

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

Beatriz de Paula Silva Ribas

**O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO ESTADO
DO PIAUÍ:
o desafio da equidade intermunicipal**

BELO HORIZONTE

2023

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

Beatriz de Paula Silva Ribas

**O FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO NO ESTADO
DO PIAUÍ:
o desafio da equidade intermunicipal**

Tese de Doutorado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Márcia
Miranda Soares.

BELO HORIZONTE
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

320	Ribas, Beatriz.
R482f	O financiamento do ensino fundamental público no
2023	Estado do Piauí [manuscrito] : o desafio da equidade intermunicipal / Beatriz de Paula Silva Ribas. - 2023. 203 f. Orientadora: Márcia Miranda Soares.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Inclui bibliografia.
	1. Ciência política – Teses. 2. Educação - Financiamento - Teses. 3. Ensino fundamenta – Teses. 4. Federalismo – Teses. 4. Federalismo - Teses. I. Soares, Márcia Miranda. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



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

ATA 01ª/2023 DA DEFESA DE TESE DA ALUNA BEATRIZ DE PAULA SILVA RIBAS

Realizou-se, no dia 06 de fevereiro de 2023, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da tese, intitulada “O financiamento do ensino fundamental público no estado do Piauí: o desafio da equidade intermunicipal”, elaborada e apresentada por BEATRIZ DE PAULA SILVA RIBAS, número de registro 2017699050, graduada no curso de LETRAS. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Márcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. Cleber de Deus Pereira da Silva (UFPI), Profa. Monique de Menezes Urra (UFPI), Profa. Telma Maria Gonçalves Menicucci (DCP/UFMG), Profa. Geralda Luiza de Miranda (DCP/UFMG). A comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 06 de fevereiro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Cleber de Deus Pereira da Silva, Usuário Externo**, em 06/02/2023, às 16:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Geralda Luiza de Miranda, Professora do Magistério Superior**, em 06/02/2023, às 17:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Monique de Menezes, Usuária Externa**, em 06/02/2023, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Telma Maria Goncalves Menicucci, Professora do Magistério Superior**, em 06/02/2023, às 17:12, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Professora do Magistério Superior**, em 06/02/2023, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1981421** e o código CRC **C21E2ECF**.

DEDICATÓRIA

Para Vicente, meu filho, e Ranieri, meu esposo, que todos os dias preenchem minha vida de alegria e do amor mais pleno que eu poderia receber. Afinal, — que pode uma criatura senão,/entre criaturas amar?/ Sempre, e até de olhos vidrados, amar?

AGRADECIMENTOS

Das Letras à Ciência Política, uma das jornadas mais intensas e desafiadoras que decidi trilhar. Lembro-me, como se fosse hoje, da emoção que senti ao entrar na Universidade Federal de Minas Gerais como aluna da instituição. Cheguei em Minas, sozinha, sem saber exatamente o que esta experiência me traria. Ali, aproveitei cada oportunidade que surgia, desde as disciplinas até os projetos ou grupos de pesquisa. Mas a vida nos coloca algumas peças. Foram idas, vindas, licença, afastamento até chegar aqui. Mas cheguei.

E, se concluo esta importante fase na minha trajetória acadêmica, o faço porque contei com Deus, excelentes mestres, amigos e com minha família.

À minha orientadora, Márcia Miranda Soares, serei eternamente grata. Primeiramente, por ter aceitado me orientar e por todo conhecimento repassado a mim ao longo deste período. A sua competência e seu compromisso com a qualidade acadêmica são inquestionáveis. Também não posso deixar de agradecer o seu acolhimento, incentivo, diálogo e, principalmente, sua paciência ao longo desses anos. Para além da formalidade do doutorado, minha orientadora me passou a confiança e a tranquilidade que eu precisava em muitos momentos difíceis que enfrentei. Juntas participamos da *Pesquisa Burocracias Estaduais No Brasil: a Implementação do Programa Reinventando o Ensino Médio (REM) Em Minas Gerais (2012 a 2015)*, um projeto enriquecedor realizado em parceria com a *University of Pittsburgh*, coordenado pelo cientista político Barry Ames. Serei grata por tudo, por cada leitura, ensinamento, correção, projetos de pesquisa, inclusive por ter me apresentado fígado com jiló, um dos pratos tradicionais de Minas. São boas lembranças que tenho sempre comigo e que tornaram minha estadia muito mais leve.

Estendo meus agradecimentos a todos os professores do Departamento de Ciência Política da UFMG, que foram imprescindíveis para minha formação, em especial, ao professor Felipe Nunes. Dele, recebi o convite para ser bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e ser pesquisadora no projeto *Media Bias*. Uma experiência, além de engrandecedora, me mostrou um leque de possibilidades profissionais.

Aos colegas do Núcleo de Estudos em Gestão e Políticas Públicas (PUBLICUS), agradeço a acolhida e a todos os conhecimentos trocados.

Obrigada ainda aos meus colegas de turma, por toda parceria e todos os conhecimentos compartilhados ao longo do curso durante as aulas, atividades e leituras dos projetos.

Meus agradecimentos às amigas que Belo Horizonte me apresentou e que foram minha família enquanto lá estive. Em especial, Bárbara Salatiel, Rayanne Sales, Jéssica Mara e Augusta Teixeira, Ana Luiza Baldiotti, Thaís Cecília e a Geisiane Oliveira.

Agradeço ao Secretário do Programa, Alessandro Magno, por toda prestatividade e gentileza quando dele eu precisei.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo financiamento da minha bolsa de pós-graduação.

Meus agradecimentos, à minha mãe Lucilene, meu pai Antônio, minha irmã Bruna, meu irmão Breno e meu sobrinho David, por todo amor, incentivo e por tudo que fazem por mim. Obrigada por me amarem tanto.

Ao meu esposo, Ranieri Ribas, que me apoia incondicionalmente em minhas decisões, que se alegra com cada conquista minha e que não me deixa desanimar por nada. Acredita em mim, mais do que eu mesma em muitas circunstâncias. Obrigada pelo amor, carinho e cuidado. Ele me apresentou a Ciência Política e sempre me fez acreditar que este momento chegaria.

E, ao final de tudo, nasceu o Vicente, que veio tornar nosso lar completo. Ser a sua mãe me curou de mim mesma, do meu egoísmo, me mostrou uma entrega apaixonada, uma bendita loucura, uma alegria que preenche.

Gratidão.

RESUMO

Esta tese investiga o nível de desigualdade no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios do Piauí, os fatores que explicam estas desigualdades e as consequências sobre a remuneração docente e a infraestrutura escolar da rede municipal de ensino. Tem por base o período pós adoção do Fundeb, mais especificamente, de 2008 a 2018. Metodologicamente, o trabalho combina estatística descritiva e inferencial para apresentar e analisar dados sobre receitas, despesas e indicadores de infraestrutura. Os resultados apontam que, mesmo com os avanços proporcionados pelo Fundeb, ainda persistem desigualdades no financiamento da educação. As causas dessas desigualdades, medida pelo gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental, estão nas diferenças municipais de receitas próprias, das cotas-parte do FPM, das cotas parte do ICMS, além da priorização dada as despesas com ensino fundamental nos gastos totais com educação. Os dados mostram ainda que o Fundeb tem um efeito equalizador das desigualdades. Em relação às consequências dessas desigualdades, em razão da insignificância estatística, não foi possível confirmar que tais desigualdades influenciam a remuneração docente ou a infraestrutura escolar. Todavia, verificamos uma tendência de municípios de médio e grande porte pagarem salários melhores do que municípios de pequeno porte. Constatou-se ainda que a maior parte da rede escolar municipal do Piauí possui uma infraestrutura considerada precária ou deficitária. A conclusão da tese é que houve uma evolução positiva na correção das desigualdades financeiras no financiamento do ensino fundamental a partir do Fundeb. Contudo, persistem desigualdades intermunicipais decorrentes de disponibilidade de receitas e prioridades dos gestores. Os resultados mostraram um cenário de heterogeneidade intermunicipal em relação ao pagamento dos professores e de um contexto escolar discrepante e carente de investimentos em infraestrutura.

Palavras-chave: Federalismo. Federalismo Fiscal. Financiamento da educação. Ensino Fundamental. Piauí.

ABSTRACT

This thesis investigates the level of inequality in the financing of public elementary education among the municipalities of Piauí, the factors that explain these inequalities and the consequences on teacher remuneration and the school infrastructure of the municipal education network. It is based on the post-Fundeb adoption period, more specifically, from 2008 to 2018. Methodologically, the work combines descriptive and inferential statistics to present and analyze data on revenues, expenses and infrastructure indicators. The results indicate that, even with the advances provided by Fundeb, inequalities in education financing still persist. The causes of these inequalities, measured by *per capita* spending per elementary school student, lie in municipal differences in own revenues, resources from Fundeb, FPM quotas, ICMS quotas, in addition to the prioritization given to expenses with primary education in total education expenditures. Regarding the consequences of these inequalities, due to their statistical insignificance, it was not possible to confirm that such inequalities influence teacher remuneration or school infrastructure. However, we found a tendency for medium and large municipalities to pay better wages than small municipalities. It was also found that most of the municipal school network in Piauí has an infrastructure considered precarious or deficient. The conclusion of the thesis is that there was a positive evolution in the correction of financial inequalities in the funding of fundamental education from Fundeb. However, inter-municipal inequalities persist due to the availability of revenue and managers' priorities. The results showed a scenario of inter-municipal heterogeneity in relation to teacher payments and a discrepant school context lacking investments in infrastructure.

Keywords: Federalism. Fiscal Federalism. Education funding. Elementary School. Piauí.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Matrículas do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais, por região (1995 e 2006).....	67
Tabela 2: Distribuição das matrículas do ensino fundamental na Região Nordeste por rede de ensino e estados (1995 e 2006)	69
Tabela 3: Comparativo da composição do Fundef e Fundeb	72
Tabela 4: Evolução das matrículas da educação básica nas grandes regiões brasileiras por rede de ensino (2007 a 2018)	76
Tabela 5: Distribuição das matrículas do ensino fundamental nas grandes regiões brasileiras por rede de ensino (2007 a 2018).....	78
Tabela 6: Distribuição das matrículas do ensino fundamental por estados da Região Nordeste por rede de ensino e estado (2007 e 2018).....	79
Tabela 7: Repasse da complementação da União aos estados via Fundeb em 2018.....	80
Tabela 8: Reajuste anual do piso salarial dos professores.....	84
Tabela 9: Programas desenvolvidos entre o início da década de 70 a meados da década de 80	96
Tabela 10: Distribuição das matrículas no ensino fundamental no Piauí, por rede de ensino, em valor percentual (1995 a 2006).....	98
Tabela 11: Comparativo das matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, por rede de ensino, em valor percentual (2007 a 2018)	101
Tabela 12: Correspondência entre idade-série no ensino fundamental	108
Tabela 13: Média de distorção idade - série por aluno do ensino fundamental da rede pública do Piauí, Nordeste e Brasil (por séries, em 2018)	110
Tabela 14: Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Piauí, Nordeste e Brasil	114
Tabela 15: Evolução do Ideb dos Anos Iniciais por dependência administrativa.....	116
Tabela 16: Evolução do Ideb dos Anos Finais por dependência administrativa (2007-2009).....	116
Tabela 17: IDEB 2021 do ensino fundamental no Brasil, Nordeste e Piauí	120

Tabela 18: Resumo descritivo geral do gasto per capita por aluno em R\$ (2008-2018)	137
Tabela 19: Resumo descritivo do gasto per capita por aluno/ano em R\$ (2008-2018)	138
Tabela 20: Maiores gastos municipais per capita por aluno do ensino fundamental e receita própria per capita, por ano e em reais	139
Tabela 21: Evolução do gasto per capita por aluno do ensino fundamental e a receita per capita em Teresina, por ano e em reais	141
Tabela 22: Comparação entre os menores gastos per capita por aluno do ensino fundamental e receita per capita, por ano e em reais	142
Tabela 23: Resumo descritivo das variáveis de receita e despesa per capita (2008-2018)	148
Tabela 24: Resumo descritivo da receita própria per capita em R\$ (2008-2018)	149
Tabela 25: Receita própria per capita de Teresina (2008-2018)	151
Tabela 26: Resumo descritivo da receita municipal via Fundeb per capita R\$	153
Tabela 27: Resumo descritivo da receita do Fundeb per capita de Teresina, em R\$ (2008-2018)	155
Tabela 28: Resumo descritivo da cota FPM per capita, em R\$ (2008-2018)	157
Tabela 29: Resumo descritivo da cota FPM per capita de Teresina, em R\$ (2008-2018)	159
Tabela 30: Resumo descritivo da cota FPM per capita de Teresina, em R\$ (2008-2018)	160
Tabela 31: Resumo descritivo da cota ICMS per capita de Teresina, em R\$	162
Tabela 32: Resumo descritivo das despesas com ensino fundamental em relação à educação básica, em %	164
Tabela 33: Resumo descritivo dos municípios com as maiores despesas com ensino fundamental em relação à educação básica, em % (2008-2018)	165
Tabela 34: Análise de regressão multivariada entre as variáveis	169
Tabela 35: Teste de confiança	170
Tabela 36: Padronização dos coeficientes	171

Tabela 37: Shapiro-Wilk - Teste de Normalidade.....	171
Tabela 38: Outliers dos resíduos	172
Tabela 39: Análise descritiva geral da remuneração docente	175
Tabela 40: Dez municípios com a maior remuneração docente (2018)	177
Tabela 41: Dez municípios com a menor remuneração docente (2018)	177
Tabela 42: Análise descritiva geral da infraestrutura	178
Tabela 43: Dez municípios com melhor infraestrutura escolar (2018)	179
Tabela 44: Dez municípios com pior infraestrutura escolar (2018)	180
Tabela 45: Efeito do gasto por aluno sobre a infraestrutura escolar	181
Tabela 46: Efeito do gasto por aluno sobre a remuneração docente	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Divisão de competências tributárias na Constituição Federal de 1988	39
Quadro 2: Competência tributária constitucional para instituição de impostos	41
Quadro 3: Principais mudanças legislativas que marcaram o processo de recentralização fiscal da União entre 1990 e 2000	42
Quadro 4: Comparação da vinculação de recursos para a educação pelas unidades federativas nas Constituições	59
Quadro 5: Resumo das variáveis, operacionalização e fonte da Questão 3	135

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Carga tributária total no Brasil em relação ao PIB (1996 - 2018)	44
Gráfico 2: Carga tributária por esfera de governo em relação ao PIB (2008 - 2018)	45
Gráfico 3: Receitas disponíveis por nível de governo - % do PIB (2003-2017).....	49
Gráfico 4: Matrículas nas etapas da educação básica, por rede pública de ensino	75
Gráfico 5: Distribuição das matrículas no ensino fundamental no Piauí, por rede de ensino, em valores totais (1995 a 2006)	98
Gráfico 6: Distribuição das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, por rede de ensino (2007 a 2018)	100
Gráfico 7: Distribuição das matrículas nos anos finais do ensino fundamental, por rede de ensino (2007 a 2018)	101
Gráfico 8: Evolução das escolas com ensino fundamental no Piauí, por rede de ensino (1995 a 2006).....	103
Gráfico 9: Evolução das escolas com ensino fundamental nos anos iniciais, por rede de ensino (2007 a 2018)	104
Gráfico 10: Evolução das escolas com ensino fundamental nos anos finais, por rede de ensino (2007 a 2018)	105
Gráfico 11: Média de aluno por turma das redes de ensino fundamental do Piauí nos anos iniciais, por rede de ensino (2008-2018).....	107
Gráfico 12: Média de aluno por turma das redes de ensino fundamental do Piauí nos anos finais, por rede de ensino (2008-2018)	107
Gráfico 13: Taxa de distorção idade - série por aluno do ensino fundamental da rede pública do Piauí (2008 - 2018)	109
Gráfico 14: Taxa de transição no Ensino Fundamental Público do Piauí nos anos iniciais (2007-2018).....	111
Gráfico 15: Taxa de transição no Ensino Fundamental Público do Piauí nos anos finais (2007-2018)	112
Gráfico 16: Taxa de transição no Ensino Fundamental Privado nos anos iniciais.....	113
Gráfico 17: Taxa de transição no Ensino Fundamental Privado nos anos finais (2007-2018).....	113

Gráfico 18: Desempenho geral do Ideb nos anos iniciais da rede pública por estados brasileiros em 2021.....	118
Gráfico 19: Desempenho geral do Ideb nos anos finais da rede pública por estados brasileiros em 2021.....	119
Gráfico 20: Boxplot do gasto per capita por aluno do ensino fundamental (2008-2018)	144
Gráfico 21: Índice de GINI para gasto per capita por aluno do ensino fundamental nos municípios brasileiros, por grande região.....	145
Gráfico 22: Índice GINI do gasto per capita por aluno dos municípios do Piauí	147
Gráfico 23: Boxplot da receita própria per capita por aluno dos municípios.....	152
Gráfico 24: Índice GINI da receita própria per capita dos municípios piauienses	152
Gráfico 25: Boxplot da receita Fundeb per capita por aluno dos municípios (2008-2018).....	156
Gráfico 26: Boxplot da cota FPM per capita por aluno dos municípios (2008-2018) .	159
Gráfico 27: Índice GINI da cota FPM per capita dos municípios piauienses (2008-2018)	160
Gráfico 28: Boxplot da cota ICMS per capita por aluno dos municípios (2008-2018)	163
Gráfico 29: Índice GINI da cota ICMS per capita dos municípios piauienses	164
Gráfico 30: Boxplot do percentual das despesas com o ensino fundamental (2008-2018)	167
Gráfico 31: Diagrama de autocorrelação entre as variáveis do modelo	168
Gráfico 32: Q-Q Plot Normal	172
Gráfico 33: Boxplot da remuneração docente por tamanho da população (2008-2018)	176
Gráfico 34: Boxplot da infraestrutura escola por tamanho da população (2008-2018)	179

LISTA DE SIGLAS

BM	Banco Mundial
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação
CF/1988	Constituição Federal de 1988
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
CSLLPJ	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica
CIDE	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico
DRU	Desvinculação da Receita da União
FPEX	Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FSE	Fundo Social de Emergência
IR	Imposto de Renda
ITCMD	Imposto De Transmissão Causa Mortis e Doação
IPVA	Imposto sobre A Propriedade De Motores Automotores
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IOF	Imposto Sobre Operações Financeiras, para Empréstimos, Ações e Demais Ações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre propriedade territorial urbana
TBI	Imposto sobre serviços, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
IFI	Instituição Fiscal Independente

INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
STN	Tesouro Nacional
TC	Transferências Constitucionais
Tigs	Transferências Intergovernamentais
TL	Transferências Legais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 - FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	26
1.1 Definição, origem e características institucionais do federalismo	27
1.2 Federalismo fiscal, desigualdades territoriais e políticas sociais	32
1.3 Federalismo fiscal brasileiro e políticas sociais a partir da Constituição de 1988	37
1.3.1 Divisão de competências tributárias	39
1.3.2 A recentralização da autoridade fiscal da União	42
1.3.3 As transferências intergovernamentais de receitas públicas	46
1.4 Federalismo fiscal e políticas sociais no Brasil	50
 CAPÍTULO 2 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL.....	55
2.1 O financiamento da educação básica na Constituição de 1988	56
2.2 Fundef: contexto de formulação da proposta e lógica operacional	61
2.3 A execução prática do Fundef no processo de municipalização do ensino	65
2.4 Fundeb: contexto de formulação da proposta e lógica operacional	70
2.5 A execução do Fundeb no processo de municipalização do ensino	74
2.6 A remuneração docente e a infraestrutura escolar na perspectiva do financiamento da educação.....	82
2.7 Síntese sobre o financiamento da educação básica vis-à-vis a lógica das políticas de fundos	89
 CAPÍTULO 3 - O ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO PIAUÍ.....	91
3.1 A municipalização do ensino fundamental no Piauí anterior às políticas de fundos	92
3.2 O ensino fundamental no Piauí após a implementação do Fundef e Fundeb.	97
3.3 Síntese sobre o ensino fundamental no Piauí	121
 CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA	124
4.1 Hipóteses	124
4.2 Desenho de pesquisa.....	128
4.3 Amostra, fontes e coleta de dados	129
4.4 Variáveis e operacionalização	131

CAPÍTULO 5 - APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	137
5.1 Nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses (2008-2018).....	137
5.2 Causas das desigualdades intermunicipais no financiamento do ensino fundamental	147
5.3 Consequências das desigualdades no financiamento do ensino fundamental para a remuneração e infraestrutura escolar.....	175
CONCLUSÃO.....	183
REFERÊNCIAS	188
APÊNDICE 1 - LISTA DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES	200

INTRODUÇÃO

A tese que ora apresentamos propõe-se investigar as desigualdades de financiamento do ensino fundamental entre os municípios do estado do Piauí, precisamente após a implementação do Fundeb (2007-2018). Portanto, trata-se de um trabalho situado no campo de estudos sobre federalismo fiscal e políticas sociais. Além de examinarmos as desigualdades intermunicipais existentes, pretendemos identificar os fatores que as explicam. Teriam tais desigualdades consequências para o funcionamento da rede municipal de ensino, no que se refere à remuneração docente ou à infraestrutura escolar?

Como sabemos, a Constituição de 1988 reorganizou as relações federativas, descentralizando competências aos estados e municípios, que, por sua vez, passaram a desempenhar funções relevantes no que se refere à provisão de políticas públicas. Como resultado desta reorganização, a União tornou-se responsável pelo sistema federal de ensino, assim como os Estados ficaram responsáveis pelos Ensinos Fundamental e Médio e os Municípios foram incumbidos prioritariamente de financiar o Ensino Fundamental e a Educação Infantil (BRASIL, 1988). Desde então, as três unidades federativas passaram a organizar seus respectivos sistemas de ensino por meio de um regime de colaboração. Apesar desta divisão de competências no que diz respeito à organização da política de educação, a garantia do direito só pode se materializar se houver recursos financeiros para tal. Neste sentido, cabe à União aplicar o mínimo de 18% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Os estados, o Distrito Federal e os municípios devem destinar e aplicar, no mínimo, 25% dos seus tributos, incluindo aqueles oriundos de transferências de impostos (BRASIL, 1988).

A despeito da essencialidade da vinculação das receitas, a histórica desigualdade socioeconômica entre os entes federados apresenta-se como um obstáculo para o financiamento da educação, bem como para a universalização e melhoria dos indicadores educacionais. Assim, diante de um cenário de desequilíbrios fiscais que marcam a federação brasileira, a correção destas assimetrias se impõe como um dos principais desafios político-administrativos da Nova República. Muitos estudos têm se voltado para o problema do financiamento da educação atentando-se às características do regime de colaboração entre as unidades federadas. A conclusão comum a que chegam os investigadores é de que é necessário equilibrar a capacidade de arrecadação de receitas

dos entes federados com as respectivas competências de gasto que lhes são constitucionalmente impostas (ABRUCIO, 2006; ARAUJO, 2013; FARENZENA, 2014; SOARES e MELO, 2016 CAVALCANTI, 2017).

