoa sempre é as marcas  
Das lições diárias de outras tantas pessoas.  
É tão bonito quando a gente entende  
Que a gente é tanta gente  
Onde quer que a gente vá.  
É tão bonito quando a gente sente  
Que nunca está sozinho...”  
(Gonzaguinha)

*Nenhum outro dever é maior do que o da reconstrução educacional e nenhuma necessidade é mais urgente do que a de traçar os rumos dessa reconstrução e a de estudar os meios de promovê-la com a segurança indispensável para que a escola brasileira atinja os seus objetivos.*

*Anísio Teixeira, 1956*



## RESUMO

A presente dissertação é uma contribuição para o debate acadêmico sobre as iniquidades fiscais entre os entes federados no financiamento da educação básica brasileira. O objetivo central é analisar o atual formato de financiamento da educação básica no Brasil na perspectiva da equidade nas receitas e nas despesas municipais nos níveis de ensino infantil e fundamental, considerando dados fiscais para o ano de 2015. Para realização das análises, a pesquisa combinou métodos qualitativos e quantitativos. Por meio da pesquisa documental de legislações e regulamentações buscou-se compreender o desenho da política de educação básica pós CF-88, bem como o formato de composição e distribuição dos recursos financeiros destinados a essa política social. E por meio de estatística descritiva foi feito um diagnóstico das receitas do Fundeb e das despesas totais (Fundeb e outros impostos) na manutenção e desenvolvimento do ensino. As análises evidenciaram que o desenho do financiamento incorporou elementos para garantia da equidade, sobretudo a partir dos fundos redistributivos (Fundef e Fundeb). No caso do Fundeb, a maioria dos governos municipais teve um acréscimo de recursos, o que indica que caso não existisse o fundo os municípios mais pobres teriam um valor anual de gastos muito abaixo dos demais municípios de seus estados. Porém, embora a redistribuição do Fundeb seja um importante instrumento para diminuir as iniquidades entre os entes federados, ainda não tem sido suficiente para garantir ampla equidade em todo território nacional. Os resultados encontrados nesse trabalho apontam que o gasto municipal por aluno na educação infantil e ensino fundamental, considerando as despesas com recursos do Fundeb e de outros impostos não contabilizados no Fundo é expressivamente heterogêneo no Brasil. No geral, os maiores gastos por aluno estão localizados em municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul, em detrimento das regiões Nordeste e Norte. A conclusão é que, apesar do Fundeb ter avançado na perspectiva da equidade, persistem iniquidades expressivas no financiamento da educação básica nos municípios.

**Palavras-chave:** federalismo fiscal; educação básica; iniquidade fiscal; municípios; Brasil.

## ABSTRACT

The present dissertation is a contribution to the academic debate about the fiscal inequities between the federal entities in the Brazilian financing basic education. The main objective is to analyze the present format of financing basic education in Brazil in the perspective of equity in municipal revenues and expenses at the preschool and elementary education levels, considering fiscal data for the year 2015. For the analysis, the research combined qualitative and quantitative methods. Through the documentary research of laws and regulations, it was sought to understand the design of the basic education policy after CF-88, as well as the format of composition and distribution of the financial resources destined to this social policy. Through descriptive statistics, a diagnosis of the revenues of Fundeb and of the total expenses (Fundeb and other taxes) in the maintenance and development of education was made. The analyzes showed that the financing design incorporated elements to ensure equity, especially from redistributive funds (Fundef and Fundeb). In the case of Fundeb, the majority of municipal governments had an increase in resources, which indicates that if the fund did not exist, the poorest municipalities would have an annual value of expenses far below the other municipalities of their states. However, although Fundeb's redistribution is an important instrument for reducing inequities among federated entities, it has not been sufficient to ensure wide equity throughout the national territory yet. The results found in this study indicate that the municipal expenditure per student in preschool and elementary education, considering the expenses with resources of Fundeb and other taxes not accounted for in the fund is expressively heterogeneous in Brazil. In general, the largest expenditures per student are located in municipalities in the Midwest, Southeast and South regions, to the detriment of the Northeast and North regions. The conclusion is that although Fundeb has advanced from the perspective of equity, a high degree of inequity persists in the financing basic education in municipalities.

**Keywords:** fiscal federalism; basic education; fiscal inequity; municipalities; Brazil.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1: Distribuição percentual da complementação da União aos governos estaduais/Distrito Federal e aos governos municipais para o Fundeb (2007-2015).....	65
GRÁFICO 2: Percentual de aplicação das receitas de impostos em MDE municipal, em termos relativos, por estado, em 2015 .....	79
GRÁFICO 3: Faixas do RLF do Fundeb municipal, em termos relativos, por estado, em 2015 .....	82
GRÁFICO 4: Percentual de despesas municipais com ações de MDE advindas do Fundeb e de outros impostos, por estado, em 2015 .....	88
GRÁFICO 5: Percentual de aplicação dos recursos do Fundeb municipal, por estado, em 2015 .....	92
FIGURA 1: Despesas municipais com MDE per capita, advindas do Fundeb e de outros impostos, por estado (R\$).....	89
FIGURA 2: Gasto por aluno da educação infantil municipal (R\$), em 2015 .....	102
FIGURA 3: Gasto por aluno do ensino fundamental municipal (R\$), em 2015 .....	102

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Composição da Receita Municipal, por porte populacional dos municípios (2015) .....	45
TABELA 2: Composição da Receita Municipal, por regiões brasileiras (2015) .....	45
TABELA 3: Complementação da União para os estados/DF e municípios, em milhões de reais (2007-2015).....	66
TABELA 4: Percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB no Brasil, por nível de ensino (2000-2014) .....	71
TABELA 5: Valor mediano por aluno, sem e com Fundeb (R\$), em 2015 .....	85
TABELA 6: Despesas municipais com MDE per capita, advindas do Fundeb e de outros impostos, por estado (R\$), em 2015 .....	90
TABELA 7: Despesas do Fundeb municipal per capita com pagamento dos profissionais do magistério, por estado (R\$), em 2015 .....	94
TABELA 8: Despesas do Fundeb municipal per capita com outras despesas de MDE, por estado (R\$), em 2015.....	96
TABELA 9: Despesas totais do Fundeb municipal per capita, por estado (R\$), em 2015 .....	98
TABELA 10: Despesas municipais de outros impostos para MDE per capita, por estado (R\$), em 2015 .....	100
TABELA 11: Gasto municipal por aluno da educação infantil e do ensino fundamental, por estado (R\$), em 2015.....	104

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Competências de cada ente federativo sobre a tributação dos impostos.....	33
QUADRO 2: Receita de impostos da União, estados, Distrito Federal e municípios vinculada à educação.....	57
QUADRO 3: Composição dos recursos do Fundef.....	61
QUADRO 4: Variáveis de receitas e despesas municipais com educação infantil e ensino fundamental .....	75
QUADRO 5: Composição da receita, constitucionalmente vinculada, disponível para MDE.....	78
QUADRO 6: Receitas da educação básica, além das receitas considerados na base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE.....	80
QUADRO 7: Grupos e faixas de municípios com RLF positivo, neutro ou negativo .....	81

## LISTA DE SIGLAS

CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQI	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CF-88	Constituição Federal de 1988
CIFEBQ	Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CONAE	Conselho Nacional de Educação
DCP	Departamento de Ciência Política
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto sobre Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IOF-Ouro	Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPIexp	Imposto sobre Produtos Industrializados Exportados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Impostos sobre Serviços

ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	Proposta de Emenda da Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional da Educação
RLF	Resultado Líquido das Transferências do Fundeb
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1. FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA.....	25
1.1. Federalismo: conceito e características institucionais .....	25
1.2. O desenho federativo e seus arranjos institucionais no Brasil .....	29
1.3. Federalismo Fiscal em contextos de assimetrias e o caso brasileiro .....	34
1.3.1. As transferências fiscais intergovernamentais .....	40
1.4. As políticas sociais e a equidade fiscal no Brasil .....	48
2. FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL .....	53
2.1. A política de educação básica no Brasil .....	53
2.1.1. A divisão de competências na política de educação entre os entes federados.....	56
2.2. Financiamento da educação básica no Brasil .....	59
2.2.1. Fundef e Fundeb: os fundos estaduais do financiamento da educação pública.....	60
2.2.2. Novas possibilidades para o financiamento da educação básica: o CAQ e os 10% do PIB para educação .....	68
3. UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	73
3.1. Metodologia.....	73
3.2. As receitas municipais da educação pública.....	77
3.2.1. As receitas do Fundeb e a complementação da União aos municípios .....	80
3.3. As despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).....	87
3.3.1. As despesas municipais do Fundeb .....	91
3.3.2. As despesas municipais de outros impostos com MDE .....	99
3.4. O gasto municipal com educação infantil e ensino fundamental .....	101
CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	115
APÊNDICE A – Explicação do cálculo para definição do valor aluno/ano .....	123
APÊNDICE B – Comparações principais entre Fundef e Fundeb .....	125
APÊNDICE C – Valor absoluto e relativo da representatividade dos municípios no banco de dados, por estado .....	126
ANEXO A – Políticas do governo federal para as áreas de educação, saúde, assistência social pós CF-88 (1995 a 2015).....	127
ANEXO B - Fatores de ponderação para distribuição do Fundeb (2015).....	128
ANEXO C – Composição e Atribuições do CIFEBQ (Lei nº 11.494/2007) .....	129



## INTRODUÇÃO

O tema dessa dissertação está inserido no campo de estudo do federalismo e das políticas sociais, especificadamente tem por objetivo analisar o atual formato do financiamento da educação básica no Brasil na perspectiva da equidade nas receitas e nas despesas municipais nos níveis de ensino infantil e fundamental, considerando dados fiscais para o ano de 2015.

A CF-88 reconhece a educação como um direito social de todos e dever do Estado e da família, que será “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205), no qual “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração os seus sistemas de ensino” (art. 211). A União é responsável pela organização do ensino federal e nos territórios, pelo financiamento das instituições públicas federais e pela função redistributiva e supletiva, sendo que esta última é exercida mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino. Em relação aos entes subnacionais, a quem cabe o ensino público obrigatório e gratuito, os municípios devem ter atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, e os estados e Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e o ensino médio.

Para uma melhor compreensão das políticas sociais de educação demanda-se considerar a forma federativa de organização do poder do Estado, tendo em vista suas implicações para as relações que os entes governamentais estabelecem entre si na repartição de competências e dos recursos financeiros, e na coordenação das políticas educacionais. Nessa perspectiva, Abrucio (2010) defende que é muito difícil entender o atual modelo educacional e buscar seu aperfeiçoamento sem compreender a dinâmica federativa. Essa noção é compartilhada por Cury (2010) ao argumentar que “ao se abstrair ou se esquecer do federalismo como forma de organização do Estado brasileiro, que assim o é desde 1889, pode-se incorrer em uma perda de substância na caracterização da análise das políticas educacionais”. Dessa forma, esta pesquisa tem como aparato analítico o financiamento da educação básica dentro da dinâmica federativa brasileira, que compreende o desenho constitucional, outros arranjos institucionais e as relações intergovernamentais pós-Constituição de 1988 (CF-88), com destaque para o federalismo fiscal.

Na teoria, a dimensão fiscal é considerada um aspecto importante que pode impactar na equidade das políticas sociais entre os entes governamentais. Cabe salientar dois pontos principais que guiaram a argumentação desse trabalho. O primeiro ponto é que, como em um país federalista os entes subnacionais tendem a possuir maior autonomia fiscal para tributar e gastar, conseqüentemente os resultados das políticas públicas adotadas podem variar entre os entes, na medida em que eles possuem capacidades distintas para tributar e gastar seus próprios recursos. Isso porque essas capacidades dependem, dentre outros fatores, do desenvolvimento socioeconômico dos entes. O segundo ponto é que, em decorrência das assimetrias de tributação e de gasto dos entes subnacionais, o governo central pode atuar para corrigi-las, em maior ou menor grau. Para se alcançar objetivos nacionais, como maior equidade, a qualidade e a igualdade na provisão da política em todo território, um maior investimento e a coordenação federativa do governo central são fundamentais. Nesse sentido, as normatizações e transferências intergovernamentais podem funcionar como mecanismos de indução das políticas, de redistribuição de recursos entre os entes federativos e de correção das assimetrias fiscais verticais e horizontais na federação.

No aspecto do financiamento da política de educação básica, o texto constitucional estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%. Os estados, o Distrito Federal e os municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos e de transferências constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Ainda segundo a CF-88, a distribuição dos recursos públicos deverá assegurar “a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade, nos termos do plano nacional de educação” (art. 211, § 3º). Portanto, estados e municípios devem concentrar seus recursos na educação obrigatória e a União, mesmo tendo como prioridade a educação superior, deve atuar de forma a suplementar os recursos dos níveis subnacionais, para tornar a educação básica universal, mais igualitária e de qualidade em todo o território nacional.

No pós-constituição de 1988 surgiram impasses para o desenvolvimento e qualidade da política de educação relacionados, dentre outros fatores, à insuficiência dos recursos frente às novas configurações constitucionais e demandas sociais. A política de educação foi estabelecida como competência concorrente, mas a perspectiva foi irregular, com a União, os estados e os municípios variando consideravelmente na forma como assumiram tais competências. Por outro, não havia diretrizes e regras para utilização dos gastos de educação e a vinculação de 25% gerou grandes desigualdades entre os entes federativos. Como aponta

Costa, (2012, p. 127), “a insuficiente coordenação entre os entes federados, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes”.

Ao considerar esses impasses, o modelo de distribuição dos recursos financeiros para a oferta, manutenção e desenvolvimento da educação básica sofreu alterações na sua forma de organização e operacionalização. Incorporou-se mecanismos redistributivos na perspectiva de melhor atender aos princípios de equidade e de qualidade, numa federação marcada pelas desigualdades na capacidade de oferta e manutenção da educação básica e pelos impasses do regime de colaboração.

As transferências intergovernamentais definidas no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), de 1996 a 2006 e, posteriormente, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) possuem efeito corretivo das assimetrias na federação, a partir do seu formato de redistribuição de recursos entre os níveis de governo. O Fundef, regulamentado em 1996, determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam destinar não menos que 60% dos recursos vinculados à MDE ao ensino fundamental com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna dos profissionais do magistério. A distribuição do recurso do fundo em cada estado, entre este e seus municípios, é proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. A participação da União é prevista na complementação dos recursos dos fundos, onde o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Essa determinação rompeu com a lógica na qual cada ente subnacional gastava seus recursos da educação como bem desejassem, com prioridades e recursos bem distintos. Dessa forma, o Fundef corrigiu a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e até mesmo dentro dos estados, diminuindo as iniquidades fiscais existentes na rede pública de ensino fundamental. Com isso, obteve alguns resultados positivos, como a ampliação da universalização do ensino fundamental no Brasil; o aumento de recursos para municípios menos desenvolvidos; e a equiparação do custo-aluno mínimo em nível estadual. No entanto, apesar dos ganhos, algumas críticas foram dirigidas ao Fundef: o descaso originado em outros níveis de ensino, como a educação infantil e o ensino médio; a desresponsabilização supletiva da União; recursos insuficientes; municipalização induzida e acelerada.

Findo o período do Fundef (1996-2006), o Fundeb foi regulamentado em 2007, como política que pretendia avançar na ampliação do acesso à educação básica, indo além do ensino fundamental. O Fundeb acrescentou dentre outras determinações, que os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam destinar não menos que 80% dos recursos vinculados à MDE na educação básica. Apesar do Fundeb manter a mesma lógica de redistribuição de recursos do Fundef, contribuiu para o aumento do valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais.

O mecanismo de redistribuição de recursos para educação básica, a partir do Fundef e Fundeb, proporcionou uma maior equidade fiscal intra-estados, porém, teve menos efeito na equidade interestadual. Como o fundo é estadual e sua redistribuição é feita somente dentro de cada estado – o que engloba as redes estadual e municipais –, o mecanismo que redistribui recursos entre estados é a complementação de recursos da União, que ainda é insuficiente para promover uma maior equalização de receitas destinadas à educação básica nos municípios brasileiros, como será demonstrado nesse trabalho.

Apesar dos esforços e dos avanços que os fundos proporcionaram em termos redistributivos e equitativos no pós-1990, ainda persistem desigualdades entre os entes na oferta, no acesso e no resultado da política em todas as etapas da educação básica. Tais desigualdades educacionais decorrem, dentre outros fatores, do formato do financiamento da educação básica e da indisponibilidade financeira, sobretudo nas regiões mais pobres da federação.

Diante dessas problemáticas, esse trabalho se fundamenta na importância do estudo da política de educação, entendendo que sua implementação universal e com qualidade em todo o território nacional constitui-se em um dos mais importantes mecanismos para a promoção de igualdade de oportunidades entre os cidadãos brasileiros, sendo fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Na visão de Cury (2002), a educação é uma dimensão fundante da cidadania e é indispensável para as políticas que visam a inclusão e participação dos cidadãos nos espaços sociais e políticos, e também para a qualificação e (re)inserção no mercado de trabalho.

Mais especificamente, esse trabalho busca preencher uma lacuna de estudos que analisam o financiamento da educação em uma perspectiva mais ampla, ao incluir, além do Fundeb, a análise das receitas que compõem o financiamento municipal da educação pública e das especificidades das despesas totais com educação básica. A análise das receitas e das

despesas per capita dos municípios no ano de 2015 para a educação infantil e o ensino fundamental irá qualificar a situação de inequidade fiscal atual, trazendo elementos para melhor dimensionar os problemas do atual formato de financiamento da educação básica brasileira

Viswanathan (2009) observa que, do ponto de vista fiscal, a equidade tem uma dimensão vertical, que exige tratamento não discriminatório das unidades federadas subnacionais, no qual devem compartilhar receitas fiscais e regras equitativas nas áreas de tributação e gastos; e uma dimensão horizontal, que exige tratamento discriminatório conforme as assimetrias entre regiões, estados e indivíduos. Assim, considera-se nesse trabalho que equidade no financiamento educacional significa maior igualdade nas regras de composição e distribuição das receitas e maior igualdade nos gastos com ensino entre os entes subnacionais. E quando há assimetrias socioeconômicas, o governo nacional deve possuir mecanismos que minimizem as disparidades de receitas entre os níveis subnacionais, beneficiando principalmente os entes que não possuem receitas suficientes para financiar a manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Dito isto, a questão central dessa pesquisa é: Qual o nível de equidade no financiamento da educação infantil e fundamental nos municípios brasileiros no ano de 2015? Dessa forma, o objetivo geral é analisar o atual formato de financiamento da educação básica no Brasil na perspectiva da equidade nas receitas e nas despesas municipais nos níveis de ensino infantil e fundamental, considerando que a composição, a repartição e suplementação dos recursos fiscais entre os entes da federação têm constituído um dos fatores limitantes para o alcance da equidade.

Os objetivos específicos são: i) analisar as legislações e regulamentações que regem a política de educação básica e seu financiamento no Brasil; ii) analisar a divisão de competências e de recursos financeiros entre os entes federados; iii) apresentar a política dos fundos contábeis redistributivos (Fundef e Fundeb); iv) discutir o percentual das receitas municipais aplicado na educação básica; v) analisar as receitas municipais do Fundeb no ano de 2015; e vi) analisar as despesas municipais com educação pública municipal, advindas do Fundeb e de outros impostos no ano de 2015.

A pesquisa se apoia em abordagens metodológicas mistas – qualitativa e quantitativa, estruturada em um desenho exploratório e descritivo. A metodologia qualitativa abrange a pesquisa documental de legislações e regulamentações, que foi realizada com o propósito de compreender o desenho da política de educação básica e o sistema de financiamento da

educação básica pós CF-88, bem como o formato de composição e distribuição dos recursos financeiros destinados a essa política social. A metodologia quantitativa abarca a análise estatística descritiva, com o objetivo de fazer um diagnóstico das receitas e das despesas per capita da educação pública de nível infantil e fundamental dos municípios brasileiros no ano de 2015. A escolha dos municípios como unidade de análise se justifica por possuírem expressivas assimetrias socioeconômicas, por terem desigualdades na infraestrutura e nos resultados educacionais, por possuírem uma maior variabilidade e por fornecerem um panorama melhor das iniquidades fiscais na educação básica no Brasil.

O método de coleta de dados das variáveis quantitativas de receita e despesa foi a partir de dados secundários coletados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). Esse sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), coleta, processa e dissemina informações referentes aos orçamentos públicos em educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Uma limitação na coleta foi devido o formato dos dados estarem disponíveis somente em *Portable Document Format* (PDF). Assim, para montar o banco de dados da pesquisa foi necessário consultar os relatórios de todos os municípios e copiar manualmente cada uma das informações de receitas e despesas para uma nova planilha Excel. Devido à essa dificuldade, somente foi possível trabalhar com um ano de análise. Sendo que a escolha do ano de 2015 se justifica por ser o ano mais atual com dados completos para um maior número de municípios.

O estudo dos dados de financiamento da educação foi realizado em três partes. A primeira parte analisa as receitas municipais em MDE, a partir da compreensão da base de cálculo dos limites mínimos de aplicação das receitas em MDE e das receitas destinadas e recebidas do Fundeb, o que inclui a complementação da União. Para analisar se as receitas do Fundeb promovem maior equidade entre os municípios, o estudo apresenta: i) o resultado líquido das transferências do Fundeb; ii) o valor mediano por aluno sem as receitas do Fundeb; e iii) o valor mediano por aluno com as receitas do Fundeb e com a complementação da União. As tabelas de frequência e gráficos foram as formas utilizadas para organizar as informações contidas nos dados dos municípios observados, agregados por estado.

A segunda parte analisa as despesas municipais em MDE, advindas do Fundeb e de outros impostos municipais. Para analisar a equidade das despesas da educação pública básica entre os municípios – infantil e fundamental –, primeiro foi examinado o total das despesas, que abrange o total dos recursos do Fundeb e de outros impostos. Na sequência foram

analisadas, separadamente, as despesas do Fundeb por subfunção (pagamento com os profissionais do magistério e outras despesas) e as despesas com outros impostos municipais. As técnicas utilizadas para descrever, analisar e interpretar esses dados são as medidas de posição (mediana, mínimo, máximo) e a medida de dispersão (coeficiente de variação). As tabelas de frequência, gráficos foram as formas utilizadas para organizar as informações contidas nos dados municipais, agregados por estado.

A terceira parte analisa o gasto municipal per capita com MDE, por nível de ensino (infantil e fundamental). Para isso, apresenta-se o gasto por aluno em mapas, para melhor visualização das diferenças ao longo do território nacional. Segundo, utilizou-se a mediana e o coeficiente de variação no gasto mediano por aluno dos municípios por estado para se ter uma melhor dimensão da equidade no financiamento da educação infantil e fundamental.

De modo a alcançar os objetivos propostos a dissertação foi estruturada em três capítulos além dessa introdução e das conclusões. O primeiro capítulo apresenta um quadro conceitual e as características institucionais do federalismo, além do conceito do federalismo fiscal e sua relação com a equidade. Também se dedica a apresentar o desenho federativo brasileiro a partir da CF-88, com foco para aspectos que mais interessam a esse objeto de estudo, a saber: os princípios da forma federativa, tais como a descentralização, democratização e direitos sociais; a forma de governo multinível adotada e o modelo de distribuição do poder entre os entes da federação, em especial o compartilhamento de funções e de recursos financeiros. Para além, faz algumas considerações sobre o sistema de transferências intergovernamentais brasileiro. Por fim, a última seção discute os direitos sociais consagrados no texto constitucional de 1988 e sua relação com as políticas sociais e as iniquidades fiscais.

O segundo capítulo apresenta e analisa a política de educação básica no Brasil, nas perspectivas do direito, da política social e da equidade, e centra-se na compreensão da divisão de competências legislativas, administrativas e fiscais, e o regime de colaboração entre os entes federados brasileiros na oferta e manutenção da educação pública. Logo após, tem-se a discussão do financiamento da política de educação básica, que envolve a vinculação e subvinculação de recursos financeiros e a redistribuição de recursos, advinda com os fundos (Fundef e Fundeb). Além disso, apresenta as novas possibilidades para o financiamento da educação básica: a perspectivas de implementação de um custo aluno qualidade e a definição, através do Plano Nacional de Educação, de uma meta de investimento em educação a um patamar de 10% do PIB.

O terceiro capítulo busca analisar o atual sistema de financiamento da educação básica e a equidade nas receitas e nos gastos municipais, com foco na atuação prioritária dos municípios – níveis de ensino infantil e fundamental, considerando dados fiscais para o ano de 2015.

Os principais resultados evidenciam que o modelo do financiamento da educação teve avanços na perspectiva da equidade, sobretudo a partir do Fundeb. No entanto, embora a redistribuição do Fundeb, inclusive com a complementação da União, sejam importantes mecanismos para diminuir as iniquidades entre os municípios, ainda não têm sido suficientes para garantir a equidade em todo território nacional. Isso porque, no geral, os maiores valores por aluno de gasto estão mais localizados em municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul, com destaque para cinco estados que apresentam gasto mediano por aluno maior que R\$ 6.000,00 – Rio Grande do Sul, São Paulo, Goiás, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, respectivamente. Por outro lado, os menores valores por aluno de gasto estão mais concentrados nas regiões Nordeste e Norte, com destaque para cinco estados que possuem gasto mediano por aluno menor que R\$ 4.000,00 – Amazonas, Pará, Maranhão, Ceará e Acre, respectivamente.

Dessa forma, observa-se que a iniquidade do financiamento da educação básica possui um componente territorial, e é devida, entre outros aspectos, à baixa capacidade financeira de muitos municípios para aplicarem mais recursos de impostos na manutenção e desenvolvimento da educação básica.



# **1. FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NA NOVA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA**

O propósito deste primeiro capítulo é fornecer um quadro teórico do federalismo e das políticas sociais para a análise do objeto de estudo, isto é, o financiamento da educação pública nos municípios brasileiros na atualidade, ano 2015. Para isso, apresenta um quadro conceitual e contextual relacionado ao entendimento do federalismo como o resultado da combinação da ideia federal, expressa na Constituição, e de sua prática, que envolve entre outros aspectos, as relações intergovernamentais e a dinâmica de suas instituições políticas. Assim, pode-se compreender melhor o federalismo brasileiro a partir de uma análise mais atenta da dinâmica federativa que se estabelece entre o arranjo constitucional e os conflitos que foram se desenvolvendo, sobretudo nas relações intergovernamentais e nos processos de formulação e implementação das políticas sociais.

Este capítulo está organizado em três seções. A primeira apresenta o conceito e as características institucionais do federalismo e sintetiza suas dimensões principais: administrativa, fiscal, jurisdicional. Após isso, analisa o desenho federativo brasileiro presente na Constituição Federal de 1988 (CF-88), com destaque para aspectos que mais interessam a este objeto de estudo, a saber: os princípios relacionados com o modelo federativo, tais como a descentralização, democratização e direitos sociais, com foco no governo multinível adotado e o modelo de distribuição de competências entre os entes governamentais. A segunda seção apresenta o conceito do federalismo fiscal e sua relação com os conceitos de equidade, eficiência e autonomia, e faz algumas considerações acerca de um dos debates centrais do federalismo fiscal brasileiro: a relação entre equidade fiscal e assimetrias socioeconômicas verticais e horizontais. Ainda, realiza uma discussão sobre o sistema de transferências fiscais intergovernamentais como mecanismo para diminuição dessas assimetrias. A terceira e última seção discute os direitos sociais afirmados no texto constitucional e sua relação com as políticas sociais e as iniquidades fiscais ao longo do território nacional.

## **1.1. Federalismo: conceito e características institucionais**

O federalismo é uma forma de organização do Estado que divide o poder político em ao menos dois níveis de governos territorialmente definidos e politicamente autônomos. Um sistema político federal, portanto, se constitui de um governo central, com jurisdição nacional,

e de governos subnacionais, com jurisdição sobre áreas determinadas do território nacional (SOARES, 2013). Segundo Soares (2013, p. 2), no federalismo, entidades políticas territoriais detêm considerável grau de autonomia, além de possuírem “poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo”. Sendo assim, a divisão do poder entre os níveis de governo autônomos é a característica fundamental de uma federação, como assim destaca Riker (1964):

As instituições essenciais do federalismo são, claramente, o governo da federação e um conjunto de governos das unidades membros, no qual ambos os tipos de governo governam sobre o mesmo território e pessoas e cada um possui a autoridade para tomar algumas decisões independentemente do outro. (RIKER, 1964, p. 5)

Nessa mesma linha, para Elazar (1991), o federalismo tem como o princípio a soberania compartilhada, cuja finalidade é compatibilizar autonomia e interdependência das unidades constituintes da federação. Esse princípio conduz, portanto, a uma forma de governo multinível que combina elementos de *shared-rule* (regras partilhadas) e *self-rule* (regras próprias), ligando indivíduos, grupos e organizações políticas em uma união que busca ser duradoura, mas limitada, de forma que impulsiona a busca de fins comuns, enquanto mantém as respectivas integridades de todas as partes.

Federalismo, assim definido, envolve algum tipo de vínculo contratual de caráter permanente, que, presumivelmente, prevê a partilha do poder, estabelece limites em torno da questão da soberania, e suplementa, mas não pretende substituir ou diminuir os laços orgânicos anteriores, onde eles existam. (ELAZAR, 1991, p.12)

Na abordagem de Elazar (1991), a unidade central e as unidades constituintes de um arranjo federativo, por meio da distribuição de poder constitucionalmente definida, compartilham processos de tomada de decisão e de implementação de políticas, organizados de forma a proteger a autonomia e a interdependência entre os níveis de governo. Conforme Riker (1964), a independência entre os níveis governamentais depende, em parte, de como o arranjo constitucional de cada nação organiza a divisão de competências entre o governo central e os governos subnacionais.

Watts (2008) elenca um conjunto de características institucionais comuns às federações como uma forma específica de Estado:

- i) duas ordens de governo, no mínimo, sendo uma para a federação como um todo e outra para as unidades regionais, cada uma atuando diretamente sobre seus cidadãos;
- ii) repartição constitucional formal de autoridade legislativa e executiva, e alocação de recursos das receitas entre as duas ordens de governo, assegurando algumas áreas de autonomia própria para cada ordem;
- iii) representação regional dentro das instituições de formulação de políticas, geralmente realizada, de forma particular, pela segunda câmara federal;
- v) constituição suprema escrita, não emendável unilateralmente (...);

- vi) um judiciário (na forma de corte, provisão para referendos, ou um órgão supremo com poderes especiais); e
- vi) processos e instituições para facilitar colaboração intergovernamental para aquelas áreas em que responsabilidades governamentais são compartilhadas ou inevitavelmente sobrepostas. (WATTS, 2008, p. 9)

O arranjo constitucional da distribuição do poder é considerado um aspecto base do federalismo, pois busca assegurar a autonomia de cada esfera governamental e estabelecer mecanismos para o alcance do bem-estar geral da nação (BEDNAR, 2009). Nesse sentido, o pacto constitucional tem como finalidade estabelecer o campo de atuação de cada nível de governo, a partir da definição das matérias sob suas competências, no qual tanto os governos subnacionais quanto o governo central possuem autonomia para tomar decisões em determinadas matérias de políticas públicas (PIERSON, 1995). Ainda, segundo Pierson (1995), existe uma interdependência peculiar nas federações, seja pela competição ou pela cooperação, em que os níveis federativos coexistem sobre o mesmo sistema político, além de compartilharem competências em políticas públicas.