Nessa lógica, a relação entre federalismo fiscal e políticas sociais tem sido amplamente debatida na academia brasileira, especialmente em trabalhos da área de Ciência Política. Autores como Abrucio (2005, 2007), Souza (2005), Arretche (2005, 2007, 2012), Soares (2012, 2016), dentre outros, concentram-se em compreender os efeitos da descentralização das políticas sociais sobre as desigualdades socioeconômicas e fiscais das unidades federativas. Também os trabalhos sobre o financiamento da educação têm ganho cada vez mais espaço no debate público, sobretudo os estudos de Mendes (2001), Araújo (2005), Cury (2007, 2008), Martins (2008, 2009) e Pinto (2007, 2012, 2015). Tal viés de investigação tem se concentrado, sobretudo, na análise das políticas de redistribuição de recursos e os seus efeitos sobre a educação. É neste campo de estudos que esta pesquisa está inserida.

Em geral, a literatura aponta que a estrutura de financiamento da educação básica e a indisponibilidade financeira, especialmente nas regiões mais pobres do Brasil, estimulam as desigualdades educacionais no que diz respeito à oferta de matrículas, acesso ao ensino público e desempenho escolar dos alunos (CAVALCANTI, 2016). Visando minimizar ou reverter este quadro, foram então promovidas mudanças na estrutura de financiamento da educação básica a fim de garantir maior equidade na distribuição dos recursos entre as redes de ensino estaduais e municipais. As principais políticas implementadas com esta finalidade foram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). O Fundef vigeu de 1998 a 2006 e estabeleceu a subvinculação de 15% dos 25% dos recursos já vinculados constitucionalmente para o ensino fundamental. O Fundeb foi instituído em 2007 e vigorou até o final de 2020, quando foi aprovado o Novo Fundeb. Assim, dos 25%, o percentual subvinculado ao novo fundo passou a ser de 20%, considerando-se novos impostos e tendo a sua cobertura ampliada para toda a educação básica. Ambas as políticas foram os principais mecanismos para diminuir as desigualdades no financiamento da educação entre os entes federados (CAVALCANTI, 2016). A distribuição dos recursos passou a ser realizada com base no número de alunos da educação básica informado no Censo Escolar do ano anterior, sendo computados os estudantes matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária.

Estas mudanças no modelo de financiamento da educação induziram, consequentemente, o processo de municipalização do Ensino Fundamental, sobretudo após a implantação do Fundef, em 1995. Tal processo se constituiu tanto de novas matrículas quanto de transferências de matrículas existentes das escolas estaduais para as escolas municipais. Atualmente, a maioria das matrículas do ensino fundamental pertencem à rede pública municipal. É nesse contexto — no qual a receita líquida de impostas municipais é inferior à receita líquida dos estados — que as transferências intergovernamentais tornaram-se imprescindíveis para reduzir as inequidades do financiamento da educação e, consequentemente, da oferta, manutenção e ampliação dos serviços educacionais.

Diante deste cenário, faremos aqui uma contribuição eminentemente empírica: realizaremos um estudo aprofundado sobre as desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses sob a perspectiva da equidade fiscal entre 2008 e 2018, período de vigência do Fundeb. O Nordeste possui a maior rede municipal do país. Segundo o INEP, em 2018, por exemplo, os estados da região já atendiam a 5.829.807 alunos no ensino fundamental, ou seja, 89% das matrículas totais, já que a rede estadual atendia então a 736.938 alunos. A segunda maior rede municipal da região está no Piauí. As escolas municipais piauienses totalizam 91% das matrículas do ensino fundamental, se comparadas às escolas públicas estaduais. São municípios pertencentes a um dos mais pobres estados da federação brasileira, detentor de um dos menores PIB *per capita* do país (26ª colocação no ranking), ficando à frente somente do Maranhão (que ocupa a 27ª posição), segundo dados do IBGE (2018). Além disso, o Piauí também é um dos estados que possui o menor gasto *per capita* por aluno/ano, dispondo, em média, de aproximadamente R\$ 3,6 mil por aluno/ano da educação básica. Uma situação bastante distinta em comparação a outros estados mais ricos, a exemplo de São Paulo e do Distrito Federal, que gastam R\$ 6,5 mil e R\$ 11,5 mil, respectivamente, por aluno/ano da educação básica (ANUÁRIO DA EDUCAÇÃO, 2019).

É notório que os estudos sobre financiamento confirmam que a política de fundos educacionais, tais como Fundef e Fundeb, foram essenciais para reduzir as desigualdades no financiamento da educação básica, ou seja, foram determinantes para a oferta e manutenção dos serviços (DAVIES, 2014). Apesar disso, um dos problemas essenciais da agenda de pesquisa ainda demanda investigação, qual seja: saber como as transferências intergovernamentais tem se refletido no âmbito da desigualdade fiscal intermunicipal, tendo em vista financiamento do ensino fundamental, em especial nas

regiões mais pobres do país, a exemplo dos estados do Nordeste. É neste ponto que incide a contribuição deste trabalho.

Portanto, considerando o contexto acima apresentado, esta pesquisa pretende responder três questões distintas, porém interligadas: 1) qual o nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses desde a implantação do Fundeb até a atualidade (2008-2018)? 2) que fatores explicam as desigualdades existentes? 3) quais são as consequências das desigualdades no financiamento do ensino fundamental público sobre a remuneração dos professores e sobre a infraestrutura escolar da rede municipal no estado do Piauí?

Estes questionamentos contemplam objetivos específicos que envolvem analisar: i) o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental; ii) a receita própria *per capita* dos municípios; iii) o volume de transferências recebidas do Fundeb *per capita*; iv) o volume de transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios *per capita*; v) o volume de transferências recebidas da cota-parte do ICMS *per capita*; vi) o percentual das despesas dos municípios com ensino fundamental em relação à despesa total com educação; vii) a média das remunerações dos professores do ensino fundamental da rede municipal; viii) a infraestrutura escolar da rede municipal.

Inicialmente, partiremos da hipótese de que, mesmo com a adoção do Fundeb, ainda persistem desigualdades intermunicipais no financiamento no ensino fundamental. Também levantamos a hipótese de que quanto maior forem os recursos resultantes da receita própria, do Fundo de Participação dos Municípios e da cota-parte do ICMS, maior tende a ser o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Além disso, quanto maior o volume de transferências recebido do Fundeb *per capita*, mais equitativo se torna o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Há ainda uma hipótese relacionada aos gastos com educação, qual seja: o percentual do gasto público com a educação fundamental aplicado pelos municípios é um dos fatores determinantes para ampliar as desigualdades no financiamento do ensino fundamental entre os municípios. Por fim, em relação às consequências da desigualdade no financiamento da educação, testaremos a hipótese de que quanto maior o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental, maior é a remuneração dos docentes e melhor é a infraestrutura da rede municipal.

A fim de responder a tantas questões e alcançar os objetivos elencados, a tese combina uma metodologia predominantemente quantitativa. Trata-se de uma pesquisa exploratória, descritiva e inferencial, na qual as unidades de análises serão os 224

municípios piauienses. O nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental será mensurado pelo gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental. Serão realizadas estatísticas descritivas e calcularemos o coeficiente de Gini para os gastos *per capita* por aluno dos municípios piauienses; tais gastos serão comparados ao gasto médio da rede estadual de ensino fundamental e ao gasto médio de todos os municípios brasileiros.

A aplicação de regressão multivariada será empregada para constatar se há ou não relação de causalidade entre as variáveis de estudo que possam estar associadas às desigualdades no financiamento do ensino fundamental entre os municípios. Neste caso, a variável dependente (VD) a ser testada será o *gasto per capita* por aluno do ensino fundamental. As variáveis independentes (VI) serão: i) a receita própria *per capita* dos municípios; ii) as transferências recebidas do Fundeb *per capita*; iii) as transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios *per capita*; iv) as transferências recebidas da cota-parte do ICMS *per capita* e; v) o percentual das despesas dos municípios com ensino fundamental em relação à despesa total com educação. O tamanho da população dos municípios será utilizado como variável de controle.

Analizadas tais relações causais, buscaremos averiguar se as desigualdades intermunicipais no financiamento do ensino fundamental têm implicações diretas para a remuneração dos professores e a infraestrutura escolar da rede municipal. Neste caso, a variável *gasto per capita* por aluno do ensino fundamental passará a ser variável independente (VI). Dois modelos de regressão linear serão aplicados. O primeiro modelo testará a relação entre a variável *gasto per capita* por aluno do ensino fundamental (VI) e a variável remuneração docente (VD). No segundo modelo, será testada a relação entre *gasto per capita* por aluno do ensino fundamental (VI) e a variável infraestrutura escolar (VD).

Os dados sobre as receitas e despesas dos municípios serão coletados em três fontes secundárias: Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) e dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Além desta introdução e da conclusão, a tese está organizada em cinco capítulos. No primeiro capítulo, apresentamos a definição conceitual do regime federalista e as suas principais características. Analisaremos o processo de descentralização territorial de autoridade nos casos em que tal poder é delegado a governos subnacionais. São quatro dimensões de delegação: política, administrativa, legislativa e fiscal. Discorreremos sobre

a relação existente entre federalismo fiscal, desigualdades territoriais e políticas sociais no contexto brasileiro. O objetivo é compreender, dentre outras coisas, como o desenho institucional do federalismo fiscal tem implicações na descentralização e no financiamento das políticas sociais, sobretudo da educação.

No segundo capítulo, descrevemos a estrutura de financiamento da educação básica a partir da Constituição Federal de 1988, concentrando-se na divisão de competências entre os entes federados na área da educação. A ideia é dar ênfase ao problema do financiamento. Também abordaremos o contexto de formulação das propostas das políticas de fundos educacionais: Fundef e Fundeb. Além disso, explicitaremos a lógica operacional desses fundos no que diz respeito à composição, distribuição e aplicação dos recursos para a educação pública. Mostraremos, ainda, o padrão de distribuição de matrículas da rede estadual e municipal de ensino durante e após a implantação do Fundef. Situiremos os dados em âmbito nacional, regional e local. Tal comparativo nos permitirá visualizar, minuciosamente, a evolução do processo de municipalização do ensino fundamental em todo país, com ênfase nos estados do Nordeste.

No terceiro capítulo trataremos em pormenor do ensino fundamental público do Piauí. Através de uma retrospectiva histórica, explicaremos como os municípios se tornaram progressivamente os principais responsáveis pela oferta do ensino fundamental em um contexto anterior às políticas de fundo de financiamento da educação. Também será feita uma caracterização do ensino fundamental após o Fundef e o Fundeb, com o respectivo levantamento de indicadores educacionais, tais como: índices de matrícula, média de alunos por turma, taxas de distorção idade-série, taxas de transição, taxas de analfabetismo e índices de desempenho do Ideb.

O quarto capítulo é dedicado à metodologia utilizada na pesquisa. Nele, as perguntas norteadoras deste trabalho são retomadas e são desenvolvidas as hipóteses do estudo. Discorreremos ainda sobre todos os procedimentos metodológicos que serão aplicados na resolução de cada uma das questões que compõem o nosso problema.

No quinto capítulo, por sua vez, são apresentadas as análises e a discussão dos resultados. Uma seção foi dedicada à identificação do nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental a partir da observação do gasto *per capita* por aluno, com ênfase na variação de tal gasto nos municípios do Piauí, por meio do Gini. Na sequência, há uma seção para a análise dos fatores explicativos das desigualdades. Além do teste de causalidade, são empregadas estatísticas descritivas para variáveis de receitas

e despesas no âmbito do ensino fundamental dos municípios. Por fim, uma seção é dedicada à análise das consequências de tais desigualdades para a remuneração docente e infraestrutura escolar das escolas municipais.

Deste modo, além de oferecer testes empíricos sobre as desigualdades no financiamento da educação entre os municípios, a tese é orientada para compreender as causas e os efeitos de tais desigualdades na educação pública na rede municipal de ensino do Estado do Piauí.

CAPÍTULO 1

FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS

A temática sobre federalismo e educação tem ocupado cada vez mais espaço na agenda da Ciência Política, sobretudo porque há um entendimento de que a estrutura de uma federação influencia a formulação e a execução das políticas sociais (BRABAND, 2004). Nesse contexto, o federalismo brasileiro apresenta-se como um caso particular quando se trata de educação, pois três esferas distintas de governo (federal, estadual e municipal) articulam-se nas obrigações que lhes cabem quanto à oferta, manutenção e expansão do ensino.

Para entender a atual configuração da política educacional brasileira no que diz respeito a seu sistema de financiamento, é necessário, antes de tudo, compreender o que é o federalismo, quais as suas características institucionais e seus possíveis efeitos sobre as políticas sociais. É disso que trata este capítulo inicial da tese, que está organizado em quatro tópicos, além desta introdução.

No primeiro tópico apresentamos a definição conceitual de federalismo, bem como abordamos a sua principal característica: a divisão de autoridade entre um governo central e governos subnacionais. Caracterizamos os quatro tipos distintos de descentralização territorial do poder do regime federalista: política, administrativa, legislativa e fiscal. Uma ênfase maior foi conferida a esta última dimensão, tendo em vista que ela se constitui central para o nosso problema de pesquisa.

Nesse sentido, o segundo tópico aborda a relação entre federalismo fiscal, desigualdades territoriais e políticas sociais. Para tanto, mostramos que os efeitos do federalismo fiscal sobre as políticas sociais são analisados de maneira distinta por duas vertentes teórico-empíricas. De um lado, para uma vertente, a questão central é a eficiência dos gastos públicos (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972; MUSGRAVE, 1983 e outros). De outro, a principal questão é a equidade social (OBINGER, LEIBFRIED E CASTLES, 2005; DAFFLON, 2006; BOADWAY, 2006, dentre outros). Outro tema tratado neste tópico são os tipos de desigualdades fiscais existentes nas federações: os desequilíbrios verticais (*vertical imbalances*) e horizontais (*horizontal imbalances*). Na sequência, apresentamos um dos mecanismos mais utilizados para corrigir tais problemas: as transferências intergovernamentais (tigs).

A partir do terceiro tópico, nos concentramos no federalismo brasileiro, especificamente no desenho do federalismo fiscal a partir da Constituição de 1988. Para tanto, apresentamos a divisão das competências tributárias, assim como a repartição das receitas entre União, estados e municípios. Aqui, também é abordado o papel das transferências intergovernamentais como medida para minimizar o problema das desigualdades fiscais e qual o efeito disso nas receitas disponíveis dos entes, especificamente dos municípios. Por fim, o quarto capítulo discorre sobre a temática do federalismo fiscal e as políticas sociais no Brasil, concentrando-nos no fato de que, ainda que a disposição constitucional acerca das competências concorrentes tenha igualado formalmente as unidades federativas no que se refere à execução das políticas sociais, as condições institucionais e financeiras de cada uma são bem distintas.

1.1 Definição, origem e características institucionais do federalismo

A compreensão do que é o federalismo requer que se faça uma distinção entre esta forma de Estado e outras duas formas de organização territorial do poder de um Estado Nacional moderno: o Estado Unitário e a Confederação. A principal característica que diferencia os três regimes é a centralização ou descentralização do poder político.

No Estado Unitário, por exemplo, não existe uma divisão espacial do poder político, mas sim uma centralização total do poder no governo nacional. Ou seja, apenas uma autoridade política prevalece em todo território. Há uma unicidade orgânica do poder que combina a ordem jurídica, política e administrativa (ALVES e SILVA, 2015). Nesse caso, não há outra esfera de governo sobre o mesmo território, tal como ocorre na organização política de países como a França e o Chile.

A Confederação, por sua vez, consiste no agrupamento de dois ou mais Estados soberanos por meio de acordos ou tratados internacionais, com objetivos comuns e específicos, a exemplo da União Europeia. Nesta forma de organização do poder, as unidades territoriais mantêm a sua soberania política e podem firmar um Direito Internacional ao quais suas relações estarão sujeitas. Internamente, cada Estado permanece hegemônico em relação governo do seu território e dos seus cidadãos (CÂMARA, 1981).

Distintamente destes dois modelos, o Federalismo pressupõe uma dupla autonomia territorial do poder, a qual se distribui entre dois níveis de governo: nacional

e subnacional. Isso significa uma combinação, em maior ou menor grau, entre centralização (no governo central) e descentralização (nos governos subnacionais) do poder político. Os entes federados atuam a partir de um acordo de divisão de competências, com poderes únicos e concorrentes sobre as políticas públicas. Conforme assinala SOARES (2013, p. 3), “a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes”.

Para Elazar (1991, p. 6), é mais adequado entender o federalismo como a divisão constitucionalizada do poder que combina autogoverno (*self-rule*), por um lado, e governo compartilhado (*shared-rule*), por outro. Segundo o autor, este sistema baseia-se “na não centralização, ou seja, em um quadro político que não tem um centro único, mas sim centros múltiplos enquadrados por uma lei fundamental compartilhada, instituições governamentais apropriadas e rede de comunicações” (ELAZAR, 1991, p. 13-14). Na mesma perspectiva, Riker (1975, p. 93) conceitua o modelo federalista de arranjo territorial do poder como “uma organização política na qual as atividades do governo são divididas entre os governos regionais e um governo central de tal forma que cada tipo de governo tem algumas atividades sobre as quais toma as decisões finais.

De uma perspectiva histórica, o modelo federalista moderno teve sua origem no final do século XVIII na experiência norte-americana. Em 1776, as treze colônias inglesas da América do Norte finalmente conquistaram sua independência e tornaram-se estados livres e autônomos. Depois, em 1781, esses estados uniram-se politicamente na forma de Estados Confederados. Apesar de ter sido constituído um governo nacional por meio da criação do Congresso Continental, a maior parte do poder concentrava-se nas mãos dos governadores dos treze estados, que se valiam de ampla liberdade (inclusive para taxar e regular o comércio). Havia, portanto, uma predominância quase absoluta do legislativo. Como consequência disso, as relações entre as colônias tornavam-se cada vez mais desordenadas (MIDDLEKAUFF, 1982).

Alguns anos mais tarde, em 1787, os representantes dos estados reuniram-se na Convenção da Filadélfia com a ideia inicial de revisar os artigos da Confederação. Na ocasião, um intenso debate liderado pelos federalistas James Madison, Alexander Hamilton e George Washington criticava a excessiva fragilidade do poder central da Confederação para impor suas decisões políticas e a sua impossibilidade de arrecadar impostos. Diante disso, o grupo defendia a constituição de uma nova forma de Estado (a Federação), e não uma mera revisão dos artigos da Confederação. Com a vitória dos

federalistas, os Estados Unidos elaboraram uma Constituição, que ainda precisava ser ratificada pelos estados. Destaca-se que durante o período de ratificação do novo texto constitucional, a filosofia política de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay sobre o funcionamento do sistema federal teve grande influência neste processo. Um exemplo disso foi uma série de artigos que eles redigiram e organizaram na obra conhecida como *Os Artigos Federalistas* (*The Federalist Papers*, de 1993). No documento, os autores propunham a reflexão sobre a insuficiência da confederação, a utilidade da união para a prosperidade política do país, a necessidade de uma constituição convergente com um governo republicano, dentre outros assuntos (LIMONGI, 1989; MADISON, HAMILTON e JAY, 1993). Como resultado, a maioria dos legisladores estaduais foi favorável à nova Constituição dos Estados Unidos da América (EUA), e o sistema federalista passou a vigorar no país (MIDDLEKAUFF, 1982).

A criação da Federação americana resultou da necessidade que havia de integrar as forças políticas que se encontravam dispersas, conflituosas e desordenadas, em virtude da ampla autoridade política dos estados. Este é um dos motivos que justifica a criação de uma Federação. Em outras palavras, quando há a instituição de uma Federação, os estados a fazem por dois motivos: por integração (forças centrípetas) ou desintegração (forças centrífugas), geralmente em regiões consideradas campos de tensões de força política (SOARES, 1998). Ou seja, a criação de uma Federação ocorre em localidades onde há a necessidade de assegurar o equilíbrio de tais forças. Por isso, uma de suas características é a existência de mais de um nível de governo.

O federalismo centrípeto ocorre quando os Estados dispensam a sua autonomia e se unem para formar um Estado Soberano, mas mantêm a sua soberania interna (caso do federalismo dos EUA). Ou seja, as forças fazem um movimento em direção ao centro político para que as decisões a serem tomadas tenham validade em todo território. O federalismo centrífugo, por sua vez, ocorre quando um Estado Unitário distribui o poder político territorialmente para outros entes federativos, conferindo-lhes autonomia. Ou seja, há um movimento do centro para as unidades subnacionais (exemplo da formação do federalismo brasileiro).

Como mencionado no início do tópico, um dos principais atributos que diferencia o federalismo dos demais modelos de organização do estado é a combinação entre centralização e descentralização do poder político. De um lado, a centralização é uma característica distintiva da federação frente à confederação. Neste caso, a federação possui um “espaço de jurisdição governamental exclusivo reservado ao nível nacional,

sobre o qual atua independente da autorização prévia das unidades associadas” (SOARES e MACHADO, 2018, p. 38). De outro lado, a descentralização é a principal característica que distingue o federalismo do unitarismo (SOARES e MACHADO, 2018).

A descentralização consiste em um fenômeno conceitualmente impreciso e que abrange diversos significados. Parte de tal imprecisão se deve ao fato de que o objeto e o grau de descentralização podem variar de uma federação para outra (RODDEN, 2005; TREISMAN, 2006). Duchacek (1970) afirma que o processo de descentralização pode originar distintas formas e graus de autogoverno subnacional, podendo variar entre federações ou até mesmo dentro de uma só federação. Segundo o teórico, a descentralização representa uma reflexão feita pelo governo central de que o seu compromisso com a unidade da federação não eximi o mínimo de autonomia subnacional (DUCKHACEK, 1970).

A despeito disso, a descentralização pode ser entendida como um processo de transferência vertical de autoridade do governo central para os governos locais, processo que denominamos de *descentralização territorial*. Este tipo de descentralização é uma das características institucionais do federalismo e abrange quatro dimensões: política, administrativa, legislativa e fiscal.

1) A *descentralização política* refere-se à independência que unidades federativas subnacionais possuem para organizar seus governos (executivo e legislativo) sem a ingerência do governo central. Tal dimensão está relacionada, portanto, à descentralização da formação de governo subunidades territoriais regionais, e locais, como no caso brasileiro. Esta é uma condição imprescindível para uma federação. A descentralização, portanto, tem o objetivo de conferir autoridade política ou capacidades eleitorais aos atores subnacionais por meio de espaços de representação política (FALLETI, 2005).

2) A *descentralização administrativa* se refere às responsabilidades dos governos subnacionais quanto à administração ou execução dos serviços públicos, tais como: assistência básica, saúde, educação, habitação etc. (FALLETI, 2005). Segundo Guimarães (2002),

Esta concepção de descentralização [administrativa] é justificada em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, eliminação de intermediações burocráticas e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão, o que geraria maior fidelidade às demandas sociais e melhor adequação da administração ao cumprimento de seus objetivos. Assim, a descentralização facilita a relação do usuário com o Estado, simplificando a tramitação burocrática e permitindo canalizar cada demanda de forma mais

singularizada e mais adaptada às suas especificidades (GUIMARÃES, 2002, p. 3).

Falleti (2010) também considera que este tipo de descentralização pode ampliar a capacidade de aprimoramento da burocracia dos entes federativos subnacionais. Contudo, enfatiza que é imprescindível que os governos locais disponham de recursos financeiros que lhes permitam prover tais serviços.

3) A *descentralização legislativa (jurisdicional)* diz respeito às competências legislativas próprias de cada governo subnacional. Tais matérias legislativas não podem ser competências do governo central (SOARES e MACHADO, 2018).

Arretche (2012) destaca uma diferença importante entre a descentralização legislativa e a descentralização administrativa. Enquanto a primeira dimensão está relacionada à autoridade que os governos subnacionais possuem para tomar decisões sobre as políticas públicas (*policy decision-making*); a segunda dimensão se volta para a autoridade que tais governos possuem para executar as políticas (*policy-making*). Segundo a autora, embora:

as unidades constituintes sejam politicamente autônomas e tenham responsabilidade na arrecadação de tributos e de execução de políticas, sua autonomia decisória não pode ser adequadamente interpretada, se ignorarmos a extensão em que a agenda dos governos subnacionais é afetada pela regulação federal (ARRETCHE, 2012, p. 597).

Ou seja, o fato de um governo ter a atribuição para executar determinada política pública, não significa que ele também possua capacidade legislativa para decidir sobre como deverá executá-la. Afinal, existem situações em que os governos locais são altamente regulados pelo governo federal (ARRETCHE, 2012).

4) Quanto à *descentralização fiscal*, esta se refere à capacidade que os governos subnacionais possuem para arrecadar recursos financeiros, gastá-los e para contrair empréstimos. Consiste em um processo que visa à ampliação da autoridade fiscal dos governos subnacionais em relação às receitas e aos gastos. As políticas de descentralização fiscal podem se materializar no aumento de transferências de recursos do governo central para os governos subnacionais, na criação de novos impostos subnacionais ou na transferência de autoridade fiscal (legislar sobre arrecadação e gastos) que antes era apenas do governo central (FALLETI, 2005, p. 329).

Sobre a dimensão fiscal da descentralização, parte-se do entendimento segundo o qual é função do setor público assegurar o uso eficiente dos recursos financeiros, uma distribuição equitativa da renda, bem como manter a economia em um razoável nível de desenvolvimento. Ou seja, são funções do setor público: o bom uso dos recursos públicos,

a redistribuição de renda e a estabilização macroeconômica (CHANDRA, 2012). Para o exercício dessas funções, a descentralização fiscal pode apresentar vantagens e desvantagens, a depender do desenho do federalismo fiscal e das diferentes perspectivas em relação a esse.

Montero e Samuels (2004) observam que a descentralização de receitas e despesas pode acontecer em diferentes graus dentro de um mesmo país ou no decorrer do tempo. Independentemente de sua variação, segundo Soares e Machado (2018), a descentralização fiscal, embora não seja uma condição suficiente para o federalismo, é uma condição necessária. No entanto, os entes federativos possuem capacidades distintas para taxar e gastar os recursos próprios, o que pode afetar o resultado das políticas públicas (ARRETCHE, 2004). Logo, a ausência ou insuficiência de recursos financeiros próprios tende a gerar uma situação de dependência dos entes em relação a recursos de outros entes federados para a execução das competências administrativas.

Tomando o conceito de descentralização fiscal como análogo ao conceito de federalismo fiscal, é importante abordar também como a literatura analisa a relação entre esta dimensão e as políticas sociais. Como veremos, no tópico a seguir, alguns trabalhos versam sobre esta questão em relação à eficiência da alocação de recursos para os bens públicos (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972; MUSGRAVE, 1983) ou à maneira como o processo de descentralização pode afetar as políticas sociais, enfatizando a equidade social (PIERSON, 1995; DAFFLON E VAILLANCOUT, 2003; OBINGER, LEIBFRIED e CASTLES, 2005, BOADWAY, 2006).

1.2 Federalismo fiscal, desigualdades territoriais e políticas sociais

Denomina-se por federalismo fiscal a repartição de competências de tributação e gasto que ocorre entre as esferas autônomas de governo que compõem um sistema político descentralizado. Como efeito, esta repartição pode conferir aos governos subnacionais graus distintos de participação nas receitas e nas despesas públicas totais, o que, por sua vez, pode caracterizar o nível de descentralização do federalismo (SOARES e GARCÍA, 2020).

A literatura acadêmica que se esforça para compreender os efeitos do federalismo fiscal sobre as políticas sociais divide-se em duas vertentes teórico-empíricas que analisam esta questão a partir de enfoques distintos. Na primeira vertente,

concentram-se os estudos tradicionais da economia política que enfatizam a eficiência nos gastos públicos, realizados por autores como: Tiebout (1956), Oates (1972) e Musgrave (1983). Na segunda vertente, representada por estudos mais recentes e de diversos campos do conhecimento, estão os trabalhos que ressaltam o aspecto da equidade social, sendo exemplares os trabalhos de Obinger, Leibfried e Castles (2005), Dafflon (2006), Boadway (2006), dentre outros.

A perspectiva que analisa os efeitos do federalismo fiscal sob a ótica da eficiência nos gastos públicos baseia-se numa lógica de mercado aplicada ao setor público. Há um entendimento de que a alocação das responsabilidades tributárias e de despesas entre os diferentes níveis de governo em um país promove eficiência administrativa, bem como promove maior responsabilidade e autonomia dos entes subnacionais. Isso ocorre porque os gestores devem arrecadar e gastar seus recursos levando em consideração às demandas da população e buscando maximizar o bem-estar social. Assim, as decisões políticas em torno das despesas públicas estariam, de certo modo, mais associadas ao custo real dos recursos. Nesse caso, a competição pode resultar em mais eficiência na produção de políticas públicas (TIEBOUT, 1956; OATES, 1972).

Outro aspecto desta vertente que associa federalismo fiscal à eficiência nos gastos públicos é o pressuposto de que, assim como ocorre no mercado, os cidadãos podem escolher governos e localidades que ofereçam políticas públicas que melhor atendam às suas necessidades, conforme Tiebout (1956). No entanto, esta concepção não está livre de críticas. Para Oates (1972), por exemplo, as hipóteses levantadas por Tiebout são facilmente desconstruídas, pois o modelo de Tiebout considera: que todos os cidadãos têm facilidade de mobilidade; possuem conhecimento pleno sobre a situação fiscal das localidades; possuem ampla possibilidade de escolha de localidades; não possuem restrições de emprego etc. Segundo Oates, as escolhas dos cidadãos podem ser influenciadas por fatores diversos, inclusive sociais e econômicos bastante complexos.

Em contrapartida, a análise dos efeitos do federalismo e políticas sociais sob a perspectiva da equidade social defende que uma preocupação central nos sistemas federais é a busca pela equidade (DAFFLON, 2006). Assegurar a equidade significa que os cidadãos de um mesmo país possam exercer seus direitos acessando serviços públicos com padrão de qualidade comparável, independente da localidade em que se encontrem, sem estarem sujeitos a uma tributação excessivamente diferente (CAVALCANTI, 2017). Nesse sentido, Boadway (2006) observa que, para alcançar a equidade social, uma característica comum dos países federalistas é a descentralização dos instrumentos de

política de redistribuição combinada com o uso de transferências dos níveis superiores para os inferiores do governo para atingir objetivos redistributivos.

Litvack, Ahmad e Bird (1998) argumentam que a discussão sobre a descentralização ser benéfica ou não para a eficiência ou equidade social é improdutiva, considerando que os efeitos da descentralização fiscal sobre as políticas sociais dependem, na verdade, do desenho institucional do federalismo (atribuição de receitas e despesas dos entes federados, transferências intergovernamentais, empréstimos, bem como a interação entre as instituições).

Um problema que tende a ser comum entre as federações são os desequilíbrios verticais (*vertical imbalances*) e horizontais (*horizontal imbalances*). São chamadas de desequilíbrios verticais as assimetrias existentes entre as receitas e as despesas referentes às competências constitucionais definidas para cada ente federativo (WATTS, 2008; REZENDE, 2010). Quanto às causas dos desequilíbrios verticais, Watts (2006) aponta duas razões. A primeira consiste na relação entre a centralização e a descentralização no que se refere às receitas e à alocação constitucional de responsabilidades de despesas entre os entes federados. O autor assinala que, por motivos de eficiência, geralmente “um sistema relativamente centralizado de arrecadação de receitas é contrabalançado por um sistema de despesas relativamente descentralizado” (WATTS, 2006, p. 7). Nesta perspectiva, advoga-se que o governo federal é responsável, dentre outras coisas, pela economia nacional, logo, deve ter um poder maior de tributação. Enquanto isso, as despesas com os serviços públicos, tais como: educação, saúde, assistência social, dentre outros, devem ser responsabilidades dos governos subnacionais. Assim, os governos locais podem atender melhor às necessidades da população, uma vez que as circunstâncias regionais específicas são levadas em consideração (WATTS, 2006, p. 46). A segunda causa dos desequilíbrios verticais se refere ao fato de que, por mais que os constituintes procurem contrapesar a alocação de receitas e responsabilidades de cada nível de governo, pode haver mudanças imprevistas ao longo do tempo tanto na arrecadação de recursos como nos custos das despesas ou na demanda de serviços públicos (WATTS, 2006, p. 46).

Os desequilíbrios horizontais se referem à diferença que há na capacidade de arrecadação de receitas entre entes federados do mesmo nível de governo (estados e municípios), que impossibilita que os serviços públicos sejam ofertados em níveis similares de quantidade ou qualidade em função de taxas de tributação similares (DUARTE et al., 2009). Os desequilíbrios horizontais das receitas podem resultar de

variações nas características sociodemográficas de suas populações, como dispersão populacional, urbanização, composição social e estrutura etária. Enquanto o custo da prestação de serviços pode ser afetado por fatores, tais como: a administração pública e o ambiente físico e econômico.

A discussão sobre os desequilíbrios verticais e horizontais reforça o fato de que a correção das iniquidades fiscais se configura em um dos principais desafios das federações. Todas, em alguma medida, precisam equilibrar a capacidade de arrecadação de receitas com as atribuições de despesas constitucionalmente definidas (CAVALCANTI, 2017). Estes desequilíbrios ampliam as desigualdades territoriais e requerem instrumentos de equalização fiscal. A utilização de mecanismos de equalização fiscal permite que os entes federados, sobretudo as unidades mais pobres, tenham recursos financeiros necessários para cumprir as suas responsabilidades de despesas ou as suas atribuições quanto aos serviços públicos. Não apenas isso, tais mecanismos podem “assegurar um padrão mínimo de bens e serviços equânimes em todo o território nacional” (SOARES e MELO, 2016, p. 543)

A desigualdade fiscal entre os entes federados tem implicações diretas tanto no que diz respeito ao financiamento e ao poder de provisão dos serviços públicos, quanto na qualidade de tais serviços. De acordo com Rezende (1995), uma tentativa para corrigir tais desigualdades a fim de tornar à capacidade tributária dos entes federativos mais equitativa em relação à oferta de serviços públicos, consiste na utilização das transferências intergovernamentais (tigs). Isto é, utilização de repasses de recursos financeiros entre os entes federados com base em determinações constitucionais legais que possuem o objetivo de manter o equilíbrio entre responsabilidades e disponibilidade de recursos; ou possuem um objetivo mais delimitado, como a manutenção de padrões mínimos de qualidade de um serviço público prestado (NETO e SIMONASSI, 2013).

Como vimos, um sistema descentralizado requer a divisão das responsabilidades do setor público entre diferentes níveis de governo, e tal processo de divisão envolve a transferência de alguns poderes de tomada de decisão dos governos centrais para os subnacionais (EBEL, VARFALAVI e VARGA, 2000). No entanto, o desenho de um sistema descentralizado não se limita à questão da atribuição de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Um dos desafios das federações é organizar um sistema intergovernamental que vincule as medidas de descentralização às estruturas econômicas, sociais e institucionais da sociedade.

As federações, no entanto, possuem arranjos distintos para a realização das transferências intergovernamentais (tigs), considerando as particularidades de suas desigualdades fiscais e territoriais. O impacto que as transferências governamentais possuem na redução ou correção das desigualdades fiscais é determinado não apenas pela quantidade de recursos transferidos, mas também pelas condicionalidades que imposta a elas. As condicionalidades são criadas com a finalidade de facilitar o controle e a disciplina dos entes federativos quanto ao uso dos recursos, sobretudo na área das políticas sociais (CAVALCANTI, 2017).

As transferências intergovernamentais podem se classificar entre condicionadas e não condicionadas. De acordo com Watts (2008), os aspectos positivos das transferências intergovernamentais condicionadas estão relacionados à responsabilidade fiscal e à transparência (*accountability*). A unidade que realiza a transferência de receitas especifica a finalidade e a utilização dos recursos. Logo, a responsabilidade fiscal seria um mecanismo para aumentar a *accountability* entre os gestores e os cidadãos, facilitando a aceitação de transferência de receitas de uma unidade federativa que possui maior capacidade de arrecadação para outra unidade federativa menor disponibilidade de receitas (WATTS, 2008).

No que se refere às transferências intergovernamentais não-condicionadas — aquelas em que não há imposições quanto ao uso dos recursos para as unidades federativas beneficiárias —, os aspectos positivos seriam: a autonomia e a eficiência. Para Watts (2008), regular o uso dos recursos por meio de imposições de condicionalidades pode inviabilizar a aplicação destes recursos para as reais necessidades e demandas locais, o que fere a autonomia e leva à ineficiência.

As federações tendem a utilizar os dois modelos de transferências intergovernamentais (Watts, 2008). Contudo, ainda que as tigs se configurem como importantes mecanismos de equalização, o seu efeito depende do grau das desigualdades territoriais e da proporção de receitas que o governo central dispõe. Para Watts, em contextos de profundas desigualdades geralmente são necessários arranjos diversos de transferências intergovernamentais. Além disso, também é preciso que a maior parte dos recursos financeiros se concentre no governo central para que as tigs possam ser viabilizadas.

No que diz respeito ao papel do governo federal nas medidas de equalização fiscal, Arretche (2004) nos lembra que as federações tendem a

a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (Weaver; Rockman, 1993), dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas (ARRECTHE, 2012, p. 17).

Diante de tais problemas, o governo central possui uma importante função de coordenação, no sentido de regular as decisões dos governos locais e minimizar as desigualdades na capacidade de gastos entre eles. Isso é feito por meio da regulação dos recursos disponíveis e de políticas de redistribuição do centro para as subunidades federativas (ABRUCIO, 2006). A coordenação federativa presume que funções legislativas e tributárias se concentrem, em grande medida, no governo central. A combinação da repartição de responsabilidades e de recursos associada a um elevado grau de coordenação federativa são características distintivas do federalismo considerado cooperativo. Segundo Obinger, Leibfried e Castles (2005, p. 12), a cooperação entre diferentes níveis de governos pode ocorrer em “assuntos administrativos e financeiros, bem como na legislação e implementação”. No federalismo cooperativo, há situações em que, por exemplo, os entes compartilham responsabilidades sobre a mesma área, mesmo que possuam funções distintas. Nesse caso, a atuação dos níveis deve ser articulada por meio da cooperação entre eles.

Para Watts (2008), em grande parte das federações, a mera divisão de competências e de recursos feita constitucionalmente não tem se mostrado suficiente para a equidade fiscal entre as unidades federativas. Por isso, cada vez mais, as relações e as arenas intergovernamentais são utilizadas para a realização de ajustes no âmbito fiscal. O modelo de federalismo cooperativo é predominante em países como Alemanha, Áustria e Brasil. No tópico a seguir, nos concentraremos na apresentação do federalismo fiscal brasileiro e suas características, com base no texto constitucional de 1988.

1.3 Federalismo fiscal brasileiro e políticas sociais a partir da Constituição de 1988

O Brasil oscilou entre processos de centralização e descentralização federativa ao longo de sua história. Em parte, este movimento pendular pode ser explicado pela intensa disputa de poder que sempre caracterizou as relações entre União, estados e municípios na experiência republicana brasileira (SOUZA, 2005). A Constituição Federal de 1988, marcada pela descentralização do poder, estabeleceu regras de colaboração e coordenação entre os entes federativos, mas as barganhas e disputas de poder continuaram

a ocorrer, desta feita, sob as regras de um novo regime constitucional de competências políticas, legislativas, fiscais e administrativas. Bovo (2000, p. 94) nos explica que estas tensões intragovernamentais aconteceram porque o processo de descentralização foi, ele próprio, um “fenômeno conflituoso, desorganizado, pouco eficiente e eficaz e, em razão da superposição de competências, sujeito a mudanças de rota”.

No âmbito fiscal, o período que se estende de 1983 até a reforma tributária da Constituição 1988 foi caracterizado pela ampla descentralização de recursos tributários nas mãos dos governos subnacionais e pela redução do poder de tributação e diminuição dos recursos da União. GRIN e ABRUCIO (2019, p. 77) afirmam que tal processo de descentralização teve como marco inicial a aprovação da Emenda Passos Porto, através da Emenda Constitucional nº 23, de 1983. Esta emenda aumentou a porcentagem de recursos dos Estados e Municípios. Quanto à reforma de 1988, esta eliminou os impostos federais cumulativos (art. 154). Estes impostos incidiam em todas as etapas de circulação das mercadorias, desde a produção até a comercialização. Uma das maiores perdas da União foi a extinção dos impostos Únicos federais sobre combustíveis, energia elétrica, minerais, transportes e comunicações, os quais passaram a compor a base de cálculo do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Houve ainda o fortalecimento das finanças subnacionais, com o aumento progressivo do percentual dos valores repassados dos dois principais impostos federais — Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) — para o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios. Além disso, houve a determinação de que 10% do IPI deveria ser destinado ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), criado com a finalidade de ressarcir os governos subnacionais pelas possíveis perdas decorrentes da desoneração das exportações de produtos manufaturados.

Portanto, os constituintes promoveram uma ampla descentralização dos recursos tributários e, como consequência, fortaleceram financeiramente os estados e municípios, esses últimos os maiores beneficiários da reforma (DORNELLES, 1988; ARAÚJO, 2005). Mas tal descentralização só foi possível devido à pressão exercida pelos governos subnacionais durante os debates da Assembleia Constituinte. Segundo Araújo (2005, p. 19),

Nesse contexto – de pressão das instâncias inferiores por maiores recursos e relativa omissão da União –, a maior parte do tempo e das discussões durante a Assembleia Constituinte foram gastos com a disputa entre governos subnacionais e, especialmente, entre regiões, pela partilha dos novos poderes de tributar e das receitas retiradas das mãos da União (ARAÚJO, 2005, p. 19).

A pauta sobre a partilha de recursos tributários foi bastante debatida durante a Constituinte, sobretudo na comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Afinal, a descentralização tributária já era uma antiga demanda de movimentos de prefeitos e governadores, desde o início da década de 1980, como uma reação à centralização imposta pelo regime militar.

Nos subtópicos que seguem, apresentaremos o sistema de repartição de competências e receitas tributárias para entendermos como se configurou a descentralização fiscal a partir de Constituição de 1988 e, adiante, os recursos disponíveis para o financiamento da educação.

1.3.1 Divisão de competências tributárias

Associada à competência legislativa, a competência tributária se refere ao poder que a União, os estados e os municípios possuem para cobrar e fiscalizar tributos, por meio de legislação própria. Portanto, a CF/1988 outorgou que cada ente pudesse instituir seus próprios tributos para que tenha receitas fundamentais à sua autonomia. As competências dividem-se entre comuns (atribuídas às três unidades federativas) e exclusivas (atribuídas a apenas uma unidade federativa), conforme podemos observar no quadro abaixo:

Quadro 1: Divisão de competências tributárias na Constituição Federal de 1988

Tributo	Ente federado
Impostos, taxas e contribuições de melhorias	União, Estados, Distrito Federal e Municípios
Empréstimos compulsórios	União
Contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas	União
Contribuição de iluminação pública	Municípios e Distrito Federal
Impostos federais	União
Impostos novos e impostos extraordinários	União
Impostos estaduais	Estados e Distrito Federal
Impostos municipais	Municípios e Distrito Federal
Contribuições para a seguridade	União

Contribuições para regime próprio de previdência	União, Estados, Distrito Federal e Município
Novas contribuições para seguridade	União

Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição de 1988.

No que se refere às competências tributárias comuns, União, Estados e Municípios podem instituir *taxas* “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (art. 145, inciso II). Podem ainda instituir *contribuições de melhorias*, em virtude de obras públicas (art. 145, inciso III), e *contribuições para regime próprio de previdência*, as quais são cobradas de servidores ativos, aposentados e pensionistas (art. 149, § 1º)

Quanto às competências exclusivas da União, o artigo 148 dispõe sobre os *empréstimos compulsórios* os quais podem ser realizados para custear despesas extraordinárias, em virtude de situação de calamidade pública, ameaça ou situação de guerra, e para investimentos públicos em caráter de urgência. As *contribuições especiais* são previstas no artigo 149 e se classificam em três subespécies: 1) contribuições sociais em sentido estrito; 2) contribuições de intervenção no domínio econômico (CIDE), e 3) contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas. As contribuições sociais em sentido estrito são aquelas destinadas à Seguridade Social e podem ser divididas entre previdenciárias e não previdenciárias. As contribuições previdenciárias são espécies de contribuições sociais, com a destinação específica de custear o pagamento dos benefícios previdenciários. As contribuições sociais não previdenciárias são destinadas ao custeio da Assistência Social, tais como: a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (CSLLPJ) e a Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos. As contribuições de intervenção no sentido econômico (CIDE) são contribuições regulatórias, utilizadas como instrumento de política econômica para o enfrentamento de determinadas situações que exijam a intervenção da União na economia do país (CIDE-Royalties, CIDE-Combustíveis, CIDE-Remessas para o Exterior). Por fim, as contribuições sociais de interesse das categorias profissionais ou econômicas têm a finalidade de financiar a organização de categorias profissionais, contribuindo para a sua organização e manutenção (Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Serviço Social da Indústria – SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI)

(CARRAZA, 2000). De acordo com o artigo 154, os *impostos novos* podem ser criados a partir de lei complementar, contanto que não sejam cumulativos e os *impostos extraordinários* podem ser instituídos em situações de eminência de guerra. Tais impostos podem ser compreendidos ou não na competência tributária da União, sendo suprimidos quando encerrarem as causas de sua criação.

A Constituição prevê ainda, em seu artigo 149-A, que a instituição de *contribuição de iluminação pública* seja competência tributária exclusiva dos municípios e Distrito Federal (Emenda Constitucional nº 39/2002). Em relação aos *impostos*, o texto constitucional de 1988 detalhou a matéria tributária, de maneira que a instituição de impostos próprios de cada ente federado se distribui da seguinte maneira:

Quadro 2: Competência tributária constitucional para instituição de impostos

Ente federado	Imposto
União	• Imposto de Renda (IR); • Imposto sobre Produto Industrializado (IPI); • Imposto sobre Produto Industrializado – Exportação, Imposto de Importação e Imposto de Exportação.
Estados e Distrito Federal*	• Imposto Sobre Operações Financeiras, para Empréstimos, Ações e Demais Ações Financeiras (IOF); • Impostos sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); • Imposto sobre A Propriedade De Motores Automotores (IPVA); • Imposto De Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD).
Municípios e Distrito Federal	• Imposto Sobre Operações Financeiras, para Empréstimos, Ações e Demais Ações Financeiras (IOF); • Imposto sobre propriedade territorial urbana (IPTU); • Imposto sobre serviços, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

* Segundo o artigo 147 da Constituição de 1988, o Distrito Federal possui competência tributária estadual e municipal.