Apesar de existir a interdependência, os níveis podem persuadir, influenciar e barganhar (MAY, 1969). Para May (1969), a constituição é o ponto de partida para a garantia dos meios de barganha entre os níveis federativos, pois simboliza o compromisso de interesses entre os níveis de governo, com a garantia de que ambos poderão ter ganhos advindos das regras de barganha e do sistema federativo. Elazar (1991) enfatiza que a barganha federativa é fundamental, pois as políticas são elaboradas e implementadas através de negociações, de forma que todos os níveis federativos possam compartilhar interesses em processos de tomada de decisão e de execução.

Elazar (1991) adverte que a constituição estabelece a estrutura de poder que origina diversos arranjos federativos, formais e informais, muitas vezes sobrepostos e com implicações variadas. Porém, a forma de sua operacionalização provoca muitas vezes ambiguidades na compatibilização entre autonomia e interdependência. Para Watts (2008), na maioria das federações, a complexidade dessa compatibilização tem resultado na divisão das competências em privativas, concorrentes e comuns entre os níveis. A definição de quais funções competem privativamente a cada nível e quais são objetos de responsabilidade comum e concorrente é influenciada amplamente pelos graus de diversidade e assimetrias que marcam cada federação (WATTS, 2008). O autor argumenta que federações marcadas por relativo grau de homogeneidade tendem a concentrar a autoridade decisória no governo central, enquanto aquelas marcadas por grande diversidade tendem a concentrar o poder de decisão nos governos subnacionais.

Bednar (2009) enfatiza que a forma como a autoridade é distribuída constitucionalmente entre governos independentes determina como esses governos alcançam os objetivos das políticas públicas. Alguns objetivos são mais eficazmente alcançados por meio da nacionalização, enquanto outros serão mais eficientes se realizados de forma descentralizada. Portanto, em sua análise, o sistema federal é o resultado de um desenho constitucional que protege a distribuição da autoridade, mas garante, ao mesmo tempo, flexibilidade para adaptação às mudanças das condições, tanto econômicas quanto políticas.

Nesse sentido, de acordo com Soares (2013), uma federação efetiva deve ser dotada de autonomia subnacional, que requer quatro dimensões de descentralização do poder político: política, administrativa, jurisdicional e fiscal. A dimensão política é a liberdade dos níveis subnacionais para constituírem seus próprios poderes executivo e legislativo sem a interferência do governo central (ARRETCHÉ, 2012; SOARES, 2013). Segundo Soares (2013), a descentralização política é condição primeira e indispensável para uma federação efetiva, pois:

Não há federação sem a existência de autonomia política subnacional para a constituição dos poderes executivos e legislativos independentes do governo central. Um Estado em que os detentores de poder nos níveis subnacionais detenham competências legislativas, administrativas e recursos fiscais, mas estejam subordinados ao governo central, não é um Estado federal (SOARES, 2013, p. 10-1).

A dimensão administrativa refere-se às competências próprias das esferas subnacionais pela execução de atribuições como saúde, educação, habitação, segurança etc. (ARRETCHÉ, 2012; SOARES, 2013). Para que esta tenha efeitos positivos, deve ser realizada juntamente com as transferências de recursos, sobretudo para os níveis subnacionais que sejam socioeconomicamente pobres. Nesse caso, se o governo central não transferir as receitas que cubram os custos de implementação, os governos mais pobres não terão recursos suficientes para prover os bens e serviços necessários.

A dimensão jurisdicional ou legislativa denota garantir aos entes subnacionais a autoridade para decidir e legislar sobre assuntos de sua própria competência, sem amplas interferências do governo central (FONSECA, 2017; SOARES, 2013). Como pondera Arretche (2012) existe uma diferença entre descentralização administrativa (*policy-making*) e descentralização jurisdicional (*policy decision-making*), pois por um lado existe a autonomia dos governos subnacionais em executar políticas públicas e por outro existe a capacidade jurisdicional para decidir como essas políticas devem ser executadas. Da mesma forma, para a autora, atribuições de execução de políticas podem ser totalmente descentralizadas ao mesmo

tempo em que os governos subnacionais podem estar sujeitos a uma ampla regulamentação nacional que restringe a autonomia sobre a forma de gasto e de implementação das políticas sob sua competência (ARRETCHE, 2012).

E a dimensão fiscal, foco deste trabalho, é a garantia dos governos subnacionais de gastar, arrecadar recursos (por arrecadação própria de tributos ou por transferências obrigatórias intergovernamentais) e contrair empréstimos junto ao setor financeiro (SOARES, 2013). Em relação aos gastos, os entes subnacionais possuem a autonomia para gastar seus recursos com políticas públicas de sua preferência, e dessa forma teriam uma participação relativa no gasto total agregado (ARRETCHE, 2012; SOARES, 2013).

Salienta-se que os estudos são inconclusivos acerca dos efeitos da descentralização sobre as políticas públicas, inclusive sobre as políticas sociais, tema que tem sido objeto de muitos estudos. Os argumentos favoráveis à descentralização enfatizam vantagens como a maior adaptabilidade das decisões políticas às preferências dos cidadãos e maior nível de controle desses sobre os governos (TIEBOUT, 1956). A descentralização, nesse sentido, se justificaria quanto mais heterogênea for a distribuição territorial de preferências, no qual as escolhas dos governos locais são imperativas, incluindo às preferências referentes a políticas sociais.

Um dos argumentos críticos à alta descentralização ressalta seu potencial para reprodução de desigualdades sociais e/ou econômicas. A centralização de determinadas funções, portanto, se justificaria por favorecer políticas mais equitativas, por gerar maior eficiência com economias de escala ou por absorver externalidades negativas. Para Arretche (2012), o papel redistributivo do governo central é uma das condições para reduzir as iniquidades de receitas e gastos entre os níveis subnacionais e, por consequência, a desigualdade de acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos no interior de um Estado.

## **1.2. O desenho federativo e seus arranjos institucionais no Brasil**

A configuração constitucional do federalismo é destacada por Bednar (2009) como um componente fundamental para a robustez de uma federação. Para a autora, o conjunto de princípios e de instituições definidos é a garantia sobre o quanto uma federação é desenvolvida o suficiente para garantir o pacto federal. No Brasil, o desenho da CF-88 tem como base a forte interação entre os princípios de descentralização, democratização e direitos

sociais (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 2012; FRANZESE, 2010; LASSANCE, 2012; SOUZA, 2005).

Conforme Souza (2005, p. 109), a “redemocratização trouxe como uma de suas principais bandeiras a restauração do federalismo e a descentralização por meio da elaboração de uma nova constituição”. Embora a CF-88 tenha inovado em alguns aspectos, como na provisão de mais recursos para as esferas subnacionais e na ampliação dos direitos sociais fundamentais como a saúde e a educação; também conservou certas características das constituições anteriores, tais como:

(a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais vis-à-vis os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SOUZA, 2005, p. 110)

Lassance (2012) argumenta que a elaboração CF-88 associou aspectos da descentralização e da democratização e isso pode ser explicado, em parte, pela reação contra a tendência centralizadora e autoritária do regime anterior, no qual havia forte autoridade decisória concentrada no governo central. Para Souza (2005), a implicação desse processo na CF-88 foi um modelo de federalismo cooperativo com intensas características descentralizantes. No entanto, para que esse modelo tenha resultados positivos, depende de estruturas mais equalizadoras, bem como de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamentais, tanto verticais quanto horizontais (SOUZA, 2005).

Conforme Arretche (2012), o Estado federativo brasileiro possui ampla combinação entre centralização da autoridade legislativa da União, dada a preponderância da iniciativa de legislar do governo central e as limitadas oportunidades institucionais para o veto dos governos subnacionais, e descentralização da execução das políticas aos governos subnacionais. Essa combinação tem atuado positivamente na diminuição das disparidades territoriais, por meio da concentração da autoridade regulatória na União, que cria mecanismos institucionais que operam na redução das desigualdades, e da execução das políticas pelos governos subnacionais, que dá margens de autonomia e fortalece a capacidade institucional sobre as políticas. “Ambos os níveis são fortes, porém em diferentes dimensões da produção de políticas públicas” (ARRETCHE, 2012, p. 24).

Sendo assim, na análise de Arretche (2012), os resultados de políticas públicas dependem do modo como se combinam os distintos arranjos institucionais em cada política específica, pois “efeitos centrífugos não são diretamente derivados da fórmula federativa, mas mediados pelo modo como execução local e instrumentos de regulação federal estão combinados em cada política particular” (ARRETCHE, 2012, p. 171).

A definição do formato de governo multinível, próprio dos sistemas federais, também possui relevância como variável analítica. A CF-88 introduziu um federalismo de três níveis constitucionalmente autônomos: a União, os estados (e o Distrito Federal) e os municípios. A particularidade do município como ente federativo não apenas redesenhou a estrutura institucional federativa, com novas estruturas de divisão de competências e de distribuição de receitas, como também estimulou um intenso processo de ajustes nas relações intergovernamentais, tanto em relação à reorganização territorial<sup>1</sup> quanto à produção das políticas públicas (TOMIO, 2005). O empoderamento dos municípios na federação brasileira vem acompanhado de enormes assimetrias socioeconômicas entre eles, o que torna mais complexo os desafios da cooperação e da coordenação federativa.

A CF-88 introduziu uma divisão de poderes que buscou compatibilizar a autonomia e a interdependência entre os entes da federação, resultando em um sistema de repartição de competências comuns, concorrentes e exclusivas entre União, estados, Distrito Federal e municípios, nos aspectos administrativos, jurisdicionais (legislativos) e fiscais, tendo como características basilares: a) a inclusão das políticas sociais como sendo competência comum no que se refere à sua provisão (art. 23) e concorrente no que se refere ao ato de legislar (art. 24); b) a concentração do maior número de competências exclusivas na União; c) a concentração da maior parte arrecadação dos tributos na União; e d) a indicação de regime de cooperação entre os entes da federação.

O texto constitucional definiu as competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes de cada ente federativo, no qual a União ficou com o maior número de competências exclusivas: executivas (art. 21) e legislativas (art. 22). Tais competências envolvem a regulamentação de uma gama de políticas de execução local, entre elas, a educação. Souza (2005) observa, em relação às competências comuns, a nítida opção dos constituintes de 1988 pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos

---

<sup>1</sup> No período de 1988 até o ano de 2000 foram criados 1.438 municípios no Brasil - cerca de 25% do total (TOMIO, 2005, p. 105).

serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis. Na argumentação da autora:

[...] a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais *vis-à-vis* os outros dois níveis de governo, situação que foi parcialmente revertida ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentaram o leque das competências concorrentes. (Souza, 2005, p. 112)

Na divisão de competências legislativas, a CF-88 dotou todos os níveis federados de autonomia legislativa, de forma privativa ou concorrente, no qual compete à União matéria legislativa de interesse geral da nação, e aos estados e municípios, matéria de interesse regional e local. No caso da competência legislativa concorrente, os assuntos sempre envolvem alguma complexidade e/ou conflito no reconhecimento dos limites em que cada ente pode legislar sem interferir na competência do outro. Além disso, apesar dos estados estarem formalmente representados no poder legislativo federal, alguns autores apontam que o Senado não funciona em conformidade com a representação regional, mas como representação dos partidos, de forma que “o legislativo começa e termina no nível federal, mesmo quando afeta interesses das unidades constituintes” (ARRETCHE, 2013, p. 55).

Embora o texto constitucional aduza para formatos de cooperação entre os entes federados, a definição dos termos de atuação ficou dependente de lei complementar, conforme estabelecido no parágrafo único, do artigo 23: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Nas décadas pós-constituição, tal questão tornou-se um desafio, devido à diversidade territorial e de interesses dos diferentes atores.

A combinação na CF-88 de descentralização fiscal e de compartilhamento de competências, sem especificação evidente de funções por nível de governo, criou um quadro institucional ambíguo, sobretudo em um contexto de dificuldades fiscais nas esferas federal e estadual na década de 1990 (FRANZESE, 2010). Consequentemente, levou os entes federados a relações intergovernamentais competitivas exemplificadas pelo *blame avoidance* (jogo do empurra), como forma de evitar a responsabilização do governo pela redução de investimento na área social (PIERSON, 1995). Em contrapartida, a garantia de direitos sociais pela Constituição, conjuntamente a definição das principais políticas sociais como competência comum dos entes e de uma nova posição do governo central, conduziram, a



partir da segunda metade da década de 1990, a esforços para a universalização e igualdade do acesso a políticas fundamentais, a exemplo das áreas de educação, saúde e assistência social, “o que tornou o modelo de federalismo brasileiro mais cooperativo” (FRANZESE, 2010, p. 135).

Na dimensão fiscal, a CF-88 determinou que o poder tributário é de competência partilhada entre os entes federativos, no qual a receita é constituída por meio da cobrança de tributos (art. 145): impostos, taxas e contribuição de melhoria. Foi definido treze impostos, sendo sete de competência privativa da União, três dos estados e três dos municípios. Na competência do Distrito Federal estão seis impostos, equivalentes às competências de estados e municípios.

QUADRO 1: Competências de cada ente federativo sobre a tributação dos impostos

União (art. 153)	Imposto de Renda (IR) Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) Imposto Territorial Rural (ITR) Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) Imposto sobre Operações Financeiras do Ouro (IOF-Ouro) Imposto de Exportação (IE) Imposto sobre Importação (II)
Estados (art. 155)	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)
Municípios (art. 156)	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Impostos Sobre Serviços (ISS) Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI)

Fonte: Constituição Federal (1988).

Em conformidade com o texto constitucional, do total dos impostos arrecadados pela União, dois (IR, IPI) são repartidos com os estados e municípios; um é repartido somente com os municípios (ITR); um é distribuído no todo entre estados e municípios (IOF-ouro) e três (IOF, II, IE, IGF) ficam inteiramente com a União. Do total da receita de impostos arrecadados pelos estados, dois são repartidos com os municípios (ICMS, IPVA) e um (ITCMD) é de uso exclusivo dos estados. Já os impostos arrecadados pelos municípios, todos ficam inteiramente com os mesmos, porém, é importante considerar que são impostos de menor poder de arrecadação.

### 1.3. Federalismo Fiscal em contextos de assimetrias e o caso brasileiro

O federalismo fiscal é o desenho da estrutura do setor público do ponto de vista fiscal – formação de receitas e despesas e distribuição desses recursos públicos entre os entes nacional e subnacionais de governo. O sistema fiscal é operacionalizado de forma preminentemente descentralizada: o setor público governamental opera por meio de múltiplos centros decisórios (MUSGRAVE, 1959), no qual pode combinar diferentes graus de descentralização. Para Oates (1999), um setor público com alto grau de descentralização fiscal teria dificuldades para implementar políticas macroeconômicas e de distribuição de renda, bem como para ofertar bens e serviços públicos que beneficiassem toda nação. Por outro lado, uma alta centralização fiscal geraria uma situação com bens e serviços públicos ineficientes, pois esse governo não conseguiria atender às diferentes preferências locais e não estimularia a fiscalização da ação do governo pelos cidadãos.

O federalismo fiscal assume configurações diversas ao longo do tempo e no espaço. Essa característica é produto da interação entre regras institucionais e a organização e dinâmica econômica do país. Alencar e Gobetti (2008) apontam que essa interação seria resultante da articulação entre as regras do jogo e o impacto dessas regras no sistema econômico. Alterações em um desses elementos geram consequências sobre o desenho federativo, o que pode resultar em transformações no quadro de competências e/ou na capacidade fiscal para a implementação de políticas, em cada nível de governo.

Conforme Alencar e Gobetti (2008), do ponto de vista técnico e institucional, o bom funcionamento de um regime fiscal federativo depende de como se resolvam quatro problemas básicos:

- i) estrutura de competências tributárias: quem arrecada e legisla sobre os impostos;
- ii) sistema de partilha de recursos: como a carga tributária é distribuída entre os níveis de governo por meio de transferências intergovernamentais;
- iii) mecanismos de equalização: como a federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos;
- iv) capacidade de indução e articulação: como a federação reserva ao governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais. (ALENCAR; GOBETTI, 2008, p. 8)

Cada federação resolve esses problemas de formas específicas e distintas, e as soluções estão relacionadas ao grau de autonomia dos governos, inclusive na dimensão fiscal. Porém, os argumentos relativos aos efeitos da descentralização fiscal é um ponto controverso dentro da literatura do federalismo fiscal. Enquanto alguns autores argumentam que a descentralização de recursos leva à eficiência administrativa, ao melhor desempenho

econômico e satisfação da população local (TIBOUT; 1956; OATES, 1972; MUSGRAVE; 1959), para outros estudiosos ela pode levar à assimetria fiscal, à ineficiência e irresponsabilidade fiscal e à maior desigualdade social (REZENDE, 2007; TREISMAN, 2007).

Os princípios da equidade, da eficiência e da autonomia possuem interação com as formas de distribuição de poderes de arrecadação e alocação dos tributos, conduzindo à defesa da concentração da autoridade em uma ou em outra esfera governamental. O princípio da equidade, em geral, tem sido advogado para a concentração do poder de arrecadação na esfera federal, enquanto os outros dois têm sido, em geral, defendidos quanto à sua concentração nos governos subnacionais. Para gerar eficiência, Tiebout (1956) e Musgrave (1959) defendem que a função alocativa<sup>2</sup> deveria ser a responsabilidade, por excelência, de atuação dos governos subnacionais, cabendo ao governo central a função distributiva<sup>3</sup> e de estabilização<sup>4</sup>. Por outro lado, Oates (1999) argumenta que o governo central deveria concentrar também as funções alocativas de interesse nacional e os governos subnacionais, aquelas de caráter local.

Segundo Watts (2008), na maioria das federações, o poder de arrecadação e alocação de recursos financeiros tem sido distribuído de forma privativa e concorrente, porém existe uma tendência de concentrar impostos de base ampla no governo federal, sobretudo, quando as federações são marcadas por algum grau de assimetria, sendo preciso promover a equidade. A centralização da arrecadação e alocação de determinados tributos é importante para evitar a “guerra fiscal” e promover disciplina fiscal e a equidade, especialmente em nações com democracias frágeis e baixo grau de *accountability* (WATTS, 2008).

O princípio da autonomia pressupõe que seja compatibilizado as competências fiscais com as competências administrativas e legislativas de cada unidade da federação. No entanto, nem sempre é possível haver um equilíbrio entre essas três dimensões. Conforme Watts (2008, p. 100), “na maioria das federações o poder de gastar de cada nível de governo não tem se restringido estritamente à especificação de competências legislativa e administrativa”. Comumente, por exemplo, o governo federal utiliza de seu poder de gastar para alcançar

---

<sup>2</sup> A função alocativa compreende ações orientadas ao ajustamento na composição, quantidade, qualidade, distribuição geográfica e setorial, nos custos e mecanismos de financiamento de uma determinada cesta de produtos ofertados pelo sistema econômico (MUSGRAVE, 1976).

<sup>3</sup> A função distributiva envolve ações governamentais orientadas ao provimento ou à criação de condições de acesso dos agentes econômicos aos resultados do esforço produtivo, desenvolvido pelo conjunto da sociedade (MUSGRAVE, 1976).

<sup>4</sup> A função estabilizadora é desenvolvida através da construção de condições macroeconômicas que permitam a estabilidade aos indicadores associados aos níveis de emprego dos fatores de produção, ao nível geral de preços praticados na economia, às contas externas e aos resultados fiscais do setor público (MUSGRAVE, 1976).

determinados objetivos de políticas nacionais que incidem nas áreas de competências dos governos subnacionais, por meio de transferências de recursos. Ainda existem as exigências de gastos de distintas áreas de responsabilidades, que podem variar. Em termos relativos, saúde, educação e outros serviços sociais são funções de custo mais elevado em comparação com funções relativas mais à regulação, ocasionando assimetrias entre despesas e receitas.

Dito isto, dentro de contextos de assimetrias fiscais, sejam elas de origem política, econômica e social, existe a necessidade de garantir equidade entre os entes federados (WATTS, 2008). Tais assimetrias complexificam os arranjos federativos, na medida em que se manifestam em termos de desigualdades sociais, econômicas e políticas, como é o caso brasileiro.

De acordo com Watts (2008), existem dois tipos principais de assimetrias que exercem grande influência nos arranjos federativos e nas políticas públicas: verticais e horizontais. As assimetrias verticais ocorrem quando existem diferenças entre as receitas e as despesas correspondentes às responsabilidades estabelecidas constitucionalmente para cada unidade da federação (REZENDE, 2007; WATTS, 2008). Essa assimetria ocorre geralmente por duas razões. A primeira se refere aos conflitos entre descentralização e centralização, no qual por um lado “tem sido desejável alocar um maior poder de tributar no governo federal, pois ele está mais relacionado ao desenvolvimento do tesouro nacional e a uma efetiva economia nacional” (WATTS, 2008, p. 103). Por outro, “as responsabilidades de maior gasto, tais como saúde, educação e serviços sociais, geralmente têm sido melhor administradas pelos governos subnacionais, onde as circunstâncias específicas regionais podem ser consideradas” (WATTS, 2008, p. 103-4).

A segunda razão refere-se aos conflitos entre o desenho constitucional e a dinâmica do processo de formulação e implementação das políticas, assim como das relações intergovernamentais. Ainda que os formuladores busquem arranjos para combinar receitas e despesas em conformidade com as responsabilidades de cada nível de governo, ao longo do tempo ocorrem mudanças que impactam na receita dos distintos impostos, bem como nas demandas pelos serviços. “Conseqüentemente, é necessário construir processos pelos quais essas assimetrias possam ser ajustadas de tempo em tempo” (WATTS, 2008, p. 104).

Para Rezende (2010), a assimetria vertical ocorre no Brasil devido à concentração espacial das bases tributárias, que conduz a uma desigual repartição das receitas do bolo tributário, conseqüentemente, segue limitando o exercício do poder de gasto dos entes subnacionais. Tal limitação entra em conflito com “a tendência de ampliar as

responsabilidades desses governos quanto à provisão de serviços públicos essenciais, a exemplo da educação, da saúde e da infraestrutura urbana” (REZENDE, 2010, p. 73). Nesse cenário, os entes subnacionais possuem muitas competências em áreas de políticas públicas, porém, possuem recursos próprios insuficientes para implementá-las.

As assimetrias horizontais “ocorrem quando as capacidades de receita das diferentes unidades constituintes variam, de modo que estas não são capazes de fornecer aos seus cidadãos os serviços sob uma base de níveis fiscais comparável (WATTS, 2008, p. 104). Essas podem ser tanto inter-regionais quanto intrarregionais, ou seja, entre regiões ou entre unidades dentro de um mesmo nível secundário. Para Watts (2008), as assimetrias horizontais incidem devido a causas diversas, que variam entre características sociodemográficas, socioeconômicas e políticas, e impactam tanto nos custos quanto no tipo de serviços ofertados. Rezende (2010, p. 72) aponta que estas assimetrias “crescem em razão da fragmentação do processo produtivo e da ampliação das disparidades intrarregionais, além de serem suscetíveis a mudanças na localização de novos investimentos em face da crescente mobilidade da produção”. Quanto maiores forem as disparidades socioeconômicas entre os entes federados, maiores serão as diferenças de capacidade de financiamento desses entes.

As assimetrias horizontais e verticais no Brasil são amplamente influenciadas pelas assimetrias políticas, ou seja, pelos desníveis em matérias econômicas, sociais e políticas e, segundo Watts (2008), são derivadas do tamanho territorial e populacional, do grau de riqueza e pobreza, do nível de desenvolvimento econômico, das fontes de recursos naturais disponíveis e de outros fatores. Estas assimetrias são politicamente significantes, pois afetam a capacidade dos entes de exercerem os poderes constitucionalmente firmados e o grau de influência das unidades junto ao governo federal.

Segundo Rezende (2012), as assimetrias no Brasil se manifestam como injustiça social, pois geram desigualdades de acesso do cidadão a padrões adequados de provisão de bens e serviços, com um forte componente territorial. De modo semelhante, Arretche (2015) argumenta que a localidade de residência dos indivíduos é uma dimensão que afeta o acesso e a oferta de políticas públicas, pois a escolha dos governos subnacionais em prover essas políticas depende, em certa medida, do grau de riqueza dos entes. Embora em algumas localidades tenha tido um processo de expansão da cobertura de serviços sociais, as desigualdades podem permanecer ou ampliar se essa expansão estiver concentrada em alguns entes subnacionais em detrimento de outras. Portanto, como salienta a autora:

[...] o problema a ser respondido não é apenas se ocorreu redução das desigualdades territoriais, mas qual a sua direção, isto é, qual a associação entre essa expansão das coberturas e a riqueza das jurisdições ou das populações por ela beneficiadas. Trata-se, pois, de saber se as jurisdições favorecidas são aquelas que têm mais riqueza – e, portanto, maior capacidade de implantação dos serviços – ou aquelas que possuem uma população mais rica – e, conseqüentemente, maior capacidade de pagamento pelos serviços. (ARRETCHE, 2015, p. 185-6)

Como as assimetrias são características intrínsecas das federações, um dos objetivos das nações é alcançar a equidade entre os níveis federativos. Viswanathan (2009) observa que, do ponto de vista fiscal, a equidade tem uma dimensão vertical, que exige tratamento não discriminatório das unidades federadas subnacionais, no qual devem compartilhar receitas fiscais e regras equitativas nas áreas de tributação e gastos; e uma estrutura horizontal, que exige tratamento discriminatório conforme as assimetrias entre regiões, estados e indivíduos.

Este princípio sucede do reconhecimento de que as desigualdades sociais e econômicas entre os níveis de governo têm efeito negativo para a federação. De acordo com Viswanathan (2009) debates sobre equidade tratam da distribuição de poderes e de recursos entre as unidades das federações, pois, ainda que em condições distintas, todas as federações precisam lidar com a incompatibilidade entre a capacidade de arrecadação de recursos e as responsabilidades de despesas determinadas pelo texto constitucional.

O princípio da equidade também está na base do federalismo cooperativo, que diferentemente do federalismo competitivo, exige a divisão de responsabilidades e de recursos, vertical e horizontalmente, bem como um nível de coordenação maior que, por sua vez, exige uma concentração de importantes funções legislativas e tributárias na União, de modo que a maior parte da receita se constitua em uma receita comum sob a coordenação do governo federal. Para Franzese e Abrucio (2013), esse modelo cooperativo substitui a competição tributária por um sistema de taxação conjunta e de equalização fiscal vertical e horizontal entre os entes da federação.

Inman (1997) argumenta em favor da função reguladora não somente do governo central, mas também dos governos regionais para a implementação de políticas de caráter redistributivo como um dos meios para correção das desigualdades nas federações. Para o autor, a redistribuição de recursos é, sobretudo, uma decisão política e, portanto, apenas os governos de forma coordenada seriam capazes de promover ações equalizadoras, de modo a reduzir eventuais assimetrias entre a capacidade de arrecadação local e a demanda por bens e serviços públicos. Nesse formato mais colaborativo, cabe ao governo central um importante

papel indutor e coordenador de políticas, já que a equidade diz respeito ao interesse geral da nação.

As implicações do desenho constitucional para as assimetrias e vice-versa, sobretudo quando referentes aos princípios de equidade e os arranjos federativos adotados para sua efetivação, têm sido analisadas sob diferentes perspectivas na literatura brasileira. Na análise de Souza (2005), a CF-88 adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica, pois todos os entes federativos possuem poderes e competências análogas, porém possuem desiguais capacidades para implementar as políticas públicas. Embora a autora considere que o texto constitucional de 1988 tenha promovido maior equilíbrio entre os entes governamentais, salienta que a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, torna o sistema competitivo, dificultando a correção das desigualdades regionais.

Diferentemente da análise de Souza (2005), Arretche (2012) argumenta que o modelo federativo brasileiro abarca tanto componentes simétricos quanto assimétricos que, combinados, tendem a influenciar as desigualdades territoriais. Para a autora, alguns mecanismos podem operar positivamente para reduzir as desigualdades entre os entes, tais como: autoridade tributária das unidades constituintes regida por regras federais homogêneas; concentração da autoridade regulatória e decisória da União; transferências condicionadas universais; e vinculação de receitas dos governos subnacionais a determinadas políticas sociais, como educação e saúde (ARRETCHE, 2012).

Para Rezende (2012), a CF-88, em seus princípios, atentou-se para as desigualdades territoriais e sociais. Porém, justifica que os mecanismos e arranjos institucionais adotados não foram adequados para enfrentar as desigualdades na federação, sobretudo os arranjos do regime tributário. Ainda para o autor, as regras de repartição dos recursos fiscais entre os entes federativos geram acentuadas iniquidades fiscais na federação e o regime de garantias sociais não considera essa realidade, de modo que o efeito positivo de tais garantias permanece comprometida:

De um lado, [...] o regime de transferências de recursos entre os entes federados agrava, em vez de corrigir, as disparidades orçamentárias que decorrem da concentração das bases tributárias. De outro, as garantias baseiam-se na vinculação de percentuais uniformes das receitas orçamentárias dos estados e municípios. Em decorrência, as garantias se sobrepõem a um quadro de acentuadas disparidades. Dessa forma, a repartição da capacidade de financiamento das políticas sociais se relaciona com o tamanho dos orçamentos, e não com a localização das demandas por serviços nas diferentes jurisdições político-administrativas (REZENDE, 2012, p. 39).

Rezende (2012) ainda questiona que a atribuição aos governos subnacionais de grande parte da responsabilidade pela implementação de serviços e pela realização de investimento em setores de alta prioridade social, como educação, saúde e infraestrutura urbana não é compatibilizada com a repartição tributária formulada na Constituição, de modo que a grande maioria dos governos, sobretudo os municipais, não dispõe de recursos necessários para cumprir suas responsabilidades. Apesar de todos entes subnacionais serem dotados de poder de tributar, tal capacidade é afetada pelas condições socioeconômicas de cada unidade na estrutura horizontal e pela tributação dos entes na estrutura vertical.