Fonte: Elaboração própria, a partir da Constituição de 1988.

Para além da divisão de competências tributárias, a Constituição de 1988 também definiu a repartição de receitas entre os entes federativos. Tal repartição se refere à obrigatoriedade constitucional para que um ente federativo destine a outro parte das

receitas arrecadadas por meio da instituição e cobrança dos seus tributos.

1.3.2 A recentralização da autoridade fiscal da União

Embora a Constituição de 1988 tenha reduzido o poder do governo federal de cobrar impostos, a Carta não dispôs de maneira sistemática sobre as contribuições sociais e não previu a partilha das contribuições com os governos subnacionais. Valendo-se disso, a União passou a utilizar-se das contribuições como um importante meio de arrecadação, contornando assim os efeitos da descentralização decorrente da repartição de competências tributárias e receitas promovida pela reforma.

Quadro 3 resume as principais legislações que caracterizaram este processo de recentralização, no qual assumiu um papel decisivo na definição da partilha de recursos, no direcionamento dos gastos públicos em políticas sociais e na criação de mecanismos de responsabilização fiscal (SOARES, 2012; ARRETCHE, 2012).

Quadro 3: Principais mudanças legislativas que marcaram o processo de recentralização fiscal da União entre 1990 e 2000

Ano	Legislação	Finalidade
1991	Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991, que instituiu a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).	A Cofins consiste em contribuição social federal destinada ao financiamento da Seguridade Social, vida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do Imposto de Renda, destinadas exclusivamente às despesas com as áreas de saúde, previdência e assistência social. Atualmente a contribuição COFINS é regida pela Lei nº 9.718, de 1998, com as alterações posteriores.
1993	Emenda Constitucional nº 03, que instituiu o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).	Ficou reservada à União a prerrogativa de instituir imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, com exceção das negociações de ações na Bolsa, saques de aposentadorias, seguro- desemprego, salários e transferências entre contas correntes de mesma titularidade. Este imposto foi aplicado apenas durante o ano de 1994.

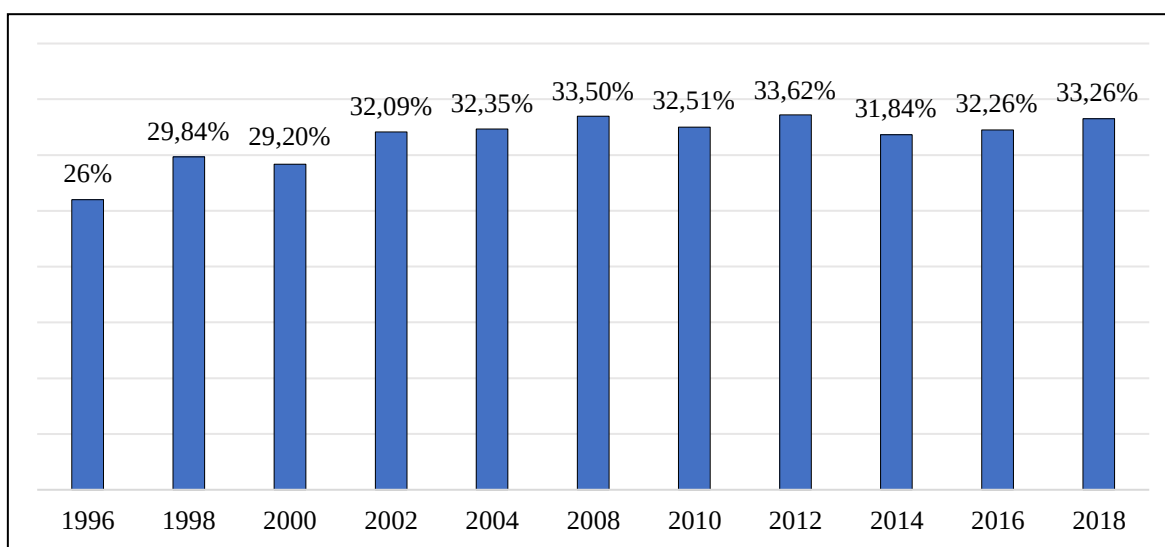
1994	Emenda Constitucional nº 1, de 01 de março de 1994, que instituiu o Fundo Social de Emergência (FSE).	O FSE consistiu em uma desvinculação da receita da União, criada para estabilizar a economia logo após o Plano Real. Este fundo possibilitou que o governo federal aplicasse os recursos destinados a áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário.
1995	Lei 9.249/95, que aumentou a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).	A CSLL é um imposto criado para aumentar o financiamento da Seguridade Social no país. É um tributo federal que deve ser pago pelas empresas que tenham endereço no país. O imposto é devido por todas as pessoas jurídicas, ou que sejam equiparadas a elas e tem como base o lucro obtido pela empresa. A referida legislação estabeleceu a alíquota de 8% para as empresas em geral a partir de 1996 e permaneceu assim até 1999.
	Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, também conhecida como Lei Camata.	Aprovada com a finalidade de disciplinar os limites das despesas com o funcionalismo público realizados pela União, Estados e Municípios. Para a União, a Lei estabeleceu o limite máximo de 50% de suas receitas para com pessoal. Aos Estados e Municípios, foi estabelecido um limite máximo de 60% de despesas com pessoal.
1996	Emenda Constitucional 10, de 4 de março de 1996, que instituiu o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF).	O Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) substituiu o antigo Fundo Social de Emergência (FSE). A referida emenda prorrogou a sua vigência de 1996 até 1997. Em 1997 ocorreu outra prorrogação, por meio da Emenda Constitucional nº 17/1997, sendo estendida até 1999.
	Emenda Constitucional nº 12/1996 e da Lei nº 9.311/1996, as quais instituíram a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).	Em virtude do sucesso obtido com a arrecadação do IPMF, o governo federal recriou o imposto como contribuição social transformando-o na Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), através da vigência da CPMF encerrou em 2007, após algumas modificações na sua alíquota.
2000	Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000, que instituiu a Desvinculação da Receita da União (DRU).	Permitindo ao governo federal usar até 20% dos recursos de determinados impostos e contribuições de forma livre.
2000	Lei Complementar nº 101, de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.	Criou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), na qual foi incorporada a Lei Camata. A LRF estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. A LRF ainda alterou a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevendo a inclusão do Anexo de Metas Fiscais no orçamento do. Tal anexo deve apresentar as metas de receitas, despesas, os resultados nominal e primário, o montante da dívida pública e outros dados, etc.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Portal das Legislações do site do Planalto Federal.

Estas legislações representam o processo de recentralização política fiscal iniciado ainda durante o governo Itamar Franco (MDB), intensificado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Estas mudanças demonstram que a União se concentrou em privilegiar a arrecadação de contribuições sociais em detrimento de outras categorias, a exemplo dos impostos (ARAÚJO, 2005, p. 15).

Monteiro Neto (2014), ao analisar as relações federativas a partir do modelo de repartição fiscal, afirmou que o processo de recentralização de recursos para a União resultou em perdas para os governos subnacionais. Esta perda foi maior no caso dos Estados. Para o autor, as contribuições sociais passaram então a ser a principal base de composição da receita federal, o que contribuiu para o aumento da carga tributária do país ao longo dos anos. Entende-se por carga tributária a relação entre a soma da arrecadação federal, estadual e municipal e o Produto Interno Bruto (PIB). O gráfico 01 apresenta carga tributária total do país entre 1996 e 2018:

Gráfico 1: Carga tributária total no Brasil em relação ao PIB (1996 - 2018)



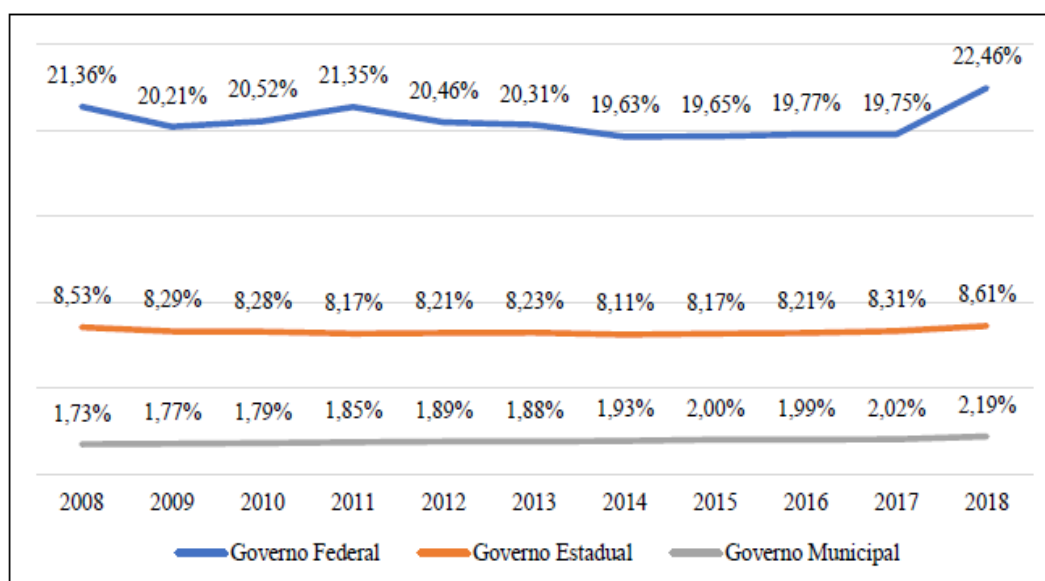
Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRFB).

De fato, houve a partir de meados da década de 1990 um aumento da carga tributária total no Brasil. Enquanto em 1996, a carga tributária representava 26% do PIB; em 2018 este valor aumentou para 33,26%. Contudo, houve neste intervalo temporal, algumas variações, de modo que o maior percentual da carga tributária foi alcançado em 2012 (33,62% do PIB).

O Gráfico 2 nos mostra a evolução da carga tributária por competência de governo, mais especificamente apresenta o quanto é arrecadado de tributos em relação ao PIB, durante 2008 a 2018. Durante este período, é possível verificar que a parcela de participação da União na composição da carga tributária total permaneceu bem maior do que a participação dos estados e dos municípios.

Tanto o governo federal, quanto os governos subnacionais apresentaram um crescimento de sua carga tributária. Entretanto, houve uma variação na evolução da carga tributária da União e dos Estados do que houve nos Municípios. Houve muitos momentos em que a União teve queda de receita, sobretudo entre 2014 (19,63% do PIB) e 2017 (19,75% do PIB). Os Estados também tiveram sua arrecadação reduzida neste mesmo intervalo, em 2014, sua participação na carga tributária total foi de 8,11% do PIB; já em 2017, houve um aumento para 8,31% do PIB. Os Municípios foram um caso particular. A sua taxa de participação na carga tributária teve um aumento linear ao longo do período, com exceção do ano 2016, em que obtiveram 1,99% do PIB.

Gráfico 2: Carga tributária por esfera de governo em relação ao PIB (2008 - 2018)



Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (SRFB).

Os dados sobre a carga tributária ao longo dos anos 2000 evidenciam que as políticas de recentralização fiscal da União adotados durante os governos de Itamar Franco (MDB) e FHC (PSDB) foram continuadas durante os mandatos de Lula (PT), Dilma Rousseff (PT) e Michel Temer (MDB). Por meio delas, a União conseguiu ampliar a sua disponibilidade de recursos financeiros (MONTEIRO NETO, 2014, p. 17). Não

apenas isso, as constantes iniciativas da União para recompor as suas receitas também implicaram na “definição e indução de gastos dos governos subnacionais em políticas sociais e no estabelecimento de responsabilização fiscal, definindo limites de gastos com pessoal e de endividamento aos entes federados” (SOARES e MELO, 2016 p. 540-541).

1.3.3 As transferências intergovernamentais de receitas públicas

A divisão das receitas é imperativa para a sobrevivência das federações, pois é necessária para assegurar a autonomia dos entes federados menos desenvolvidos. Caso contrário, eles enfrentariam ainda mais dificuldades para cumprir as suas responsabilidades constitucionais (MACHADO, 2013). O tributo consiste em receita derivada, ou seja, proveniente do patrimônio particular ou do setor privado e é transferida ao setor público. Portanto, a competência tributária de unidades mais pobres tende a gerar pouca receita, o que evidencia as desigualdades sociais e regionais entre as unidades federativas (MACHADO, 2013).

Com o objetivo garantir a autonomia financeira e corrigir as desigualdades fiscais existentes entre as unidades da federação brasileira, os constituintes de 1988 organizaram o sistema de repartição de receitas tributárias. Nesse sentido, o compartilhamento das receitas incide especificamente sobre os impostos. Quanto às disposições referentes à divisão constitucional de receitas, propriamente dita, elas são definidas nos artigos 157 a 162 da Constituição, fundamentando assim o federalismo cooperativo. Tal partilha de receitas não interfere no exercício da competência tributária dos entes.

No âmbito dos impostos federais, a União repassa aos Estados e ao Distrito Federal 100% da arrecadação do IR retido na fonte dos rendimentos pagos pelos órgãos da Administração Direta e Indireta, Autarquias e Fundações (art. 157); 20% da arrecadação do imposto residual (art. 154) instituído pela União e 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente às exportações de produtos industrializados (art. 159).

No que se refere à repartição dos impostos estaduais, 50% da arrecadação do IPVA deve ser destinada ao município em que o veículo está licenciado e 25% da arrecadação do ICMS também deve ser transferido ao município.

A pauta sobre a partilha de recursos tributários foi bastante debatida durante a Constituinte, sobretudo na comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. Afinal, a descentralização tributária já era uma antiga demanda de movimentos de

prefeitos e governadores. Observa-se, contudo, que os constituintes priorizaram este processo de descentralização em detrimento da redistribuição de encargos administrativos, ainda mais diante das perdas de receita da União (ARAÚJO, 2005). Araújo (2005) afirmou que havia um argumento subjacente à questão da redistribuição de competências administrativas, segundo o qual a descentralização financeira naturalmente resolveria tal questão, porque os Estados e Municípios, em posse de mais recursos tributários, passariam a ter mais pressão dos cidadãos para que os governos locais cumprissem mais responsabilidades.

No entanto, as desigualdades fiscais entre os entes federados tiveram implicações diretas tanto no que diz respeito ao poder de provisão dos serviços públicos, quanto no que se refere à qualidade de tais serviços. Para Rezende (2010), a compatibilidade entre a repartição de recursos fiscais e a capacidade de financiamento dos entes federativos de acordo com as suas responsabilidades é uma questão fulcral nos regimes federativos. Quanto maiores forem as desigualdades territoriais, mais complexas se tornam as soluções para equilibrar recursos disponíveis e cumprimento das responsabilidades. Para o autor, a correção deste problema exige um eficiente regime de transferências intergovernamentais.

Nesse sentido, a alternativa encontrada pelos legisladores brasileiros para corrigir as desigualdades fiscais a fim de tornar a disponibilidade de receitas dos entes federativos mais equitativa em relação à oferta de serviços públicos, foi a ampliação das transferências intergovernamentais (REZENDE, 1995). Isto é, o aumento dos repasses de recursos financeiros entre os entes federados.

As transferências intergovernamentais podem ser classificadas em três tipos: as constitucionais, as legais e as discricionárias. As transferências constitucionais (TC) são valores repassados de um ente federativo para outro de maneira compulsória, prevista no texto constitucional e sem contrapartida. Possuem a finalidade de reduzir as desigualdades regionais e promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. No federalismo fiscal brasileiro, predominam as transferências incondicionais da União para os estados e municípios, ou seja, predominam o repasse recursos sobre os quais o governo receptor tem liberdade para decidir sobre a sua alocação. Algumas das principais TC da União são: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); o Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério

(FUNDEB); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Os Estados, por sua vez, repassam aos municípios 25% do Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) e 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Nesse caso, estas transferências também são incondicionais e possuem um caráter devolutivo.

As transferências legais (TL) consistem no repasse de parcelas das receitas federais arrecadadas pela União para os estados e municípios. As TL são previstas em legislações infraconstitucionais que especificam os critérios, a transferência e a alocação dos recursos, bem como a realização da prestação de contas. Dentre as principais transferências da União aos estados e municípios, destacam-se: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA), entre outros.

As transferências discricionárias (TD) também são conhecidas como transferências voluntárias da União (TVU). Estas são definidas pelo art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como a entrega de recursos financeiros a outro ente da federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde. Esses recursos são repassados a municípios, estados, entidades da administração pública federal integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União e a organizações da Sociedade Civil (OSC).

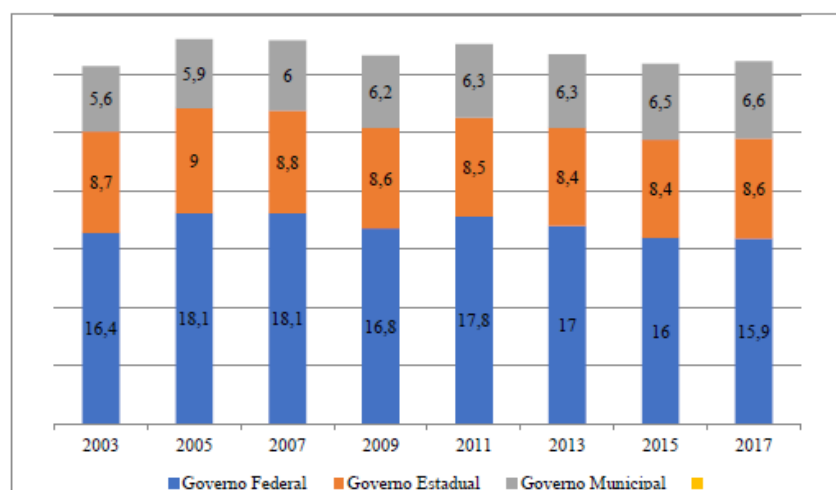
É importante frisar a importância que as transferências intergovernamentais passaram a ter na composição do orçamento público das unidades federativas após a Constituição de 1988. Para observarmos um exemplo desta importância, a Instituição Fiscal Independente (IFI) do Senado Federal divulgou em 2018 alguns dados sobre o percentual das receitas próprias arrecadas e o percentual de receitas disponíveis por níveis de governo, em proporção do PIB, tendo por base o ano de 2017. Neste período, a arrecadação própria do governo federal atingiu 20,6% do PIB e a receita disponível foi equivalente a 15,8% do PIB. A diferença se justifica pelo repasse de 4,7% do PIB para os estados e municípios via transferências intergovernamentais. Os estados, por sua vez, arrecadaram 8,4% do PIB, receberam 2,5% do PIB de transferências legais e constitucionais do governo central e transferiram 2,3% do PIB para os municípios. No caso dos municípios, a arrecadação própria de 2017 foi equivalente a 2,1% do PIB; já as receitas disponíveis foram correspondentes a 6,6% do PIB. Isso significa que as

transferências intergovernamentais do governo federal e estadual aumentaram em três vezes mais as receitas disponíveis dos municípios (IFI, 2018).

O relatório aponta que o sistema de repartição de receitas do federalismo brasileiro tem uma função desconcentradora entre as esferas de governo. Ainda em 2017, o governo federal centralizou aproximadamente dois terços da arrecadação (20,6% do total de 31,1% do PIB) teve uma redução de metade desses recursos (15,9% do PIB) em razão das transferências realizadas. Os entes mais beneficiados por esta desconcentração são os municípios que, concentravam neste período, mais de um quinto das receitas disponíveis (6,6% do PIB).

A fim de reforçar estas informações, o gráfico abaixo apresenta a evolução das receitas disponíveis entre o período de 2013 a 2017, também em proporção do PIB. Frisa-se o crescimento quase linear das receitas disponíveis para os municípios, passando de 5,6% do PIB em 2013 para 6,6% em 2017. Esta ampliação da receita disponível municipal é resultado não apenas da arrecadação própria, mas principalmente das transferências intergovernamentais. Diferentemente, as receitas disponíveis no âmbito federal e estadual diminuíram, em virtude dos repasses que realizam.

Gráfico 3: Receitas disponíveis por nível de governo - % do PIB (2003-2017)



Fonte: IFI, 2018, adaptado.

Em grande parte, a ampliação das transferências constitucionais desde os anos 1990 serviu como um incentivo à criação desenfreada de novos municípios, deixando as finalidades redistributivas em segundo plano (SOARES e MELO, 2016). Arretche (2004) reforça que, no âmbito horizontal, entre os governos subnacionais, a arrecadação

tributária é extremamente desigual. Há disparidade tanto entre Estados quanto no interior deles, de modo que municípios com semelhante contingente populacional possuem grande diferença de arrecadação.

A autora frisa ainda que municípios de grande porte não necessariamente apresentam um desempenho melhor do que os municípios de pequeno porte, com exceção das capitais. Por isso, na ausência de uma reforma tributária adequada capaz de corrigir as desigualdades regionais, grande parte dos municípios se tornou dependente das transferências intergovernamentais sem as quais não poderiam prover os serviços públicos que lhes são imputados legalmente (REZENDE, 1995; PRADO, 2001; ARRETCHE, 2004). Arretche (2004, p.19) pontua ainda que a ação de coordenação das políticas sociais desempenhada pelo governo federal se faz necessária diante do efeito limitado que as transferências intergovernamentais exercem sobre as diferenças na capacidade de gasto, seja no âmbito interestadual ou intermunicipal.

Não obstante, nas federações existentes, os governos de níveis superiores arrecadam mais do que gastam, enquanto os governos de níveis inferiores possuem mais despesas do que receitas (BAIÃO, 2013). Por este motivo, há *trade-off continuum* entre necessidade fiscal e demanda por serviços públicos que é típico das federações.

1.4 Federalismo fiscal e políticas sociais no Brasil

Sabe-se que o desenho institucional dos países influencia significativamente a produção das políticas públicas. No Brasil, a Constituição de 1988 reorganizou as relações federativas, descentralizando competências aos estados e municípios, os quais passaram a desempenhar funções relevantes no que se refere à provisão de políticas públicas. Apesar disso, a dinâmica da descentralização das responsabilidades sobre as políticas sociais não aconteceu de maneira uniforme nos governos subnacionais (RIBEIRO, 2013). De acordo com Abrucio e Franzese (2007), à medida em que oferta de serviços públicos e as demandas sociais aumentavam, as relações entre as diferentes esferas de governo tornaram-se cada vez mais complexas. Isso porque o processo de descentralização “decorre de interações entre os diferentes poderes, principalmente entre o Executivo e Legislativo, e entre os diferentes níveis de governo” (RIBEIRO, 2013, p. 153). Ademais, como vimos é influenciado pelas desigualdades territoriais socioeconômicas que marcam as unidades federativas.

Como sabemos, o artigo 23 da Constituição de 1988 trata da distribuição de competências concorrentes aos entes federativos, ou seja, dispõe sobre as responsabilidades comuns às três esferas de governo. São contempladas neste artigo, as áreas sociais de saúde, educação, alimentação, habitação, saneamento básico, combate à pobreza, etc. No caso de tais políticas sociais, todos os entes federativos devem colaborar para a execução das atribuições dispostas no texto constitucional. Não apenas isso, partindo do mesmo princípio de responsabilidades comuns, nenhum ente pode deixar de cumpri-las ou executá-las (BERCOVICI, 2003).

Abrucio (2005) afirmam que o modelo de competências compartilhadas combinado a uma descentralização dos recursos públicos configurou-se como um jogo de “repasse de funções”, também conhecido como “operação desmonte”. Como consequência, algumas políticas sociais tiveram que receber financiamento federal (pelo menos em parte), por conta das amplas desigualdades federativas. Ademais, os municípios tornaram-se os principais responsáveis pela oferta dos serviços públicos, o que gerou dois problemas. O primeiro é que a atuação dos municípios passou a ser exercida, muitas vezes, sem a devida cooperação dos outros níveis de governo. O outro problema é que houve uma competição entre os próprios gestores municipais, com uma tendência a ampliar as desigualdades federativas. Isso porque a maior responsabilização dos municípios frente às políticas sociais necessariamente não implicou em melhoria da gestão de tais políticas (ABRUCIO, 2005). Não obstante, a descentralização de competências, diante ampliação da atuação dos municípios, fez com que temáticas antes tratadas exclusivamente em esferas decisórias de âmbito nacional, passassem a compor a agenda política dos governos locais.

Para Arretche (2004), o modelo de divisão de competências de gastos sociais adotado é propenso a resultar em algumas consequências negativas, tais como: superposição de ações e desigualdades territoriais quanto à provisão dos serviços públicos. Ainda que as competências comuns não se confundam com o poder de legislar, o parágrafo único do artigo 23 prevê a normalização da cooperação dos entes para a implementação das políticas sociais. Sendo assim, por meio de leis complementares podem ser “fixadas as 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” (Parágrafo único, art. 23). No desenho do federalismo brasileiro, a regulação das normas de cooperação entre os entes federados fica sob responsabilidade

da União. Em outras palavras, a execução das políticas sociais pode ser feita pelas várias esferas de governo, entretanto, está sujeita à disciplina legislativa do poder central.

Em relação à atuação do governo federal, um momento importante impactou o federalismo fiscal brasileiro e a provisão das políticas sociais, mais especificamente na década de 1990. Neste período, o governo federal implementou uma série de medidas para corrigir o problema da hiperinflação por meio do Plano Real. Houve, portanto, uma tentativa de aprimorar a coordenação federativa de algumas políticas sociais, o que impactou as finanças dos governos, sobretudo dos estados e municípios. Um dos efeitos foi o aumento do endividamento dessas unidades federativas (ABRUCIO e COSTA, 1999). Para corrigir ou minimizar este problema de ajustes de finanças, a União adotou algumas medidas, dentre elas a Lei Camata e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF. A Lei Camata (LC, nº 82/ 1995) disciplinou os limites de despesas dos entes federados com funcionalismo em até 60%. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC, nº 101/ 2000) disciplinou os gastos dos entes federados, sobretudo, com relação à despesa de pessoal, e limitou a capacidade de endividamentos das esferas de governo subnacionais. A despeito da fiscalização e dos limites impostos aos estados e municípios quanto às finanças, a União optou por ampliar o seu poder de arrecadação via contribuições, sociais, como já vimos.

Ainda assim, alguns autores chamam a atenção para a quase escassez de normas de cooperação que permeia a noção de regime de colaboração (REZENDE, 1995; CAMARGO, 2001). Para Arretche (2004), a falta de coordenação federativa aliada a esta autonomia de gastos das unidades federativas diante da execução das políticas sociais pode restringir os resultados das políticas. Nesse sentido, ao analisar os problemas decorrentes da relação entre a coordenação governamental de políticas e da autonomia de encargos dos entes subnacionais, Arretche (2004) utiliza como exemplos algumas áreas sociais, dentre elas: a políticas de educação, habitação e saneamento básico e saúde. No caso da política de educação, a autora frisou que, ainda que a Constituição tenha estabelecido a aplicação de percentuais mínimos da receita própria de impostos, ficou a critério de cada ente estabelecer a sua prioridade de gasto. Fora a política de educação fundamental, o governo central concentra significativa autoridade nas relações federativas na gestão das políticas, cumprindo a função de principal financiadora, reguladora e coordenadora. Na área de habitação e saneamento, o governo federal é a principal fonte financiadora, tendo em vista que redistribui os recursos via arrecadação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Segundo a autora, a maior parte dos

governos locais não conseguiria executar ações nestas duas áreas sem o apoio dos recursos da União. Na saúde, a descentralização dos gastos foi resultado da ação financiadora e normatizadora do governo central que condicionou a transferências de recursos conforme a agenda federal (ARRECTHE, 2004).

Não obstante, Arretche (2004) também chama atenção para o fato de que a constitucionalização dos níveis de gasto com as políticas sociais esbarra nas desigualdades federativas, sobretudo nas desigualdades horizontais. Isso porque a vinculação dos gastos tem uma tendência a ampliar as desigualdades de capacidade de gasto no momento da execução das políticas.

Este problema torna-se ainda maior quando associado às desigualdades na capacidade tributária (REZENDE, 1995; CAMARGO, 2001). Embora a disposição constitucional acerca das competências concorrentes tenha igualado formalmente as unidades federativas, as condições institucionais e financeiras de cada uma são bem distintas, o que o constituinte negligenciou. Uma vez que a autonomia financeira de uma unidade federativa pressupõe a capacidade desta de arrecadar recursos, administrá-los e financiar suas próprias despesas, a suficiência dos recursos públicos para a execução destes fins torna-se um problema de primeira ordem (GOMES, 2007).

De acordo com Soares e Machado (2017), a descentralização fiscal não foi acompanhada da descentralização coordenada dos gastos públicos, especificamente para os gastos sociais. Como consequência, estados e municípios podem se tornar mais dependentes dos repasses da União para que consigam cumprir suas competências de gastos nas políticas sociais, conforme demonstramos nos tópicos anteriores.

1.5 Síntese sobre federalismo, federalismo fiscal e desigualdades territoriais e sociais no Brasil

Neste capítulo, vimos que o federalismo consiste em uma forma de organização do Estado em que os entes federados são dotados de autonomia administrativa, política, tributária e financeira. Neste escopo, o federalismo fiscal é a parte do pacto federativo que atribui à cada ente: a competência para arrecadar um determinado tipo de tributo, a repartição de receitas tributárias entre esses entes, bem como a responsabilidade de cada ente na alocação dos recursos e na provisão dos serviços públicos para a sociedade.

Assim, as competências repartidas entre os níveis de governo, em maior ou menor grau, e a maneira como são repartidas podem ampliar ou minimizar as

desigualdades territoriais e sociais. Quanto maiores as desigualdades, mais complexas se tornam as medidas institucionais para que se tenha um equilíbrio entre as responsabilidades dos entes federados e os recursos disponíveis para cumprir tais responsabilidades. As esferas de governo possuem capacidades distintas para taxar e para gastar os recursos próprios, o que pode afetar a implementação e o resultado das políticas públicas.

As federações, portanto, tendem a adotar algum sistema de equalização fiscal a fim de minimizar as disparidades fiscais, principalmente nas unidades subnacionais e, conseqüentemente, também minimizar as desigualdades territoriais e sociais. No caso brasileiro, a dificuldade em arrecadar receita própria tende a tornar os estados e, sobretudo os municípios, dependentes de um sistema de transferências intergovernamentais (tigs). À luz deste contexto, discorreremos no capítulo seguinte sobre o financiamento e a provisão da educação no Brasil a partir dos pressupostos constitucionais de 1988 e das políticas de fundo de financiamento educacional, Fundef e Fundeb, que também fazem parte do rol de transferências intergovernamentais.

CAPÍTULO 2

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL

Como vimos no capítulo anterior, o federalismo fiscal brasileiro vê-se diante de um grande desafio: as acentuadas desigualdades socioeconômicas entre os entes federados combinada com a descentralização de competências na oferta das políticas sociais, dentre elas, a educação. Os entes subnacionais, em especial os municípios, possuem recursos próprios insuficientes para dar conta, plenamente, de suas atribuições constitucionais, dependendo significativamente de transferências intergovernamentais. Diante disso, como prover uma educação básica equitativa em todo o país?

Após a estabilização monetária promovida pelo Plano Real em 1994 e a subsequente aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) em 1996, a União passou a adotar gradualmente outras medidas no âmbito do financiamento educacional, estabelecendo novos critérios de distribuição e uso dos recursos públicos pelos estados e municípios. O objetivo de tais mudanças consistiu em reparar as diferenças regionais e locais em relação ao financiamento da política educacional. Nesse contexto, merecem destaque as políticas de fundos educacionais: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb). Ambas as políticas foram instrumentos importantes para a redução das desigualdades no financiamento da educação, bem como para aprofundar o processo de municipalização do ensino fundamental no país (neste último caso, sobretudo o Fundef).

Além dessa introdução, o presente capítulo divide-se em seis seções. Na primeira apresentamos a estrutura de financiamento da educação básica a partir da Constituição Federal de 1988. Para tanto, discorreremos sobre a divisão de competências na área da educação entre os entes federados, com ênfase no financiamento. O objetivo é entender as principais mudanças promovidas pelos constituintes e como isso influenciou as relações entre o governo federal e os governos subnacionais.

A segunda seção discute o contexto político em que o Fundef foi formulado, os atores e os objetivos pretendidos. Apresenta também as fontes e a quantidade de recursos que compõem cada fundo, bem como discorre sobre a distribuição e alocação dos recursos

pelos entes federados. A terceira seção apresenta a evolução e distribuição das matrículas do ensino fundamental.

Na quarta seção é apresentado o contexto de formulação da proposta do Fundeb e a sua lógica de operacionalização (composição e fonte de recursos, bem como a distribuição e alocação deles). A quinta seção mostra como ficou o padrão de distribuição de matrículas da rede estadual e municipal de ensino no período de vigência do Fundeb. O levantamento destas informações torna-se relevante para a, posterior, contextualização do caso do Piauí. Por fim, a sexta seção faz uma síntese dos aspectos mais relevantes do capítulo para o entendimento do objeto de estudo da tese.

2.1 O financiamento da educação básica na Constituição de 1988

Na década de 1970, as discussões sobre a vinculação de impostos para a educação voltaram a ocorrer no Senado, tendo como ápice a apresentação, em 1976, de um projeto de emenda constitucional proposto pelo Senador João Calmon, que pertencia à Comissão de Educação no Senado (LOUREIRO, 2009, p. 3). A aprovação deste projeto se efetivou em 1983, por meio da Emenda Constitucional nº 24, também conhecida como Emenda Calmon, a qual estabelecia a aplicação de mínimos orçamentários pela União, pelo Distrito Federal, pelos Estados:

Artigo único - O artigo 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

"§ 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (EC, nº 24/1983).

Finalmente, em 1988 aprovou-se a Constituição vigente até os dias atuais, também denominada de a Constituição Cidadã, em virtude das inovações no seu conteúdo, especificamente por conta da ampliação significativa dos direitos sociais (COSTA, 2016). Tais direitos ficaram expressos no título Ordem Social (agora dissociado da Ordem Econômica). Nesse aspecto, as diretrizes não se restringiram mais à proteção dos trabalhadores. Além do direito ao trabalho, passaram a constar: a educação, a saúde, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a

assistência aos desamparados (Art. 6º, *versão original*¹). O alto nível de detalhamento dos direitos sociais presentes na CF/1988 é considerado um “fenômeno relativamente recente na história constitucional internacional, além de representar um marco no constitucionalismo brasileiro” (COSTA, 2016, p. 769).

Ademais, o novo texto constitucional representou a legitimação e a restituição do Estado democrático de Direito, após um longo período ditatorial (PIMENTA, 1989). Para Cury (2007, p. 50), a sua promulgação significou a substituição de um modelo de federalismo hierárquico e dual por um regime federalista cooperativo e tripartite, pois os Municípios finalmente receberam o status de ente federativo. Desse modo, eles passaram, efetivamente, a ter a capacidade de autolegislação, autogoverno e autoadministração (MARTINS, 2009, p. 177).

Com o reconhecimento dos Municípios enquanto subunidades da Federação, a educação passou a se organizar em três dependências administrativas: federal, estadual e municipal. Os três entes federativos organizaram seus sistemas de ensino a partir de um regime de colaboração. Romualdo Oliveira e Sandra Sousa (2010, p. 21) consideram que a previsão de um regime de colaboração entre os três sistemas de ensino no texto constitucional (art. 211) se constituiu em uma solução encontrada pelos constituintes, já que até então não havia se consolidado uma proposta de sistema nacional de educação no país.

Quanto à regulação da educação na Constituição de 1988, ficaram expressas a obrigatoriedade e a gratuidade do acesso ao ensino como direito público subjetivo (art. 208). Este direito deve ser garantido pela família, pela sociedade e pelo Estado, tendo como alvo prioritário as crianças, adolescentes e jovens (art. 227). As garantias que asseguram o cumprimento do dever do Estado em relação à efetividade da educação foram dispostas no artigo 208, sendo elas: a oferta da educação básica obrigatória e gratuita; a progressiva universalização do ensino médio gratuito; o atendimento especializado aos portadores de deficiência; a educação infantil em creche e pré-escola às crianças de até cinco anos; o acesso aos níveis mais elevados de ensino, pesquisa e criação artística, segundo a capacidade de cada um; a oferta de ensino noturno regular, de acordo

¹ Posteriormente, a redação do artigo 6º foi alterada acrescentando outros três direitos: moradia, alimentação e transporte, respectivamente. A emenda constitucional (EC) no 26, de 14 de fevereiro de 2000, incluiu a moradia como direito social fundamental. Em seguida, a EC no 64, de 4 de fevereiro de 2010, incorporou a alimentação. E, por fim, a EC no 90, de 15 de setembro de 2015, acresceu o direito ao transporte. Atualmente, o texto está assim disposto: “Art. 6º São 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, na forma desta Constituição.” (CF/88).

com a necessidade do aluno; auxílio aos alunos da educação básica através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A oferta do serviço educacionais em todos os níveis de ensino também é livre para a iniciativa privada, desde que sejam cumpridas as normas gerais da educação e que os estabelecimentos tenham autorização e passem por avaliações de qualidade feitas pelo Poder Público (art. 209).

No que diz respeito às competências legislativas, compete privativamente à União legislar acerca das diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, XXIV). O artigo 24 da Constituição, por sua vez, assegura à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência de legislar sobre educação concorrentemente. Os Estados podem legislar sobre questões específicas, quando houver autorização por meio de Lei Complementar (art. 22). Apesar de não haver menção aos Municípios neste artigo, o artigo 30 dispõe que eles podem complementar a legislação federal e estadual no âmbito de que lhes couber, ou seja, podem legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30). Cavalcanti (2017, p. 140) alerta que há contestações sobre a autonomia legislativa dos Municípios, mas afirma que esta controvérsia não se sustenta, porque interesses locais abarcam “obviamente” a educação.

A Constituição de 1988 também previu, em seu artigo 214, o plano nacional de educação com a finalidade de articular o sistema nacional de ensino por meio de regime de colaboração, o qual deveria definir todas as diretrizes, metas e estratégias a fim de “assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas” (art. 214). Frisa-se que este objetivo foi, posteriormente, regulamentado pela segunda edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/96) e pelo Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/ 01).

As competências administrativas referentes à oferta, à manutenção e à organização do ensino foram estabelecidas no artigo 211. Portanto, caberia à União organizar o sistema federal de ensino e de seus Territórios; financiar as instituições de ensino públicas federais; além de cumprir função redistributiva e supletiva em matéria educacional. Estas últimas funções — redistributiva e supletiva — teriam a finalidade de garantir a equalização das oportunidades no âmbito educacional, assim como um padrão mínimo para qualidade da provisão do ensino por meio do suporte técnico e financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211).

Enquanto os Municípios devem atuar, de maneira prioritária, na educação infantil e no ensino fundamental, conforme a atualização feita pela Emenda nº 14, de 12 de setembro de 1996, os Estados e o Distrito Federal têm a responsabilidade de atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Todos os três entes federados devem cumprir suas competências em relação aos seus respectivos sistemas de ensino por meio de um regime de colaboração, de modo a garantir a universalização do ensino obrigatório (art. 211).

Quanto ao financiamento da educação, sabe-se que este tema foi uma pauta bastante presente nas reivindicações dos educadores desde o início do século XX. Em um primeiro momento, estes educadores cobravam a garantia constitucional da vinculação de impostos para a educação e, num segundo momento, exigiam o cumprimento da lei (MARTINS, 2009, p. 40). Ainda de acordo com Martins (2009, p. 40), a vinculação passou a ser “o grande eixo do debate acerca do financiamento – atacada nos momentos de fechamento político e revigorada nos processos de redemocratização”.

Quadro 4: Comparação da vinculação de recursos para a educação pelas unidades federativas nas Constituições

Constituição	Unidade federativa e sua participação na vinculação de recursos		
	União	Estados	Municípios
1934	10%	20%	20%
1937	<i>Sem vinculação</i>	<i>Sem vinculação</i>	<i>Sem vinculação</i>
1946	10%	20%	0%
1967	<i>Sem vinculação</i>	<i>Sem vinculação</i>	<i>Sem vinculação</i>

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos textos constitucionais.

Quando houve a promulgação da Constituição de 1988, novas diretrizes foram estabelecidas para o financiamento da educação pública no Brasil. A educação passou a ter duas fontes principais de recursos: a receita de impostos e a contribuição social do salário–educação (art. 212).

Assim, a partir da definição da competência tributária de cada ente, em relação ao financiamento resultante da receita de impostos, ficou estabelecido que a União deveria aplicar, anualmente, nunca menos que 18% de sua receita (compreendida a receita proveniente de transferências) na manutenção e desenvolvimento do ensino. Não faz parte

deste cômputo a parcela de arrecadação e impostos transferida pela União aos demais entes federados. Já os Estados, Distrito Federal e os Municípios deveriam destinar, no mínimo, 25% de suas receitas também para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação à contribuição do Salário-Educação, instituído pela Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, trata-se de um recurso destinado ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica pública. Há uma repartição de cotas de 90% dos recursos do Salário-Educação, distribuídas para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A quota federal corresponde a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas e possui o objetivo de reduzir as diferenças socioeducacionais entre Municípios, Estados e regiões brasileiras. A quota estadual e municipal refere-se à 2/3 dos recursos gerados por cada Estado. Esta parcela é creditada mensalmente nas contas das secretarias de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com o número de matrículas.

Em resumo, a Constituição de 1988 (CF/1988) definiu como as unidades federadas deveriam nortear suas ações em relação à manutenção e ao desenvolvimento da educação nacional. Estabelecendo um regime de colaboração, a Carta atribuiu competências e organizou os percentuais de aplicação dos recursos financeiros públicos por cada ente. Este regime de compartilhamento de competências é definido por como a:

forma de os entes federados organizarem seus sistemas de ensino, associado, por um lado, à competência da União de coordenação da política nacional de educação, que se expressa na função de articulação dos diferentes níveis e sistemas e na função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; e por outro, à liberdade dos entes federados para organizarem seus sistemas de ensino (CAVALCANTI, 2016, p. 144).

Logo, ao analisar as tensões federativas no financiamento da educação básica, com ênfase na assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais, Cavalcanti (2017, p. 144) destaca que a decisão de adotar um regime colaborativo de financiamento por parte dos constituintes pode demonstrar que houve o reconhecimento da complexidade em assegurar que todos tenham acesso à educação em um país vasto e desigual territorialmente. Além disso, pode demonstrar que houve também o reconhecimento de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não possuem recursos financeiros suficientes para cumprir suas competências constitucionais em relação à oferta do ensino público e, para minimizar este problema, seria necessária a colaboração entre os entes, principalmente da União. Nesse contexto, duas políticas de

financiamento educacional ganharam destaque: o Fundef e o Fundeb, sobre as quais abordaremos nos tópicos que seguem.

2.2 Fundef: contexto de formulação da proposta e lógica operacional

O Projeto de Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi encaminhado ao Congresso em 1995, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Neste período, o processo inflacionário que outrora acometia a economia brasileira já estava controlado e as instituições multilaterais de fomento ao desenvolvimento social e humano — tais como o Banco Mundial (BM) e Fundo Monetário Internacional (FMI) — exerciam significativa pressão política sobre os países em desenvolvimento, como o Brasil, para que fizessem ajustes fiscais e reorganizassem a gestão das políticas sociais.

O Banco Mundial, por exemplo, publicou o relatório *Reformas Econômicas e Trabalhistas na América Latina e Caribe*, em 1995, no qual alertava os países para a necessidade de mudança no papel do Estado no que diz respeito à administração eficiente dos recursos públicos e, conseqüentemente, no que diz respeito ao redesenho das políticas sociais então vigentes (JÚNIOR, MAUÉS, 2014). Considerando que o contexto latino-americano mantinha “estruturas burocráticas elaboradas e legislação complexa para governar o fornecimento de serviços sociais”, era preciso considerar que o fator mais importante para qualquer despesa social seria a eficiência na alocação dos recursos (BANCO MUNDIAL, 1995, p.23-24). A orientação do Banco Mundial era que os governos nacionais deveriam limitar-se à elaboração, avaliação, supervisão e ao financiamento das políticas públicas, e delegassem a execução de tais políticas às entidades descentralizadas, isto é, governos locais e instituições privadas. Devia, portanto, haver um esforço de “racionalização das instituições” quanto à elaboração e execução das políticas sociais.

Nesse contexto reformista, o governo brasileiro propôs o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). O plano deveria ser posto em andamento ainda em 1995, no início da gestão de Luiz Carlos Bresser Pereira na pasta da Administração e Reforma do Estado. A partir de então, determinou-se que a União reduziria “seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se, entretanto, no papel de regulador, provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde” (PDRAE, 1995, p.13).

No campo da educação, seguindo este mesmo princípio de descentralização executiva na prestação de serviços locais, o projeto do Fundef tinha o objetivo de redistribuir recursos financeiros entre União, Estados e Municípios, e assim, promover a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental no Brasil. O projeto foi formulado por Barjas Negri², então secretário-executivo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e um dos atores centrais no processo da aprovação do Fundef. Ele atuou como um dos principais mediadores das negociações com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) foi criado através da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de setembro de 1996 e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Ressalta-se que o Fundef foi implementado em julho de 1997 apenas no Pará, por determinação estadual. O estado do Pará já possuía um projeto de municipalização do ensino fundamental e negociou com o Ministério da Educação (MEC) a antecipação da execução do fundo. O Fundef só passou a vigorar efetivamente no restante de todo país a partir do dia 1º de janeiro de 1998.

Neste ínterim, Barjas Negri organizou e publicou o relatório *Financiamento da Educação no Brasil*, em 1997. Tal estudo fundamentou o seu posicionamento durante as negociações sobre o Fundef e serviu de base para o delineamento do desenho da política. O documento foi elaborado a partir da análise de estatísticas sobre gastos com a educação no país. Partiu-se da hipótese de que o problema afligia a educação não era a falta de recursos. Na verdade, os problemas eram decorrentes da má distribuição e da má aplicação dos recursos. Constatou-se que os governos gastavam em torno de 20% a 30% com as chamadas atividades-meio (supervisão escolar, distribuição e armazenamento de materiais, gestão administrativa e financeira e aposentadorias). Um efeito da concentração de gastos em tais atividades consistia na destinação de poucos recursos para a remuneração docente dos professores em exercício e para a infraestrutura escolar. Ou seja, problemas como baixos salários e péssimas condições físicas nas escolas coexistiam com gastos excessivos em atividades-meio (NEGRI, 1997, p.12). Não apenas isso, o relatório de Negri (1997, p. 11) também apontou um sério problema de desvio de verbas

² Economista formado pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Mestre e Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atuou como secretário executivo do FNDE de 1995 a 1996.