De forma semelhante, Mendes (2013) analisa que existe uma divergência entre as regras uniformes, a heterogeneidade das competências locais e as demandas sociais ao longo do território brasileiro, como bem cita:

A desigualdade regional no Brasil tem sua dimensão diretamente proporcional aos desníveis ou descompassos entre as capacidades tributárias (oferta), de um lado, e os gastos públicos e as demandas sociais (demanda), de outro. Atualmente, não há elementos de compatibilidade entre esses três compartimentos da ação pública, e isso tem sido fonte fundamental das desigualdades regionais ou territoriais existentes no país e de sua relativa estabilidade ao longo do tempo. Localidades onde a demanda social é alta (como na região Nordeste) não apresentam compatibilidade entre os níveis da capacidade tributária (seja arrecadatória, seja via transferência) e da despesa pública, para o atendimento das suas necessidades sociais. (MENDES, 2013, p. 209)

Watts (2008) mostra que as federações têm desenvolvido diferentes arranjos fiscais para a redução ou mesmo correção das assimetrias verticais e horizontais que marcam, em menor ou maior grau, as federações. Em geral, as federações têm combinado repartição e redistribuição dos recursos fiscais. No Brasil, o modelo tributário combina as duas configurações, porém os mecanismos de operacionalização desse modelo, como as transferências, têm apresentado limitações diante das características de tais assimetrias (REZENDE, 2012; MENDES, 2013).

### **1.3.1. As transferências fiscais intergovernamentais**

A literatura de federalismo fiscal tem enfatizado o sistema de transferências intergovernamentais e o *trade-off* entre eficiência e equidade. Entre as décadas de 1950 e 1970 a teoria de federalismo fiscal focou sobretudo na definição de quais seriam as competências tributárias adequadas aos diferentes níveis de governo, já a partir da década de 1980, com a ampliação do processo de descentralização fiscal, o foco do debate mudou para a



função que as transferências deveriam exercer como parte de estruturas de equalização vertical e horizontal das capacidades dos entes da federação (ORAIR, ALENCAR, 2010).

A existência de um sistema de transferências intergovernamentais justifica-se por dois aspectos principais. Em termos verticais, para complementar o déficit de recursos dos governos locais, no qual a teoria normativa recomenda que esses governos se limitem a tributar apenas bases imóveis, como as propriedades, de modo a evitar deslocamentos de fatores e atividades econômicas (TIEBOUT, 1956; MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972). Assim sendo, objetiva tornar a função alocativa do Estado mais eficiente na interligação entre receita e despesa.

Em termos horizontais, para corrigir as assimetrias socioeconômicas interregionais e, mesmo dentro de cada região, a partir da equalização da capacidade fiscal dos entes, para que estes possam garantir bens públicos relativamente uniformes para todos os cidadãos de uma nação. Para isso, é imperativo que haja transferências de um ente mais rico a outro mais pobre, por intermédio do governo federal. Nesse sentido, para Musgrave (1976) existe a necessidade da federação assegurar um nível mínimo de oferta de serviços públicos aos níveis subnacionais mais pobres, custeados com tributos arrecadados juntos aos entes mais ricos, de forma a equilibrar o pacto federativo. Ainda, é importante uma coordenação forte do governo central para que o sistema de transferências não reduza o esforço fiscal próprio dos governos beneficiados. Nesse último ponto, Rezende (2010) enfatiza que caso seja bem coordenado pelo governo central, o sistema de transferências pode corrigir e minimizar as assimetrias verticais e horizontais entre os entes subnacionais, diminuindo assim as iniquidades territoriais.

Assim, um dos debates fundamentais do federalismo fiscal é centrado em como estruturar um sistema de transferências que seja capaz de atender aos objetivos de equalização. Medidas que se baseiam somente na diferença entre receitas e despesas correntes, por exemplo, são falhas em mensurar a lacuna fiscal estrutural e estimulam o ente a abrandar sua arrecadação e a aumentar as despesas para receber mais transferências (ORAIR; ALENCAR, 2010). Para Orair e Alencar (2010), os modelos ideais de equalização devem basear-se em uma medida que expresse a diferença entre capacidade fiscal da base tributária e necessidade fiscal dos custos para prover os serviços públicos.

As transferências intergovernamentais são classificadas de diferentes formas pela literatura nacional e internacional. Alguns dos critérios utilizados referem-se a:

a) como é determinado o volume total de recursos a ser distribuído aos governos subnacionais, b) como são distribuídos os recursos entre os governos, c) existência ou não de restrições sobre como o recurso pode ser aplicado (transferências condicionais), d) existência ou não de contrapartida financeira do governo receptor. (BAIÃO, 2013, p. 12)

Embora seja possível definir diversas combinações a partir destes critérios, nem todos os tipos de transferências formadas pelas combinações são encontrados nas federações, pois cada uma utiliza padrões diferentes de transferências (BAIÃO, 2013). Nesse sentido, Mendes, Miranda e Cosio (2008) propõem um recorte analítico para a federação brasileira, agrupando as transferências intergovernamentais em quatro grupos: a) incondicionais redistributivas; b) incondicionais devolutivas; c) condicionais voluntárias; e d) condicionais obrigatórias.

As transferências incondicionais redistributivas são recursos repassados ao ente beneficiário, de acordo com algum critério de redistribuição territorial, sem que haja restrição sobre a decisão de aplicação e a partir de fórmulas, como de acordo com a população, a renda per capita, etc. Para Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 17), esse tipo de transferência é “mais utilizado para a finalidade de redistribuição regional ou redução de hiato fiscal, devendo ser definidos critérios adequados a cada uma dessas finalidades”. Os principais exemplos são o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM), que buscam, em tese, beneficiar os governos mais vulneráveis economicamente.

As transferências incondicionais devolutivas são distribuídas para os governos em que foi realizada a arrecadação, sem a presença de condicionalidades sobre a forma de gasto. Um exemplo é a cota-parte do ICMS aos municípios (apesar de também conter algum caráter redistributivo), que corresponde a parcela de 25% dos valores arrecadados e o ITR, com repasse de 100% dos valores arrecadados aos municípios de origem. Para Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 18) esse tipo de transferência “é indicado para os casos em que se quer preservar a eficiência do sistema tributário, mediante centralização da arrecadação, e, ao mesmo tempo, garantir recursos suficientes para que os governos subnacionais financiem suas despesas”.

As transferências condicionais voluntárias são representadas pelos acordos e convênios, com a condição de que determinadas políticas e atividades sejam realizadas. Para Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 19), essas transferências “aumentam a discricionariedade do governo central, que pode direcionar politicamente os recursos”. Além disso, pode ser um mecanismo de regaste para localidades que necessitam de socorro financeiro.

Já as transferências condicionais obrigatórias correspondem a recursos vinculados distribuídos, obrigatoriamente, de acordo com critérios específicos. Geralmente, o montante total a ser distribuído é definido a partir de percentuais aplicados sobre determinados impostos. Exemplos são as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Para Mendes, Miranda e Cosio (2008, p. 20), essas transferências podem ser redistributivas se forem adequadamente desenhadas e “são mais adequadas que as transferências incondicionais quando o objetivo é induzir a melhoria de algum indicador social ou reduzir a desigualdade desses indicadores entre regiões ou estados”. Contudo, se as transferências não forem condicionadas, elas podem ter baixo poder redistributivo, gerando gestão ineficiente, irresponsabilidade fiscal e, ainda, sem a garantia de que aqueles que mais necessitam sejam os beneficiados pelas transferências (MENDES, MIRANDA, COSIO, 2008).

As transferências condicionadas têm sido utilizadas sob o argumento da necessidade de se estabelecer uma maior *accountability* entre cidadãos pagantes de impostos e o governo, de forma a garantir a aceitação de transferências das receitas de uma unidade com maior arrecadação para unidades de menor arrecadação. Em contextos em que existe pouca capacidade fiscal dos governos subnacionais, as condicionalidades e mecanismos de controle se tornam componentes necessários das transferências intergovernamentais (VISWANATHAN, 2009). Em contrapartida, os princípios da autonomia e da eficiência têm sido empregados nos argumentos favoráveis às transferências não condicionadas. Segundo Watts (2008), tais argumentos ressaltam que, se as transferências têm muitas condicionalidades vinculadas, não permitem que os governos utilizem os recursos conforme suas necessidades e prioridades e, portanto, geram ineficiência e ferem a autonomia constitucional destes governos.

No Brasil, é principalmente por meio das transferências intergovernamentais condicionadas obrigatórias que o governo central busca coordenar o comportamento dos governos subnacionais, ao induzir a adesão desses entes a suas políticas (MACHADO, 2014). Nesse sentido, as condicionalidades podem objetivar tanto a disciplina e o controle fiscal quanto a influência para determinadas finalidades de políticas, especialmente no campo das políticas sociais, a exemplo da educação e da saúde.

As transferências do governo central têm, portanto, sido um dos instrumentos utilizados para lidar com as assimetrias socioeconômicas verticais e horizontais. Para Rezende

(2010), a essência está em garantir, mediante a transferência de recursos do governo federal, que toda e qualquer unidade que integra a federação

[...] disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas. Regra geral, a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário per capita, fixado com base em critérios técnicos que subsidiam a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar. (REZENDE, 2010, p. 74)

Além de desempenhar as funções de promover o equilíbrio vertical, um regime de transferências possui a função de financiar políticas nacionais por meio da cooperação intergovernamental, com o fim de criar condições para que todos os cidadãos possam usufruir de iguais condições e oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem (REZENDE, 2010). Nessa perspectiva, para Soares e Melo (2016, p. 543), as transferências intergovernamentais podem promover a equalização fiscal ao possibilitarem que unidades subnacionais mais pobres “tenham recursos suficientes para responder as suas atribuições ou necessidades de gastos – equalização vertical ou diminuição do hiato fiscal – e possam garantir um padrão mínimo de bens e serviços equânimes em todo o território nacional – equalização horizontal ou redistribuição regional”.

Embora no Brasil o sistema de transferências intergovernamentais atue como principal mecanismo de correção das iniquidades fiscais, segundo Rezende (2012) ele é limitado para garantir a necessária compatibilização entre capacidade tributária, gasto público e capacidade institucional das diferentes unidades da federação, principalmente se considerar que grande parte dos municípios tem seus orçamentos dependentes de tais transferências.

A Tabela 1 evidencia o quanto os municípios brasileiros, sobretudo os de pequeno porte demográfico, dependem de transferências para garantir os serviços públicos que lhes competem constitucionalmente.

TABELA 1: Composição da Receita Municipal, por porte populacional dos municípios (2015)

<b>Grupos de habitantes (por 1.000)</b>	<b>Receita tributária própria (%)</b>	<b>Receita de transferências<sup>1</sup> (%)</b>	<b>Outras Receitas (%)</b>
Total	17,26	66,31	16,43
Até 20	3,37	89,90	6,43
20 a 50	7,82	82,31	9,87
50 a 100	11,35	75,56	13,09
100 a 500	16,95	65,94	17,11
500 a 1.000	20,49	51,21	22,30
1.000 a 5.000	24,77	52,55	22,68
Mais de 5.000	38,33	34,55	27,12

Fonte: STN/Finbra; Adaptado Bremaeker (2016).

Nota: <sup>1</sup>Correspondem as transferências constitucionais, legais e voluntárias.

A situação de dependência fiscal está também associada à regionalização, no qual os municípios das regiões Norte e Nordeste são os que mais dependem dos recursos das transferências intergovernamentais (aproximadamente 80% do total de suas receitas), conforme demonstra a Tabela 2.

TABELA 2: Composição da Receita Municipal, por regiões brasileiras (2015)

<b>Regiões</b>	<b>Receita tributária própria (%)</b>	<b>Receita de transferências (%)</b>	<b>Outras Receitas (%)</b>
Brasil	17,26	66,31	16,43
Centro-oeste	13,80	71,45	14,75
Norte	9,84	80,19	9,97
Nordeste	9,62	79,81	10,57
Sudeste	22,81	58,23	18,96
Sul	14,90	65,32	19,78

Fonte: STN/Finbra; Bremaeker (2016).

Nota: <sup>1</sup> Correspondem as transferências constitucionais, legais e voluntárias.

O FPM – transferência obrigatória e incondicional – é a principal fonte de recursos na composição orçamentária dos municípios brasileiros e sua distribuição é realizada proporcionalmente ao tamanho das populações. Como resultado dessa partilha, os municípios de porte pequeno, inferior a 10 mil habitantes, são as unidades mais dependentes e privilegiadas pelo sistema de partilha (ARAÚJO JÚNIOR, 2016). Na análise do autor, esse critério de distribuição possui limites para gerar equidade fiscal e não é eficiente na resolução da equidade horizontal entre as localidades. De forma semelhante, Baião (2013) analisa que:

Os recursos do FPM exercem um impacto negativo na necessidade fiscal associada ao crescimento populacional e população em situação de extrema pobreza, bem como na capacidade fiscal expressa pelo PIB, apesar do objetivo essencialmente redistributivo atrelado a esta transferência. (BAIÃO, 2013, p. 63)

Para que seja feito ajustes no repasse do FPM “é sugerida a subdivisão das faixas de menor e maior coeficientes populacionais para se buscar mais justiça na destinação da verba”, e para além, “defende-se a inclusão de variáveis tidas como endógenas ao perfil social do município e que não se restrinjam a aspectos fiscais: tais como densidade demográfica, localização geográfica e índices de desenvolvimento” (ARAÚJO JÚNIOR, 2016, p. 51).

Dessa forma, Baião (2013) enfatiza que as transferências constitucionais, principalmente o FPM, não equalizam algumas necessidades fiscais associadas à população em situação de extrema pobreza e crescimento populacional. “Ao contrário, justamente os municípios que menos necessitavam de recursos, segundo estes critérios, foram os que mais receberam, considerando controladas a capacidade de gerar arrecadação própria e as outras demandas” (BAIÃO, 2013, p. 63).

As transferências incondicionadas e voluntárias também apresentam limites para equalizar nacionalmente os padrões de acesso a políticas públicas, pois estas não são capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro da região menos desenvolvidas, ou seja, essas transferências impactam na demanda local por oferta de bens, mas não necessariamente na produção dos bens a serem ofertados, pois sua influência de internalizar a capacidade produtiva é baixa e em, geral, provocam mais a dependência do que a autonomia (SANTOS, 2009; REZENDE, 2010).

Um modelo assentado na dependência das transferências voluntárias pode ter efeitos negativos para os municípios menos desenvolvidos economicamente, já que não é uma fonte estável de receitas, uma vez que resulta de negociação política entre União e/ou estados com as prefeituras ou dos rumos da política do governo federal (SANTOS, 2009). Apesar de representarem uma parcela menor das receitas municipais, as transferências voluntárias “são atrativas porque aumentam a capacidade municipal de implementar políticas públicas, principalmente as de investimentos, em um contexto marcado pela rigidez orçamentária, na qual se sobressai a alta vinculação com políticas sociais” (SOARES; MELO, 2016, p. 547). Porém, não possuem caráter redistributivo, como apontam os autores:

O caráter mais político e técnico e menos redistributivo das transferências voluntárias da União (TVU) enfatiza os efeitos pouco redistributivos do sistema de transferências intergovernamentais brasileiro, algo bastante grave em um país marcado por heterogeneidades econômicas. Contudo, as TVU tiveram declínio ao longo do atual período democrático, em função do aumento das transferências constitucionais e legais, que garantem maior autonomia e perenidade fiscal aos municípios e que têm perspectiva redistributiva. (SOARES; MELO, 2016, p. 547)

Para Santos (2009), os municípios não deveriam ter seu financiamento dependente de receitas incertas, mas deveriam ter financiamento garantido, seja por arrecadação própria, seja por receitas de transferências garantidas constitucionalmente, como o Fundeb, que têm caráter mais redistributivo, principalmente nos municípios dos estados mais pobres e de pequeno porte. Porém, o aumento da receita municipal pela via da arrecadação própria é bastante complexo para os municípios, sobretudo os mais pobres, que, muitas vezes, não possuem estrutura econômica e administrativa para um eficiente sistema tributário. Como aponta Mendes (2013), as condições adversas de municípios com pequenas populações e escassa estrutura produtiva, em geral, não favorecem a base tributária compatível com a provisão de bens e serviços públicos em condições adequadas.

Conforme Rezende (2010), essa situação de dependência dos governos municipais aos recursos de transferências é também devida a opção que se fez por aumentar a receita dos municípios por meio de um sistema transferências, como resposta ao desequilíbrio entre as novas responsabilidades assumidas pelos governos municipais no novo desenho constitucional e sua baixa capacidade fiscal, em detrimento de uma reforma tributária focada em mecanismos primários de correção das desigualdades.

Sob outra perspectiva, Abrucio (2010) argumenta que a autonomia dos entes governamentais está relacionada não somente ao grau de dependência financeira, mas também às formas das relações de poder local, ao grau de democratização da gestão pública e à capacidade político-administrativa. Historicamente, esses aspectos apresentaram relações assimétricas no Brasil, de modo que a

[...] conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas. (ABRUCIO, 2010, p. 45)

De acordo com o autor, o acelerado processo de descentralização que iniciou nos anos 1980, sem uma reforma tributária na direção da correção das assimetrias verticais e horizontais, introduziu um paradoxo entre autonomia política e dependência financeira,

sobretudo para os municípios mais pobres. Assim, o exercício da autonomia para a maioria dos municípios ainda continua dependente da posição que estes se encontram no quadro das desigualdades sociais, econômicas e políticas. Embora tenha ocorrido aumento da receita, via transferências federais e estaduais, para maior parte dos municípios, este foi insuficiente para a melhoria na provisão dos serviços públicos, devido ao formato de tais transferências; à ampliação da demanda por esses serviços a partir das responsabilidades constitucionais dos municípios e/ou ainda à baixa capacidade de muitos municípios para implementar políticas públicas.

Portanto, as assimetrias influenciam também os resultados da implementação das políticas que podem se distanciar do desenho elaborado pelo governo central. Isso ocorre porque a dependência dos governos municipais ultrapassa a questão financeiro-econômica e se revela também em dificuldades para estruturar capacidades político-institucionais e avançar em estratégias de desenvolvimento, quer sejam estas de cunho próprio ou desenhadas e coordenadas pelo governo federal.

#### **1.4. As políticas sociais e a equidade fiscal no Brasil**

A política social é um termo que, embora amplamente usado, não possui definição precisa. Conforme Marshall (1975), o seu significado em distintos contextos é matéria de conveniência ou convenção. Portanto, em contextos particulares, significados distintos são atribuídos ao termo política social e tais significados são estabelecidos mediante escolhas, decisões e acordos. Esses aspectos sugerem a dimensão histórica – que implica elementos econômicos, sociais, políticos, culturais etc. –, no qual a política social é desenvolvida como ação do governo e que depende da natureza do Estado, dos atores sociais, dos processos decisórios e da participação da sociedade

Para Teixeira (1985), embora o termo política social tenha distintos significados, pode ser mais bem entendido sob o prisma da cidadania, pois é construído pela via dos direitos sociais. Marshall (1967) argumenta que os direitos sociais são um dos elementos fundamentais<sup>5</sup> da cidadania e implicam “desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade” (MARSHALL,

---

<sup>5</sup> Conjuntamente com o direito civil (liberdade individual) e o direito político (participação do exercício do poder político).



1967, p. 63-4). A cidadania, dessa forma, se constituiria a partir da universalização dos direitos sociais, políticos e civis, isto é, pela inclusão progressiva das camadas sociais com acesso a esses direitos.

A associação entre cidadania, políticas sociais e Estado é importante para o entendimento dos direitos sociais. Essa relação pode ser assim sintetizada:

As políticas sociais tratariam dos planos, programas e medidas necessários ao reconhecimento, implementação, exercício e gozo dos direitos sociais reconhecidos em uma dada sociedade como incluídos na condição de cidadania, gerando uma pauta de direitos e deveres entre aqueles aos quais se atribui a condição de cidadãos e seu Estado. (TEIXEIRA, 1985, p. 400)

Portanto, para que haja a efetivação dos direitos sociais é imprescindível a intervenção do Estado. Para Teixeira (1985), as medidas de promoção e proteção social implementadas pelo Estado variam no seu desenho, no tempo e em diferentes contextos sociais e políticos de cada país, porém, independentemente da condição social dos seus cidadãos, o Estado é obrigado a garantir os direitos mínimos vitais a todos, por meio das políticas sociais.

Apesar de existirem controvérsias sobre o conceito e de quais áreas de políticas fazem parte do núcleo dos direitos sociais, Draibe (1993) enfatiza que parece haver consenso em relação aos setores de previdência, saúde, educação e assistência social. Para Titmuss (1974, p. 144), muitas definições do termo políticas sociais são limitadas ou amplas, porém possuem três objetivos valorativos em comum entre as áreas que compõem as políticas sociais:

Primeiro, pretendem ser benéficas – a política é direcionada para fornecer assistência aos cidadãos. Segundo, incluem objetivos econômicos e não econômicos; por exemplo, salários mínimos, padrões mínimos de manutenção de renda e assim por diante. Terceiro, envolvem alguma medida progressiva de redistribuição de recursos dos ricos para os pobres. (TITMUSS, 1974, p. 144)

No Brasil, o texto constitucional de 1988 define como direitos sociais “a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (BRASIL, 1988, art. 6º). Conforme Castro e Ribeiro (2009, p. 28), a CF-88, através desses direitos, busca “construir uma sociedade livre, justa e solidária; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos sem preconceitos ou quaisquer formas de discriminação”. Para isto, combina as garantias de direitos com a ampliação do acesso da população, pela via das políticas sociais.

A Constituição trouxe “inovações para as políticas públicas, institucionalizando uma agenda de políticas sociais com diretrizes de universalização e igualdade de acesso”

(FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p.372). Para Castro e Ribeiro (2009), o desenho constitucional afirma o projeto da responsabilidade de uma sociedade com a cidadania substantiva, que pretende maior igualdade entre seus o que requer o caráter distributivo e a responsabilidade pública na regulação, na produção e na operação das políticas sociais.

Como já explicitado na seção anterior, a Constituição produziu também um novo arranjo nas relações federativas, ao definir os municípios como ente autônomo e expressar diretrizes descentralizantes no que se refere às questões fiscais, aos poderes de decisão e, principalmente, de implementação de políticas públicas. Com isso, os estados e os municípios adquiriram importantes atribuições na definição e na provisão de políticas públicas, especialmente nas áreas sociais, como educação, saúde, assistência social moradia, transporte e outros.

Vale destacar que a descentralização dessas políticas sociais não teve o mesmo ritmo entre os diferentes estados e municípios, além de apresentar indefinições em sua implementação e articulação entre os três níveis de governo (ARRETCHE, 2002, RIBEIRO, 2013). Isso porque a dinâmica da descentralização é “influenciada pelo processo político no qual é implementada, já que decorre de interações entre os diferentes poderes, principalmente entre o Executivo e Legislativo, e entre os diferentes níveis de governo” (RIBEIRO, 2013, p. 153) e, além disso, é influenciada pelas disparidades territoriais socioeconômicas e demográficas.

A descentralização tributária foi melhor definida, na medida que o texto constitucional e as leis complementares estabelecem de forma detalhada as competências e as repartições das receitas tributárias entre os níveis de governo, porém essa mesma clareza não ocorreu em relação às responsabilidades no provimento das políticas sociais, ou seja, na definição dos gastos sociais. Dessa forma, embora a CF-88 tenha institucionalizado a agenda de universalização e igualdade, os novos desafios para efetivar essa agenda enfrentariam “um cenário bastante fragmentado, com os níveis subnacionais fortalecidos no contexto federativo” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 372). O resultado desse desenho institucional com um contexto de endividamento e crise fiscal dos anos 90 foi:

[...] a participação dos estados em políticas financiadas pela União, eximindo-se da responsabilidade de investimento, considerando que estavam constitucionalmente ‘desobrigados’. O governo federal, por seu lado, sentindo perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, procurou transformar a descentralização em um jogo de repasse de funções. Nesse contexto, o resultado (...), foi que grande parcela dos encargos acabou sendo assumida pelos municípios. (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 372-3)

Diante dessa realidade de fragmentação de políticas sociais e de grande autonomia dos entes subnacionais, a União passou a buscar formas de se fortalecer, tanto financeiramente quanto no que se refere às prerrogativas de atuação das diferentes áreas de políticas públicas. Dessa forma, em meados da década de 1990, a União assumiu primazia no processo de coordenação política, o que resultou em legislações, regulamentações complementares e em programas de transferências de recursos, principalmente nas áreas de educação, saúde e assistência social, por meio das quais foram melhor definidas as competências dos três níveis de governo e suas fontes de financiamento<sup>6</sup>. Além disso, iniciou o processo de ajuste fiscal, porém “não interessou ao governo central retomar a responsabilidade sobre as políticas públicas, mas sim implementar as diretrizes federais por meio da ação subnacional” (FRANZESE; ABRUCIO, 2013, p. 374).

Nesse sentido, embora os níveis subnacionais tenham ganhado dinamismo no arranjo federativo, a União continuou tendo um papel importante e central na definição, financiamento e coordenação das políticas sociais. No caso do financiamento, como há desigualdades entre estados e municípios brasileiros, tanto em termos das suas necessidades quanto em termos dos recursos fiscais disponíveis para atendê-las, o papel da União é estratégico para tentar compensar estas disparidades (ARRETCHE, 2012; CASTRO, RIBEIRO, 2009).

Evidências dessas disparidades são encontradas na análise dos dados relativos ao produto interno bruto e em indicadores das condições de vida, do desenvolvimento e dos resultados de políticas públicas por estado ou município, que comprovam a desigualdade e concentração de riqueza em entes das regiões Sul e Sudeste, vis-à-vis a pobreza no Norte e Nordeste. As disparidades territoriais, portanto, se manifestam em distintas capacidades políticas, financeiras e administrativas dos entes subnacionais e no acesso diferenciado da população a bens e serviços públicos (ARRETCHE, 2015), o que afeta a implementação efetiva de políticas sociais universais e igualitárias em todo o país.

Diante desse contexto, cabe questionar se a configuração do federalismo fiscal favorece a expansão e padrões mínimos de direitos sociais e se possui mecanismos para gerar uma maior equidade fiscal para implementação das políticas sociais, em meio a uma federação com fortes assimetrias horizontais e verticais. Um aspecto desta questão diz respeito à centralização fiscal e jurisdicional e sua relação com o poder de tributação e gastos

---

<sup>6</sup> Vide Anexo A, com as principais políticas do governo federal na área social no pós CF-88.

dos entes federados. Assim, apesar dos entes subnacionais terem alguma autonomia fiscal, a União concentra a maior parcela da arrecadação – centralização fiscal – e ampla capacidade para alterar tributos e definir os gastos dos entes – centralização jurisdicional.

Esse modelo mais centralizado proporcionou à União institucionalizar um forte sistema de transferências intergovernamentais de receitas da União para os entes subnacionais que, em certa medida, equalizam os recursos disponíveis para que os estados e os municípios assumam as responsabilidades sobre os gastos sociais, consequentemente, pela implementação das políticas sociais. Um dos modelos de transferências intergovernamentais que promovem o equilíbrio vertical e corrigem as assimetrias horizontais são as condicionais obrigatórias, com caráter redistributivo. Estas, além de terem forte influência para correções fiscais, possuem a função de financiar políticas nacionais – a exemplo do Fundeb na política de financiamento da educação básica e do SUS na política de saúde –, com o propósito de criar condições para que todos os cidadãos possam usufruir de iguais condições e oportunidades de ascensão social, independentemente da localidade em que vivem.

Portanto, pode-se concluir que o federalismo fiscal, por meio do sistema de transferências intergovernamentais, principalmente das condicionais obrigatórias, e da centralização jurisdicional, possui um importante mecanismo que compensa as disparidades territoriais, econômicas e sociais, o que gera um cenário favorável à equidade fiscal e favorece padrões mínimos de acesso às políticas sociais mais universais e equânimes em todo território nacional.

Porém, vale salientar que, embora as transferências e regulamentações do governo central tenham gerado efeitos positivos, eles ainda são insuficientes para a provisão de um padrão mínimo de acesso e qualidade das políticas sociais aos cidadãos brasileiros, devido, entre outros fatores, ao histórico socioeconômico de determinadas regiões, à ampliação da demanda por novos serviços sociais e à baixa capacidade de muitos entes para implementar políticas públicas com eficiência e efetividade. Diante disto, se faz necessário pensar novos mecanismos equalizadores.

## **2. FEDERALISMO E FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL**

O propósito deste segundo capítulo é compreender a política de educação básica e o seu financiamento público dentro do Estado federativo brasileiro, nas perspectivas da política social e da equidade. Para isso, este capítulo está organizado em duas subseções. A primeira apresenta a educação na CF-88 como direito social, além de salientar o dever do Estado de promovê-la e assegurar, dentre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso à escola, uma educação de qualidade e a valorização dos profissionais da educação. Além disso, apresenta a estrutura da educação básica no Brasil, que compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Na sequência a discussão centra-se na compreensão da divisão de competências legislativas, administrativas e fiscais, e o regime de colaboração entre os entes federados na oferta e manutenção da educação pública. A segunda subseção apresenta o financiamento da educação básica pública, que envolve, dentre outros aspectos, o debate em torno dos novos mecanismos de partilha dos recursos financeiros por meio de fundos (Fundef e Fundeb), dos parâmetros para implantar um custo-aluno-qualidade e da meta de 10% do PIB para a educação.

### **2.1. A política de educação básica no Brasil**

O direito à educação integra o rol dos direitos sociais fundamentais e se incorpora à concepção do mínimo existencial para efetivação da dignidade da pessoa humana. Para Câmara (2013, p. 23), “o direito à educação como um direito fundamental é condição imprescindível ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e para concretizar uma cidadania emancipatória”. Cury (2002) complementa ao enfatizar que a educação é essencial para as políticas que objetivam a inclusão e participação dos cidadãos nos espaços sociais e políticos, além de ser um instrumento essencial para a qualificação e (re) inserção no mercado de trabalho.

Nessa perspectiva, as normas constitucionais e legislativas de uma nação devem assegurar o acesso universal e gratuito à educação, igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, qualidade de ensino, além de outros objetivos educacionais. O Estado dentro desse contexto “é obrigado a intervir por meio de políticas públicas para concretizar o ensino básico público e gratuito” (FONSECA, 2017, p.43). Cury (2002, p. 249) ressalva que para concretizar o direito à educação, o Estado deve prover esse bem, “seja para garantir a

igualdade de oportunidades, seja para, uma vez mantido esse objetivo, intervir no domínio das desigualdades”. Par o autor, a intervenção se torna mais concreta quando associa gratuidade e obrigatoriedade, “já que a obrigatoriedade é um modo de sobrepor uma função social relevante e imprescindível de uma democracia a um direito civil” (CURY, 2002, p. 249). Fonseca (2017) complementa ao enfatizar que a educação pública gratuita e obrigatória é um dos meios pelo qual o Estado intervém para combater as desigualdades sociais e promover a igualdade de oportunidades.