(apesar de não ter utilizado este termo propriamente dito). Segundo ele, havia casos em que parte dos recursos que deveriam ser aplicados em educação era utilizada para outros fins, a exemplo de obras de infraestrutura urbana (asfaltamento, iluminação de vias públicas e, até, construção de pontes). Diante desse contexto, Negri considerava que se houvesse melhor alocação dos recursos, a educação nacional teria melhores indicadores. Em outras palavras, recursos importam, mas precisam ser estrategicamente alocados.

A partir deste diagnóstico segundo o qual seria necessário melhorar a eficiência do gasto público na educação, ratificou-se que o Fundef apresentava-se como uma alternativa para a distribuição mais equitativa dos recursos financeiros e para a diminuição das desigualdades regionais. Também havia a intenção dos legisladores em fomentar a municipalização da execução da oferta do ensino fundamental (MARTINS, 2009), sobretudo porque, àquela altura, a provisão dos serviços de educação no Brasil era exercida predominantemente pelos governos estaduais. Este era um objetivo da agenda de governo, congruente com a reforma na gestão pública (GOMES, 2008).

Para que tenhamos exata dimensão deste predomínio dos governos estaduais no ensino fundamental, basta dizermos que, em 1995, a maior rede estadual de ensino do país situava-se na Região Sudeste, onde 77% das matrículas em escolas públicas estavam registradas em unidades mantidas pelos governos estaduais; logo em seguida estavam as regiões Centro-Oeste (71%), Norte (64%) e Sul (60%).

Tal cenário de hegemonia das escolas públicas estaduais só não se confirmava na região Nordeste, onde a rede estadual de ensino cobria apenas 45% das matrículas, ao passo em que a rede municipal totalizava então 55% dos registros. Ou seja, já naquela altura, o ensino público dos estados nordestinos era consideravelmente municipalizado (CENSO ESCOLAR/INEP, 1995).

Alguns autores apontam explicações para a municipalização do ensino fundamental no Nordeste. Pinto (2014), por exemplo, observa que já na década de 1960 os municípios nordestinos já tinham grande responsabilidade sobre o atendimento educacional. O autor cita como exemplos os municípios dos estados de Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Pinto (2014) afirma que a distribuição da rede municipal não reflete “a força dos municípios dos estados mais ricos da federação, mas, antes, a omissão dos governos estaduais das regiões mais pobres” (PINTO, 2014, p. 632).

Gomes (2008) empreendeu uma pesquisa para identificar os fatores que explicam a municipalização do ensino para nos governos subnacionais do país. Segundo a autora,

as matrículas da rede municipal já estavam aumentando antes da implementação do Fundef, embora, este crescimento se deu numa proporção menor se comparado ao período pós-Fundef. Seus resultados apontaram que o principal fator explicativo para a municipalização de ensino foi o interesse dos governos estaduais em promover a descentralização do ensino, sobretudo do nível fundamental, para os seus municípios. Este interesse teria embasamento em legislações de âmbito federal que forçavam os estados a ajustarem as suas finanças.

O Fundef era composto por um conjunto de 27 fundos (26 fundos estaduais e 1 fundo do Distrito Federal). Uma das suas principais mudanças por ele foi a alteração na estrutura de financiamento do ensino fundamental, que passou a receber subvinculação de 15% de impostos dos 25% das receitas vinculadas à educação dos Estados e Municípios, conforme o artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Houve, portanto, uma redistribuição de recursos entre os governos estaduais e municipais para o financiamento do ensino fundamental. Quanto à composição, o Fundef era constituído por recursos provenientes das seguintes fontes:

- 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE);
- 15 % do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 15% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp) e;
- 15% do Ressarcimento da Desoneração de Exportação (Lei Complementar nº 87/96, Lei Kandir).

Os valores distribuídos aos Estados e Municípios dependeriam de dois parâmetros: o *valor mínimo estadual* por aluno/ano e o *valor mínimo nacional* por aluno/ano. Quanto ao primeiro, seria determinado, em cada Estado, um valor por aluno/ano, calculado com base na receita do Fundef dividida pelo número de alunos matriculados no ensino fundamental (regular e especial) da rede pública estadual e municipal durante o ano anterior.

Quanto ao segundo, o valor mínimo nacional por aluno corresponderia a um valor fixado pelo governo federal, com base no total de receitas do fundo, na quantidade de alunos do ensino fundamental (das redes estadual e municipal) e nos fatores de ponderação. Os dados sobre a quantidade de alunos considerados na distribuição dos recursos do Fundeb seriam obtidos através do Censo Escolar realizado pelo Instituto

Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC) junto aos governos estaduais (secretarias estaduais de educação) e às prefeituras municipais.

Com base nas duas categorias de valores mínimos por aluno/ano (estadual e nacional), além dos mínimos percentuais preestabelecidos que compõem o Fundef (originários de fontes de impostos estaduais e municipais), a União passou a complementar o Fundo com recursos federais. Porém, a função supletiva da União, regulamentada pela Emenda Constitucional nº 14 (Lei 9.424/96), só deveria ocorrer em uma situação específica: no âmbito do Estado onde o valor *per capita* fosse inferior ao valor mínimo nacional por aluno/ano. Nesse caso, a União complementaria a diferença a fim de que fosse garantido o valor mínimo anual nacional por aluno/ano aos governos estaduais e municipais. Assim, a complementação dos recursos do Fundef com verba federal permitiu que os legisladores minimizassem o problema da desigualdade no financiamento da educação entre as redes de ensino estadual e municipal.

Os legisladores também definiram como os recursos do Fundef deveriam ser utilizados. Nesse caso, 60% do dinheiro, no mínimo, deveria ser utilizado para a remuneração dos professores que estivessem em efetivo exercício no ensino fundamental público. Os profissionais que desenvolvem atividades de suporte pedagógico (na administração escolar, no planejamento, na supervisão da escola, etc.) também podem ser pagos com esta parcela de recursos do Fundo. Mas neste caso, em específico, o MEC recomenda aos Municípios se certificarem desta possibilidade juntamente ao Tribunal de Contas dos Estados/Municípios, pois o entendimento sobre a cobertura de tais despesas pode variar de uma jurisdição para outra. Ademais, o restante dos recursos, correspondente a 40%, no máximo, deveria ser destinado a gastos com outras ações de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental público (por exemplo: capacitação de professores, aquisição de equipamentos, reforma ou melhoria de escolas da rede de ensino, compra de veículos para transporte escolar, etc.).

2.3 A execução prática do Fundef no processo de municipalização do ensino

Para além destas regras de regulamentação da composição do Fundo e da execução dos gastos, é necessário aqui examinarmos a dinâmica administrativa entre os entes federados nos primeiros anos do Fundef. Esta dinâmica desdobrou-se de tal maneira que Estados e Municípios, no geral, tiveram um baixíssimo contributo dos recursos

oriundos da União para cumprirem suas atribuições constitucionais. Como dissemos anteriormente, os recursos complementares oriundos da União deveriam atuar como um mecanismo de redução das desigualdades no financiamento da educação entre as unidades federativas. Este seria o princípio de justiça distributiva (e federativa) que deveria ser posto em execução pelo FUNDEF. Entretanto, não apenas a União descumpriu sistematicamente sua obrigação constitucional de repassar os valores para o Fundo, como se omitiu em legislar um dispositivo administrativo capaz de determinar, positiva e efetivamente, os valores que deveriam ser repassados às subunidades federadas (CAVALCANTI, 2016). Por isso, analistas como Davies (2006, p. 765) advertiram que o FUNDEF praticamente não trouxe recursos novos para a educação, tendo em vista que apenas redistribuiu em âmbito estadual, “entre o governo estadual e os [governos] municipais, uma parte dos impostos que já eram vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino público (MDE) antes da criação do Fundo”. Nesse sentido, a não incorporação de novos recursos prejudicou os resultados efetivos do Fundef.

Apesar de tais problemas, o Fundef foi notadamente reconhecido pela opinião pública e pelos estudiosos como uma importante política de financiamento da educação em termos de distribuição mais equitativa dos recursos dentro dos estados. Sua implementação permitiu ao poder público aprimorar o gerenciamento orçamentário e financeiro dos recursos da educação (CASTRO, 2001). Igualmente, sua operacionalização envolveu mecanismos de transparência e controle, a exemplo das contas únicas, da designação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS-Fundef), da transferência horizontal dos recursos e da subvinculação de receitas aos salários do magistério, entre outros.

Outro efeito do Fundef pode ser observado na substantiva alteração do padrão de matrículas do ensino fundamental das redes estaduais e municipais do Brasil. Embora as políticas de vinculação constitucional de impostos tenham resultado em um aumento de recursos para a área de educação, antes do Fundef a rede estadual era predominante em relação à oferta de vagas para educação básica, enquanto a rede municipal ficava bastante restrita ao ensino pré-escolar. José Marcelino Pinto (2018) reforça esta assertiva ao afirmar que:

nos 40 anos anteriores ao Fundef, estados e municípios dividiam a oferta do atendimento público dessa etapa [ensino fundamental], respondendo os primeiros por dois terços das matrículas e os segundos por um terço, em razão muito próxima da distribuição entre eles da receita de impostos; ao final do fundo, essa divisão da oferta praticamente se inverteu (PINTO, 2018, p. 856).

A explicação para este fenômeno estaria relacionada à relação estabelecida entre o repasse de recursos do Fundef e o número de alunos matriculados. Isto pode ser constatado a partir da comparação do número de matrículas entre as regiões brasileiras, no início e no último ano de vigência do Fundo. A Tabela 01 apresenta o tamanho da rede municipal, em termos percentuais de matrículas do ensino fundamental, em relação à rede estadual de educação, cotejando os dados do Censo Escolar de 1995 e 2006.

Tabela 1: Matrículas do ensino fundamental nas redes estaduais e municipais, por região (1995 e 2006)

Federação/Dependência	1995		2006	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	18.3477.33 64%	1.0491.518 36%	11.825.112 40%	17.964.543 60%
Centro-Oeste	1.455.154 71%	597.248 29%	1.141.290 54%	988.457 46%
Norte	1.686.190 65%	892.758 35%	1.189.626 37%	1.986.663 63%
Nordeste	3.972.452 45%	4.762.773 55%	2.288.033 23%	7.547.810 77%
Sudeste	8.830.115 77%	2.653.269 23%	5.259.964 49%	5.479.832 51%
Sul	2.403.822 60%	1.585.470 40%	1.946.199 50%	1.961.781 50%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo Escolar (INEP).

Em 1995 o Brasil tinha 36% das suas matrículas em escolas públicas registradas em unidades municipais de ensino; em 2006 este percentual saltou para 60% das matrículas. Quando observamos a região Centro-Oeste, vemos que em 1995 cerca de 29% das matrículas em escolas públicas foram registradas em unidades municipais de ensino, ao passo em que no ano de 2006 este percentual subiu discretamente para 46%, um aumento de apenas 17%. Este crescimento foi menor do que a média do crescimento nacional (24%).

A região Norte, por sua vez, saltou de 35% das matrículas municipais para 63%, 28% a mais de matrículas nas redes municipais, similar ao observado na média nacional. Na Região Sudeste a ampliação da rede municipal também foi de 28%. Na região Sul, o crescimento no número de matrículas municipais foi o mais baixo dentre todas as regiões

do país (10%), um percentual muito menor que média do país. Houve, portanto, um baixo índice de municipalização do número de matrículas nas regiões Sul e Centro-Oeste. Enquanto isso, na região Nordeste, como podemos constatar, houve mais 22% de matrículas em escolas municipais, menor que a média nacional em função de uma municipalização mais alta antes do Fundef.

Além dos efeitos do Fundef sobre a municipalização do ensino, é importante considerar também que o MEC propôs uma reforma do ensino fundamental iniciada a partir dos anos 2000 que aumentou a duração do ensino fundamental. Esta iniciativa implicou na reorganização de cada rede de ensino para atender a esta demanda, o que deve ter tido efeito também sobre a quantidade das matrículas. Em 2001, houve a aprovação da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação e estabeleceu que o ensino fundamental deveria ter sua duração ampliada, progressivamente, para nove anos. Tal ampliação deveria alcançar a universalidade até 2010.

De todo modo, a comparação entre o primeiro e o último ano de vigência do Fundef evidencia que a rede municipal foi substantivamente ampliada em todas as regiões. Não apenas isso, a rede municipal superou a estadual em todo Brasil no último ano de vigência do Fundo, representando 60% na participação das matrículas. A região em que a rede municipal cresceu mais timidamente foi o Sul, considerando que, em 1995 a rede municipal era 40% maior se comparada à rede estadual, e em 2006, foi ampliada para 50%, apresentando assim uma ampliação de apenas 10%. Ao final da vigência do Fundef o maior crescimento da rede municipal de ensino aconteceu na Região Norte, que passou de 35% para 63% em comparação à rede estadual (+28%). A região Nordeste, antes da implementação do Fundef, já tinha a rede de ensino fundamental mais municipalizada do país (55%) e, em 2006, atingiu 77% de expansão das matrículas.

A ampliação das matrículas nas redes municipais de ensino é justificado, em parte, pela ação acelerada dos municípios das regiões mais pobres para aumentar as matrículas de suas redes de ensino e, conseqüentemente, aumentar suas receitas. Pois o repasse dos recursos do Fundef era estritamente relacionado à quantidade de matrículas (ARRETCHE, 2002; SALES e SILVA, 2013).

Diante deste cenário particular no qual o Nordeste se caracteriza como a região onde havia o mais alto percentual de alunos matriculados em escolas municipais, devemos observar, em específico, a distribuição das matrículas do ensino fundamental nos estados do Nordeste neste intervalo temporal (1995-2006). Vejamos a tabela abaixo:

Tabela 2: Distribuição das matrículas do ensino fundamental na Região Nordeste por rede de ensino e estados (1995 e 2006)

Federação/Dependência	1995		2006	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Maranhão	407.543 34%	792.751 66%	245.162 17%	1.161.256 83%
Piauí	240.277 44%	304.022 56%	138.325 23%	474.075 77%
Ceará	437.290 40%	667.935 60%	188.937 13%	1.291.480 87%
R. G. do Norte	258.610 53%	226.404 47%	182.558 36%	328.514 64%
Paraíba	283.611 50%	281.762 50%	250.290 36%	450.138 64%
Pernambuco	711.833 50%	715.377 50%	461.664 32%	982.305 68%
Alagoas	153.446 34%	303.007 66%	156.196 24%	503.304 76%
Sergipe	187.453 55%	153.481 45%	125.295 35%	231.461 65%
Bahia	1.292.389 50%	1.318.034 50%	539.606 20%	2.125.277 80%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo Escolar (INEP).

Se observarmos bem os percentuais de aumento do número de matrículas em escolas municipais por estado no Nordeste, veremos que há um padrão: estados territorialmente grandes, tais como Bahia, Maranhão e Piauí, tendem a ter percentuais de municipalização do ensino maiores do que estados territorialmente pequenos, como Alagoas, Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte. Isso pode ser explicado, em alguma medida, pela quantidade de escolas. Ao consultarmos os dados do INEP, é possível verificar que há consideravelmente mais escolas nos estados da Bahia (13.441), Maranhão (10.479) e Piauí (3.838) do que Alagoas (2.344 escolas), Paraíba, Sergipe (1.632) e Rio Grande do Norte (2.749 escolas). No caso do Piauí, especificamente, houve um aumento de 21% no número de matrículas em escolas municipais efetuadas entre 1995 e 2006, passando de 56% para 77% das matrículas totais.

Como sabemos, o Fundo teve uma vigência provisória e encerrou seu prazo legal em 31 de dezembro de 2006. No que se refere aos resultados, o Fundef contribuiu para corrigir a má distribuição dos recursos entre as regiões inter e intraestaduais, tendo em

vista a redução das desigualdades fiscais existentes na rede pública de ensino fundamental. Ademais, houve um aumento de repasse de recursos para os municípios mais pobres, resultando assim em ganhos de equidade. Apesar disso, o Fundef também recebeu muitas críticas, dentre elas, a desproporcional prioridade conferida a apenas um nível de ensino (no caso, o ensino fundamental) e a negligência no que diz respeito aos demais níveis da educação básica.

Em 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), mediante a Lei nº 11.494/2007 e o Decreto nº 6.253/2007. Os objetivos dos legisladores desde então passaram a ser aperfeiçoar o Fundef. O propósito agora seria ampliar a abrangência do financiamento da educação através da política de fundos educacionais para toda a educação básica e aumentar a participação da União no seu financiamento, até então irrisória. Assim, a nova proposta passou a contemplar a educação infantil, o ensino fundamental e médio, incluindo as modalidades especiais da educação (educação urbana, rural, indígena, quilombola, especial, e educação de jovens e adultos).

2.4 Fundeb: contexto de formulação da proposta e lógica operacional

O Fundeb foi admitido na agenda parlamentar ainda no início da vigência do Fundef, precisamente, por ocasião da apresentação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 112, em 22 de setembro de 1999, de autoria do Deputado Federal Padre Roque (PT). Dentre os objetivos da proposta estava a composição de um novo fundo que elevaria de 15% para 20% a subvinculação dos impostos e das transferências vinculados ao ensino dos estados e municípios. Além disso, o compromisso de aprovar o Fundeb constava como um dos objetivos prioritários do plano de governo apresentado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), intitulado então “Lula de Novo com a Força do Povo”. Apesar disso, esta proposta era considerada incipiente, pois não havia sido intensamente discutida com os movimentos sociais organizados interessados nesta pauta (GONZAGA, 2017).

Assim, a proposta do Fundeb só começou a ser discutida de maneira mais efetiva a partir de 2003, quando o então Ministro da Educação, Cristovam Buarque, designou a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para propor a formulação e implementação do novo Fundo. Este Grupo foi criado por meio da Portaria nº 222, de 14 de novembro de 2003, e teve o prazo de sessenta dias para que o Grupo de Trabalho

concluísse suas atividades. Em 2004, o grupo passou a ser chamado de Grupo Executivo Interno após a assinatura da Portaria nº 648, de 16 de março. O Grupo Executivo Interno seria coordenado pelo Secretário de Educação Infantil e Fundamental (SEIF). Também fariam parte: o Secretário Executivo do Ministério da Educação; o Chefe de Gabinete do Ministro da Educação; o Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) e o Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O grupo entregou ao Ministério da Educação um relatório sobre os colóquios realizados para discutir a proposta do Fundeb, no qual apontaram algumas sugestões, tais como: estabelecimento de parâmetros para a definição do cálculo custo/aluno/qualidade; aperfeiçoamento dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social; revisão dos gastos com inativos; inclusão das creches, da Educação de Jovens e Adultos e do Ensino Profissionalizante, dentre outras medidas (GONZAGA, 2017, p. 58).

Nas audiências públicas, faziam-se presentes gestores das áreas de educação e finanças nos três níveis de governo de diversos lugares do Brasil, além da participação de líderes de movimentos sociais, civis e sindicais (MARTINS, 2009).

Após amplo diálogo com a sociedade civil organizada, houve a formulação e o encaminhamento pelo Executivo de uma segunda Proposta do Fundeb ao Congresso, desta feita, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (MARTINS, 2009). Chegou-se a conclusão de que os limites do antigo fundo (Fundef) deviam ser superados, a exemplo da insuficiência de recursos, da não incorporação de novos recursos na sua composição e da focalização apenas no ensino fundamental (MENDES, 2001). Com isso, a PEC n.º 53/2006 foi aprovada na Câmara dos Deputados por 321 votos favoráveis (“sim”) e 05 votos contrários (“não”), quase uma unanimidade entre os parlamentares. A partir de então, estava formalmente instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e o pelo Decreto nº 6.253/2007.

Diversas disposições logísticas, tributárias e administrativas próprias do Fundef foram mantidas no Fundeb, quais sejam: as contas únicas e específicas com repasses automáticos; a limitação do fundo ao âmbito estadual; o Conselho de Acompanhamento e Controle Social que tinha a finalidade de acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos nas três unidades federativas; a destinação de recursos para as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e a complementação da União (MENDES, 2001; MARTINS, 2008).

Mas, diferentemente do seu antecessor, o Fundeb passou a redistribuir os recursos para toda a educação básica e houve uma ampliação no percentual da subvinculação de impostos à educação, que passou de 15% para 20%. Este aumento deveria ocorrer de maneira progressiva, de tal maneira que corresponderia a: 16,66 % em 2007; 18,33 % em 2008 e 20 % a partir de 2009. Além das fontes de impostos existentes no Fundef, foram incorporados três novos impostos ao Fundeb: o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Vejamos a tabela 3 que apresenta a composição de recursos do Fundef em comparação à nova composição do Fundeb.

Tabela 3: Comparativo da composição do Fundef e Fundeb

Imposto	Fundef	Fundeb		
	1996-2006	2007	2008	2009 a 2020
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	15%	16,66%	18,33%	20%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	15%	16,66%	18,33%	20%
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	15%	16,66%	18,33%	20%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)	15%	16,66%	18,33%	20%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	15%	16,66%	18,33%	20%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp)	15%	16,66%	18,33%	20%
Ressarcimento da Desoneração de Exportação (Lei Complementar nº 87/96, Lei Kandir)	15%	16,66%	18,33%	20%
Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	—	16,66%	18,33%	20%
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD)	—	16,66%	18,33%	20%
Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	—	16,66%	18,33%	20%

Fonte: elaborado pela autora a partir da F: Lei Nº 9.424/1996. Lei nº 11.494 / 2007.

Assim como ocorria no Fundef, compõem os recursos do Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente pelo governo federal. O objetivo desta complementação federal era assegurar o valor mínimo nacional por aluno/ano em todas as redes de ensino dos estados. Sempre que este limite mínimo não fosse alcançado com os recursos dos próprios de cada fundo estadual, a União deveria complementá-los. Esta complementação da União era repassada aos entes federativos subnacionais de modo que:

- a) No mínimo de 90% do valor anual da complementação seja repassado com base na distribuição com base no número de alunos, a fim de garantir o valor mínimo nacional por aluno/ano;
- b) No máximo, 10% do valor anual da complementação seja repassado através de programas com a finalidade de melhorar a qualidade da educação básica, conforme os critérios definidos pelo Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ). Esta Comissão tem a função de especificar, anualmente, os limites e a proporcionalidade da apropriação dos recursos a serem distribuídos pelo Fundo por meio dos fatores de ponderação (art. 13º, Lei nº 11.494/2007).

No que se refere à distribuição dos recursos entre as redes estaduais e municipais de ensino, são utilizados os fatores de ponderação como parâmetros no cálculo valor/aluno/ano para determinar como os recursos do Fundeb devem ser distribuídos para o financiamento da educação básica, variando entre as diferentes modalidades e etapas de ensino. O art. 13 da Lei nº 11.494/2007 estabeleceu que devesse ser considerada “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” (art. 10, inc. I). Os fatores de ponderação teriam o objetivo de garantir os custos distintos do atendimento escolar da educação básica. Eles são definidos anualmente.

Também é levada em consideração a quantidade de matrículas em cada nível de ensino para a distribuição dos recursos. Tais dados são obtidos por meio do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP/MEC). Para tanto, são considerados neste cômputo os alunos atendidos na educação infantil (creche e pré-escola), no ensino fundamental regular, no ensino médio, nas modalidades de ensino regular, nas modalidades de educação especial, na educação de jovens e adultos e no

ensino profissionalizante

No âmbito de cada Estado é definido um valor por aluno/ano que tem como base os recursos oriundos do governo estadual e dos governos municipais daquele Estado, o número de alunos e os fatores de ponderação. Neste caso, não são considerados os recursos de complementação da União. Se o valor por aluno/ano estadual for inferior ao valor mínimo nacional por aluno/ano, então é preciso que a União complemente o Fundeb com recursos federais para assegurar que os Estados alcancem este mínimo nacional.

No que diz respeito ao gasto dos recursos do Fundeb, uma parcela mínima de 60% do Fundo, calculada sobre o total anual dos recursos creditados a cada ente, deve ser aplicada na remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício da educação básica pública. Ademais, uma parcela de até 40% dos recursos restantes deve ser aplicada nas despesas realizadas na educação básica consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (conforme o artigo 70 da Lei nº 9.394/96).

Em relação aos resultados do Fundeb, o fundo também contribuiu para a redução das desigualdades entre as unidades federativas, melhorou indicadores educacionais (aumento de aprovação escolar, diminuição de reprovações e evasão escolar). Ademais, o Fundeb também fomentou o processo de universalização da educação básica e elevou o gasto por aluno (SONOBE et al., 2018).

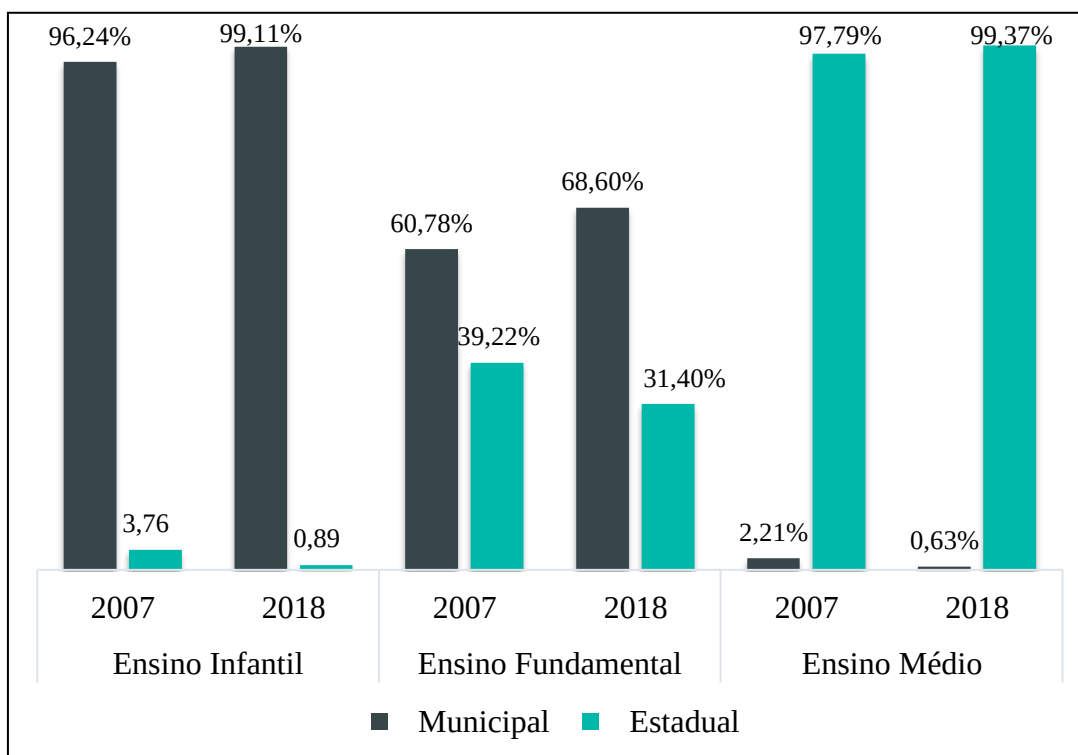
Além do debate sobre a distribuição dos recursos do Fundeb e a descentralização dos gastos públicos com educação, também podemos observar a relação do Fundeb com a municipalização do ensino no país a fim de verificarmos se houve continuidade no processo iniciado após o Fundef. Para tanto, o tópico seguinte se concentrará na análise na distribuição das matrículas no período pós-Fundeb.

2.5 A execução do Fundeb no processo de municipalização do ensino

A implementação do Fundeb levou os estados a ofertarem cada vez mais o ensino médio; enquanto os municípios deram continuidade à ampliação da oferta do ensino fundamental (processo que já teve início a partir do Fundef), em detrimento da educação infantil. Esta complementaridade entre Estados e Municípios na provisão da educação pública decorre da determinação constante no artigo 9º da Lei nº 11.494/2007. Tal Lei reza que os recursos arrecadados pelo Fundeb sejam distribuídos para os Estados, o

Distrito Federal e os Municípios, considerando exclusivamente as matrículas no âmbito da atuação prioritária de cada ente (art. 211º da Constituição Federal de 1988). Nesse sentido, podemos verificar tal situação partir da evolução das matrículas durante o Fundeb no gráfico a seguir:

Gráfico 4: Matrículas nas etapas da educação básica, por rede pública de ensino



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo Escolar (INEP).

Como podemos observar no gráfico acima, no primeiro ano de vigência do Fundeb, em 2007, as matrículas do ensino infantil estavam predominantemente concentradas na rede municipal de ensino, representando 96,24% do total de matrículas. Em 2018, as matrículas do ensino infantil da rede municipal aumentaram para 99,11%, uma expansão de 2,97%. Enquanto isso, a rede estadual tinha apenas 3,76% das matrículas do ensino infantil em 2007 e este número diminuiu para irrisório 0,89% em 2018 (-2,87%).

No caso do ensino fundamental, o cenário é distinto. A maior parte das matrículas pertence à rede municipal. Em 2007, a municipalização do ensino fundamental correspondia a 60,78%, aumentando para 68,60% em 2018 (+7,82%). Isso significa que

o processo de municipalização iniciado no Fundef teve continuidade durante a implementação do Fundeb.

No ensino médio: a rede estadual detém quase a totalidade das matrículas desta etapa de ensino. Em 2007, o percentual das matrículas do ensino médio da rede estadual era equivalente a 97,79% e foi ampliado para 99,37% em 2018 (+1,58%).

Na tabela abaixo, podemos observar como se caracterizou a distribuição das matrículas nas etapas da educação básica no Brasil em cada região do país, nos anos de 2007 e 2018. Nela constam os valores absolutos das matrículas por rede de ensino (estadual e municipal) e os valores em porcentagem para os municípios, que significam a taxa de atendimento de matrículas da rede municipal em relação à estadual. Vejamos.

Tabela 4: Evolução das matrículas da educação básica nas grandes regiões brasileiras por rede de ensino (2007 a 2018)

Região/Dependência	2007		2018	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	18800493 45%	22568746 55%	13645691 39%	21731545 55%
Centro-Oeste	1655309 58%	1198648 42%	1385926 51%	1332330 49%
Nordeste	4334784 33%	8849256 67%	2632778 26%	7517443 74%
Norte	1875529 44%	2414265 56%	1538573 38%	2554537 62%
Sudeste	7962717 51%	7589462 49%	5910768 44%	7586707 56%
Sul	2972154 54%	2517115 46%	2177646 44%	2740528 56%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo Escolar (INEP).

Em âmbito nacional, observa-se uma redução geral nas matrículas da educação básica ao longo dos anos e avanço na municipalização. Em 2007, a educação básica da rede municipal era 55% maior do que a estadual (45%). Em 2018, os municípios

ampliaram suas redes de ensino para 61% (+10%), enquanto a rede estadual representava 39% (-6%) das matrículas da educação básica.

Quanto às regiões, houve uma ampliação da rede municipal em quase todas, se observamos os números absolutos. A única região em que isso não ocorreu foi o Nordeste, que possuía 8.849.256 de matrículas da educação básica sob responsabilidade dos municípios em 2007 e, em 2018, este número diminuiu para 7.517.443 matrículas. Apesar disso, o Nordeste ainda se manteve como a região em que a educação básica era mais municipalizada, tanto em 2007 (67%), quanto em 2018 (com 78%).

Um dado interessante é que em 2007, a maior quantidade de matrículas da educação básica estava sob competência dos governos estaduais nas regiões Centro-Oeste (58%), Sul (54%) e Sudeste (51%), respectivamente. Em 2018, o predomínio da rede estadual ainda se manteve na região Centro-Oeste, representando 51% das matrículas da educação básica. No caso das regiões Sul e Sudeste, este cenário se inverteu, de modo que a rede municipal superou a rede estadual em relação ao número de matrículas da educação básica. Em ambas as regiões a rede municipal se tornou 56% maior do que a rede estadual. Quanto à região Norte do país, esta se apresenta como a segunda maior rede municipal de ensino quando observamos a evolução das matrículas na educação básica, passando de 56% em 2007 para 62% em 2018. Nesse sentido, o Norte fica atrás apenas da região Nordeste.

Feita esta análise sobre a evolução das matrículas na educação básica, observaremos a partir de agora o processo de municipalização do ensino fundamental no Brasil e suas regiões após o Fundeb. A Tabela 5 nos apresenta a evolução numérica das matrículas do ensino fundamental da rede pública por região.

Se compararmos o número de matrículas da rede estadual de ensino com o número de matrículas da rede municipal no intervalo entre os anos de 2007 e 2018, notaremos que houve uma diminuição destas tanto no primeiro caso (-10667484) quanto no segundo (-2199539). Duas hipóteses podem explicar, parcialmente, este decréscimo do número de matrículas estaduais e municipais. A primeira está relacionada à queda geral nas taxas de natalidade do país. Em 2007, a taxa de natalidade era de 17,18% (ou seja, nasciam aproximadamente 17 crianças para cada 1000 habitantes). Em 2018, esta taxa caiu para 14,41%, isto é, nasciam aproximadamente 14 crianças para cada 1000 habitantes (IBGE, 2019). A segunda hipótese diz respeito à maior eficiência do fluxo

escolar no ensino fundamental, uma vez que os índices de reprovação e evasão escolar diminuíram ao passo em que as taxas de aprovação aumentaram. Esta maior eficiência do fluxo escolar deve-se em grande medida à adoção dos programas de aceleração de aprendizagem instituídos pelo Ministério da Educação a partir de 1997 (INEP, 2018). Estes programas foram implementados também com o objetivo de reduzir os problemas de distorção entre série e a idade do aluno.

Em 2007, a rede estadual tinha 39% das matrículas; em 2018, este número diminuiu para 31%. No caso da rede municipal, as matrículas correspondiam a 61% em 2007 e foram ampliadas para 69% em 2018. Este aumento na oferta de ensino da rede municipal foi presenciado em todas as regiões, seja em maior ou menor proporção. Dentre as regiões, o Nordeste aumentou ainda mais o nível de municipalização do ensino fundamental, alcançando, em 2018, 89% das matrículas desta etapa de ensino.

Tabela 5: Distribuição das matrículas do ensino fundamental nas grandes regiões brasileiras por rede de ensino (2007 a 2018)

Região/Dependência	2007		2018	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Brasil	11373796 39%	17626745 61%	7062312 31%	15427206 69%
Centro-Oeste	1074849 53%	958576 47%	857108 49%	902078 51%
Norte	1176097 38%	1957159 62%	828404 30%	1967267 70%
Nordeste	2113712 23%	7186157 77%	736938 11%	5829807 89%
Sudeste	5092830 48%	5539299 52%	3313426 40%	4970517 60%
Sul	1916308 49%	1985554 51%	1326436 43%	1757537 57%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo Escolar (INEP).

Considerando a grande participação que o Nordeste teve na oferta do ensino fundamental em sua rede municipal, a Tabela 6 apresenta dados dos estados que compõem esta região. Em 2007, Ceará (88%) Maranhão (83%), Piauí (78%) e Bahia (80%) foram os Estados com maior participação na oferta do ensino fundamental na rede municipal. Em 2018, eles foram os que mais se aproximaram da plena municipalização da educação fundamental, de modo que no Ceará a participação alcançou 98% das matrículas; no Maranhão, 97%; no Piauí, 91%; e na Bahia, 90%. Frisa-se que, ao avaliarmos os números absolutos, constata-se uma redução das matrículas nas duas redes (estadual e municipal) em todos os Estados do Nordeste, em 2007 e 2018.

Tabela 6: Distribuição das matrículas do ensino fundamental por estados da Região Nordeste por rede de ensino e estado (2007 e 2018)

Estados/Dependência	2007		2018	
	Estadual	Municipal	Estadual	Municipal
Maranhão	224171 17%	1110994 83%	35648 3%	1019439 97%
Piauí	125672 22%	448981 78%	38050 9%	373901 91%
Ceará	165798 12%	1246149 88%	21563 2%	927094 98%
Rio Grande do Norte	171440 35%	317144 65%	95692 26%	271849 74%
Paraíba	230294 35%	426596 65%	100217 23%	339587 77%
Pernambuco	443757 32%	939123 68%	158785 16%	833316 84%
Alagoas	134261 22%	488331 78%	51338 13%	352243 87%
Sergipe	123847 36%	218522 64%	71871 28%	183164 72%
Bahia	494472 20%	1990317 80%	163774 10%	1529214 90%

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo Escolar (INEP).

Como vimos anteriormente, a partir da distribuição das matrículas, comprovamos que o processo de municipalização iniciado no Fundef foi continuado durante o Fundeb. Quando o Fundef entrou em vigor, em 1995, a taxa de municipalização

do ensino no Nordeste era de 36%; ao final de 2006 esta taxa fora elevada para 60%. Por fim, em 2018, este processo de municipalização já havia alcançado 69% em relação à oferta estadual. Por outro lado, percebemos que os Estados territorialmente grandes, tais como Bahia, Maranhão e Piauí, apresentam percentuais de municipalização do ensino maiores do que os estados territorialmente pequenos, como Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte.

Ademais, os municípios das regiões Norte e Nordeste são os mais dependentes dos recursos da União para subsidiar suas respectivas ofertas dos serviços de educação pública. No ano de 2018, conforme Tabela 7, abaixo, pode-se observar que os repasses de complementação da União ao Fundeb beneficiaram os fundos de estados mais pobres no Norte e Nordeste do país, inclusive o Piauí.

Tabela 7: Repasse da complementação da União aos estados via Fundeb em 2018

Região	UF	Valor Consolidado
Centro-Oeste	DF	R\$ 0,00
	GO	R\$ 0,00
	MS	R\$ 0,00
	MT	R\$ 0,00
	Total	R\$ 0,00
Nordeste	AL	R\$ 7.838.471,62
	BA	R\$ 53.829.320,88
	CE	R\$ 23.095.780,53
	MA	R\$ 46.749.528,97
	PB	R\$ 4.324.805,67
	PE	R\$ 13.450.375,16
	PI	R\$ 17.554.178,18
	RN	R\$ 0,00
	SE	R\$ 0,00
	Total	R\$ 166.842.461,01
Norte	AC	R\$ 0,00
	AM	R\$ 36.015.121,36
	AP	R\$ 0,00
	PA	R\$ 69.952.296,05
	RO	R\$ 0,00
	RR	R\$ 0,00
	TO	R\$ 0,00
	Total	R\$ 105.967.417,41
	ES	R\$ 0,00
	MG	R\$ 0,00

Sul	PR	R\$ 0,00
	RS	R\$ 0,00
	SC	R\$ 0,00
	Total	R\$ 0,00
Sudeste	RJ	R\$ 0,00
	SP	R\$ 0,00
	Total	R\$ 0,00

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional.

A literatura sobre o financiamento da educação e a política de fundos educacionais no Brasil, por um lado, reconhece que o Fundef e o Fundeb foram, até o momento, as principais iniciativas para diminuir as iniquidades entre os entes federados na oferta e na manutenção da educação básica. Por outro lado, diversas são as críticas sobre o papel da União neste processo. Davies (2014) afirma que, embora a União seja a idealizadora das políticas de financiamento, ela foi o ente que menos contribuiu em termos de recursos financeiros para a composição dos fundos. O autor afirma que houve um descompromisso e uma desresponsabilização da União quanto ao ensino fundamental.

O cenário da região Nordeste, como podemos perceber até aqui, claramente se contrapõe ao cenário das demais regiões do Brasil, não apenas em virtude da considerável taxa de atendimento da rede de municipal de ensino antes do Fundef e durante o Fundeb, mas também pelo volume recebido de recursos da União para o financiamento da educação básica, principalmente pós Fundeb. Neste contexto, o estado do Piauí apresentou-se como um dos estados com a maior participação na oferta do ensino fundamental na rede municipal. Trata-se, portanto, do segundo estado mais pobre da federação e com a segunda maior rede municipal do Nordeste.

2.6 A remuneração docente e a infraestrutura escolar na perspectiva do financiamento da educação

A complexidade da temática do financiamento da educação pode ser discutida sobre diversas óticas, desde as responsabilidades constitucionais, as fontes e a alocação dos recursos, a qualidade da educação e muitas outras. Neste campo, um dos temas mais abordados é o da remuneração docente, uma das principais despesas educacionais. Para Verhine (2006), por exemplo, os gastos com a remuneração dos professores correspondem a mais de 60% das despesas das redes públicas de ensino no Brasil.

Em geral, os trabalhos sobre remuneração docente podem ser classificados em, no mínimo, quatro vertentes. A primeira entende a remuneração como um direito trabalhista essencial para a profissionalização da atividade e inserção no mercado de trabalho. Logo, os trabalhos enfatizam temas como: atuação sindical, história docente e reformas educacionais (MONLEVADE, 2000; MORDUCHOWICZ, 2003; OLIVEIRA, 2007; GATTI e BARRETO, 2009; GOUVEIA E FERRAZ, 2013; VIEIRA, 2014). A segunda vertente analisa a remuneração, concentrando-se em questões como: equiparação salarial, valorização profissional e sua relação com a qualidade do ensino (LIANG, 1999; LIMARINO, 2005; LOUZANO, ROCHA, MORICONI e DE OLIVEIRA, 2010; ALVES e PINTO, 2011; FELÍCIO, 2013). O terceiro conjunto de estudos volta-se para a análise da relação entre remuneração docente e qualidade da educação ou desempenho dos alunos (FELÍCIO e FERNANDES, 2005; MORICONI e MARCONI, 2008, etc.). A quarta vertente busca compreender os efeitos do financiamento da educação sobre a remuneração docente (VERHINE, 2006; CAMARGO, GOUVEIA, GIL e MINHOTO, 2009; CARVALHO, 2015; PINTO, 2014; BARBOSA, 2014). Portanto, é desta última linha de raciocínio que este capítulo mais se aproxima.

Grande parte da literatura entende que a docência no Brasil ainda é uma área pouco valorizada em termos salariais, sobretudo se comparada a outras áreas de atuação que também requerem nível superior de formação para o seu exercício (BARBOSA, 2011). A remuneração dos professores brasileiros estaria, inclusive, bem aquém da remuneração de outros países. Sobre isso, Lüdke e Boing (2004, p. 1168) afirmam que:

Com relação ao salário, é sempre chocante a comparação da nossa situação com o que ocorre em outros países, onde, além de mais dignos, os salários não apresentam a disparidade entre os

níveis de ensino e regiões do país, como acontece aqui.

A primeira “grande” lei da educação no Brasil foi aprovada em 15 de outubro de 1827. Nesta lei, havia algumas determinações sobre o vencimento dos professores. Apesar disso, somente em 2008, ou seja, mais de cem anos depois, é que foi criada a lei que estabelece um piso salarial aos profissionais de magistério (Lei nº 11.738/2008). Também considerando esta mudança na legislação uma conquista recente, Marcelo Pinto (2009), realizou uma análise da remuneração dos professores brasileiros com professores de outros países da América Latina e chegou a conclusão de que o Brasil ficava numa posição inferior a outros países, a exemplo da Bolívia, do Equador e da Venezuela, tanto no que se refere aos valores iniciais quanto aos valores finais de carreira.

As diferenças das remunerações entre diferentes países podem ser compreendidas a partir do modelo de financiamento adotado: centralizado ou descentralizado (BARRO, 1999).

Em um modelo de financiamento centralizado, a política de educação é uniforme, com base em diretrizes nacionais que devem ser seguidas em todo o país, incluindo questões voltadas à remuneração dos profissionais do magistério. Países como França, Bélgica e Holanda são exemplos que adotam o modelo centralizado de financiamento. No modelo descentralizado, por sua vez, os governos locais ficam encarregados de manter os seus respectivos sistemas de ensino, ou seja, a divisão das responsabilidades não é feita de maneira uniforme. É este que predomina nos países latino-americanos, sobretudo no Brasil. Nesses países costuma haver diferenciação tanto dos níveis de ensino quanto no financiamento, de modo que os governos locais tendem, via de regra, a se responsabilizar pelos níveis iniciais do processo de escolarização e os governos regionais e centrais tendem a se responsabilizar pelos níveis secundário e superior.

O grande problema do modelo de financiamento descentralizado, tal como é feito no Brasil, é que a transferência de responsabilidades consolida desigualdades socioeconômicas já existentes, porque os governos subnacionais não possuem o mesmo poder de arrecadação de recursos que o governo central possui. No capítulo anterior, foi possível constatar empiricamente as desigualdades quando verificamos a capacidade de arrecadação de receitas entre os municípios do Piauí.

Mas, afinal, o que pode determinar os patamares de remuneração dos professores? Em uma pesquisa sobre a estrutura da remuneração e da carreira nos estados

brasileiros, os autores Jacomini, Minhoto e Camargo (2012, p. 03) apontam que alguns fatores podem determinar o nível da remuneração de acordo em cada uma das esferas administrativas: vontade política dos governantes; pressão dos trabalhadores por aumento de salários; responsabilidade do atendimento educacional local, capacidade de arrecadação e de execução orçamentário, situação financeira local e a alocação de recursos para as despesas com a política educacional.

Em relação aos recursos utilizados para custear a remuneração docente, considera-se que as mudanças na legislação que foram implementadas com a adoção das políticas de fundo de financiamento (Fundef e o Fundeb) foram determinantes para a cumprimento dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Isso porque, a partir de então, ficou estabelecido que estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 60% da receita oriunda dos fundos na remuneração do magistério. Além disso, também foi determinado que estados e municípios fossem responsáveis pela implementação dos Planos de Carreira e pela remuneração docente da educação básica, garantindo, dentre outras coisas, uma remuneração condigna por meio da fixação do piso salarial (arts. 40 e 41, Lei nº 11.494/2007). O piso salarial profissional nacional é “o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (LEi nº 11.738/2008 § 1º do art. 2). De 2009 a 2018, estes foram os valores fixados para o piso:

Tabela 8: Reajuste anual do piso salarial dos professores

Ano	Piso Salarial
2009	R\$ 950,00
2010	R\$ 1.024,67
2011	R\$ 1.187,14
2012	R\$ 1.451,00
2013	R\$ 1.567,00
2014	R\$ 1.697,39
2015	R\$ 1.917,78
2016	R\$ 2.135,64.
2017	R\$ 2.298,80
2018	R\$ 2.455,35

Fonte: elaborado pela autora a partir da página oficial do MEC.