A CF-88 estabelece que a educação como um direito social (art. 6º) de todos e dever do Estado e da família, que deve ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, art. 205). Câmara (2013, p. 11) enfatiza que “a constitucionalização do direito à educação vem preservar e resguardar a democracia esculpida pela Carta Magna, e, por conseguinte, propiciar a garantia ao acesso a todo cidadão a esse direito”.

A educação como um direito social impõe ao Estado o dever de promovê-la para gerar uma qualidade de vida para os cidadãos da Nação. Como aponta Câmara (2013):

[...] os direitos sociais consagrados no preâmbulo da Constituição de 1988 são indissociáveis do princípio da dignidade da pessoa humana. A educação também está inserida dentro da ideia de uma qualidade de vida que exige a satisfação dessas necessidades materiais, que além da própria educação, englobam a saúde, cultura, habitação, dentre outros direitos. (CÂMARA, 2013, p. 13)

Dessa forma, para a promoção da educação, o Estado tem o dever de assegurar, dentre outros princípios, a igualdade de condições para o acesso à escola, uma educação de qualidade e a valorização dos profissionais da educação (BRASIL, 1988, art. 206). Na educação básica deve garantir a progressiva universalização do ensino médio gratuito; a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 anos<sup>7</sup> e a educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade<sup>8</sup> (BRASIL, 1988, art. 208).

A estrutura do sistema educacional brasileiro é regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9.394 de 1996, que define que a educação básica compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio<sup>9</sup>. O ensino infantil é formado por creches para crianças até 3 anos de idade, e pré-escolas, para as crianças de 4 a 5

---

<sup>7</sup> Emenda Constitucional nº 53/2006.

<sup>8</sup> Emenda Constitucional nº 59/2009.

<sup>9</sup> Existem ainda modalidades específicas, tais como a educação especial (para pessoas com deficiências e superdotados), a educação indígena e quilombola, e a educação de jovens e adultos.

anos (art. 30). Os dados de Cruz e Monteiro (2017), ao avaliar a primeira meta do atual Plano Nacional de Educação, mostram que 30,4% das crianças de 0 a 3 anos de idade frequentam creches, e 90,5% das crianças de 4 e 5 anos estão em pré-escola. Na análise dos autores:

O atendimento de crianças de 0 a 3 anos é um dos indicadores que mostram que a desigualdade social no Brasil começa desde muito cedo. Entre os 25% mais ricos da população, a meta já foi superada. Entre os 25% mais pobres, justamente os que precisam de mais suporte social, o indicador está muito aquém. A desigualdade também caracteriza o atendimento da população de 4 e 5 anos, praticamente universalizado para o quartil de renda superior. (CRUZ; MONTEIRO, 2017, p. 16)

O ensino fundamental inicia-se aos 6 anos de idade, tem duração mínima de 9 anos e é obrigatório e gratuito nas escolas públicas (art. 32)<sup>10</sup>. Cruz e Monteiro (2017) apontam que na dimensão do acesso, o Brasil se aproximou, mas não conseguiu efetivamente assegurar a universalização. “Vencer esse desafio passa por políticas de combate à desigualdade – pois é a falta de atendimento a parcelas excluídas da população que impede a efetiva universalização” (CRUZ; MONTEIRO, 2017, p. 24). Os autores argumentam que a infraestrutura é um quesito importante para que as oportunidades educacionais sejam elevadas e equalizadas. Em 2015, “menos da metade das escolas de ensino fundamental da rede pública possuem biblioteca ou sala de leitura, e nem 10% das instituições possuem laboratório de Ciências” (CRUZ; MONTEIRO, 2017, p. 24).

O ensino médio, última etapa da educação básica, possui duração mínima de 3 anos (art. 35). Os dados de Cruz e Monteiro (2017) mostram que, no ano de 2015, 1,7 milhão de jovens de 15 a 17 anos não estão matriculados nessa etapa, sendo que 86,6% é a taxa de atendimento do ensino médio para o quartil mais rico da população brasileira e apenas 52,5% dos 25% mais pobres estão nesta etapa escolar. Nesse sentido, Fonseca (2017) argumenta que, além do ensino médio não ser universalizado, ainda permanecem as desigualdades territoriais no que se refere ao acesso, ao rendimento e à qualidade, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste.

As desigualdades educacionais, em termos de acesso e infraestrutura estão associadas, em parte, às diferenças em seu financiamento ao longo do território nacional, como salienta Zimernan (2013) ao apontar que os entes subnacionais menos desenvolvidos têm menos recursos para prover condições adequadas de acesso, permanência e qualidade à população.

---

<sup>10</sup> A Lei nº 11.274/2006 modificou o art. 32 da LDB, ao alterar de 8 para 9 anos a duração do ensino fundamental.

### **2.1.1. A divisão de competências na política de educação entre os entes federados**

A CF-88 determina que na área da educação os entes federativos possuem competências privativa (art. 22 e 30), comum (art. 23) e concorrente (art. 24), nas quais são definidas em matérias: i) legislativas (função de legislar sobre educação), ii) administrativas (função de ofertar e manter o ensino) e; iii) fiscais (função de arrecadar e gastar recursos com educação).

A função legislativa sobre a política de educação é de competência tanto privativa quanto concorrente dos entes federados, no qual compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22); e compete, concorrentemente, à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar, de forma suplementar, sobre seus sistemas de ensino (art. 24, inciso IX). Os municípios não possuem competência direta para legislar sobre a educação, o que gera debates acerca da autonomia legislativa deste ente em matéria educacional. Porém, a CF-88 (art. 30, incisos I e II) define que os municípios possuem competência de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, o que pode incluir, dentre outros aspectos, a educação<sup>11</sup>.

Um importante ponto diz respeito à competência privativa da União em coordenar a “política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. (LDB, art. 8º, § 1º). Tais funções relacionadas à educação básica são definidas, no âmbito da lei (no art. 9º) em termos de: i) elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; ii) prestação de assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória; iii) estabelecimento, em colaboração dos entes subnacionais, de competências, diretrizes curriculares e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento para a educação básica; iv) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; v) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental e médio, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

A função administrativa, pela oferta e manutenção do ensino, constitui competência comum dos entes federados (art. 23, inciso V). A CF-88 define que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem organizar seus sistemas de ensino em regime de

---

<sup>11</sup> Esta possibilidade está reconfirmada pelo artigo 11, inciso III, da LDB.



colaboração (art. 211). A União é responsável pela organização e financiamento das instituições de ensino federal, e pela função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios<sup>12</sup>. Em relação aos entes subnacionais, a quem cabe o ensino público obrigatório e gratuito, os municípios devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil e estados e Distrito Federal devem priorizar o ensino fundamental e o ensino médio.

Na função fiscal, a CF-88 instituiu uma lógica de repartição dos recursos financeiros que tem por base a vinculação, a redistribuição e a suplementação de recursos entre os entes federados. Assim, o texto constitucional (art. 212) define que a União deve investir, anualmente, não menos de 18%; e os estados, o Distrito Federal e os municípios, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e de transferências constitucionais para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)<sup>13</sup>. A distribuição dos recursos públicos para a política educacional deverá assegurar a prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, a garantia de padrão de qualidade e a equidade, nos termos do plano nacional de educação (art. 212, § 3º). O Quadro 2 a seguir sintetiza a receita de impostos dos entes federados vinculada à educação:

QUADRO 2: Receita de impostos da União, estados, Distrito Federal e municípios vinculada à educação

Ente federativo	Impostos	% vinculado
União	IE, II, IPI, IPIexp, IR, ITR	18%
Estado / Distrito Federal	ICMS, IOF, IPVA, ITCMD	25%
Município	ICMS, IOF, IPVA, IPTU, ISS, ITBI	25%

Fontes: Constituição Federal (1988); Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966)

A descentralização fiscal no início da década de 1990 não foi acompanhada por uma definição mínima do campo de atuação dos três níveis de governo, o que inclui as políticas sociais. Somado a isso, as políticas foram implementadas sem uma coordenação intergovernamental, o que gerou indefinições, duplicidades e ausências (SOUZA, 2005). Abrucio (2010) argumenta que não havia um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização da política educacional, dado que não existia uma arena institucionalizada de negociações entre os entes da federação. Dessa forma, para o autor, a

<sup>12</sup> Emenda Constitucional nº 14/1996.

<sup>13</sup> As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios podem fixar percentuais mínimos superiores aos pré-estabelecidos pela CF-88

maior dificuldade federativa foi a implementação do regime de colaboração previsto no texto constitucional de 1988.

Apesar do modelo de repartição de competências e de recursos entre os entes federados para a oferta e manutenção da educação estar aportado no regime de colaboração, a simples determinação deste regime, dependente de uma regulamentação posterior, não foi suficiente para compatibilizar a demanda de oferta com os recursos financeiros que couberam a cada ente no pós-constituição de 1988. Essa indeterminação lançou debates em torno das relações federativas no campo do financiamento da educação básica, sobretudo sobre a situação do município. A CF-88 definiu o município como um ente federado e o tornou responsável, prioritariamente, pela oferta do ensino infantil fundamental. No entanto, a maioria dos municípios dispunha de uma receita insuficiente para assumir tal responsabilidade, e como consequência a oferta e manutenção do ensino passou a depender amplamente das transferências intergovernamentais.

Os debates em torno do regime de colaboração e de um financiamento mais equitativo tiveram significativa repercussão na elaboração do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), que expressa uma tentativa de traduzir tal princípio em estratégias de ações mais sólidas. A Lei nº 13.005/2014, que aprovou o atual PNE, salienta em seu artigo 7º o tema da colaboração entre os entes federados, que deve ser um meio para a implementação das estratégias do Plano. De acordo com Cavalcanti (2016), o PNE incorpora uma concepção de regime de colaboração que expressa o compartilhamento de ações em um sistema federativo que integra processos de coordenação, negociação, cooperação e pactuação. Nessa direção, para a autora:

[...] a ação supletiva e redistributiva da União no campo da educação básica e o exercício das competências dos demais entes federados devem assumir uma perspectiva colaborativa, entendida como forma de compartilhamento necessário para a garantia de um bem público que se constitui uma questão nacional, porque diz respeito a um direito inalienável de todos os brasileiros, isto é, que não se pode alienar por qualquer condição, seja ela social, política ou territorial. (CAVALCANTI, 2016, p. 149)

O artigo 13º da referida Lei determinou o prazo de dois anos, a contar de sua publicação, para a instituição do Sistema Nacional de Educação, como instância responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das

diretrizes, metas e estratégias do PNE<sup>14</sup>. Como aponta o documento final do Conselho Nacional de Educação – CONAE (2010):

A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino. (CONAE, 2010, p. 22)

Desse modo, novos mecanismos e perspectivas têm evidenciado instrumentos na direção da cooperação e da coordenação federativa no campo da educação. Nesse contexto, o financiamento da educação possui relevância, uma vez que é basilar para garantia do direito de todos e todas à educação de qualidade, o que inclui a sua oferta com maior equidade territorial. Como aponta Costa (2012, p. 127), “a insuficiente coordenação entre os entes federados, assim como as disparidades fiscais no território brasileiro geraram capacidades diferenciadas associadas à oferta, permanência e qualidade do ensino (em todos os níveis e modalidades), com sistemas concorrentes e interdependentes”. Portanto, as questões relacionadas à equidade e qualidade têm tido um papel primordial nos debates no campo do financiamento, conduzindo a importantes arranjos federativos nessa perspectiva, como foi o caso da implementação dos fundos redistributivos (Fundef e Fundeb).

## **2.2. Financiamento da educação básica no Brasil**

A vinculação constitucional de percentuais da receita de impostos de cada ente e as demais medidas estabelecidas na CF-88 para a garantia do direito social à educação se revelaram insuficientes diante das desigualdades socioeconômicas e políticas entre os entes federados. Desde então, diversos arranjos foram e estão sendo desenvolvidos, modificando os instrumentos de organização e de distribuição dos recursos financeiros. Esses arranjos têm compreendido mudanças que envolvem questões como a divisão de responsabilidades e de recursos entre os entes federados na oferta da educação básica, tais como: a subvinculação e novo método de partilha de recursos a partir de fundo contábil (Fundef/Fundeb), a perspectiva de implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) e a vinculação do investimento em educação a metas de percentual do Produto Interno Bruto (PIB). Um dos principais propósitos

---

<sup>14</sup> Em julho de 2015, o MEC apresentou o documento “Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país” contendo proposição de criação do SNE.

desse arranjos é promover uma maior equidade nos gastos com educação para reduzir as desigualdades na oferta e na qualidade da educação básica entre os entes federados.

### **2.2.1. Fundef e Fundeb: os fundos estaduais do financiamento da educação pública<sup>15</sup>**

No contexto de mudanças na coordenação de políticas sociais pelo governo central a partir de meados dos anos 90, o primeiro arranjo redistributivo de recursos financeiros da educação básica foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), instituído por meio da Emenda Constitucional nº 14/1996, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, e pelo Decreto nº 2.264/1997. O Fundo foi criado para um período de 10 anos, de 1997 a 2006, sendo que nos cinco primeiros anos deveria ocorrer o ajuste progressivo, garantindo um valor anual por aluno que proporcionasse um padrão mínimo de qualidade. Abrucio (2005) argumenta que o propósito central do governo federal, com o Fundef, era corrigir a má distribuição de recursos entre as diversas regiões e até mesmo dentro dos estados, diminuindo as desigualdades existentes na rede pública de ensino. “Trata-se, nesse sentido, de uma política vertical e horizontal de redistribuição de recursos, o que a faz única no federalismo brasileiro” (ABRUCIO, 2005, p. 23).

O Fundef foi um fundo formado em cada estado e no Distrito Federal (eram 27 fundos), a partir de um percentual mínimo provenientes das receitas dos estados, Distrito Federal e seus respectivos municípios (15% dos 25% dos recursos vinculados à educação), sendo que em cada estado (ou no Distrito Federal) a distribuição de recursos era realizada entre as redes públicas estadual e municipal, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental de cada rede<sup>16</sup>. A título de complementação, o fundo era composto também por uma parcela de recursos da União, com o objetivo de assegurar um valor mínimo por aluno anual aos governos, onde este valor per capita não fosse alcançado. No Quadro 3 tem-se a responsabilidade de cada ente federado com a composição dos recursos do Fundef:

---

<sup>15</sup> Essa subseção é uma adaptação do Trabalho de Conclusão de Curso, de autoria própria, intitulado “Federalismo e Financiamento da Educação no Brasil: uma análise do Fundef e do Fundeb”, apresentado em 2014 como requisito à obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

<sup>16</sup> O número de alunos matriculados é com base no Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira – INEP/MEC.

QUADRO 3: Composição dos recursos do Fundef

<b>Ente</b>	<b>Financiamento</b>
União	Complementação para os estados que não atingirem o mínimo por aluno/ano nacional.
Estados e DF	15% do ICMS 15% do FPE; 15% do IPIexp; 15% da compensação fiscal proveniente da Lei Kandir (LC nº 87/1996).
Municípios	15% do ICMS; 15% do FPM; 15% da compensação fiscal proveniente da Lei Kandir (LC nº 87/1996).

Fonte: Constituição Federal (1988) e legislação complementar.

Os recursos do Fundef deveriam ser aplicados da seguinte forma, conforme a Lei nº 9.424/1996:

i) o mínimo de 60% destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público;

ii) os 40% restantes deverão ser direcionados para gastos diversos considerados como “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental”, tais como despesas relacionadas à aquisição, manutenção e o funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, aperfeiçoamento dos profissionais da educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outros.

Essa determinação rompeu com a lógica que cada ente subnacional gastaria seus recursos da educação como bem desejavam, com prioridades e recursos bem distintos. Assim, o Fundef, e mais à frente o Fundeb, pretendeu, dentre outros aspectos, incorporar e manter os alunos nas redes públicas estaduais e municipais, elevar o nível de gastos públicos na educação (fundamental e, na sequência, básica), realizar a redistribuição mais equitativa dos recursos da educação pública entre os entes subnacionais, além de melhorar a remuneração do magistério, particularmente onde os salários praticados estavam muito baixos.

O Fundef teve um importante efeito na expansão da oferta do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios, que saiu de 10.921.037 matrículas no ano de 1996 para 17.964.543 no ano de 2006, quando essa elevação começou a apresentar uma estabilização. Como aponta Rossinholi (2008), até a aprovação do Fundef, o ensino fundamental público era oferecido predominantemente pelas redes estaduais, com exceção do Nordeste. No fim da vigência do Fundef, em 2006, 39,7% das matrículas do ensino fundamental estavam nos estados e 60,30% nos municípios.

A municipalização ocorrida principalmente nos estados com grande número de matrículas estaduais deu-se devido ao grau de dependência financeira dos municípios e à estrutura de incentivos produzida pelas regras do Fundef. Nessa linha, Arretche (2002) argumenta que:

O acelerado processo de municipalização explica-se em grande parte pelo interesse dos municípios em aumentar suas receitas. Isto é, uma vez aprovada a Emenda Constitucional, a única estratégia possível para preservar as receitas municipais passou a ser aumentar a oferta de matrículas municipais na rede de ensino fundamental. A municipalização é, assim, o resultado da estrutura de incentivos da nova legislação sobre a decisão dos governos subnacionais. (ARRETCHÉ, 2002, p. 40)

Apesar o Fundef ter contribuído para uma maior expansão da oferta do ensino fundamental e tornado a distribuição dos recursos menos desigual, apresentou limites para correção das desigualdades na oferta da educação básica entre os entes da federação brasileira, bem como para a melhoria de sua qualidade. O primeiro aspecto limitador do Fundef (e que sucede no Fundeb) foi o seu caráter de fundo estadual/distrital (26 fundos estaduais e um distrital) e não nacional, sendo, portanto, um mecanismo de redistribuição dos recursos já existentes no interior de cada estado – 15% dos 25% já vinculados constitucionalmente da receita de impostos dos estados e seus municípios. Como aponta Araújo (2013), como o valor investido por aluno é dependente do perfil de desenvolvimento econômico de cada unidade da federação, os fundos reproduziam as desigualdades estaduais pré-existentes.

O segundo limite foi o Fundef não prover recursos novos para a educação básica, sendo esta possibilidade dependente do aporte da União, que ao longo do período de existência do Fundo foi insuficiente e limitado. Com exceção de 1999 e 2004, a complementação de recursos aos estados teve redução contínua de 1998 a 2006; e em nove anos de vigência do Fundef, a União não complementou quase 32 milhões de reais para a educação fundamental. A análise de Vazquez (2007) apontou que o descumprimento da legislação do Fundef por parte da União provocou uma diminuição do volume de recursos repassados via complementação financeira para os fundos de menor valor per capita.

O terceiro aspecto refere-se à restrição do Fundo ao ensino fundamental, que comprometeu a concepção mais ampla de educação, uma vez que houve priorizando de um nível de ensino em detrimento dos demais níveis, como o ensino infantil e médio. Como aponta Cavalcanti (2016, p. 155), “as matrículas na educação infantil e no ensino médio

apresentaram pouco crescimento, de forma que no ano de 2006 estas representavam, respectivamente, apenas 14,2% e 18,1% do total das matrículas da educação básica”.

O quarto aspecto limitador, como já apontado, foi o acelerado processo de municipalização, que não permitiu que os municípios se preparassem adequadamente para assumir as responsabilidades sobre o ensino fundamental. Esse processo de municipalização acelerado, principalmente nos três primeiros anos do fundo, “comprometeu a qualidade da oferta, já que não foi acompanhada das condições adequadas, tanto em termos de infraestrutura das escolas quanto de pessoal docente” (CAVALCANTI, 2016, p. 153).

Findo o prazo de vigência do Fundef, em 2006, foi instituído um novo fundo por meio da Emenda Constitucional nº 53/2006. Em termos gerais, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07, foi implantado no início do ano de 2007 e procurou aperfeiçoar o Fundef, ao incluir todos os níveis e modalidades da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e ao ampliar o percentual mínimo dos recursos dos entes subnacionais no fundo, de 15% para 20%. Porém, manteve a mesma lógica de redistribuição de recursos inaugurada pelo Fundef, isto é, realizada entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica<sup>17</sup>.

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial (BRASIL, 2007b, art. 8º).

Como elemento importante, a Lei nº 11.494/2007 estabelece as diversas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica a serem contemplados com o Fundeb, e para cada, foram instituídos os fatores de ponderação<sup>18</sup>. A definição dos fatores de ponderação é de responsabilidade da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ)<sup>19</sup>, que deve considerar “a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep” (BRASIL, 2007b, art. 13).

---

<sup>17</sup> Vide Apêndice A, que explica como são calculados os valores por aluno/ano para distribuição dos recursos.

<sup>18</sup> Vide Anexo B, que detalha os fatores de ponderação para distribuição do Fundeb no ano de 2015, para cada nível e modalidade de ensino.

<sup>19</sup> Vide Anexo C, com a Seção II da Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre a composição e atribuições da CIFEBQ.

Porém, conforme argumenta Pinto (2010), há que se considerar os limites quanto aos fatores de ponderação utilizados, que não leva em conta critérios técnicos na perspectiva de se atingir o padrão mínimo de qualidade. Nessa perspectiva, Araújo (2013) aponta que o intervalo de variação dos fatores de ponderação foi estabelecido mais em razão de evitar uma migração maior de recursos das redes estaduais para as municipais, do que por critérios técnicos fundamentados nos custos necessários para a oferta e manutenção do ensino em cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento na perspectiva de cumprir o preceito constitucional do padrão mínimo de qualidade.

Pinto (2010) argumenta que apesar do Fundeb definir fatores de ponderação, não houve avanços na implementação do custo aluno-qualidade, assim, não foi resolvido dois problemas principais da política de fundos: o primeiro é a inexistência de um valor mínimo por aluno que assegure um ensino de qualidade e que minimize as disparidades regionais; e o segundo é que os alunos continuam sendo atendidos por duas redes (estadual e municipal) distintas, “com padrões de funcionamento e de qualidade distintos” (PINTO, 2010, p. 894).

Ainda segundo Araújo (2013, p. 167), duas limitações também estão presentes na atual definição dos fatores de ponderação. A primeira é que o intervalo de variação “não permite que, sendo identificada a necessidade de ajustar os fatores tendo em vista a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade, se reajuste os fatores para além dos estreitos limites”. O segundo é o descumprimento da obrigação legal por parte do MEC/INEP de realizar estudos técnicos que subsidiem a decisão do CEFEBQ sobre os critérios de ponderação.

O fato é que o Fundeb é bem mais abrangente e pretencioso em seus objetivos quando comparado ao Fundef, porém apresenta muitas semelhanças em sua lógica de funcionamento e na forma de gestão de seus recursos<sup>20</sup>. Ainda, o Fundeb contribuiu para aumentar o valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União, uma vez que o montante de recursos arrecadados pela União passa a ser utilizado em percentual maior que o Fundef, e em regiões mais pobres, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais.

Nessa perspectiva, a Lei nº 11.494/2007 (art. 31) determinou que nos três primeiros anos de vigência do Fundeb, a complementação da União deve ser fixada em R\$ 2 bilhões em 2007; R\$ 3 bilhões em 2008 e R\$ 5 bilhões em 2009. Conforme artigo 6º, a partir de 2010, a

---

<sup>20</sup> Vide Apêndice B, que sintetiza as principais semelhanças e diferenças entre os dois Fundos.



complementação da União deveria ser de no mínimo 10% do total dos recursos que compõem o Fundeb, “sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno (...), não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (BRASIL, 2007b, art. 4º)<sup>21</sup>.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela (...) relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. (BRASIL, 2007b, art. 4º)

Nos três primeiros anos, a complementação da União foi feita em conformidade com os valores fixados pela lei que o instituiu – R\$ 2,012 bilhões em 2007; R\$ 3,174 bilhões em 2008; e 5,070 bilhões em 2009. A partir de 2010, o valor da complementação manteve-se no patamar mínimo de 10% do montante dos fundos (CAVALCANTI, 2016).

O Gráfico 1 possibilita observar o aporte maior de recursos da complementação da União nos governos municipais onde a desigualdade de receitas é maior.

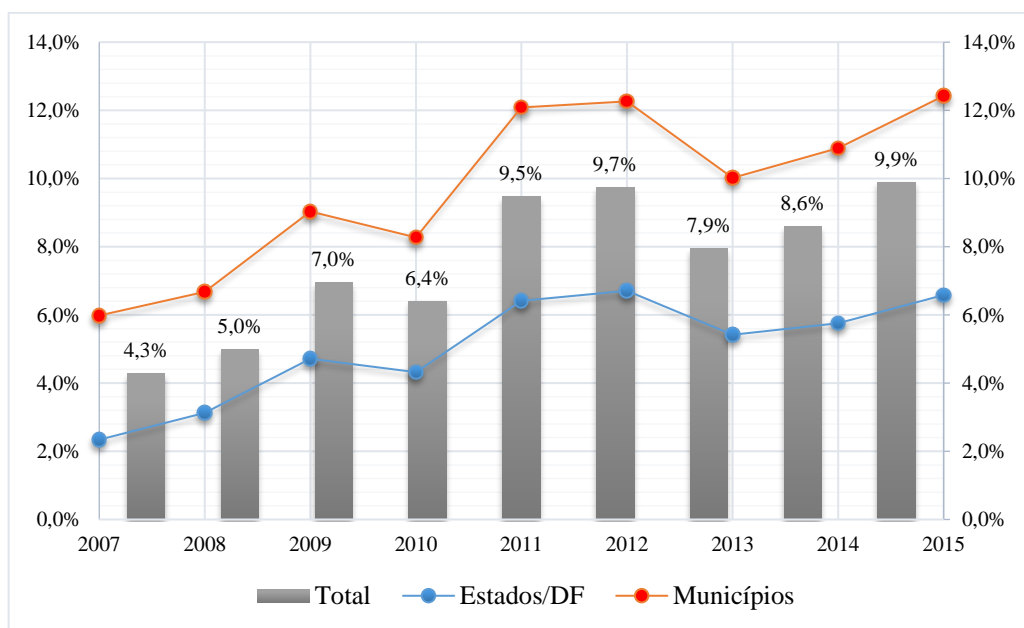


GRÁFICO 1: Distribuição percentual da complementação da União aos governos estaduais/Distrito Federal e aos governos municipais para o Fundeb (2007-2015)

Fonte: STN, 2017

Nota: Estão incluídos os valores do ajuste da complementação da União previsto no parágrafo 2º do artigo 6º da Lei 11.494 de 2007, exceto em 2010.

<sup>21</sup> O inciso VII do caput do art. 60 do ADCT também regulamenta a complementação da União ao Fundeb.

Esses dados mostram um quadro diferente do período de vigência do Fundef, quando a União reduziu o valor de sua complementação. A União ampliou em aproximadamente 295% o montante de sua complementação, no período de 2007 a 2015, como apresenta a Tabela 3. Os governos municipais foram os principais beneficiados com os recursos da complementação da União. No período analisado, de 2007 a 2015, os municípios receberam 69,64% do montante total dos recursos, enquanto os governos estaduais ficaram com 30,36%. Seguindo as determinações da Lei nº 11.494/07, os valores são definidos, anualmente, pela CIFEBQ.

TABELA 3: Complementação da União para os estados/DF e municípios, em milhões de reais (2007-2015)

Ano	Estados/DF	Municípios	Total
2007	855,78	2.515,53	3.371,31
2008	1.481,59	3.478,88	4.960,47
2009	2.490,83	5.115,42	7.606,25
2010	2.418,50	5.151,95	7.570,45
2011	3.891,29	8.534,05	12.425,34
2012	4.101,77	8.936,67	13.038,44
2013	3.389,27	8.076,56	11.465,83
2014	3.623,30	8.535,59	12.158,89
2015	3.826,31	9.461,39	13.287,70
<b>Total</b>	<b>26.078,64</b>	<b>59.806,04</b>	<b>85.884,68</b>
<b>Total (%)</b>	<b>30,36</b>	<b>69,64</b>	<b>100,00</b>

Fonte: STN (2007-2015)

Nota: Os valores foram atualizados pelo INPC (12/2015)

O Fundeb aumentou a complementação da União no montante de recursos ao fundo de cada estado e também aumentou a quantidade de fundos estaduais contemplados pelas complementações. Durante a vigência do Fundef, (1998-2006) oito estados (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) foram contemplados, já durante o Fundeb (2007-2015), dez receberam a complementação (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte).

A complementação da União para as regiões Nordeste e Norte é um indicador da importância dessa complementação para maior equidade fiscal entre as regiões do país. De acordo com Costa (2012), com a complementação concentrada em estados das regiões mais pobres, Nordeste e Norte, evidenciaram-se as disparidades fiscais no território brasileiro. Para o autor, a progressiva elevação da complementação da União, até alcançar 10% do total dos

fundos, em 2010, permitiu diminuir as desigualdades interestaduais. Portanto, um aporte de recursos da União para esses estados mais pobres, em especial para grande parte dos seus municípios, é um indício que o Fundeb promove uma maior equidade fiscal, já que se estes fossem dependentes somente da distribuição intraestadual, estariam muito aquém de alcançar o mínimo nacional.

Os arranjos redistributivos operados por meio do Fundef e, principalmente, do Fundeb foram importantes para a diminuição das iniquidades intraestaduais, mas ainda se apresentam limitados para o alcance da equidade e da qualidade em âmbito nacional. Isto porque, a equidade é maior entre os municípios de cada estado, mas limitado quando se trata da equidade interestadual (entre municípios de diferentes estados). Nesse sentido, no entendimento do CONAE (2010), o Fundeb deveria tornar-se um fundo nacional, com igual per capita para todos os estados, incorporando também outras formas de arrecadação, não só os impostos. “Deve-se, também, tomar como referência o maior per capita existente no país, com o objetivo de unificar o valor aluno/a por ano executado no Brasil, acabando com as desigualdades por estado” (CONAE, 2010, p. 113). Para isso, deve ter como referência o estabelecimento de um Custo Aluno Qualidade (CAQ), nivelando todos os CAQs, a partir do valor máximo alcançado e praticado nos estados com maior arrecadação.

O Fundeb é provisório e seu prazo de vigência será até 2020, como foi definido na legislação. Atualmente está em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 15/2015<sup>22</sup>, que possui o propósito de tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação pública. Para que o Fundeb seja potencializado para atingir as finalidades maiores da educação básica, a referida PEC sugere alguns outros acréscimos no texto constitucional:

[...] a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação. (PEC 15/2015, p. 5)

---

<sup>22</sup> Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>>. Acesso em 30 nov. 2017. Atualmente, a PEC 15/2015 está aguardando parecer do relator na Comissão Especial.

## **2.2.2. Novas possibilidades para o financiamento da educação básica: o CAQ e os 10% do PIB para educação**

A CF-88 define, no seu artigo 206, inciso VII, a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios sob os quais deve ser promovido o ensino. Esse dispositivo teve importantes implicações para o campo do financiamento da educação básica, trazendo à tona o debate acerca da definição de parâmetros para o investimento necessário à oferta e à manutenção da educação básica com qualidade. Além do texto constitucional, o debate da qualidade repercutiu a partir da aprovação da LDB nº 9.394/1996, que especificou o que seria o padrão de qualidade, inserindo referenciais a serem considerados em sua definição:

O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de: [...] IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996b, art. 4º)

A Lei nº 11.494/ 2007 que regulamenta o Fundeb define entre as obrigações do MEC a “realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”. (BRASIL, 2007b, art. 30, inciso IV). A partir desse preceito, o debate da qualidade envolveu a definição da quantidade de recursos financeiros a serem investidos para alcançar um padrão de qualidade em todo o território nacional, considerando as condições diversas que caracterizam sua oferta. Porém, não foram implementadas ações efetivas para definir um padrão mínimo de qualidade para orientar o financiamento da educação básica.

Diante dessa indefinição, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE)<sup>23</sup>, havia estabelecido como uma de suas metas a construção de referenciais de Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Após diversos debates, pesquisas e ações, a matriz do CAQ foi elaborada em 2007 a partir do cruzamento de variáveis que relacionam “a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários, os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem”. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 25). Assim, foram definidas quatro categorias de insumos relacionados: i) à estrutura e funcionamento da escola (equipamentos de apoio ao ensino e construção e manutenção dos prédios e materiais básicos de conservação); ii) às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação (condições de trabalho e formação inicial e

---

<sup>23</sup> A CNDE surgiu em 1999, com o desafio de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei em torno de uma agenda com poucas metas e com um modo de funcionamento de campanha, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. (CARREIRA; PINTO, 2007)

continuada); iii) à gestão democrática (fomento à participação da comunidade escolar, trabalho em equipe, construção conjunta do projeto pedagógico, fortalecimento dos conselhos, etc.); e iv) ao acesso e à permanência na escola (material didático, transporte, alimentação, vestuário) (CARREIRA; PINTO, 2007).

Para a definição dos insumos, foi realizado também um diagnóstico das condições de atendimento e de desempenho da educação básica, que considerou as diferenças regionais em termos de matrícula, condições dos docentes, insumos, o investimento em educação em perspectiva comparada com outros países, além de uma análise das metas do PNE. Um aspecto importante do CAQ na dimensão da equidade diz respeito aos diferentes fatores de ponderação entre etapas, modalidades e a localização da oferta de ensino, baseados em critérios que consideram as diferenças de custo da oferta em cada situação específica. Como argumenta Cavalcanti (2016),

[...] no contexto brasileiro, marcado por grande diversidade que resulta em diferentes características das redes de ensino, tanto no que se refere à quantidade quanto à qualidade, tais critérios têm um grande significado para o alcance da equidade. Há estados e municípios que possuem mais desafios na oferta da educação com qualidade do que outros, dependendo das modalidades e de onde estão localizadas a oferta ou mesmo a demanda a ser atendida. (CAVALCANTI, 2016, p. 165)

Outro aspecto importante relacionado à equidade é a diferenciação estabelecida entre os custos de implantação e os custos de manutenção das escolas, “pois enquanto em algumas regiões do país os custos de implantação já não são tão imperativos, em outras, os custos de implantação ainda se impõem, em especial, quando se trata da educação infantil e do ensino médio” (CAVALCANTI, 2016, p. 165).

O Parecer CNE/CEB nº 08/2010 mostra que as medidas do governo federal não podem se efetivar com a atual matriz de financiamento da educação e argumenta em favor de um financiamento que considere o CAQ. Assim, o CNE, por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), aprovou o parecer, seguindo a perspectiva do CAQ, com valores atualizados. Para Cavalcanti (2016), a aprovação foi um importante passo na perspectiva de mobilização do executivo e do legislativo para a instituição do CAQ, porém, passados 7 anos de sua aprovação, ainda aguarda pela homologação do MEC.

O atual PNE (2014-2024), Lei nº 13.005/2014, defini que no prazo de 2 (dois) anos da vigência deste plano deveria ser implantado o Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi):

[...] referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade (CAQ)”. (BRASIL, 2014a, Estratégia 20.6)

O PNE ainda estabelece que a União, na forma de lei específica, deve garantir a complementação de recursos financeiros a todos os municípios e estados que não conseguirem atingir o CAQi, e posteriormente, o CAQ.

O debate em torno do CAQ trouxe importantes aportes para a definição da agenda de financiamento da educação pública, entre eles o da vinculação de percentuais do financiamento da educação pública ao PIB em um patamar de 10%. O PNE (2014-2014), na Meta 20, determina que deve-se:

[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014a, Meta 20)

Para que seja possível alcançar a aplicação de 10% do PIB, além de um aporte maior de recursos pela União e da superação da recessão econômica, será preciso implementar um conjunto de ações simultaneamente, como destaca Amaral (2011):

1) a União, estados, Distrito Federal e municípios aplicarem impostos além dos mínimos constitucionais; 2) redefinição de contribuições existentes, vinculando parte delas para a educação; 3) ao estabelecer novas contribuições, obrigatoriamente parte dos valores arrecadados devem ser dirigidos para a educação; 4) estabelecer que 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal sejam aplicados em educação; 5) destinar 50% dos créditos advindos do pagamento de *royalties* decorrentes de atividades de produção energética (extração, tratamento, armazenagem e refinamento de hidrocarbonetos) à manutenção e desenvolvimento do ensino; e 6) priorizar parte dos recursos advindos da expansão do Fundo Público, devido o crescimento da economia nos próximos anos, para a educação. (AMARAL, 2011, p. 13)

Para acompanhar o cumprimento da Meta 20 do PNE, ainda não há um indicador que corresponda totalmente às exigências previstas no texto legal do Plano. De forma auxiliar, a Tabela 4 apresenta o indicador “investimento público total em educação em relação ao PIB”, que corresponde ao total investido pelo poder público, incluindo bolsas de estudo, financiamento estudantil e transferências ao setor privado, dividido pelo PIB do país.

TABELA 4: Percentual do investimento público total em educação em relação ao PIB no Brasil, por nível de ensino (2000-2014)

<b>Ano</b>	<b>Educação Infantil</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>Educação Básica</b>	<b>Educação Superior</b>	<b>Total</b>
2000	0,4	1,3	0,6	3,7	0,9	<b>4,6</b>
2002	0,3	1,5	0,5	3,8	1,0	<b>4,7</b>
2004	0,4	1,4	0,5	3,6	0,8	<b>4,5</b>
2006	0,4	1,5	0,6	4,1	0,8	<b>4,9</b>
2008	0,4	1,6	0,7	4,4	0,8	<b>5,3</b>
2010	0,4	1,7	0,8	4,7	0,9	<b>5,6</b>
2012	0,6	1,6	1,1	4,9	1,0	<b>5,9</b>
2014	0,7	1,5	1,1	4,9	1,2	<b>6,0</b>

Fonte: INEP/MEC, 2017.

Agregando todas as etapas da educação básica e da educação superior, o investimento público total em educação em proporção do PIB cresceu a partir de 2006, alcançando 6,0% do PIB em 2014 – último ano divulgado. É possível observar que cerca de 81% do investimento público total está na educação básica (4,9% do PIB em 2014). Considerando os dados de 2014, entre as etapas da educação básica, o investimento público total é maior no ensino fundamental (1,5%). No ensino médio corresponde a 1,1% do PIB e na educação infantil, a 0,7%.

Para que se cumpra a meta de investimento do PNE é necessário um maior aporte de recursos da União. Uma das medidas aprovadas nessa direção foi a Lei dos *Royalties* do Petróleo (Lei nº 12.858/2013), que obriga a União, os estados e os municípios a aplicarem 75% de suas receitas provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), além de 50% dos recursos do Fundo Social até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE. Porém, a previsão é que esse recurso não cumpra com as expectativas de aumento de receita da educação para o alcance da meta de investimento de 10% do PIB (TANNO, 2015).

Cabe salientar que a recessão econômica que assolou o país, agravada pela crise política do país, gera um quadro de queda da arrecadação tributária e cortes nos gastos públicos. Conseqüentemente, essa conjuntura cria enormes desafios para o aumento absoluto de recursos para a educação básica e o cumprimento da meta de investimento do PNE.

Apesar da União suplementar recursos financeiros ao Fundeb e redistribuir outros recursos por meio de programas de assistência financeira e técnica da educação, os recursos são insuficientes para alterar o quadro de iniquidades existentes entre as unidades da federação na oferta e manutenção da educação básica. Na análise de Araújo (2013), para tornar efetivo o padrão mínimo de qualidade seria necessário elevar a participação da União de 0,22% do PIB para 1,3%. Esse conflito existente envolvendo a participação da União no financiamento da educação básica, tem se expressado amplamente nos debates e ações que vêm ocorrendo em torno do regime de colaboração, do investimento em educação a um patamar de 10% do PIB e do custo da qualidade da educação, por meio do CAQ.



### **3. UMA ANÁLISE DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL E DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS**

O propósito deste capítulo é fazer uma análise do financiamento da educação básica no Brasil na perspectiva da equidade entre os municípios brasileiros, considerando os níveis de ensino infantil e fundamental. Entende-se que um financiamento muito desigual entre os entes locais, com prejuízo dos mais pobres, contraria princípios estabelecidos na própria CF-88: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, e a garantia de um padrão de qualidade.

Este capítulo está dividido em quatro seções. A primeira sintetiza a metodologia utilizada para responder a pergunta de pesquisa do trabalho: “Qual o nível de equidade no financiamento da educação infantil e fundamental nos municípios brasileiros?”. A segunda examina as receitas municipais com educação básica, a partir da análise do percentual mínimo constitucional aplicado em MDE e das receitas per capita do Fundeb e da complementação da União aos municípios. A terceira seção analisa as despesas municipais com MDE, advindas do Fundeb e de outros impostos. A última seção analisa o gasto por aluno municipal com MDE, por nível de ensino. O foco de análise é no âmbito de atuação prioritária dos municípios definidos pela CF-88 – a educação infantil e o ensino fundamental.

#### **3.1. Metodologia**

A pesquisa se apoia na abordagem metodológica mista – quantitativa e qualitativa, a partir de análise descritiva. A ideia é sumarizar informações e alcançar conclusões a partir de descrições de um fenômeno com base em um conjunto de dados observados. Assim, a análise descritiva supera a mera apresentação dos dados coletados e propõe uma investigação sistematizada e organização lógica das evidências levantadas.

As informações deste estudo foram obtidas e analisadas em duas etapas distintas: a primeira foi a coleta e análise documental, já apresentada nos capítulos iniciais do trabalho. A segunda, foco desse capítulo, foi a coleta e estruturação de informações financeiras municipais em um banco de dados para posterior aplicação de estatística descritiva.

Mais precisamente, a segunda etapa consistiu em levantar os dados de receita e despesa para fazer um diagnóstico da equidade do financiamento da educação infantil e ensino fundamental nos municípios brasileiros – unidade de análise desta pesquisa. Para se

chegar as conclusões sobre a equidade utilizou-se o método da estatística descritiva, que frequentemente serve para “organizar, resumir e descrever os aspectos importantes de um conjunto de características observadas ou comparar tais características entre dois ou mais conjuntos de dados” (REIS; REIS, 2002, p. 31).

A abordagem temporal deste estudo se caracteriza como pesquisa de corte transversal (*cross-sectional*), uma vez que os dados coletados cobrem um único período do tempo – o ano de 2015 (WOOLDRIDGE, 2011). A escolha do ano de 2015 foi devido à atualidade e à disponibilidade de dados mais completos para um maior número de municípios. A população da pesquisa é representada por 5.473 municípios – representando 98,28% do total de municípios brasileiros<sup>24</sup>. Foram eliminados da análise 84 municípios sem dados disponíveis e 12 municípios com dados insuficientes<sup>25</sup>.

A coleta de dados das variáveis quantitativas de receita e despesa foi realizada a partir de dados secundários do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), que é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo FNDE, que coleta, processa e dissemina informações referentes aos orçamentos públicos em educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Um dos documentos do SIOPE é o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), que apresenta os recursos públicos destinados à educação, provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino; as despesas com a MDE por vinculação de receita; os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundeb, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro (BRASIL, 2014c).

A apresentação deste demonstrativo está prevista no ordenamento jurídico. A CF-88 determina a publicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (art. 165, § 3º). A Lei nº 9.394/96 (LDB) prevê a publicação dos relatórios, pelo poder público, expressos na CF-88 (art. 72). Adicionalmente, a Portaria/MEC nº 844/2008 tornou condição indispensável o preenchimento do SIOPE para recebimentos das transferências voluntárias da União pelos entes federados, a partir de 2009. Dito isto, “os poderes executivos dos estados, do Distrito Federal e dos

---

<sup>24</sup> Vide Apêndice C, com a tabela do valor absoluto e relativo da representatividade dos municípios no banco de dados, por estado.

<sup>25</sup> Correspondem aos municípios que possuem dados de despesa do ensino fundamental, mas não possui matrículas nesse nível de ensino.

municípios, de acordo com suas respectivas competências, são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas no SIOPE” (BRASIL, 2008, art. 2, § 2º).

A partir dos “RREO”<sup>26</sup> do SIOPE foi possível obter variáveis de receitas e despesas dos municípios brasileiros em educação infantil e ensino fundamental para o ano de 2015, em diferentes recortes, conforme o Quadro 4 a seguir:

QUADRO 4: Variáveis de receitas e despesas municipais com educação infantil e ensino fundamental

Dimensão	Variáveis
Receitas do Fundeb realizadas	Receitas destinadas do Fundeb, per capita
	Receitas recebidas de recursos do Fundeb, per capita
	Complementação da União ao Fundeb
	Receitas totais do Fundeb, per capita
	Resultado Líquido das Transferências do Fundeb
	Percentual das receitas resultantes de impostos em MDE
Despesas empenhadas <sup>27</sup> da educação infantil e ensino fundamental (Fundeb e outros recursos de impostos)	Despesas totais do Fundeb, per capita
	Despesas do Fundeb com pagamento dos profissionais do magistério, per capita
	Despesas do Fundeb com outras despesas de MDE, per capita
	Despesas de outros impostos da educação básica, per capita
	Despesas totais com ações típicas de MDE (Fundeb + outros impostos), per capita

Fonte: SIOPE/ RREO; SICONFI (2015).

Para realizar o cálculo do per capita, foi utilizado os valores das receitas e despesas divididos pelo número de matrículas efetivas da rede municipal escolar – educação infantil e ensino fundamental –, no ano de 2014<sup>28</sup>. Os dados das matrículas municipais foram coletados no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Dito isto, o estudo está dividido em três partes. A primeira parte analisa as receitas municipais em MDE, a partir da compreensão da base de cálculo dos limites mínimos de aplicação das receitas em MDE e das receitas destinadas e recebidas do Fundeb, o que inclui a complementação da União. Para analisar o efeito equitativo das receitas do Fundeb nos

<sup>26</sup> Disponível em <<https://www.fn.de.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>.

<sup>27</sup> O empenho da despesa é o primeiro estágio da despesa orçamentária e é registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem. De acordo com Brasil (2014, p. 345), é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Dessa forma, optou-se pela despesa empenhada, por esta consistir na reserva da dotação orçamentária para o fim específico, que no caso, é para o financiamento da educação infantil e fundamental.

<sup>28</sup> Para cálculo dos recursos do Fundeb a serem recebidos por cada município, é considerado último Censo Escolar, que no caso desse estudo é 2014.

municípios, o estudo foca nas análises do: i) resultado líquido das transferências do Fundeb; ii) valor mediano por aluno sem as receitas do Fundeb; e iii) valor mediano por aluno com as receitas do Fundeb, incluindo a complementação da União. As tabelas de frequência e os gráficos foram as formas utilizadas para organizar as informações municipais, agregadas por estado.

A segunda parte analisa as despesas municipais em MDE. Para analisar o caráter equitativo das despesas com educação infantil e ensino fundamental nos municípios foi examinado o total das despesas, que abrange o total dos recursos do Fundeb e de outros impostos municipais. Na sequência, analisou-se, separadamente, as despesas do Fundeb por subfunção, com destaque para o pagamento dos profissionais do magistério, e as outras despesas com outros impostos municipais. As técnicas utilizadas para descrever e analisar os dados foram as medidas de posição (mediana, mínimo, máximo) e a medida de dispersão (coeficiente de variação). Novamente, as tabelas de frequência e os gráficos foram utilizados para organizar as informações municipais, agregadas por estado. Ressalta-se que o coeficiente de variação mede a variabilidade de um conjunto de dados e pode ser interpretado da seguinte forma: i) menor ou igual a 25%, considera-se que o conjunto de dados é razoavelmente homogêneo; e ii) quanto maior, mais heterogeneidade observada, o que é considerado a partir de 25%.

A terceira parte foca na análise do gasto municipal com MDE, por nível de ensino (infantil e fundamental). Para isso, primeiro, é analisado o gasto por aluno, apresentado em mapas, para ter uma dimensão da diferença em nível nacional. Segundo, para descrever e analisar os dados utiliza-se a mediana e o coeficiente de variação no gasto mediano por aluno dos municípios, por estado, para se ter uma melhor dimensão da equidade no financiamento da educação infantil e fundamental.

Por fim, vale considerar que a presente pesquisa possui quatro limitações principais. A primeira se refere à coleta dos dados financeiros dos municípios no SIOPE, pois estes estão disponíveis somente em formato *Portable Document Format* (PDF). Assim, para montar o banco de dados da pesquisa foi necessário consultar os relatórios de todos os municípios e copiar manualmente cada uma das informações de receitas e despesas para uma nova planilha Excel. Devido à essa dificuldade, somente foi possível trabalhar com um ano de análise (2015). Ao selecionar apenas um ano de análise, a pesquisa possui o segundo aspecto limitador. Pesquisas de corte transversal, com dados de um mesmo ponto do tempo, não são capazes de analisar a evolução de determinado fato ao longo do tempo, e nem de verificar a

existência de tendências, ciclos e variações sazonais. Entretanto, é defensável que a escolha de um ano, 2015, propicia captar e analisar a situação mais atual da equidade municipal no financiamento da educação infantil e ensino fundamental para o caso brasileiro.

A terceira limitação é que esse trabalho não teve como objeto de análise as receitas municipais que não são consideradas na base de cálculo dos limites mínimos constitucionais a serem aplicados em MDE, tais como as transferências constitucionais e legais da União (salário-educação e programas, como o PDDE, PNAE, PNATE) e as transferências voluntárias da União e estados. Estas receitas também são importantes auxílios financeiros que municípios dispõem para transporte, alimentação, material escolar aos alunos e demais bens e serviços para manutenção e desenvolvimento da educação básica.

A quarta limitação é que esse estudo apresenta resultados e conclusões apenas a partir da abordagem descritiva, e não teve a pretensão de fazer análises explicativas, ou seja, de explicar as causas e as consequências das diferenças observadas nos gastos com educação per capita.

### **3.2. As receitas municipais da educação pública**

Conforme determinação da CF-88, os municípios devem aplicar, anualmente, 25% (vinco e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino<sup>29</sup>. Para efeito do cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em MDE dos municípios, são considerados os seguintes recursos resultantes de impostos e de transferências constitucionais e legais, conforme demonstra Quadro 5.

---

<sup>29</sup> As Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas dos Municípios podem fixar percentuais mínimos superiores aos pré-estabelecidos pela CF-88. Oito estados brasileiros possuem uma vinculação superior: Amapá, Goiás (28%); Piauí, São Paulo, Paraná (30%); Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul (35%).

QUADRO 5: Composição da receita municipal, constitucionalmente vinculada, disponível para MDE.

Receita	Tipo de imposto / transferência	% recebido pelo município
<b>Resultante de impostos</b>	IPTU	100%
	ITBI	100%
	ISS	100%
<b>Transferências do Estado</b>	Cota-Parte ICMS	25%
	Cota-Parte IPVA	50%
<b>Transferências da União</b>	Cota-Parte FPM (IR e IPI)	23,5%
	Cota-Parte ITR	50%
	Cota-Parte IOF Ouro	70%
	Desoneração ICMS (Lei Kandir, 87/1996)	Cada estado possui um %

Fonte: Constituição Federal (1988); Amaral (2012)

Para base de cálculo dos limites mínimos de aplicação em MDE são consideradas apenas as receitas líquidas (receitas brutas com deduções) até o encerramento do exercício fiscal, que é anual. As deduções das receitas são as seguintes: i) resultado líquido das transferências do Fundeb; ii) complementação da União ao Fundeb; iii) aplicação financeira dos recursos do Fundeb; iv) superávit financeiro do Fundeb (excedente aos 5%) e de outros recursos de impostos; v) restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira; e vi) cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira. Além disso, conforme a LDB, o município só poderá aplicar recursos em outros níveis de ensino desde que atendida a aplicação constitucional mínima com MDE dentro de seu âmbito de atuação prioritária – educação infantil e ensino fundamental (BRASIL, 1996b, art. 11, inciso V).

A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento da vinculação constitucional em MDE e à aplicação dos recursos do Fundeb, serão exercidos: i) pelos órgãos de controle interno dos entes; ii) pelos Tribunais de Contas dos níveis subnacionais, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições; e iii) pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União (BRASIL, 2007b, art. 26). O descumprimento dos limites constitucionais relativos à educação impedirá, até que a situação seja regularizada, que o município receba transferências voluntárias (BRASIL, 2000, art. 25 § 1º inciso IV alínea b).

O Gráfico 2 mostra o percentual de municípios, por estado, por faixas de aplicação de receitas de impostos em MDE no ano de 2015.

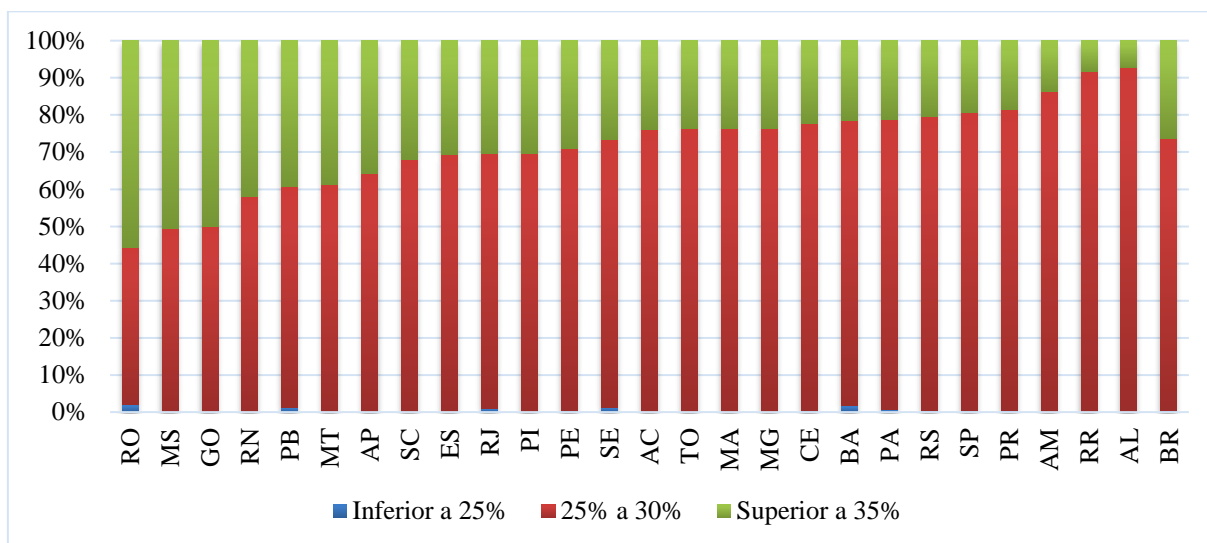


GRÁFICO 2: Percentual de aplicação das receitas de impostos em MDE municipal, em termos relativos, por estado, em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/ RREO, 2015.

Nota: O percentual é calculado a partir da despesa empenhada anual.

A grande maioria dos municípios (73%) aplica entre 25% e 30% dos impostos em MDE, com destaque para os municípios de Alagoas (93%) e Roraima (92%). Já os que aplicam um percentual superior a 35% representam 26% dos municípios brasileiros. Destaca-se que mais de 50% dos municípios do estado de Rondônia, Mato Grosso do Sul e Goiás estão nessa faixa de aplicação de impostos. Ainda existem 24 municípios (0,44%) que aplicam um percentual inferior a 25%, ou seja, não cumprem o mínimo determinado constitucionalmente. Esses municípios estão localizados, principalmente, em Roraima, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Rio de Janeiro.

Vale salientar que, além dos impostos e transferências considerados na base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE, a educação básica possui ainda os seguintes recursos – elencados no Quadro 6 –, que podem ser importantes auxílios financeiros aos municípios. Porém, esses recursos não são objetos de análise deste estudo.

QUADRO 6: Receitas da educação básica, além das receitas considerados na base de cálculo dos limites mínimos a serem aplicados em MDE

<b>Receita de transferências constitucionais e legais da União, através do FNDE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salário-educação;</li> <li>- Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE);</li> <li>- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);</li> <li>- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE);</li> <li>- Outras transferências (como o Programa Brasil Alfabetizado, Programa Caminho da Escola, etc.)</li> </ul>
<b>Receitas de transferências de convênios da União e dos estados</b>	Transferências voluntárias (discricionárias)
<b>Outras receitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Outros convênios (advindos de entidades públicas e/ou organizações particulares)</li> <li>- Receitas de aplicação financeira de outros impostos vinculados ao ensino;</li> <li>- Receitas de operações de crédito;</li> <li>- Outras receitas para financiamento do ensino (tais como transferências a instituições privadas, de pessoas, ao exterior, e voluntárias aos governos municipais e estaduais destinados a programas de educação; etc.)</li> </ul>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de informações do FNDE/SIOPE, 2017.

### 3.2.1. As receitas do Fundeb e a complementação da União aos municípios

As receitas do Fundeb dos municípios são recursos advindos dos 20% dos impostos (ICMS, IPIexp, IPVA, ITCMD, ITR e da desoneração do ICMS) e dos Fundos de Participação dos estados e municípios. O fundo é redistribuído entre o estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica. No caso dos municípios, a redistribuição considera apenas os alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental. A título de complementação, a União deve transferir aos estados e municípios no mínimo 10% do total dos recursos que compõem o Fundeb, sempre que, no âmbito de cada estado, o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (BRASIL, 2007, art. 4º)<sup>30</sup>.

Para avaliar os efeitos equitativos das receitas do Fundeb nos municípios, a seguir serão analisados o resultado líquido das transferências do Fundeb e serão feitas algumas simulações do valor gasto por aluno: i) sem as receitas do Fundeb, isto é, considera apenas o valor transferido pelos municípios ao fundo; e ii) com as receitas do Fundeb, ou seja, considera o valor recebido pelos municípios, incluindo a complementação da União.

<sup>30</sup> Vide Apêndice A, que explica como são calculados os valores médios por aluno/ano e a complementação da União.



O “Resultado Líquido das Transferências do Fundeb” (RLF) é a diferença entre as transferências de recursos do Fundeb recebidas e as receitas destinadas ao Fundeb. O RLF não inclui, em seu cálculo, a complementação da União e as receitas provenientes de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb (BRASIL, 2014c). Essa variável é um importante indicador para a análise do efeito redistributivo intraestadual do Fundeb, “pois expressa a redistribuição que ocorre por meio do Fundeb com vistas à garantia, em cada unidade federativa, de um mesmo valor anual mínimo por aluno, independentemente da capacidade financeira da rede (municipal ou estadual) em que o aluno se encontra” (PERES et al., 2015, p. 14).

Para análise, foram elencados três grupos e seis faixas de municípios a partir do cálculo do RLF, conforme apresentado no Quadro 7.

QUADRO 7: Grupos e faixas de municípios com RLF positivo, neutro ou negativo

<b>Grupo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Faixa</b>
Municípios com RLF positivo	O município recebeu mais recursos do que ele destinou ao Fundeb, ou seja, representa um acréscimo resultante das transferências do Fundeb.	Faixa 1: municípios com RLF superior a 100% Faixa 2: municípios com RLF entre 50% a 100% Faixa 3: municípios com RLF entre 10% a 50%
Municípios com RLF neutro	O montante de recursos destinados e recebidos do Fundeb são iguais ou muito próximos, ou seja, não houve acréscimo ou decréscimo significativo nas contas do município.	Faixa 4: municípios com RLF entre -10% a 10%
Municípios com RLF negativo	O município destinou mais recursos do que ele recebeu do Fundo, ou seja, representa um decréscimo resultante das transferências do Fundeb.	Faixa 5: municípios com RLF entre a -10% a -50% Faixa 6: municípios com RLF entre -50% a -100%

Fonte: Elaboração da autora, adaptado PERES et al. (2015).

Para classificação das faixas em cada grupo, primeiro calculou-se o RLF do Fundeb dos municípios em termos percentuais, isto é, o acréscimo ou decréscimo percentual das receitas. Em um segundo momento, os municípios foram agrupados em seis faixas, por estado. O Gráfico 3 demonstra o resultado, em termos relativos.

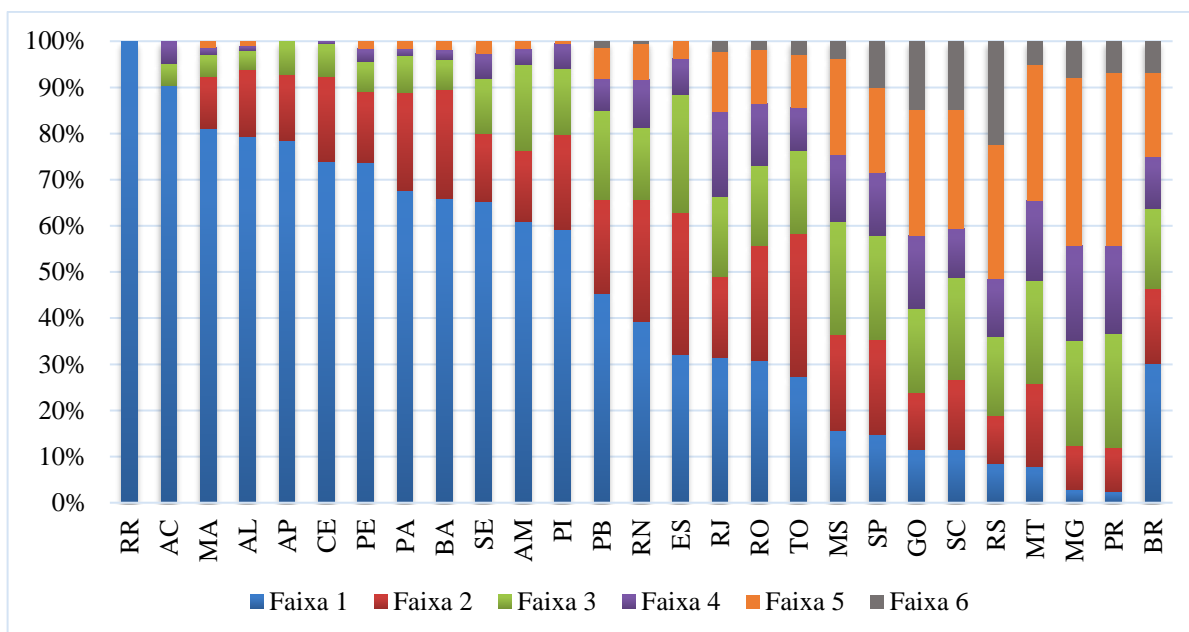


GRÁFICO 3: Faixas do RLF do Fundeb municipal, em termos relativos, por estado, em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015.

A distribuição dos municípios entre as faixas é heterogênea no Brasil, o que revela importante efeito redistributivo intraestadual no ano estudado (2015). A adequada avaliação desses resultados requer três considerações. A primeira é relativa ao fato de que o RLF não inclui os recursos de complementação da União recebidos por alguns municípios. Para esses governos municipais, os recursos recebidos do Fundeb são maiores que os valores considerados no cálculo de RLF. A segunda consideração é que o cálculo do RLF é apenas uma simulação de um cenário com a implementação do Fundeb, mas caso este fundo não existisse, a destinação das receitas municipais para MDE certamente iria variar. A terceira consideração é que a quantidade de matrículas ponderada por cada nível de ensino no qual é ofertada e a capacidade financeira desses entes é o que explica o saldo positivo, neutro ou negativo da distribuição dos recursos do Fundeb.

Realizadas essas considerações, com base nos resultados para o agregado do Brasil, indicador da situação média do país, observa-se que no período analisado a característica principal da redistribuição intraestadual foi que a maioria dos governos municipais (64%) teve acréscimo de recursos com o Fundeb em pelo menos 10%. Do ponto de vista da equidade, ressalta-se que, caso não houvesse o Fundeb, esses municípios teriam um valor anual mínimo de gastos vinculados ao Fundo muito abaixo dos demais municípios de seus estados.

O percentual de municípios que tiveram acréscimo de recursos com o Fundeb inferior a 100% (Faixas 2 e 3) foi de 33%. Os municípios que tiveram acréscimo de recursos na Faixa

2 (50% a 100%), representaram 16% do total, sendo que os demais municípios (17%) tiveram um menor acréscimo de recursos, entre 10% a 50% (Faixa 3). Os municípios dos estados de Espírito Santo, Tocantins, Mato Grosso do Sul, São Paulo, Rondônia, Rio Grande do Norte, respectivamente, que mais se situam nessas faixas de acréscimos.

Destaca-se ainda que, para mais de 1/4 dos governos municipais (30%) o RLF foi superior a 100% (Faixa 1), ou seja, a redistribuição intraestadual do Fundeb pelo menos dobrou o volume de recursos vinculados ao Fundeb desses municípios. Os municípios dos estados na região Norte e Nordeste foram os que mais tiveram acréscimo de recursos nessa faixa, com destaque para os municípios de Roraima, Acre, Maranhão, Alagoas, Amapá, Ceará e Pernambuco, no qual mais de 70% dos municípios tiveram um acréscimo superior a 100%.

Um total de 614 governos municipais, representando 11% dos municípios brasileiros, apresentou uma média de RLF próxima a zero, com decréscimos ou acréscimos de no máximo 10% (Faixa 4). Pode-se considerar que o efeito redistributivo intraestadual do Fundeb foi praticamente nulo ou moderado para esse grupo de municípios, com destaque para os municípios dos estados de Minas Gerais (21%), Paraná (19%), Rio de Janeiro (19%), Mato Grosso (17%) e Goiás (16%).

Por sua vez, o percentual de municípios que tiveram decréscimo de recursos com o Fundeb acima de 10% (Faixas 5 e 6) foi de 25%. Os municípios que tiveram maior decréscimo de recursos, a Faixa 6 de -50% a -100%, representaram 7% do total de municípios brasileiros, sendo que os demais municípios (18%) tiveram um menor decréscimo de recursos, entre -10% a -50% (Faixa 5). Destaca-se os municípios dos estados Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Goiás e Santa Catarina, que mais de 40% dos municípios tiveram decréscimos de recursos.

A partir das análises do RLF, pode-se concluir que o Fundeb possui um importante efeito de redistribuição interestadual, levando a maior equidade entre os municípios nos gastos com educação básica. O estudo de Peres et al. (2015), ao avaliar o RLF de 2008 a 2011, a partir de características socioeconômicas e educacionais, também identificou esse efeito equitativo do Fundeb, dado que existe uma tendência geral de que quanto maior o RLF no Fundeb, pior a situação socioeconômica e educacional do município, ou seja, estariam a redistribuição do Fundeb estaria focalizando de fato os mais necessitados.

Tanto os indicadores multidimensionais, quanto as variáveis que tentam revelar características socioeconômicas específicas, apontaram para uma tendência de pior situação nos municípios que recebem, proporcionalmente, mais recursos líquidos do Fundeb. Essa tendência geral também pôde ser observada em diversas variáveis educacionais de acesso, permanência e qualidade, tais como a taxa de analfabetismo, a distorção idade-série, as taxas de rendimento e o Ideb e seus componentes. (PERES et al., 2015, p. 39)

Dito isto, as próximas análises do caráter equitativo do Fundeb serão feitas a partir da simulação de dois cenários nos municípios: i) sem os recursos do Fundeb; e ii) com os recursos do Fundeb, incluindo a complementação da União. Como se observa na Tabela 5, o Fundeb e a complementação da União alteram significativamente o valor mediano por aluno, sobretudo nos municípios dos estados das regiões Norte e Nordeste.

TABELA 5: Valor mediano por aluno, sem e com Fundeb (R\$), em 2015

<b>Estado</b>	<b>Sem Fundeb</b>	<b>Com Fundeb</b>	<b>Variação %</b>
MA	618	3.402	450
RR	939	4.464	375
PA	756	3.298	336
AC	898	3.387	277
AL	979	3.403	247
CE	1.003	3.223	221
AP	1.163	3.671	216
BA	1.099	3.325	203
AM	1.069	3.033	184
PI	1.151	3.198	178
PE	1.156	3.174	175
SE	1.422	3.578	152
PB	1.632	3.356	106
RN	1.761	3.456	96
ES	1.956	3.394	74
RO	1.910	3.203	68
TO	2.141	3.553	66
RJ	2.310	3.419	48
SP	3.093	3.858	25
MS	2.930	3.569	22
SC	3.163	3.496	11
MT	2.886	3.118	8
GO	3.446	3.396	-1
MG	3.076	3.040	-1
PR	3.649	3.428	-6
RS	4.729	4.395	-7
<b>BR</b>	<b>2.371</b>	<b>3.491</b>	<b>47</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015.

Nota: <sup>1</sup> O valor “Sem Fundeb” considera apenas a subvinculação de 20% dos recursos (dos 25% vinculados na CF-88).

No primeiro cenário, caso não houvesse a política do Fundeb, existiria uma grande iniquidade entre os municípios, e os menores valores por aluno estariam nos municípios de regiões mais pobres (Norte e Nordeste). Comparando-se os municípios do Maranhão, menor valor mediano por aluno (R\$ 618,00), com os municípios de Rio Grande do Sul, maior valor mediano por aluno (R\$ 4.729,00), tem-se uma variação de 665% ou uma diferença de R\$

4.111,00. Ainda, municípios de 18 estados teriam um valor inferior ao valor anual mínimo nacional por aluno (R\$ 2.576,36)<sup>31</sup>.

No segundo cenário, com o Fundeb, que abrange também a complementação da União<sup>32</sup>, municípios de 3 estados (Maranhão, Roraima e Pará) aumentaram o valor mediano por aluno em mais de 400%; municípios de 5 estados (Acre, Alagoas, Ceará, Amapá e Bahia) entre 200% e 300%; e municípios de 5 estados (Amazonas, Piauí, Pernambuco, Sergipe e Paraíba) entre 100% e 200%. Observa-se ainda que 4 estados (Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Goiás) tiveram uma diminuição quase irrisória do valor mediano por aluno.

Embora a redistribuição do Fundeb e a complementação da União sejam importantes instrumentos para diminuir as iniquidades entre os entes federados, ainda não tem sido suficiente para garantir uma equidade mais expressiva em todo território nacional. Comparando-se os municípios do Amazonas, com menor valor mediano por aluno (R\$ 3.033,00), com os municípios de Roraima, maior valor mediano por aluno (R\$ 4.464,00), tem-se uma diferença de R\$ 1.072,00, que corresponde a uma variação de 45%.

Portanto, do ponto de vista da equidade, o Fundeb representa avanços no sistema de financiamento da educação básica, sobretudo pela garantia de um mesmo valor anual mínimo de gastos por aluno em cada unidade da federação e pela complementação da União para estados e municípios que não alcancem esse valor mínimo. Porém, a equidade gerada pelo Fundeb apresenta algumas limitações. A primeira é que o Fundo apresenta resultados mais positivos entre os municípios dentro de cada estado, sendo mais limitada quando se trata da equidade interestadual em âmbito nacional, apesar dos efeitos redistributivos das complementações da União que minimizam as desigualdades municipais interestaduais. Assim, mesmo com todos mecanismos redistributivos do Fundeb, a equidade no financiamento da educação pública básica é ainda afetada pela grande iniquidade de recursos próprios entre os municípios.

O segundo fator limitante é que o Fundeb possui um formato que produz valores por aluno diferenciados em todo território. Isso porque, o valor por aluno definido no Fundeb considera apenas a disponibilidade orçamentária dentro de um estado e não a mensuração de recursos necessários para alcançar a qualidade.

---

<sup>31</sup> De acordo com o art. 2º da Portaria Interministerial nº 17, de 29 de dezembro de 2014, o valor anual de 2015 mínimo nacional por aluno foi definido em R\$ 2.576,36.

<sup>32</sup> Em 2015, dez estados e municípios receberam complementação da União: Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte.

Com isso, o valor por aluno praticado pelo Fundeb é ainda distante para gerar de um padrão mínimo de qualidade (MARTINS, 2009; PINTO, 2010; ARAÚJO, 2013). Conforme Araújo (2013), após fazer algumas simulações, para que a educação básica alcance um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional, é necessário um maior aporte de recursos da União como elemento de equidade entre municípios, estados e regiões do Brasil. Para o autor, um fundo único que tenha como referência o custo-aluno qualidade com uma complementação da União e não limitada a 10% dos Fundos estaduais e municipais, mostrou um potencial equalizador maior, pois todos os estados receberiam complementação, variando em ordem inversamente proporcional a suas receitas disponíveis.

### **3.3. As despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)**

Conforme a LDB (Lei 9.394/1996), são consideradas como despesas com MDE, os recursos voltados à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais em todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996b, art. 70)

E não constituirão despesas de MDE aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996b, art. 71)

No caso dos municípios, as despesas com MDE utilizadas para fins de cálculo do limite constitucional de 25%, são as aplicadas com educação infantil e ensino fundamental com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais (BRASIL, 2014c). Conforme classificação, as despesas com MDE são advindas do Fundeb e de outros impostos municipais.

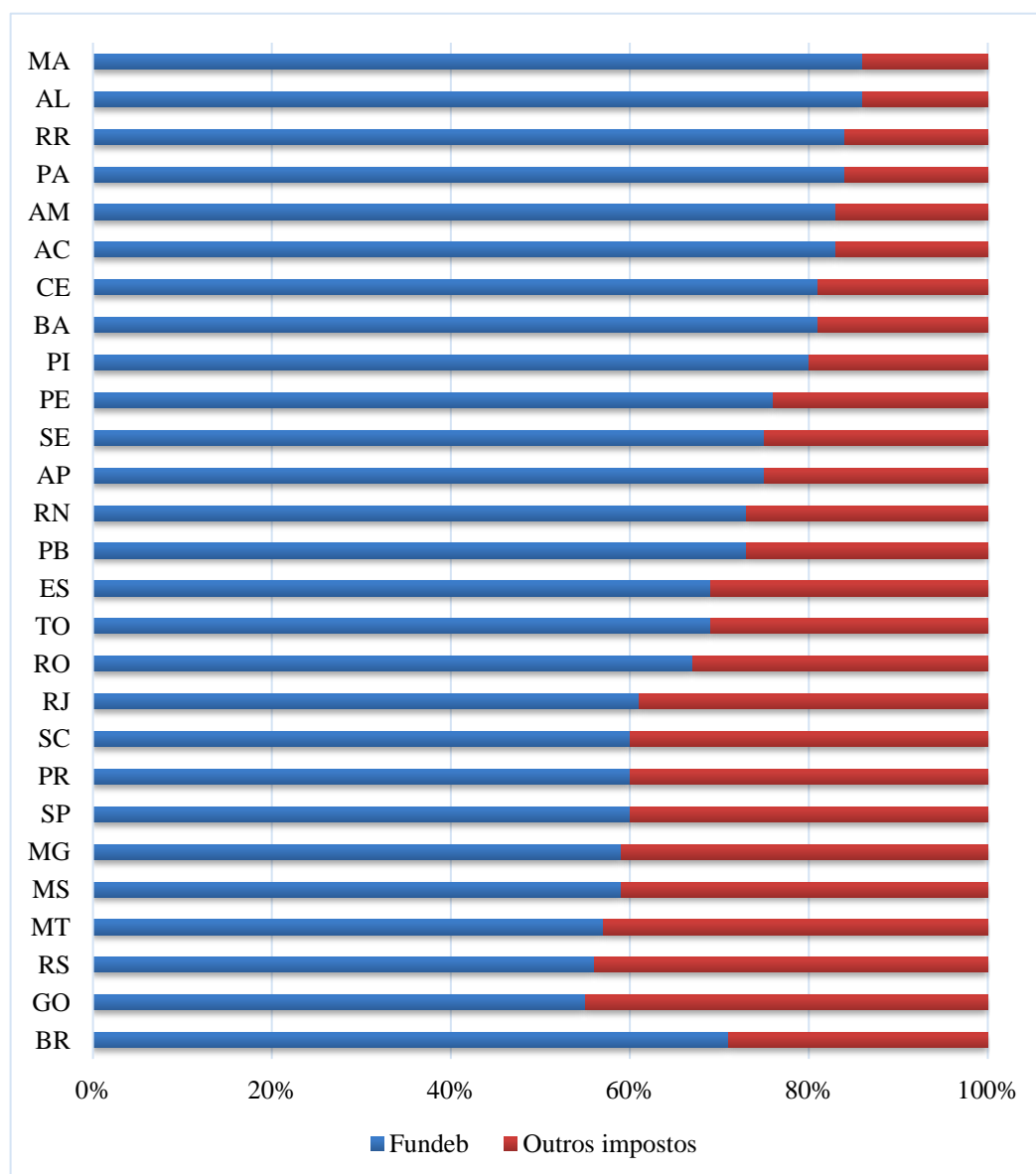


GRÁFICO 4: Percentual de despesas municipais com ações de MDE advindas do Fundeb e de outros impostos, por estado, em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

O Gráfico 4 demonstra o percentual das despesas municipais com ações de MDE advindas de duas categorias de recursos – Fundeb e outros impostos. Os resultados indicam que o Fundeb é a principal fonte de recursos dos municípios brasileiros no financiamento da educação, representando 71% do total das despesas. Os municípios das regiões Norte e



Nordeste – economicamente mais pobres –, são os mais dependentes do Fundeb, sobretudo os municípios dos estados de Alagoas e Maranhão (86%), Pará e Roraima (84%), Acre e Amazonas (83%), Ceará e Bahia (81%) e Piauí (80%).

As despesas advindas de outros impostos representam 29% do total no Brasil. Os municípios de 8 estados (Goiás, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, São Paulo, Pará e Santa Catarina, respectivamente) possuem 40% ou mais da sua despesa total em MDE advindas de impostos.

A seguir, a avaliação será direcionada novamente para a equidade fiscal, agora a partir da análise dos dados de despesas totais em MDE, que abrange tanto os recursos Fundeb, quanto os advindos de outros impostos. A Figura 1 apresenta o valor por aluno no território nacional.

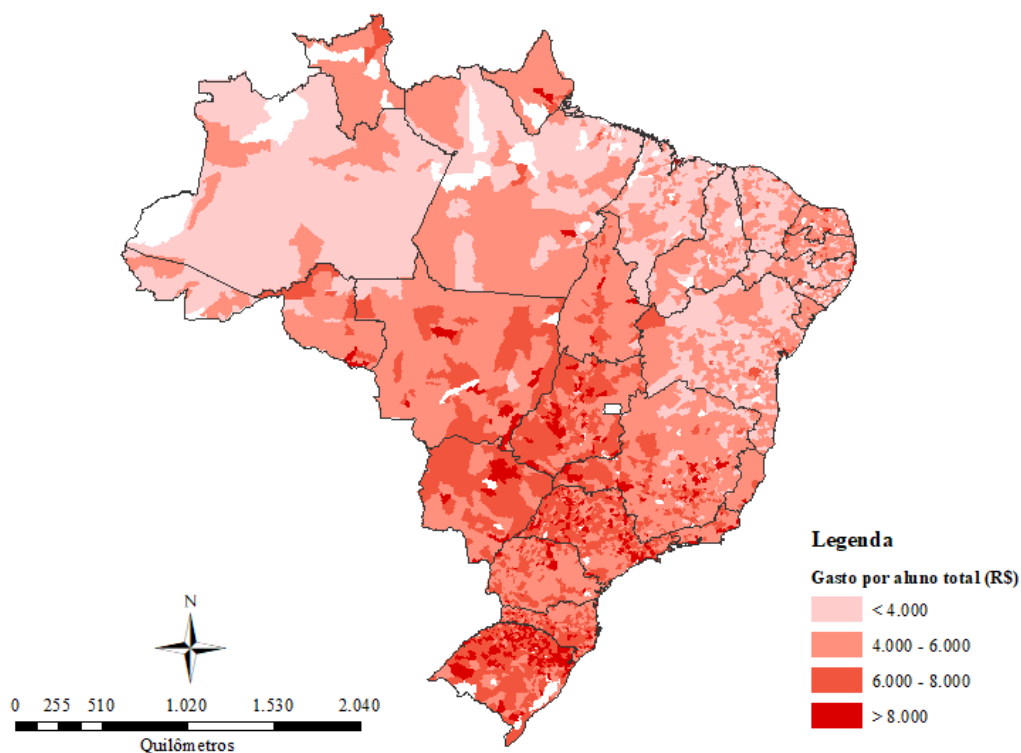


FIGURA 1: Despesas municipais com MDE per capita, advindas do Fundeb e de outros impostos, por estado (R\$), em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Nota: Os municípios em branco não têm dados disponíveis ou possuem dados inconsistentes.

Como se pode observar na Figura 1, as despesas por aluno com MDE nos municípios são bastante heterogêneas. Os maiores valores por aluno estão mais localizados em municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul, representados pelas cores mais escuras na

figura, e os menores valores estão mais concentrados nas regiões Nordeste e Norte, de cores mais claras.

A Tabela 6 a seguir, apresenta as despesas totais dos municípios com MDE, através das medidas de posição e do coeficiente de variação.

TABELA 6: Despesas municipais com MDE per capita, advindas do Fundeb e de outros impostos, por estado (R\$), em 2015

<b>Estado</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mediana</b>	<b>Coefficiente de Variação</b>
RS	4.627	30.620	7.274	31
SP	4.352	23.218	6.422	28
GO	3.966	13.726	6.410	24
SC	4.106	12.454	6.192	21
MS	4.112	9.364	6.146	19
PR	4.169	10.803	5.729	19
RJ	4.179	12.509	5.501	23
MT	3.853	20.781	5.401	4
RR	4.760	7.309	5.344	13
TO	3.939	10.094	5.072	20
MG	3.501	19.424	4.959	26
ES	3.948	8.802	4.867	17
RO	3.637	9.509	4.698	21
AP	4.181	8.096	4.666	21
RN	3.218	10.742	4.656	21
SE	3.730	7.726	4.627	16
PB	3.297	8.255	4.574	18
PE	3.380	9.568	4.043	17
BA	3.213	8.768	4.039	16
AL	3.428	6.500	4.010	12
PI	3.305	7.014	4.000	13
AC	3.549	5.636	3.990	13
CE	3.257	7.160	3.917	13
MA	3.252	9.783	3.888	8
PA	3.258	9.792	3.819	19
AM	3.227	4.788	3.605	10
<b>BR</b>	<b>3.213</b>	<b>30.620</b>	<b>5.140</b>	<b>33</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015.

Os resultados apontam que a variabilidade no Brasil é de 33%, isto é, pode-se considerar que existe uma heterogeneidade nas despesas totais em MDE entre os municípios brasileiros. Os municípios de 3 estados possuem um coeficiente de variação acima de 25% – o que é considerado elevado em termos de variabilidade –, nomeadamente os municípios dos estados do Rio Grande do Sul (31%), São Paulo (28%) e Minas Gerais (26%).

Ao analisar o valor mediano per capita nas despesas totais em MDE, pode-se concluir que existe uma grande diferença entre os municípios. Os municípios das regiões Norte e Nordeste – economicamente mais pobres – são os que possuem menores valores por aluno, e por outro lado, municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul são os que possuem maiores valores por aluno. Ainda, comparando-se os municípios do Amazonas, com menor valor mediano por aluno (R\$ 3.605,00), com os municípios de Rio Grande do Sul, maior valor mediano por aluno (R\$ 7.274,00), tem-se uma diferença de R\$ 3.669,00 o que representa 102% a menos de despesas totais em MDE.

As próximas subseções têm como foco analisar, separadamente, as despesas municipais com MDE, advindas do Fundeb e de outros impostos. Conforme já especificado anteriormente, o cálculo das despesas per capita considera a somatória das matrículas da educação infantil e do ensino fundamental da rede municipal.

### **3.3.1. As despesas municipais do Fundeb**

As despesas municipais do Fundeb são despesas com MDE, vinculadas às receitas recebidas pelo respectivo fundo, e compreendem a execução das dotações iniciais previstas na Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais abertos durante o exercício e a aplicação dos recursos provenientes da complementação da União (BRASIL, 2014c).

O recurso dessa despesa deve ser destinado para o pagamento dos profissionais do magistério<sup>33</sup> e para outras despesas em MDE de âmbito de atuação prioritária do município – educação infantil e ensino fundamental (BRASIL, 2014c). Conforme Lei 11.494/2007, “pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública” (BRASIL, 2007b, art. 22). Sob esse aspecto, deve-se considerar:

---

<sup>33</sup> Compreendem os “docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica” (BRASIL, 2007, art. 22, inciso II).

[...] apenas as despesas destinadas à remuneração e ao aperfeiçoamento dos profissionais em educação, e que exerçam cargo, emprego ou função na atividade de ensino, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimento: remuneração, proventos e pensões. As despesas com inativos e pensionistas devem ser mais apropriadamente classificadas como Previdência. (BRASIL, 2014c, p. 352)

Os 40% (quarenta por cento) restantes são aplicados em outras despesas de MDE. Ressalta-se que é permitido que até 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundeb recebidos, inclusive da complementação da União, sejam utilizados no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante abertura de crédito adicional (BRASIL, 2007b, art. 21. § 2).

O Gráfico 5 apresenta o percentual de aplicação dos recursos do Fundeb municipal nas subfunções “pagamento dos profissionais do magistério” e “outras despesas” de MDE.

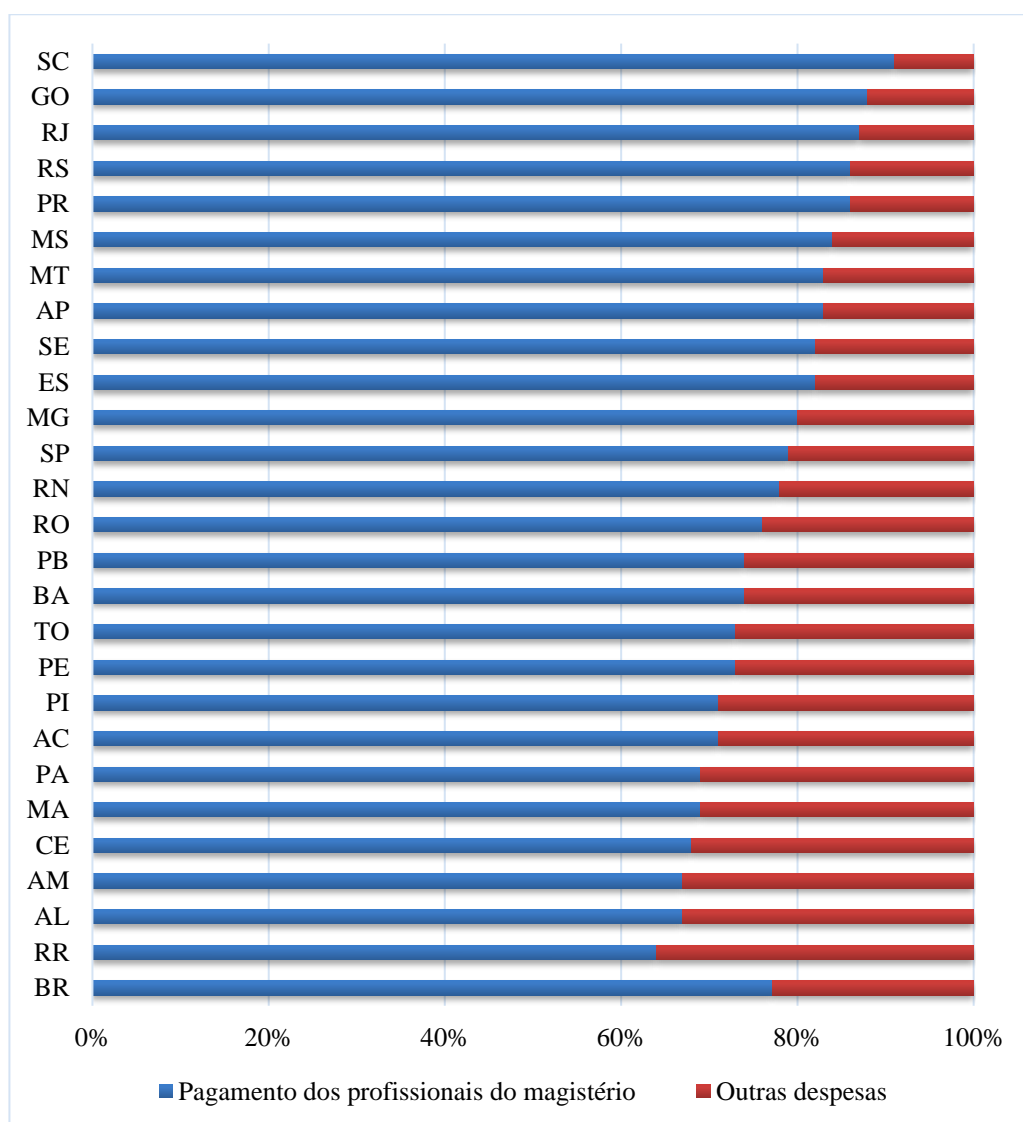


GRÁFICO 5: Percentual de aplicação dos recursos do Fundeb municipal, por estado, em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Nota: Não foram considerados o percentual de recursos utilizados no primeiro trimestre do exercício subsequente (máximo 5%).

Conforme Gráfico 5, em média, 77% dos recursos totais dos Fundos municipais foram destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. Os municípios de 11 estados destinaram 80% ou mais do Fundeb ao pagamento, com destaque para Santa Catarina (91%), Goiás (88%), Rio de Janeiro (87%), Paraná e Rio Grande do Sul (86%).

Os demais recursos do Fundeb (23%) foram destinados para outras despesas do MDE. Os municípios de 6 estados (Roraima, Alagoas, Amazonas, Ceará, Maranhão e Pará, respectivamente) destinaram mais de 30% nessa categoria. Esse resultado é um indício de que os municípios situados em estados mais pobres ainda precisam gastar mais recursos do Fundeb com outras despesas, como em uso e manutenção de bens e serviços; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos, do que em pagamentos dos profissionais.

A seguir, a avaliação da equidade fiscal será feita a partir do exame do valor mediano por aluno e do coeficiente de variação dos dados de despesas do Fundeb com pagamento dos profissionais de magistério e com outras despesas em MDE. A Tabela 7 apresenta as despesas do Fundeb municipal per capita com pagamento dos profissionais do magistério.

TABELA 7: Despesas do Fundeb municipal per capita com pagamento dos profissionais do magistério, por estado (R\$), em 2015

<b>Estado</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mediana</b>	<b>Coefficiente de Variação (%)</b>
RS	2.380	5.162	3.650	13
SC	2.105	4.773	3.258	13
PR	2.048	4.394	3.058	15
MS	2.036	3.921	3.033	14
SP	2.179	4.803	3.023	16
GO	1.921	4.806	3.007	13
RJ	2.160	3.648	2.992	13
AP	2.289	4.052	2.986	20
SE	2.175	3.819	2.969	14
RR	2.584	3.905	2.800	13
ES	2.054	3.890	2.759	15
MT	1.740	3.657	2.688	17
RN	1.978	4.816	2.650	19
TO	1.927	3.928	2.521	17
PB	1.892	4.113	2.414	17
BA	1.865	3.875	2.405	17
RO	1.839	3.398	2.390	14
MG	1.610	3.904	2.350	15
PI	1.589	3.515	2.302	13
MA	1.848	3.612	2.270	13
AL	1.917	3.687	2.264	15
AC	1.881	3.900	2.238	20
PE	1.706	3.849	2.224	14
PA	1.860	3.393	2.167	14
CE	1.693	3.545	2.107	13
AM	1.669	3.105	1.888	15
<b>BR</b>	<b>1.589</b>	<b>5.162</b>	<b>2.650</b>	<b>21</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015.

Os resultados apontam que a variabilidade é 21%, isto é, pode-se considerar que existe uma homogeneidade nas despesas com pagamento entre os municípios brasileiros. Os municípios dos estados do Acre, Amapá e Rio Grande do Norte são os que menos são homogêneos.

Porém, embora não haja muita variabilidade nos municípios de cada estado e no Brasil como um todo, o valor mediano per capita dispendido com pagamento dos profissionais do

magistério é bem diverso, o que afeta a equidade. Comparando-se, por exemplo, os municípios do Amazonas, com menor valor mediano por aluno em pagamento (R\$ 1.888,00), com os municípios de Rio Grande do Sul, maior valor mediano por aluno (R\$ 4.464,00), tem-se uma diferença de R\$ 1.762,00, o que representa 93% a menos de despesas do Fundeb em pagamento dos profissionais do magistério.

A Lei nº 11.738 de 2008<sup>34</sup>, que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica tem influência nos valores aplicados nos pagamentos pelo Fundeb, pois fixa um percentual de reajuste anual com base na variação do valor mínimo que deve ser investido por alunos dos anos iniciais do ensino fundamental de escolas urbanas, definido anualmente pelo Fundeb<sup>35</sup>.

A Tabela 8 apresenta as despesas do Fundeb municipal per capita com outras despesas (que não seja remuneração) de MDE. Diferentemente da análise anterior, existe uma maior heterogeneidade entre os municípios, representando 61% no Brasil.

---

<sup>34</sup> Regulamentando disposição constitucional (alínea ‘e’ o inciso III do caput do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

<sup>35</sup> Em 2015, o piso salarial foi no valor de R\$ 1.917,78.

TABELA 8: Despesas do Fundeb municipal per capita com outras despesas de MDE, por estado (R\$), em 2015

<b>Estado</b>	<b>Mínimo</b>	<b>Máximo</b>	<b>Mediana</b>	<b>Coefficiente de Variação</b>
RR	922	2.857	1.683	27
AL	0	1.753	1.187	24
MA	236	1.783	1.134	27
AC	396	1.400	1.131	36
TO	0	1.609	1.115	47
PA	67	1.645	1.100	32
AM	53	1.439	1.076	28
CE	140	1.604	1.075	22
PI	0	1.951	957	32
BA	0	1.691	939	40
PB	0	1.930	922	43
SP	0	1.914	893	53
PE	0	1.505	886	36
AP	0	1.237	837	85
RN	0	2.260	820	56
RO	0	1.264	818	49
ES	0	1.354	665	61
MG	0	1.609	632	58
SE	0	1.361	598	62
MS	0	1.411	582	70
MT	0	1.791	479	89
RS	0	1.818	475	83
PR	0	1.964	426	88
RJ	0	1.395	402	83
GO	0	1.777	331	94
SC	0	1.472	225	107
<b>BR</b>	<b>0</b>	<b>2.856</b>	<b>762</b>	<b>61</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Segundo a Tabela 8, quase todos estados apresentam uma variabilidade alta entre os municípios, considerando os recursos do Fundeb com outras despesas. Os municípios de 13 estados possuem um coeficiente de variação acima de 50% – o que é considerado muito elevado em termos de variabilidade –, nomeadamente os municípios dos estados de Santa Catarina (107%), Goiás (94%), Mato Grosso (89%), Paraná (88%) e Amapá (85%).



Ao analisar o valor mediano per capita dispendido com outras despesas, conclui-se que existe uma grande diferença entre os municípios. O valor máximo no Brasil é R\$ 2.856,00 e o mínimo, R\$ 0,00. Comparando-se os municípios de Santa Catarina, com menor valor mediano por aluno em outras despesas (R\$ 225,00), com os municípios de Roraima, maior valor mediano por aluno (R\$ 1.683), tem-se uma diferença de R\$ 1.428,00, o que representa 648% a menos de despesas do Fundeb em outras despesas.

Esse resultado pressupõe que os municípios situados em estados de regiões mais pobres, ainda precisam gastar seus recursos do Fundeb em outras despesas de MDE, devido à necessidade de melhoria da infraestrutura escolar, por exemplo. Por isso, acabam gastando um valor por aluno maior em outras despesas do que em pagamento dos profissionais.

Por fim, a Tabela 9, apresenta a despesa total do Fundeb municipal per capita, considerando as despesas com o pagamento dos profissionais e as outras despesas de MDE.

TABELA 9: Despesas totais do Fundeb municipal per capita, por estado (R\$), em 2015

Estado	Mínimo	Máximo	Mediana	Coefficiente de Variação
RR	4.149	6.177	4.568	11
RS	3.289	5.934	4.124	8
SP	3.346	5.158	3.868	7
AP	3.354	4.065	3.652	6
MS	3.242	4.137	3.568	6
SE	3.046	4.343	3.563	7
TO	3.012	4.572	3.552	8
SC	3.112	4.976	3.502	7
PR	2.936	5.251	3.459	7
RJ	2.970	4.003	3.424	6
RN	2.868	5.326	3.421	10
GO	2.918	5.467	3.395	9
AL	3.061	5.029	3.394	10
ES	3.043	3.891	3.379	4
AC	3.103	4.404	3.355	8
MA	2.861	4.784	3.346	9
BA	2.857	5.456	3.323	9
PB	2.725	5.734	3.314	14
PA	2.879	4.484	3.290	7
RO	2.761	3.677	3.210	6
PI	2.667	5.452	3.195	10
CE	2.769	4.644	3.189	8
PE	2.692	4.479	3.148	7
MT	2.806	4.624	3.110	8
MG	2.492	4.201	3.029	8
AM	2.544	3.689	2.993	8
<b>BR</b>	<b>2.492</b>	<b>6.177</b>	<b>3.391</b>	<b>13</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Conforme Tabela 9, o coeficiente de variação no Brasil é de 13%, o que pode indicar uma homogeneidade nas despesas totais do Fundeb no conjunto dos municípios. Contudo, embora não haja muita variabilidade entre municípios, o valor mediano per capita das despesas totais do Fundeb é diverso, o que afeta a equidade. Comparando-se os municípios de Amazonas, com menor valor mediano por aluno do Fundeb (R\$ 2.993,00), com os municípios de Roraima, maior valor mediano por aluno (R\$ 4.568,00), tem-se uma diferença de R\$ 1.539,00, o que representa 51% a menos de despesas do Fundeb.

Os resultados das despesas do Fundeb apontam, portanto, para problemas quando se trata da equidade entre os municípios. Apesar da variabilidade ser no menor no Brasil e dentro de um estado, exceto o Fundeb com outras despesas, existem valores por aluno bem diferenciados, o que indica que é necessário reformular o fundo, uma maior complementação da União, e um maior investimento em municípios que possuem menor infraestrutura escolar.

### **3.3.2. As despesas municipais de outros impostos com MDE**

As despesas municipais de outros impostos<sup>36</sup> são aquelas aplicadas em MDE, que não seja proveniente dos recursos do Fundeb. Estas despesas demonstram os esforços próprios dos municípios para financiar a educação básica e, no geral, são mais recorrentes nos municípios que possuem mais recursos. A seguir, a Tabela 10, com os dados dessa categoria de despesa:

---

<sup>36</sup> Vide Quadro 8.

TABELA 10: Despesas municipais de outros impostos para MDE per capita, por estado (R\$), em 2015

Estado	Mínimo	Máximo	Mediana	Coefficiente de Variação
RS	2.183	26.172	3.093	65
GO	571	10.446	2.930	51
MS	510	5.439	2.662	44
SC	641	8.414	2.589	47
SP	550	19.232	2.520	64
PR	743	7.073	2.223	43
MT	711	17.587	2.211	67
MG	459	16.224	1.968	60
RJ	644	8.744	1.927	56
ES	619	5.258	1.545	51
TO	390	6.915	1.526	61
RO	575	6.748	1.512	62
RN	122	6.949	1.163	66
PB	213	4.940	1.140	57
SE	340	4.126	1.077	62
AP	333	4.430	979	78
PE	214	6.361	884	65
PI	247	2.628	765	49
RR	172	2.482	706	67
CE	300	3.970	705	58
BA	139	5.831	673	72
AC	259	2.395	590	68
PA	77	6.730	585	104
AM	222	1.727	543	52
AL	262	3.102	523	56
MA	9	5.672	479	83
<b>BR</b>	<b>9</b>	<b>26.172</b>	<b>1.702</b>	<b>81</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Os resultados apontam que o coeficiente de variação é de 81%, isto é, pode-se considerar que existe uma heterogeneidade alta nas despesas entre os municípios brasileiros. Os municípios de 22 estados possuem um coeficiente de variação acima de 50% – o que é considerado muito elevado em termos de variabilidade –, nomeadamente os municípios dos estados do Pará (104%), Maranhão (83%), Amapá (78%) e Bahia (72%).

Ao analisar o valor mediano per capita em MDE, de outros impostos, conclui-se que existe uma grande diferença entre os municípios. Os municípios das regiões Norte e Nordeste – economicamente mais pobres –, são os que possuem menores valores por aluno, e destes, 11 estados tem um valor por aluno menor que mil reais. Ainda, comparando-se os municípios de Maranhão, com menor valor mediano por aluno (R\$ 479,00), com os municípios de Rio Grande do Sul, maior valor mediano por aluno (R\$ 3.093,00), tem-se uma diferença de R\$ 2.614,00 o que representa 546% a menos de despesas avindas de outros impostos.

Como observa-se também, os municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul são os que mais possuem esforços próprios para financiar a educação infantil e fundamental, para além do Fundeb, em detrimento das regiões Norte e Nordeste. Esse resultado indica que existe iniquidade no financiamento da educação básica e esta é fortemente afetada pelo componente territorial.

#### **3.4. O gasto municipal com educação infantil e ensino fundamental**

*“Educação nunca foi despesa, sempre foi investimento com retorno garantido” (Sir Arthur Lewis)*

Essa subseção analisa o gasto municipal por aluno nos municípios no ano de 2015, nos níveis infantil e fundamental. Para realizar o cálculo, foi dividida as despesas totais dos municípios (Fundeb e outros impostos) com MDE nos níveis educação infantil e ensino fundamental pela matrícula efetiva de cada nível da rede escolar municipal. Diferentemente da seção anterior, o propósito dessa seção é analisar as iniquidades fiscais territoriais por nível de ensino. Para isso, dividiu-se a análise em duas partes. A primeira apresenta os dados organizados em mapas, para se ter uma melhor visualização dos valores per capita em todo território nacional. A segunda parte foca na análise da mediana e do coeficiente de variação dos valores do gasto por aluno nos dois níveis de ensino. A partir disso foi possível formular considerações acerca do grau da iniquidade no financiamento da educação infantil e fundamental entre os municípios, agregados por estado.

As Figuras 2 e 3 apresentam o gasto por aluno na educação infantil e no ensino fundamental nos municípios brasileiros.

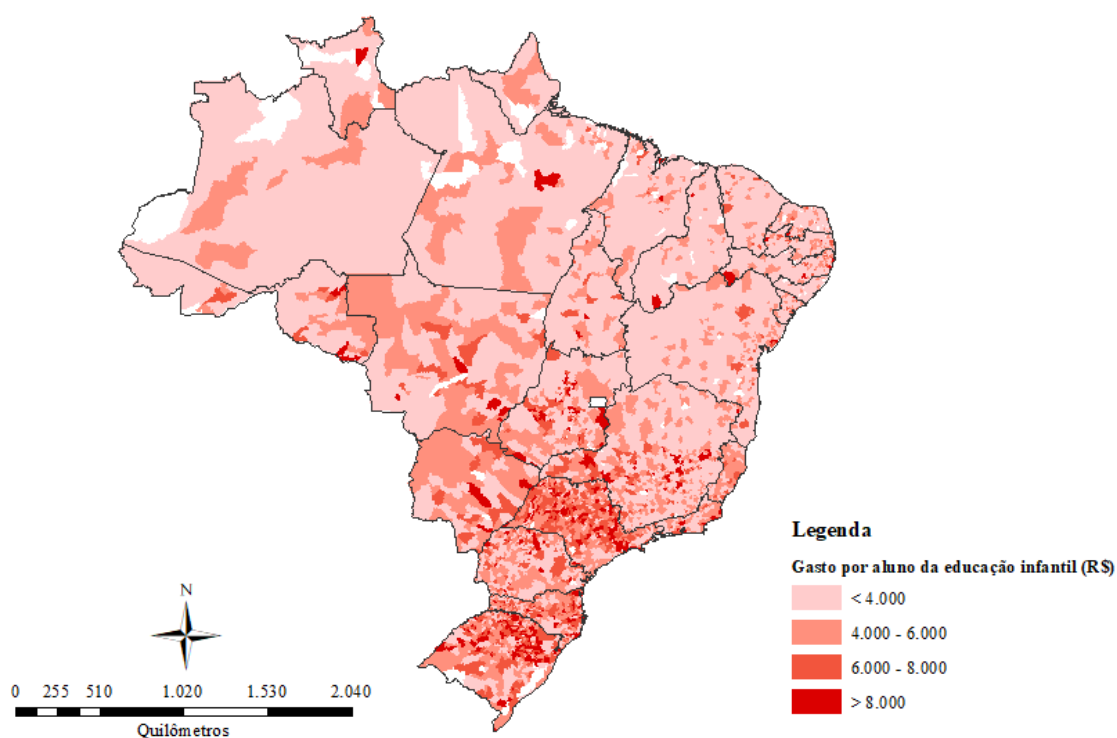


FIGURA 2: Gasto por aluno da educação infantil municipal (R\$), em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Nota: Os municípios em branco não têm dados disponíveis ou possuem dados inconsistentes.

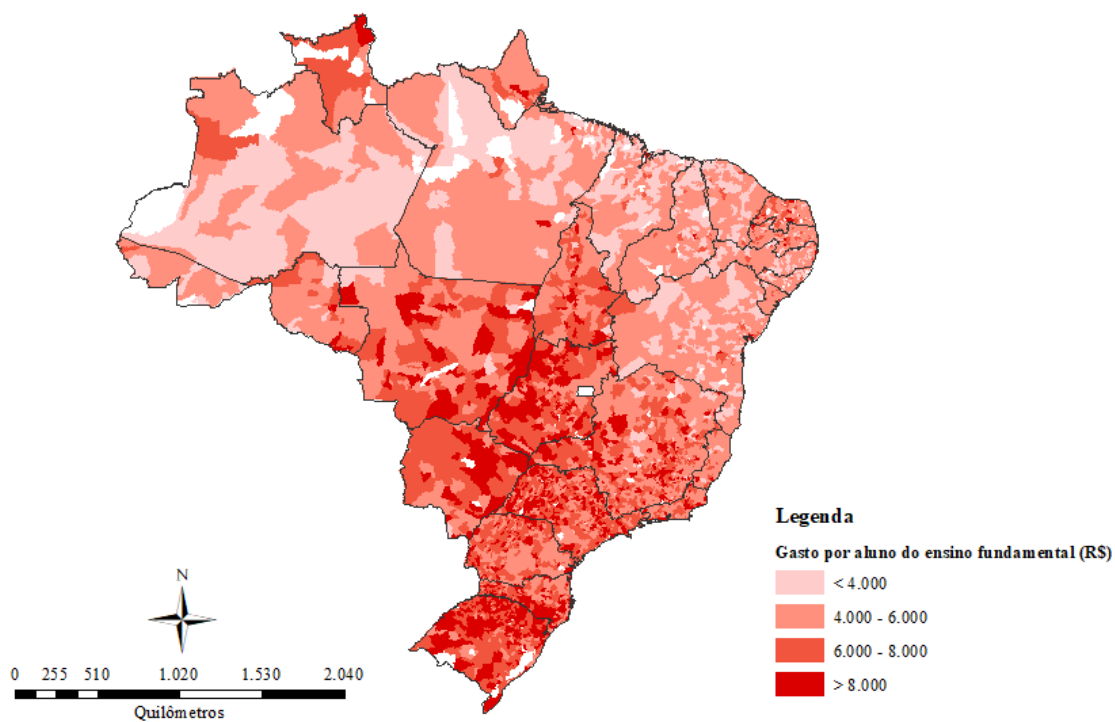


FIGURA 3: Gasto por aluno do ensino fundamental municipal (R\$), em 2015

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

Nota: Os municípios em branco não têm dados disponíveis ou possuem dados inconsistentes.

Como se observa nas Figuras 2 e 3, no geral, os maiores valores de gasto por aluno estão mais localizados em municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul representados pelas cores mais escuras, e por outro lado, os menores valores de gasto por aluno estão mais concentrados nas regiões Nordeste e Norte de cores mais claras. Além disso, perceptivelmente, o nível infantil tem menores gastos por aluno do que o fundamental, o que mostra a prioridade de um em detrimento do outro. Vale destacar, que os dois níveis de ensino passaram por processos diferentes, no qual o ensino fundamental possui uma política prévia mais positiva, devido ao histórico de políticas públicas com foco nesse nível. Por outro lado, a educação infantil passou a ser prioridade somente após a CF-88, sobretudo a partir da LDB e da implantação do Fundeb.

A Tabela 11 apresenta o gasto municipal da educação infantil e fundamental, através da mediana e do coeficiente de variação.

TABELA 11: Gasto municipal por aluno da educação infantil e do ensino fundamental, por estado (R\$), em 2015

Estado	Educação infantil		Ensino fundamental	
	Mediana	Coefficiente de Variação	Mediana	Coefficiente de Variação
AC	2.884	36	4.325	19
AL	2.622	33	4.305	15
AM	2.179	36	3.885	15
AP	3.498	21	5.161	24
BA	2.993	37	4.282	19
CE	2.704	37	4.215	16
ES	4.559	32	4.996	24
GO	3.276	66	7.577	25
MA	2.812	38	4.114	18
MG	3.354	49	5.682	32
MS	4.534	36	6.749	26
MT	3.883	63	6.420	29
PA	2.931	34	4.072	22
PB	2.984	43	5.045	23
PE	3.148	41	4.245	19
PI	2.549	35	4.331	16
PR	4.133	50	6.700	22
RJ	3.981	56	5.962	25
RN	3.011	41	5.143	25
RO	1.815	83	4.892	26
RR	2.959	58	6.709	17
RS	6.116	56	8.201	35
SC	5.559	35	6.935	24
SE	3.351	40	4.990	20
SP	5.833	47	6.955	35
TO	2.900	47	5.805	23
<b>BR</b>	<b>3.628</b>	<b>59</b>	<b>5.617</b>	<b>37</b>

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados do SIOPE/RREO, 2015

De acordo com os dados apresentados na Tabela 11, o coeficiente de variação no Brasil da educação infantil é de 59% e do ensino fundamental é de 37%. Apesar da heterogeneidade no gasto por aluno entre os municípios brasileiros ser alta em ambos níveis, é maior na educação infantil.



Os municípios de todos estados, exceto Amapá, possuem um coeficiente de variação acima de 25% na educação infantil – o que é considerado elevado em termos de variabilidade –, e destes, 6 estados o possuem acima de 50%, nomeadamente os municípios dos estados do Rondônia (83%), Goiás (66%), Mato Grosso (63%), Roraima (58%), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (56%). Já no ensino fundamental, os municípios de 6 estados têm um coeficiente de variação acima de 25%, são eles: Rio Grande do Sul (35%), São Paulo (35%), Minas Gerais (32%), Mato Grosso (29%), Mato Grosso do Sul e Rondônia (26%).

Destaca-se também que o gasto por aluno na educação infantil é inferior ao do ensino fundamental. Ao comparar o valor mediano por aluno do Brasil, há uma diferença de R\$ 1.989,00, ou seja, 55% a menos de gasto na educação infantil. Além disso, no geral, os municípios de estados das regiões Norte e Nordeste são os que possuem menores valores de gasto por aluno, e por outro lado, municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul são os que têm maiores valores de gasto por aluno.

Na educação infantil, os municípios de 19 estados possuem um valor mediano abaixo do valor nacional (R\$ 3.628,00). Ainda, comparando-se os municípios de Rondônia, com menor gasto mediano por aluno (R\$ 1.815,00), com os municípios de Rio Grande do Sul, maior gasto mediano por aluno (R\$ 6.116,00), tem-se uma diferença de R\$ 4.301,00, o que representa 237% a menos de gasto na educação infantil por aluno.

No ensino fundamental, os municípios de 15 estados têm um valor mediano abaixo do valor nacional (R\$ 5.617,00). Ao comparar os municípios de Amazonas, com menor gasto mediano por aluno (R\$ 3.885,00), com os municípios de Rio Grande do Sul, maior gasto mediano por aluno (R\$ 8.201,00), tem-se uma diferença de R\$ 4.316,00 o que representa 111% a menos de gasto no ensino fundamental por aluno.

Esses resultados mostram que existe iniquidade no financiamento da educação infantil e ensino fundamental. Estas iniquidades podem ter consequências para a educação básica no Brasil, na medida em que podem se manifestar em termos de desigualdades educacionais, no que se refere ao acesso, ao rendimento e à qualidade. Como argumenta Zimmerman (2013, p. 109) “os municípios menos desenvolvidos têm menos recursos para prover condições adequadas de acesso, permanência e qualidade à população, a qual, mais pobre, não recebe da escola o mesmo padrão de recursos que as regiões mais desenvolvidas”. Nessa perspectiva, Fonseca (2017) concluiu que ainda existem fortes desigualdades territoriais no que se refere ao acesso, ao rendimento e à qualidade, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. No ensino infantil, um dos desafios é garantir a universalização do acesso, porém ainda não foi

concretizado. Os dados do Inep de 2015 demonstram que na creche (0 a 3 anos) o acesso é de 30,4% e na pré-escola (4 a 5 anos), 90,5%. Destaca-se ainda que a desigualdade regional ainda é muito pronunciada na educação infantil, principalmente na creche – “na região Norte, por exemplo, apenas 8,3% das crianças estão em creche, enquanto na Sul, são 32%” (BRASIL, 2016b, p. 210).

A baixa taxa de frequência na creche pode, em parte, ser explicada pela não obrigatoriedade desse nível. Além disso, “por sua oferta ser uma atribuição dos entes municipais – estes, via de regra, evidenciam elevada fragilidade financeira, tanto para implantar a infraestrutura necessária, quanto para, principalmente, manter a oferta desse nível de ensino” (BRASIL, 2017, p. 4). E a principal limitação para a ampliação da oferta de vagas reside nos altos custos de manutenção das unidades escolares, sobretudo no que se refere ao pagamento de salários de professores e demais servidores.

No que se refere à infraestrutura, de acordo com dados do Inep de 2015, 11,5% das escolas de educação infantil da rede pública possuíam infraestrutura adequada, ou seja, possuíam acesso à água tratada, esgoto sanitário, energia elétrica, banda larga, biblioteca, sala de leitura e quadra. Considerando a rede municipal, apenas 5,1% das escolas tinham infraestrutura adequada.

No ensino fundamental (6 a 14 anos), a universalização poder ser considerada virtualmente equacionada. Conforme dados do Inep de 2015, 97,7% das crianças e adolescentes estavam na escola, restando ainda 430 mil fora dela. No entanto, trata-se de um desafio que poderá ser superado, em grande medida, pelo fato da obrigatoriedade do ensino fundamental ter sido reiterada pela CF-88 e pelos investimentos e esforços adicionais ter sido direcionados a esse nível do ensino desde os anos 1990, sobretudo com a implementação do Fundef em 1996.

Porém, quando se refere ao fluxo, o cenário não se mostra favorável, no qual a proporção de jovens com 16 anos e que haviam concluído o ensino fundamental em 2015 é de 76%. Além disso, os dados do Inep de 2015 apontam para a desigualdade regional nesse indicador, no qual as regiões Norte (67%) e Nordeste (66%) possuem as piores taxas de conclusão, e as regiões Centro-oeste (81%), Sul (83%) e Sudeste (84%), os melhores resultados.

Em relação à infraestrutura adequada da rede pública de ensino, conforme dados do Inep de 2015 somente 4,8% das escolas do ensino fundamental possuíam acesso à água

tratada, esgoto sanitário, energia elétrica, banda larga, biblioteca, sala de leitura e quadra. Considerando a rede municipal, apenas 1,8% das escolas tinham infraestrutura adequada.

Dessa forma, dados de acesso e de infraestrutura escolar indicam que as desigualdades educacionais podem estar associadas, em parte, às diferenças em seu financiamento ao longo do território nacional. Porém, vale ressaltar que, apesar de a disponibilidade de recursos financeiros ser crucial para ampliar o acesso e melhorar a qualidade da oferta de ensino, existem diversos outros fatores que respondem pelos resultados educacionais:

[...] a questões de ordem técnica, relativas à gestão e aos recursos humanos, e de natureza extrínseca à escola, como as condições socioeconômicas, que em muito interferem nos resultados educacionais e, portanto, requerem intervenções de outras políticas públicas ou, ao menos, ações de natureza compensatória que minimizem seus efeitos sobre o desempenho escolar dos estudantes. (BRASIL, 2016b, p. 244)

Por fim, esse estudo fez inferências através da abordagem descritiva, e não teve pretensão de fazer análises explicativas, com estabelecimento de relações causais. No entanto, as conclusões dessa pesquisa é agenda para estudos futuros, inclusive para dar continuidade a esse trabalho e explicar as possíveis causas e consequências apontadas das iniquidades do financiamento para a educação básica no Brasil.

## CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação analisou o financiamento da educação básica no Brasil na perspectiva da equidade, através, sobretudo, do exame das legislações e regulamentações que regem a política de educação básica e seu financiamento, e dos dados das receitas e das despesas municipais de 2015, com foco na atuação prioritária dos municípios: educação infantil e ensino fundamental.

Para melhor compreensão do objeto do trabalho, buscou-se traçar um percurso analítico para o caso brasileiro, compreendendo-o a partir da dinâmica federativa que envolve princípios constitucionais, arranjos institucionais e relações intergovernamentais. O modelo de divisão das competências administrativas, legislativas e fiscais tem-se tornado complexo tanto pelas relações intergovernamentais quanto pelas desigualdades territoriais, impondo desafios para os arranjos que vêm sendo desenvolvidos na direção de maior equidade vertical e horizontal entre os entes da federação.

A análise do federalismo brasileiro evidenciou que as políticas sociais têm exercido um papel fundamental no padrão de relações intergovernamentais. Estas conduziram ao processo de uma maior regulação federal e a uma maior participação dos municípios no cenário federativo a partir de meados dos anos 1990, como resultado do desenho constitucional que estabeleceu as políticas sociais como competência comum dos entes federados. Nesse contexto, a prerrogativa da União é definir as diretrizes das políticas sociais e assistir técnica e financeiramente os estados e municípios na sua implementação. A educação básica foi um dos setores das políticas sociais que evidenciou amplamente essa relação de regulação federal e implementação local de políticas.

Sendo as políticas de educação, ao mesmo tempo, competências privativas, comuns e concorrentes dos três entes da federação, buscou-se captar os conflitos e os problemas que se manifestam na dinâmica federativa no campo da educação básica e, especificadamente, em seu financiamento. Para isso, foi analisado os dispositivos da CF-88 que regulamentam a divisão de competências para a oferta e manutenção da educação básica, assim como para os diversos arranjos que se desenvolveram a partir de então, a exemplo da instituição de fundos contábeis redistributivos – Fundef e Fundeb – e das novas medidas visando ao alcance da qualidade e da equidade na oferta educacional.

A política de educação básica no Brasil após a CF-88 também evidencia que a dinâmica federativa no campo do financiamento da educação tem como principal balizador o

princípio do direito de todos à educação, que impôs ao Estado a função de criar as condições para a sua garantia, com vistas ao alcance de um padrão nacional de qualidade, trazendo à tona o debate em torno das iniquidades fiscais e das desigualdades na oferta e manutenção da educação básica no território brasileiro. Nesse contexto, um conjunto de novas medidas e novos arranjos foram implementados, com impactos no modelo do financiamento da educação básica. Entre esses arranjos são, sobretudo: a instituição do Fundef e do Fundeb e a aprovação de meta de investimento em um patamar de 10% do PIB até o ano de 2024 no texto do PNE (2014-2024).

O Fundef e Fundeb são fundos redistributivos da educação básica que foram instituídos com o objetivo principal de corrigir as assimetrias na federação e má distribuição de recursos dentro dos estados e até mesmo entre as diversas regiões. As regras de distribuição do fundo romperam com a lógica que cada ente subnacional gastaria seus recursos da educação como bem desejavam, com prioridades e recursos bem distintos.

Findo o período do Fundef (1996-2006), o Fundeb foi implementado em 2007, como política que pretendia avançar na ampliação do acesso à educação básica, indo além do ensino fundamental. Esse fundo contribuiu para o objetivo de aumentar o valor mínimo por aluno e o número de estados a receber a complementação da União, configurando-se em uma forma de estimular a redução das desigualdades regionais.

Na perspectiva da equidade, o Fundeb representa avanços no sistema de financiamento da educação básica, sobretudo pela garantia de um mesmo valor anual mínimo de gastos por aluno em cada unidade da federação e pela complementação da União para estados e municípios que não alcançarem um valor mínimo anual por aluno. Porém, a equidade gerada pelo Fundeb ainda é limitada, devido a dois fatores. O primeiro é que o Fundo apresenta resultados positivos entre os municípios dentro de cada estado, mas limitada quando se trata da equidade interestadual em âmbito nacional. O segundo fator limitante é que, o Fundeb possui um formato que produz valores por aluno diferenciados em todo território. Isso porque, o valor por aluno definido no Fundeb considera apenas a disponibilidade orçamentária dentro de um estado e não a mensuração de recursos necessários para alcançar um padrão mínimo de qualidade.

Salienta-se que o Fundeb é provisório e seu prazo de vigência será até 2020, como foi definido na legislação. Atualmente está em tramitação a Proposta de Emenda da Constituição

(PEC) 15/2015, que possui o propósito de tornar o Fundeb instrumento permanente de financiamento da educação pública.

O outro arranjo com impacto no financiamento da educação básica foi a aprovação de meta de investimento em um patamar de 10% do PIB até o ano de 2024 no texto do PNE (2014-2024). Como foi discutido neste trabalho, para que seja possível alcançar a aplicação de 10% do PIB, além de um aporte maior de recursos pela União e da implementação de um conjunto de ações, o Brasil precisa superar a recessão econômica, agravada pela crise política, que gera um quadro de queda da arrecadação tributária e cortes nos gastos públicos, inclusive inviabiliza o aumento absoluto de recursos para a educação básica.

Outro ponto a ser destacado é em relação à aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que determina que o orçamento do Poder Executivo não poderá ser reajustado por percentuais acima da inflação do ano anterior, e por consequência, limita os gastos públicos nas áreas sociais à inflação pelos próximos 20 anos. Essa Emenda irá dificultar o cumprimento da meta de 10% do PIB do PNE – e as demais igualmente. Tendo em vista que esta meta assume a condição de meta meio para o alcance das demais, não são favoráveis as perspectivas de cumprimento das outras dezenove metas, sobretudo aquelas que visam à ampliação da oferta, uma vez que pressupõem aumento de investimentos em infraestrutura e na manutenção dos serviços.

A União possui um importante papel na suplementação de recursos financeiros ao Fundeb e, também redistribuição e suplementação através dos programas de assistência financeira e técnica da educação. No entanto, não se pode afirmar que estes recursos são suficientes para alterar o quadro de iniquidades existentes entre as unidades da federação na oferta e manutenção da educação básica. Com a possível estagnação dos gastos públicos da União nos próximos anos, tornará impossível a elevação da participação da União no PIB, por conseguinte, afetará negativamente as iniquidades no financiamento da educação.

Esse conflito existente envolvendo a participação da União no financiamento da educação básica em meio às desigualdades educacionais tem se expressado amplamente nos debates e ações que vêm ocorrendo em torno da implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ). Já passados 7 anos da sua aprovação pelo CNE, por meio da CEB, ainda aguarda pela homologação do MEC. Vale destacar também que o atual PNE, em sua estratégia 20.6, definiu que no prazo de 2 anos da vigência do plano – ou seja, 2016 – deveria ser implantado o CAQi. Dessa forma, até o presente momento, o formato do financiamento da educação pública básica

brasileira não possui mecanismos na direção da definição de um custo-aluno qualidade, tendo consequências expressivas para a equidade fiscal entre os entes federados e para a desigualdades educacionais.

Dito isto, o financiamento da educação básica nos municípios brasileiros, na perspectiva da equidade, se apresentou, na investigação, como um campo favorável para o estudo do federalismo e das assimetrias fiscais territoriais. Para realização das análises, a pesquisa combinou métodos qualitativo e quantitativo. Por meio da pesquisa documental de legislações e regulamentações, buscou-se compreender o desenho da política de educação básica pós CF-88, bem como o formato de composição e distribuição dos recursos financeiros destinados a esta política social. E através da análise estatística buscou-se fazer um diagnóstico das receitas do Fundeb e das despesas (Fundeb e outros impostos) per capita da educação pública de nível infantil e fundamental dos municípios brasileiros no ano de 2015.

A análise de conteúdo das legislações que regulamentam o financiamento da educação básica e de um conjunto de outros documentos orientadores e prescritivos da política nacional de educação básica, evidenciaram que o desenho do financiamento incorporou elementos para garantia da equidade e qualidade. A análise estatística também evidenciou que o modelo do financiamento da educação teve avanços na perspectiva da equidade, sobretudo a partir do fundo redistributivo. Com o Fundeb a maioria dos governos municipais tiveram acréscimo de recursos com o Fundeb. Caso não houvesse o Fundeb, esses municípios teriam um valor anual mínimo de gastos vinculados ao Fundo muito abaixo dos demais municípios de seus estados.

Ao fazer simulações de dois cenários das receitas municípios, – sem os recursos do Fundeb e com os recursos do Fundeb – observou-se o Fundeb e a complementação da União alteram significativamente o valor mediano por aluno. A exemplo, municípios de vários estados, sobretudo do Norte e Nordeste, aumentaram o valor mediano por aluno em pelo ao menos 100%. No cenário sem a política do Fundeb, existiria uma grande iniquidade entre os municípios, e os menores valores por aluno estariam nos municípios de regiões mais pobres.

Embora a redistribuição do Fundeb e a complementação da União sejam importantes instrumentos para diminuir as iniquidades entre os entes federados, ainda não têm sido suficientes para garantir a equidade em todo território nacional. Os resultados indicam que muitos municípios, principalmente das regiões mais pobres, possuem um valor por aluno expressivamente menor que os demais, devido, entre outros aspectos, à baixa capacidade financeira para aplicar mais impostos na MDE.

As avaliações das despesas municipais evidenciaram que o Fundeb é a principal fonte de recursos dos municípios brasileiros, e os municípios dos estados do Norte e Nordeste são os mais dependentes. Ao avaliar a despesa do Fundeb por subfunção – pagamento dos profissionais do magistério e outras despesas – concluiu-se que a maioria dos recursos do Fundeb são destinados ao pagamento dos profissionais do magistério do que com outras despesas.

As análises das despesas com pagamento dos profissionais do magistério apontam que não existe muita variabilidade na aplicação do recurso dentro de cada estado e no Brasil como um todo, porém o valor mediano per capita dispendido é bem diverso (variação de 225%). Por outro lado, a aplicação do Fundeb com outras despesas (que não seja remuneração) possui uma maior heterogeneidade e um valor mediano bem diferente entre os municípios – valor máximo de R\$ 2.856,00 e o mínimo, R\$ 0,00.

Os resultados das despesas do Fundeb apontam, portanto, para problemas quando se trata da equidade entre os municípios. Apesar da variabilidade ser menor no Brasil e dentro de um estado, exceto o Fundeb com outras despesas, existem valores por aluno bem diferenciados, o que indica que é necessário reformular o fundo, uma maior complementação da União, e um maior investimento em municípios que possuem menor infraestrutura escolar.

Ainda, os resultados indicam que os municípios situados em estados mais pobres, ainda precisam gastar mais seus recursos do Fundeb em outras despesas de MDE, como em uso e manutenção de bens e serviços; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos, do que em pagamentos dos profissionais.

Quando se analisa as despesas advindas de outros impostos, a situação é mais crítica na perspectiva da equidade. Existe uma alta heterogeneidade nas despesas em todo território e o valor mediano per capita entre os municípios têm uma grande diferença, tendo valores desde maiores que vinte mil até nenhuma aplicação de recursos advindos de outros impostos. Isso evidencia as fortes assimetrias horizontais e verticais entre os municípios, que afetam a disponibilidade financeira destes para aplicarem mais recursos na educação básica.

As avaliações do gasto por aluno, por nível de ensino dos municípios – educação infantil e ensino fundamental – confirmou que o gasto é expressivamente heterogêneo no Brasil. No geral, os maiores valores de gasto por aluno estão mais localizados em municípios das regiões Centro-oeste, Sudeste e Sul, e por outro lado, os menores valores de gasto por



aluno estão mais concentrados nas regiões Nordeste e Norte. Além disso, perceptivelmente, o nível infantil tem menores gastos por aluno do que o fundamental – 55% a menos.

Tendo em vista as questões de pesquisa e os pressupostos que guiaram esta dissertação, conclui-se que persistem iniquidades expressivas no financiamento da educação básica, e esta é afetada, dentre outros fatores, pelas assimetrias horizontais e verticais, sejam elas de origem política, econômica e/ou social. Tais assimetrias complexificam os arranjos federativos da educação básica no Brasil, na medida em que se manifestam em termos de desigualdades educacionais, no que se refere ao acesso, ao rendimento e à qualidade, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste. Dessa forma, os municípios menos desenvolvidos têm menos recursos para prover condições adequadas de acesso, permanência e qualidade à população.

A empiria desse trabalho se articula com a teoria para a qual a ampla combinação de autoridade tributária das unidades constituintes regida por regras federais homogêneas; da concentração da autoridade regulatória e decisória da União; de transferências condicionadas universais; e da vinculação de receitas dos governos subnacionais a determinadas políticas sociais têm atuado positivamente na diminuição das iniquidades e desigualdades territoriais. Os dados e informações apresentadas apontam para o importante papel da União na minimização das iniquidades territoriais na política da educação básica, por meio da extensa produção legislativa, da complementação de recursos, e das transferências intergovernamentais, especialmente das condicionais obrigatórias, como é o caso do Fundeb.

Apesar da União ter coordenado e implementado arranjos redistributivos de recursos na política de educação básica, como já discutido, o Brasil ainda possui iniquidades fiscais e desigualdades educacionais, com um forte componente territorial. Isso porque, a capacidade fiscal – e até mesmo a capacidade político-institucional –, dos entes subnacionais é afetada pelas condições socioeconômicas e históricas de cada unidade na estrutura horizontal e pela tributação dos entes na estrutura vertical. Nesse contexto, conseqüentemente, é necessário (re)formular processos pelos quais as assimetrias socioeconômicas sejam ajustadas de tempo em tempo, conforme as capacidades e necessidades dos entes subnacionais.

Portanto, para alcançar melhores patamares de equidade, é necessário promover ajustes no atual desenho do financiamento da educação básica, com mecanismos de maior participação técnica e financeira da União, de definição do custo-aluno a partir de critérios ligados à qualidade, dentre outros aspectos político-pedagógicos. No entanto, há de salientar

que o alcance da equidade em todo território nacional, não pode ser confundido com tratamento padronizado de todas as unidades, tendo em vista as distintas situações em que elas se encontram. Nesse caso, os mecanismos de incentivo seletivos se tornam, de fato, necessários, já que a garantia de equidade exige tratamento discriminatório conforme as assimetrias entre regiões, estados e municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

\_\_\_\_\_. A coordenação federativa no Brasil: as experiências do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67, 2005.

ALENCAR, Amorim. A; GOBETTI, Sérgio W. Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007. *Tópicos Especiais de Finanças Públicas*, Brasília: Tesouro Nacional, 2008.

AMARAL, Nelson C. O novo PNE e financiamento da educação no Brasil: os recursos como percentual do PIB. In: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO, 3, Unicamp, 2011. *Anais*. Campinas, p. 1-14, 2011.

\_\_\_\_\_. *Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil*. Brasília: Líber Livro, 2012.

ARAÚJO JÚNIOR, João G. de. *Uma Análise Fiscal dos Novos Municípios Mineiros: dependência e distorções federativas*. 2016. 68f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

ARAÚJO, Raimundo L. S. *Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica*. 2013. 201 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. *Revista Educação e Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012. 232 p.

\_\_\_\_\_. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos*. CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, 2013.

\_\_\_\_\_. *Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015. 489p.

BAIÃO, Alexandre L. *O Papel das Transferências Intergovernamentais na Equalização Fiscal dos Municípios Brasileiros*. 2013. 35 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BEDNAR, Jenna. *The Robust Federation: principles of design*. New York: Cambridge University Press, 2009. 256p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 20 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 14/96. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 1996a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm). Acesso em: 20 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 53/06. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 2006a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm). Acesso em: 20 de set. 2017

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 59/09. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm). Acesso em: 04 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição brasileira*, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pela emenda constitucional n. 95/16. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, Centro de Estudos Jurídicos, 2016a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 24 de jan. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 2264, de 27 de junho de 1997. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 28 de jun. 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2264.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm). Acesso em: 04 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 6253, de 13 de novembro de 2007. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 14 de nov. 2007a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm). Acesso em: 07 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 27 out. 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm). Acesso em: 20 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 23 dez. 1996b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 22 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 26 dez. 1996c. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm). Acesso em: 22 de set. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 7 fev. 2006b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm). Acesso em: 06 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 21 jun. 2007b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm). Acesso em: 07 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 12.858, de 09 de setembro 2013. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 10 set. 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm). Acesso em: 07 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. *Centro de Estudos Jurídicos*, Casa Civil da Presidência da República, Brasília, 26 jun. 2014a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 06 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica (CNE/CNB). Parecer n. 08 de 2010. *Ministério da Educação*, Brasília, 05 de mai. 2010. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5063-parecercne-seb8-2010&Itemid=30192). Acesso em: 10 de out. 2017

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Educação. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Inep, n. 24, p. 203-246, 2016b.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Educação. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, n. 25, 2017. 62 p.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria n. 844, de 08 de julho de 2008. *FNDElegis*, Ministério da Educação, Brasília, 09 de jul. 2008. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl\\_tipo=POR&num\\_ato=00000844&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2008&sgl\\_orgao=MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=getAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000844&seq_ato=000&vlr_ano=2008&sgl_orgao=MEC). Acesso em: 10 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/Ministério da Fazenda. Portaria Interministerial n. 17, de 29 de dezembro de 2014. *FNDElegis*, Ministério da Educação, Brasília, 2014b. Disponível em: [https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=/abrirAtoPublico&sgl\\_tipo=PIM&num\\_ato=00000017&seq\\_ato=000&vlr\\_ano=2014&sgl\\_orgao=MF/MEC](https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=/abrirAtoPublico&sgl_tipo=PIM&num_ato=00000017&seq_ato=000&vlr_ano=2014&sgl_orgao=MF/MEC). Acesso em: 10 de out. 2017.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). *Manual de Demonstrativos Fiscais*: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 6ª ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2014c. 688 p.

BREMAEKER, François E. J. de. *As finanças Municipais em 2015*. Rio de Janeiro: Observatório das Informações Municipais, 2016. 14p. Disponível em <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/AC6FA139-9378-AFD6-9FBF5E61CA8E6C5A08122016074703.pdf&i=3057](http://www.oim.tmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/AC6FA139-9378-AFD6-9FBF5E61CA8E6C5A08122016074703.pdf&i=3057)>. Acesso em 19 out. 2017.

CÂMARA, Luciana B. A Educação na Constituição Federal de 1988 como um Direito Social. *Direito em Debate*, n. 40, p. 4-26, jul.-dez. 2013.

CARREIRA, Denise; PINTO, M. R. *Custo aluno-qualidade inicial*: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 42p.

CASTRO, Jorge A. de; RIBEIRO, José A. C. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: Ipea, 2 ed. 2009, p. 17-73.

CAVALCANTI, Cacilda R. *Tensões federativas no financiamento da educação básica*: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União. 168 f. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CONAE). Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 08 nov. 2017.

CRUZ, Priscila; MONTEIRO, Luciano. *Anuário Brasileiro da Educação Básica 2017*. São Paulo: Todos pela Educação, Editora Moderna, 2017. 178p.

CURY, Carlos R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

\_\_\_\_\_. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.

COSTA, F. L. O. *Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil*. 127f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

DRAIBE, Sonia M. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa da UNICAMP*, Campinas, n. 8, p. 1-53, 1993.

ELAZAR, Daniel. J. *Exploring federalism*. Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

FONSECA, Carina R. S. *Federalismo e Políticas de Educação Básica: uma análise das desigualdades territoriais na Argentina e no Brasil na nova ordem constitucional*. 2017. 65 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_; ABRUCIO, Fernando L. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 361-386.

INMAN, Robert. Rethinking federalism. *Journal of Economic Perspectives*. Fall, v. 11, n. 4. p. 43-64, 1997.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, P. de Tarso F. MENDES, C. C. LASSANCE, A. (Orgs.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Ipea, 2012. p. 23-35.

MACHADO, José A. Federalismo, poder de veto e coordenação de políticas sociais no Brasil pós-1988. *Organização & Sociedade*, Salvador, v. 21, n. 69, p. 335-550, abr./jun. 2014.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania e Classe Social. In: \_\_\_\_\_. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. p. 57-114.

\_\_\_\_\_. *Social Policy in the Twentieth Century*. Londres: Hutchinson University Library, 4 ed., 1975. 240p.

MARTINS, Paulo de S. *O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados*. 2009. 169 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAY, R. J. *Federalism and Fiscal Adjustment*. London: Oxford University Press, 1969. 192 p.

MENDES, Constantino C. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2013. p.199-220.

MENDES, Marcos; MIRANDA, Rogério. B.; COSIO, Fernando, B. Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma. *Textos para discussão*, 128 Brasília, n. 40, p. 1-111, abr. 2008.

MUSGRAVE, Richard A. *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill, 1959. 628p.

\_\_\_\_\_. *Teoria das Finanças Públicas: um estudo de economia governamental*. São Paulo: Atlas, 1976.

OATES, Wallace E. *Fiscal federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

\_\_\_\_\_. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

ORAIR, Rodrigo O.; ALENCAR, André A. Esforço Fiscal dos Municípios: indicadores de condicionalidade para o sistema de transferências intergovernamentais. *Tópicos Especiais de Finanças Públicas*, Brasília: Tesouro Nacional, 2010.

PEREIRA, Jéssica M. V. *Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil: uma análise do FUNDEF e FUNDEB*. 2014. 28f. Monografia (Bacharelado em Gestão Pública) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2014.



PERES, Alexandre J. et al. *Efeito redistributivo intraestadual do Fundeb: uma análise a partir de variáveis financeiras, socioeconômicas e educacionais dos municípios*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2015. 44 p.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Nova Jersey, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.

PINTO, José M. R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. In: OLIVEIRA, Romualdo; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: Unesco, 2010.

REIS, Edna A.; REIS, Ilka A. Análise Descritiva de Dados. In: \_\_\_\_\_. *Relatório Técnico do Departamento de Estatística da UFMG*. Belo Horizonte: UFMG, 2002. 64 p.

REZENDE, Fernando. Descentralização e Transferências Intergovernamentais de Recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, Santa Fé, vol. 7, n. 9, p. 55-102, 2007.

\_\_\_\_\_. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P. de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 71-88.

\_\_\_\_\_. *Reforma fiscal e equidade social*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 144 p.

RIBEIRO, Leandro M. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos A. P. (Org.) *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 151-177.

RIKER, Willian H. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Litthe, Brown and Company, 1964. 169 p.

ROSSINHOLI, M. *Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB*. 86f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação/Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

SANTOS, Angela M. S. P. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. *Revista de Economia Mackenzie*. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 112-137, 2009.

SOARES, Márcia M. Formas de Estado: Federalismo. *Manuscrito*, Belo Horizonte, p. 1-20, 2013.

\_\_\_\_\_; MELO, Bruno G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, 131 n. 4, p. 539-561 jul./ago. 2016.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n. 24, p. 105-121, 2005.

TANNO, C. R. *Nota técnica nº 7/ 2015*: efeitos da medida cautelar na ADI nº 4917/DF e a frustração de receitas decorrentes da exploração de petróleo destinadas à educação. Brasília: Câmara dos Deputados / Consultoria de Orçamento e Fiscalização financeira. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/NT07\\_2015.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/NT07_2015.pdf)>. Acesso em 03 jul. 2017.

TEIXEIRA, Sonia M. F. Política Social e democracia: reflexões sobre o legado da seguridade social. *Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 400-417, out./dez. 1985.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economic*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TITMUSS, Richard M. (1974). What is Social Policy? In: LIEBFRIED, Stephan; MAU, Steffen (Eds.). *Welfare States: Construction, Deconstruction and Reconstruction*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, vol. 1, 2008. p. 138-149.

TOMIO, Fabrício R. de L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*. Curitiba, n. 42, 2005.

TREISMAN, Daniel. *The Architecture of Government: rethinking political decentralization*. 1 ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 348 p.

VAZQUEZ, Daniel A. Desigualdades Interestaduais no Financiamento da Educação: o caso do Fundef. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007. p. 245-274.

VISWANATHAN, Renuka. Fiscal federalism and regional equity. In: WATTS, R. L; CHATTOPADHYAY, R. (Ed.). *Emerging issues in fiscal federalism*. New Delhi: Viva Books, Forum of Federations, v. 2, 2009. 145 p.

WATTS, Ronald. L. *Comparing Federal Systems*. 3 ed. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008. 205p.

WOOLDRIDGE, Jeffrey M. *Introdução à econometria: uma abordagem moderna*. 4ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. 725 p.

ZIMERMAN, Arthur. *Desigualdades Regionais e as Políticas Públicas: educação em pauta*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013. 111p.

## APÊNDICE A – Explicação do cálculo para definição do valor aluno/ano

A consideração dos alunos matriculados na distribuição dos recursos obedecerá a diferenciações a serem aplicadas sobre o valor por aluno por ano de cada etapa/modalidade, a localização e a outros desdobramentos da educação básica, utilizando fatores de ponderação definidos CIFEBQ e publicados pelo MEC.

Para cada estado é calculado um valor por aluno/ano, tomando como base apenas os recursos provenientes da contribuição do governo estadual e dos governos municipais daquele estado (sem os recursos da complementação da União), o número de alunos e os fatores de ponderação. Conforme Manual de Orientação do Ministério da Educação – MEC (2008), esse cálculo é realizado pelo emprego da seguinte fórmula:

$$VA_j = F_j / NP_j, \text{ sendo } NP = \sum f_j N_{ji}$$

Onde:

$VA_j$  = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado  $i$ ;

$F_j$  = Total de fundos do Fundo do estado  $i$ , sem a complementação da União;

$NP_j$  = Número de matrículas do estado  $i$ , ponderadas pelos valores definidos para este fim;

$f_j$  = Fator de diferenciação aplicável ao seguimento da educação básica;

$N_{ji}$  = Número de alunos no segmento da educação básica  $j$  do estado  $i$ .

O *per capita* para cada segmento, entre os demais da educação básica, é calculado pela multiplicação desse valor para as séries iniciais do ensino fundamental urbano ( $VA_i$ ) pelo fator de diferenciação correspondente a cada segmento específico, na forma a seguir:

$$VA_{ji} = VA_j f_j$$

Onde:

$VA_{ji}$  = Valor por aluno ano para o seguimento da educação básica  $j$  no estado  $i$ ;

$VA_j$  = Valor por aluno ano das séries iniciais do ensino fundamental urbano, no estado  $i$ ;

$f_j$  = Fator de diferenciação aplicável ao segmento da educação básica  $j$ .

Caso o valor por aluno anual seja inferior ao mínimo nacional por aluno/ano vigente, torna-se necessária a garantia de recursos federais a título de complementação ao Fundo no âmbito do estado. Essa complementação ocorre, portanto, com o objetivo de assegurar o valor

mínimo estabelecido. Dessa forma, haverá complementação da União apenas para estados cujo *per capita* esteja abaixo do mínimo nacional. Após estimado o valor da complementação é realizado um novo cálculo estimado do valor anual por aluno por estado.

São considerados no cálculo do valor mínimo nacional as seguintes variáveis do Fundo:

- i) o total geral da receita prevista para o Fundo no exercício (contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios);
- ii) número de alunos matriculados, por segmentos da educação básica considerados;
- iii) fatores de diferenciação do valor por aluno/ano;
- iii) valor da complementação da União para o exercício (depois de deduzida parcela de até 10% direcionada à melhoria da qualidade da educação básica, caso seja estabelecida para o exercício)

O valor financeiro por ente governamental é encontrado multiplicando-se o coeficiente de distribuição de recursos do respectivo estado ou município pelo montante total de recursos do Fundo no âmbito do estado (inclusive da complementação da União, se for o caso), da seguinte forma, conforme MEC (2008):

$$F_{nj} = CD_{nj} F^*_j$$

Onde:

$F_{nj}$  = Receita do Fundo para o ente governamental  $n$ , localizado no estado  $i$ ;

$CD_{nj}$  = Coeficiente de distribuição de recursos do ente governamental  $n$ , localizado no estado  $i$ ;

$F^*_j$  = Total de recursos do Fundo no estado  $i$ , com a complementação da União.

## APÊNDICE B – Comparações principais entre Fundef e Fundeb

<b>Parâmetro</b>	<b>Fundef</b>	<b>Fundeb</b>
Vigência	De 10 anos (até 2006)	De 14 anos (até 2020)
Alcance	Apenas o ensino fundamental	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio.
Fontes de recursos que compõem o Fundo	- 15% de contribuição de estados, Distrito Federal e municípios de: FPE, FPM, ICMS, IPIexp e Desoneração do ICMS (LC 87/96); - Complementação da União, de acordo com o valor anual por aluno, fixado para cada exercício.	- Contribuição de estados, DF e municípios, de: ◦ 16,66 % em 2007; 18,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre: FPE, FPM, ICMS, IPIexp e Desoneração do ICMS (LC 87/96) e; ◦ 6,66 % no 1º em 2007; 13,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009, sobre: ITCMD, IPVA, ITR. - Complementação da União, de acordo com o valor anual por aluno, fixado para cada exercício, com diferenciações.
Complementação da União ao Fundo	- Variável, de acordo com portarias do MEC. - Não há definição, na Constituição, de parâmetro que assegure o montante de recursos da União para o Fundo.	- Considera as estimativas determinadas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade – CIFEBQ. - A complementação da União será de, no mínimo: 2,0 bilhões de reais em 2007; 3,0 bilhões de reais em 2008; 4,5 bilhões de reais em 2009; e 10% do valor total dos recursos, a partir de 2010 (art. 31, § 3º). Esses valores devem corrigidos, anualmente, pela variação acumulada do INPC/IBGE.
Distribuição dos recursos	Com base no nº de alunos do ensino fundamental regular e especial, de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior.	Com base no nº de alunos da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), de acordo com dados do Censo Escolar do ano anterior, observada a seguinte escala de inclusão nos gastos: ◦ Alunos do ensino fundamental regular e especial: 100% a partir de 2007; ◦ Alunos da educação infantil, ensino médio e EJA: 33,33% em 2007; 66,66% em 2008 e 100% a partir de 2009.
Utilização dos recursos	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais do magistério; - O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público.	- Mínimo de 60% para remuneração dos profissionais da educação básica; - O restante dos recursos em outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.
Valor Mínimo Nacional por aluno/ano	Fixado pelo MEC, anualmente, com as seguintes diferenciações: ◦ Até 2004: 1ª a 4ª série, 5ª a 8ª série e educação especial; ◦ A partir de 2005: 1ª a 4ª série (urbana e rural); 5ª a 8ª série (urbana e rural) e educação especial.	- Fixado anualmente pela CIFEBQ, com diferenciações previstas para: creche; pré-escola; 1ª a 4ª série (urbana e rural); 5ª a 8ª série (urbana e rural); ensino médio (urbano e rural); ensino médio profissionalizante; EJA; educação especial e educação indígena e quilombola.

Fonte: Emenda Constitucional nº 56/ 2007 e Lei nº 11.494/2007. Elaboração própria.

**APÊNDICE C – Valor absoluto e relativo da representatividade dos municípios no banco de dados, por estado**

<b>Estado</b>	<b>Sigla</b>	<b>Municípios</b>	<b>Municípios da base de dados</b>	<b>%</b>
Acre	AC	22	21	95,45%
Alagoas	AL	102	97	95,10%
Amapá	AP	16	14	87,50%
Amazonas	AM	62	59	95,16%
Bahia	BA	417	412	98,80%
Ceará	CE	184	184	100,00%
Espírito Santo	ES	78	78	100,00%
Goiás	GO	246	242	98,37%
Maranhão	MA	217	207	95,39%
Mato Grosso	MT	141	139	98,58%
Mato Grosso do Sul	MS	79	77	97,47%
Minas Gerais	MG	853	845	99,06%
Pará	PA	144	127	88,19%
Paraíba	PB	223	221	99,10%
Paraná	PR	399	398	99,75%
Pernambuco	PE	185	183	98,92%
Piauí	PI	224	218	97,32%
Rio de Janeiro	RJ	92	92	100,00%
Rio Grande do Norte	RN	167	155	92,81%
Rio Grande do Sul	RS	497	491	98,79%
Rondônia	RO	52	52	100,00%
Roraima	RR	15	12	80,00%
Santa Catarina	SC	295	295	100,00%
São Paulo	SP	645	640	99,22%
Sergipe	SE	75	75	100,00%
Tocantins	TO	139	139	100,00%
<b>Brasil</b>	<b>BR</b>	<b>5.569</b>	<b>5.473</b>	<b>98,28%</b>

Fonte: SIOPE, 2015.

Nota: Exclui-se o Distrito Federal, por possuir característica diferenciada no federalismo e por possuir somente um município – Brasília.

**ANEXO A – Políticas do governo federal para as áreas de educação, saúde, assistência social pós CF-88 (1995 a 2015)**

Área Social	Políticas elaboradas
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996);</li> <li>• Fundos redistributivos para financiamento da educação básica:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef (Lei nº 9.424/1996)</li> <li>- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (Lei nº 11.494/2007)</li> </ul> </li> <li>• Programas do governo federal:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)</li> <li>- Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE)</li> <li>- Programa Nacional de Saúde Escolar (PNSE)</li> <li>- Programa Nacional de Material Escolar (PNME).</li> </ul> </li> <li>• Planos Nacionais de Educação (PNE):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- PNE (2001-2011) – Lei nº 10.172/2001</li> <li>- PNE (2014-2024) – Lei nº 13.005/2014.</li> </ul> </li> </ul>
Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentações do Sistema Único de Saúde (SUS):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90</li> <li>- Normas Operacionais Básicas (NOB-SUS).</li> </ul> </li> <li>• Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (Faec), 1999;</li> <li>• Norma Operacional da Assistência à Saúde (Noas), 2002;</li> <li>• Emenda Constitucional nº 29/2000: recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.</li> <li>• Programas do governo federal:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Saúde da Família (PSF)</li> <li>- Programa de Medicamentos Genéricos</li> <li>- Programa Farmácia Popular.</li> </ul> </li> </ul>
Assistência Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (Lei nº 8.742/1993);</li> <li>• Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), 1996;</li> <li>• Regulamentações do Sistema Único de Assistência Social (Suas):               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Normas Operacionais Básicas (NOB-Suas)</li> <li>- Lei nº 12.435/2011.</li> </ul> </li> <li>• Programas de renda mínima, que transformaram no Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004).</li> </ul>

Fonte: Barrera e Roarelli, 1995 (apud RIBEIRO, 2013, p. 155), adaptado e atualizado pela autora.

## ANEXO B - Fatores de ponderação para distribuição do Fundeb (2015)

<b>Modalidade</b>	<b>Ponderação</b>
Creche em tempo integral pública	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Creche em tempo integral conveniada	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
Pré-escola em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Creche em tempo parcial pública	1,00 (um inteiro)
Creche em tempo parcial conveniada	0,80 (oitenta centésimos)
Pré-escola em tempo parcial	1,00 (um inteiro)
Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00 (um inteiro)
Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15 (um inteiro e quinze centésimos)
Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10 (um inteiro e dez centésimos)
Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Ensino fundamental em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino médio urbano	1,25 (um inteiro e vinte e cinco centésimos)
Ensino médio no campo	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino médio em tempo integral	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Ensino médio integrado à educação profissional	1,30 (um inteiro e trinta centésimos)
Educação especial	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação indígena e quilombola	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)
Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80 (oitenta centésimos)
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20 (um inteiro e vinte centésimos)

Fonte: Resolução MEC nº 01, de 24 de julho de 2014.



## **ANEXO C – Composição e Atribuições do CIFEBO (Lei nº 11.494/2007)**

### **Seção II**

#### **Da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade**

Art. 12. Fica instituída, no âmbito do Ministério da Educação, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, com a seguinte composição:

I - 1 (um) representante do Ministério da Educação;

II - 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED;

III - 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME.

§ 1º As deliberações da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade serão registradas em ata circunstanciada, lavrada conforme seu regimento interno.

§ 2º As deliberações relativas à especificação das ponderações serão baixadas em resolução publicada no Diário Oficial da União até o dia 31 de julho de cada exercício, para vigência no exercício seguinte.

§ 3º A participação na Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade é função não remunerada de relevante interesse público, e seus membros, quando convocados, farão jus a transporte e diárias.

Art. 13. No exercício de suas atribuições, compete à Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade:

I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e

modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;

II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;

III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;

IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;

V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.

VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º, de acordo com o número de matrículas efetivadas. (Incluído pela Lei nº 12.695, de 2012)

§ 1º Serão adotados como base para a decisão da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade os dados do censo escolar anual mais atualizado realizado pelo Inep.

§ 2º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade exercerá suas competências em observância às garantias estabelecidas nos incisos I, II, III e IV do caput do art. 208 da Constituição Federal e às metas de universalização da educação básica estabelecidas no plano nacional de educação.

Art. 14. As despesas da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas ao Ministério da Educação.