Percebe-se, portanto, que houve um aumento gradativo no piso salarial nacional. Mas a literatura evidencia também a dificuldade por parte dos estados e municípios em cumprir o pagamento. Com a instituição dos valores, os governos locais sentiram impactos nas folhas de pagamento dos servidores. Por este motivo, os estados e municípios relutaram bastantes para o cumprimento do piso (DAVIES, 1999; SAVIANI, 2005; GOUVEIA e SOUZA, 2011). Até os dias de hoje, ainda há casos em que muitos estados, por exemplo, não pagam os valores da carreira do magistério, justificando insuficiência dos recursos.

No caso do Piauí, a temática da remuneração docente ainda é um tema pouco explorado. Há uma dissertação produzida em 2011, na qual a autora Samara Silva investiga o impacto do Fundef e do Fundeb, de 1996 a 2009, sobre a remuneração dos professores da rede estadual. E, para a autora, é inconteste que houve melhorias tanto em termos salariais quanto em relação à formação profissional, ainda mais considerando a “situação de extrema precariedade decorrente de décadas de desvalorização e empobrecimento da categoria” (SILVA, 2011. p. 94). O Fundef e o Fundeb contribuíram para maior fiscalização e transparência da utilização dos recursos.

Em relação aos professores da rede municipal, encontramos o trabalho de Fontineles (2008). O seu objetivo consistiu em avaliar o efeito do Fundef na rede municipal de Teresina com a vigência do fundo, de 1996 a 2006. Fonteles (2008) afirma que, apesar das perdas salariais em vários períodos, houve sim maior valorização do magistério, bem como avanços na formação acadêmica dos professores e melhoria na infraestrutura das escolas.

Em 2017, Soares investigou o impacto da implementação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional na política de remuneração dos professores piauienses da rede pública estadual. A autora considerou duas classes de profissionais: início de carreira, formada por professores que trabalhavam um semanal de 40 horas (Classe A 40 horas), e a Classe E/SL 40 horas, que representava a categoria com o maior número de professores. A análise se deu em dois períodos distintos: antes (1995 a 2007) e após (2008 a 2014) a aprovação da Lei do Piso, por terem sido marcados por manobras políticas de congelamento salarial e por legislações que alteraram os Planos de Carreira, que resultaram em consideráveis perdas salariais para os docentes da rede em questão. A autora conclui que legislações fixaram que os profissionais do magistério tinham direito a uma remuneração condigna, porém, na prática, existem manobras utilizadas pelo poder

público para o não cumprimento das leis tal qual foi proposto.

Sales, Cruz e Silva (2014) se esforçaram para verificar se a política salarial da rede estadual do Piauí, durante o Fundef e o Fundeb (1996-2010), resultou em uma efetiva valorização dos professores. A pesquisa baseou-se nas tabelas de vencimento e na remuneração docente a partir de uma amostra de 245 contracheques. Os resultados mostraram que, em um primeiro momento (de 1996 a 2001) não houve reajuste algum nos vencimentos dos docentes. Ao contrário disso, houve uma diminuição significativa em relação ao salário mínimo que eles recebiam. Em 1996, os professores recebiam o equivalente a 1,8 salários mínimos. Em 2001, passaram a receber o equivalente a apenas 1,1 salário mínimo. Esta redução pode ter sido influenciada pelo contexto econômico nacional e internacional e pelas ideias neoliberais, principalmente de Estado Mínimo. Os reajustes salariais posteriores foram obtidos em razão das constantes demandas sindicais e por efeito da Lei do Piso Salarial em 2008. Sendo assim, os autores também advogam que as políticas de Fundo não foram tão determinantes quanto a isso.

Como vimos, o gasto com a folha de pagamento dos servidores, em especial da remuneração dos professores, se caracteriza como uma das maiores despesas que os municípios possuem na área da educação. Em face disso, partimos do pressuposto de que maiores gastos podem gerar melhores remunerações e infraestrutura. Por esse motivo, esperamos encontrar uma correlação positiva entre gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental e remuneração docente. A revisão da literatura feita neste tópico mostra que outras variáveis também influenciam a remuneração, a exemplo da gestão municipal ou estadual e de contextos de crises. Mas estas últimas não estão no escopo do presente trabalho.

Além da remuneração docente, outra temática também é constantemente associada ao financiamento desta política e às despesas de educação — a infraestrutura escolar. A remuneração docente e a infraestrutura escolar fazem parte do conjunto de indicadores que compõem o CAQi (Custo Aluno- Qualidade Inicial), criado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação. O CAQUi trata-se de um indicador de padrão mínimo de qualidade da educação que mostra quanto deve ser investido ao ano por aluno de cada etapa e modalidade da educação básica, de acordo com o que está estabelecido na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), etc. É calculado considerando os investimentos em qualificação e remuneração dos docentes e outros profissionais da Educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação

de instalações e equipamentos necessários ao Ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar (BRASIL, 2014).

Seguindo o conceito de Garcia (2014, p. 144), infraestrutura se refere às “instalações, equipamentos e os serviços necessários para garantir o funcionamento da escola e auxiliar na aprendizagem do aluno”. No âmbito da educação municipal, cabe às prefeituras estruturarem o espaço físico das escolas de suas localidades. Mas como vimos até aqui, há um cenário de muitas desigualdades regionais no Brasil que têm reflexos distintos sobre as unidades federativas (estados, municípios e União) e, conseqüentemente, para as suas respectivas redes de ensino. Esta desigualdade pode ser constatada também nas condições de infraestrutura física das escolas.

Ainda na década de 80, Castro e Fletcher (1986) avaliaram as condições físicas das escolas e a disponibilidades dos materiais para o pleno funcionamento da escola e o desenvolvimento das atividades pedagógicas. Quanto a isso, enfatizaram a importância de escolas bem equipadas no processo de aprendizagem e discutiram a eficiência e eficácia dos gastos públicos. ALBERNAZ *et al.* (2002, p. 470) também defendem que, quanto melhor for a infraestrutura de uma unidade escolar, melhor será o ambiente de aprendizagem dos alunos, o que inevitavelmente contribui para o seu desempenho.

Sátyro e Soares (2007) entendem que a condição do espaço físico escolar é um dos fatores que influenciam a qualidade do ensino. Para as autoras (2007, p. 07), “prédios e instalações adequadas, existência de biblioteca escolar, espaços esportivos e laboratórios, acesso a livros didáticos, materiais de leitura e pedagógico”, além de acesso a serviços básicos como água, eletricidade e esgotamento sanitário, são de importância fundamental para a qualidade da educação. Apesar disso, Sátyro e Cunha fazem a ressalva de que esta associação não faz tanto sentido em países desenvolvidos. Isso porque nestes países a infraestrutura chega a ter um padrão, não variando muito de uma instituição para outra ou de uma região para a outra. Um cenário completamente diferente do caso brasileiro, em que os recursos e investimentos financeiros variam muito entre as escolas, entre as redes de ensino e variam a depender da localização geográfica (BUCHMAN e HANNUM, 2001; SÁTYRO e SOARES, 2007).

Ao fazer um levantamento acerca da infraestrutura das escolas brasileiras, os autores observam, antes de tudo, que houve uma significativa melhoria geral neste quesito entre 1997 e 2005. No entanto, há uma diferença gritante entre as escolas das zonas urbanas/metropolitanas e as escolas da zona rural. Estas últimas possuem condições materiais bastante inferiores (SÁTYRO e SOARES, 2007). Quando as redes de ensino

são comparadas, as redes municipais notadamente têm infraestrutura inferior às redes de ensino estaduais e privadas. Outra conclusão a que chegaram consiste no fato de que enquanto houve melhorias de 1997 a 2005 em relação à infraestrutura, o mesmo não foi verificado em relação ao desempenho educacional dos alunos.

Cerqueira e Sawyer (2007) construíram uma tipologia dos estabelecimentos educacionais municipais brasileiros. Os autores levam em conta: o contexto social, espacial e demográfico das escolas (denominados de aspectos da comunidade); o porte, a quantidade e qualificação dos docentes, tamanho das turmas, horas-aulas, etc. (características funcionais) e as instalações e materiais disponíveis para o funcionamento da escola (infraestrutura). Os resultados evidenciaram três perfis distintos de escolas: 1) escolas com condições inferiores e precárias de infraestrutura e com indicadores educacionais deficientes; 2) escolas com boa infraestrutura e bons indicadores educacionais; 3) escolas intermediárias ou mistas, que estão em posição de transição entre os outros dois perfis. Apesar desse levantamento, os autores constatarem que a maioria das escolas possuem condições precárias e limitadas de infraestrutura, as quais são maximizadas em virtude das desigualdades regionais.

Neto *et al.* (2013) reforçam a necessidade de mais investimentos em infraestrutura e consideram que, para tanto, os estudos descritivos podem ser muitos úteis, tendo em vista que podem tornar a realidade das escolas mais transparentes e fidedigna aos gestores responsáveis pela oferta dos serviços educacionais. Em seu trabalho, os autores encontraram uma relação altamente positiva entre o tamanho das escolas e a infraestrutura, de modo que escolas maiores tendem a ter infraestruturas melhores. Partindo desta constatação, Neto *et al.* decidiram analisar o contexto de escolas pequenas, aquelas com 200 alunos matriculados e até 10 turmas. Com base no Censo Escolar de 2011, os autores criaram um índice de infraestrutura composto por 24 itens³. De um total de 157.381 escolas, 81.502 tinham uma infraestrutura elementar (51,8%), 56.131 escolas possuíam infraestrutura básica (35,7%), 18.949 tinham uma infraestrutura considerada adequada (12%) e apenas 799 tinha uma infraestrutura avançada (0,5%).

Machado e Barbetta (2015) criaram uma escala para mensurar o nível de

³ Água consumida pelos alunos, Abastecimento de água, Abastecimento de energia elétrica, Esgoto sanitário, Sala de diretoria, Sala de professor, Laboratório de informática, Laboratório de ciências, Sala de atendimento especial, Quadra de esportes coberta/descoberta, Cozinha Biblioteca, Parque infantil, Berçário Sanitário fora ou dentro do prédio, Sanitário para educação infantil, Sanitário para deficientes físicos, Dependências para deficientes físicos, TV, DVD, Copiadora, Impressora, Computadores e Internet.

aparelhamento das escolas. Dentre suas conclusões, constataram que a maioria das escolas brasileiras ainda são elementares quando se trata de infraestrutura. E que esta é uma variável determinante para o desempenho dos alunos. Os autores avaliaram o desempenho dos alunos do ensino fundamental nos testes de Língua Portuguesa e Matemática.

Um breve levantamento dos estudos que abordam a infraestrutura escolar demonstra que a maioria deles entende a infraestrutura como uma das variáveis que explicam ou favorecem o desempenho dos alunos. Outro ponto em comum é a evidência das desigualdades presentes entre os estados e municípios. Neste ponto, é que identificamos uma associação maior com a temática do financiamento da educação no país (SÁTYRO e SOARES, 2007; MURILO e ROMÁN, 2011).

2.7 Síntese sobre o financiamento da educação básica vis-à-vis a lógica das políticas de fundos

As políticas de fundos de financiamento da educação foram implementadas no Brasil na tentativa não apenas de melhorar a eficiência dos gastos públicos na educação, mas também de promover maior equalização na distribuição dos recursos financeiros entre União, Estados e Municípios. Através do Fundef e do Fundeb, houve o aperfeiçoamento do gerenciamento orçamentário e financeiro dos recursos da educação (CASTRO, 2001). Buscava-se, portanto, um efeito reparador das desigualdades regionais.

Não obstante, além deste efeito, estas políticas, em particular o Fundef, foram determinantes para o avanço da municipalização do ensino (GOMES, 2008; MARTINS, 2009). Com isso, a provisão dos serviços de educação no Brasil que antes era exercida majoritariamente pelos governos estaduais (com exceção da região Nordeste, que já contava com uma rede de ensino amplamente municipalizada) passou a ter como principais responsáveis governos municipais. Uma vez que a distribuição dos recursos do Fundef estava condicionada à quantidade de alunos matriculados, ou seja, quanto maior era a rede de ensino, maior era o repasse, houve uma alteração significativa na distribuição das matrículas entre redes estaduais e municipais.

Mesmo com a implementação do Fundeb em substituição ao Fundef, os municípios deram continuidade à ampliação da oferta do ensino fundamental em detrimento da educação infantil. Nesse contexto, em 2018, o Piauí estava entre os estados

que mais se aproximaram da plena municipalização do ensino fundamental, tendo em vista que, naquele ano, 91% das matrículas pertenciam às escolas das prefeituras. O Piauí, assim como os demais estados nordestinos, foram os que mais se beneficiaram das políticas de fundos de financiamento da educação, sobretudo em função da complementação da União. Ao longo do período de vigência do Fundeb, por exemplo, vimos que os repasses de complementação da União foram maiores para os fundos de estados mais pobres no Norte e Nordeste do país, inclusive o Piauí, os quais receberam em 2018, R\$ 105.967.417,41 e R\$ 166.842.461,01, respectivamente.

Por isso, faz-se necessário uma análise mais detalhada sobre o nível das desigualdades do nível de financiamento do ensino fundamental do Piauí, numa perspectiva da equidade intermunicipal. Mas, antes disso, é preciso caracterizar o ensino fundamental da rede pública no Piauí, para entendermos o contexto de implementação da política de fundo de financiamento educacional nesta localidade. Tarefa esta que desenvolveremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3

O ENSINO FUNDAMENTAL NA REDE PÚBLICA DO PIAUÍ

Vimos que as políticas de fundo de financiamento da educação, em especial o Fundef, influenciaram num rápido processo de municipalização do ensino no Brasil, inclusive na região do Nordeste, a qual passou a ter em 2018, 89% de alunos matrículas em comparação com a rede estadual. Neste contexto, o Piauí apresentou-se como o estado brasileiro com a segunda maior rede de ensino municipalizada a região Nordeste, com 91% das matrículas do ensino fundamental em 2018.

Quando olhamos para a história da educação pública no estado do Piauí, nos deparamos com uma série de entraves que têm obstado o desenvolvimento do ensino público nesta região. Pobreza de recursos materiais, escassez de mão de obra, carência de recursos financeiros, ausência de planejamento na construção de escolas, dificuldades para equilibrar a demanda por matrículas com a quantidade de professores disponíveis, interferência política no gerenciamento das secretarias de educação e nas diretorias escolares, etc. (CARVALHO, 1948; BRITO, 1996). É sobre essa história que nos debruçaremos no capítulo que se segue.

O capítulo divide-se em dois tópicos, além desta introdução. No primeiro discorreremos sobre os aspectos da municipalização do ensino fundamental no Piauí em um período anterior às políticas de fundos de financiamento da educação. O objetivo consiste em compreender de que maneira e em que condições os municípios progressivamente passaram a assumir o papel de provedores do serviço de educação, a tal ponto que, atualmente, tornaram-se os principais responsáveis pela oferta do ensino fundamental no estado. O segundo tópico se volta para a caracterização do ensino fundamental no Piauí após a adoção do Fundef e do Fundeb. Esta caracterização é feita a partir dos indicadores educacionais: matrículas, média de alunos por turma, taxa distorção idade-série, taxas de transição e os resultados do índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb). O foco da análise de tais indicadores é a rede pública municipal de ensino em comparação à rede pública estadual e com a rede privada. Para compreender o financiamento do ensino fundamental e o problema das desigualdades fiscais nos municípios do Piauí, antes se faz necessário compreender a realidade do contexto educacional local.

3.1 A municipalização do ensino fundamental no Piauí anterior às políticas de fundos

De modo geral, o Brasil já era predominantemente urbano na década de 1970, em virtude das políticas de industrialização. Apesar disso, o Piauí, bem como outros estados da região nordeste, ainda era essencialmente rural. A economia local era estritamente ligada às atividades do primeiro setor, caracterizando um contexto agrário que perdurou até meados de 1980. Para ficar ainda mais claro, na década de 1960, segundo o IBGE, 70,15% da população piauiense vivia na zona rural, de modo que a taxa de urbanização era de apenas 29,85%. Dez anos depois, em 1970, a taxa de habitantes da zona rural diminuiu para 68,06% e a taxa de urbanização aumentou, consequentemente, para 31,94%. Em 1980, a ruralização reduziu para 58,01% ao passo que a urbanização aumentou para 41,99%. Portanto foi neste espaço amplamente rural que a educação pública do estado se desenvolveu.

Mesmo com a criação da Lei de Diretrizes e Bases em 1961, que dispôs sobre a descentralização do ensino e conferiu aos governos estaduais o poder de legislar e organizar o seu sistema de ensino, a rede estadual do Piauí só foi oficialmente regulamentada pela Lei nº 2.887 de 05 de julho de 1968. De imediato, a universalização da implementação do sistema era impossível, pois não havia recursos nem pessoal qualificado para atender a toda demanda requerida (BRITO, 1996). Por isso, o processo de implementação aconteceu de maneira gradual. Segundo Itamar Brito (1996), nem todas escolas eram obrigadas a seguir a legislação estadual sobre educação, a exemplo das privadas. No entanto, a autorização sobre seu funcionamento ainda era de competência do Estado.

Quanto aos municípios, estes ficavam responsáveis majoritariamente pelo ensino elementar, ou seja, pelo primeiro estágio da educação obrigatória, no caso, o ensino infantil. A municipalização do ensino primário ou do ensino fundamental no país já existia desde 1920, mas foi fortemente incentivada após a LDB de 1971, que expandiu o ensino de 1º e 2º graus (ARAÚJO, 2005). Com a nova legislação, os governos estaduais viram então a oportunidade de diminuir gastos com a educação, transferindo responsabilidades para os gestores municipais. Registros históricos da Secretaria de Educação do Estado do Piauí apontam que, em 1970, por exemplo, mais de 80% dos estabelecimentos de ensino fundamental que havia na zona rural pertenciam à esfera

municipal (PIAUÍ, 1972). Apesar disso, até então, ainda não existia um setor responsável pela organização de uma rede de ensino municipal, tal como uma secretaria.

A LDB de 1971 previa a “progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais” (Art. 58, parágrafo único). Para tanto,

Art. 58. A legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo

15 da Constituição Federal, estabelece[ria] as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino e dispo[ria] sobre medidas que vis[assem] a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação.

Por esse motivo, no Piauí, o secretário estadual de educação na época, Wall Ferraz, alertava as prefeituras do interior sobre a necessidade de organizar os próprios departamentos de educação a fim de coordenar as atividades da área, dentre elas o censo escolar anual. Deveriam, portanto, ser criados Órgãos Municipais de Educação. Estes órgãos se faziam necessários também para a realização de outras pesquisas educacionais a fim de que os municípios pudessem receber recursos para custear gastos educacionais (JORNAL O DIA, 1973). Era prevista ainda a elaboração de um manual com outras diretrizes sobre a criação de tais departamentos. À época, uma notícia a respeito disso foi publicada no Jornal *O Dia*, um dos principais veículos impressos de comunicação do estado:

PREFEITURAS ORGANIZAM SETOR

EDUCACIONAL[...]

MANUAL

O manual a ser elaborado pela Secretaria faz parte de um princípio de integração do planejamento, substanciado na lei de Diretrizes e Bases para o ensino no 1º e 2º graus para efeito de auxílio financeiro aos programas de Educação nos municípios, através dos convênios com bases em projetos apresentados pelas administrações e aprovadas pelo Conselho Estadual de Educação. O roteiro para os planos municipais de Educação será constituído pela tiragem de aspectos que poderão ser adotados ou simplificados, conforme as possibilidades dos municípios. As prefeituras deverão fazer um diagnóstico do setor educacional devendo conter a caracterização geral do município e situação

educacional. Na caracterização do município deverá conter a sua localização, população e áreas, aspectos econômicos e sociais, de infraestrutura e financeiros. Na situação educacional, as Prefeituras deverão mencionar o déficit para a população em idade escolar (7 a 14 anos) e população matriculada no ensino de 1º grau. Deverão mencionartambém os aspectos da matrícula, com distribuição por rede de ensino pelas zonas urbanas e rurais e por série. Deverão conter informações sobre os prédios e salas existentes segundo as redes de ensino, nas zonas urbanas e rurais. (JORNAL O DIA, 1973, p.1-5).

A criação dos Órgãos Municipais de Educação contribuiria para o controle e a fiscalização dos recursos que, por ventura, fossem repassados aos municípios. Para tanto, caberia a tais órgãos a elaboração de relatórios com diagnósticos gerais sobre a educação local. Inicialmente, foram criadas 16 secretarias municipais por meio de um convênio entre a Secretaria de Educação e a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), juntamente com as prefeituras. Foram contemplados os municípios de Luís Correia, Parnaíba, Cocal, Piracuruca, Piripiri, Campo Maior, Nossa Senhora dos Remédios, Luzilândia, Olho D'água Grande, Batalha, Buriti dos Lopes, Esperantina, Joaquim Pires, Matias Olímpio, Porto e Pedro II (JORNAL O DIA, 1973). As secretarias municipais seriam responsáveis por treinar e ministrar cursos aos professores. Em geral, o objetivo era disciplinar o ensino nas cidades do interior, as quais estavam desprovidas de qualquer tipo de orientação nesse sentido (JORNAL O DIA, 1973).

Como ressalta Bareiro (2007), o ensino municipal, com sua cobertura predominantemente rural, representava a mais precária das redes de ensino do país. A reforma educacional promovida pela LDB 1971 estabelecia um modelo de ensino com oito séries, portanto, mais custoso em termos de recursos materiais e humanos. Para a maior parte dos municípios, a ampliação de 4 para 8 séries de uma única vez seria inviável se não houvesse incentivo para contratação de pessoal. Os municípios por si só não tinham orçamento suficiente para tanto. Este problema de insuficiência dos recursos dos municípios do Piauí começou a ser remediado, dentre outras coisas, pela implantação de alguns programas regionais e federais que visavam o desenvolvimento das zonas rurais e o financiamento da educação. Fizeram parte deste escopo: o Programa de Desenvolvimento das Áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa nacional de Ações Socioeducativas (PRONASEC), e o Projeto de Cooperação Técnica Estado-Município (PROMUNICÍPIO).

Criado pelo Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, o POLONORDESTE

foi implementando no Piauí três anos depois. O projeto tinha como objetivo “promover o desenvolvimento harmônico de áreas selecionadas através da ampliação e melhoria de infraestrutura econômica e social” (BRASIL, 1974) corroborando para a fixação do homem no meio rural. Quanto à educação, repassava recursos para a construção de escolas rurais e formação de professores para o trabalho com crianças de 4ª a 5ª série do 1º grau.

Outra política que, de alguma maneira, contribuiu para o financiamento e a estruturação do ensino fundamental no Piauí foi o Projeto de Cooperação Técnica Estado-Município (PROMUNICÍPIO). Implementado em 1975, o PROMUNICÍPIO fazia parte do II Plano Nacional de Desenvolvimento, também chamado II PND (1975 -1979), um plano que pretendia reduzir as desigualdades socioeconômicas do país, principalmente da região semiárida do Nordeste e na periferia dos grandes centros urbanos. A educação também estava no escopo (BRASIL, 1974). Para tanto, a finalidade consistia em melhorar o ensino municipal, ampliando a oferta do ensino fundamental nas sedes dos municípios. Nesse caso, os estados deveriam oferecer a assistência técnica e financeira, para que os municípios se responsabilizassem pela oferta desta etapa de ensino (BRASIL, 1981). Durante o período de vigência, foram elaborados planos de trabalho do serviço de supervisão nos Órgãos Municipais de Educação, houve treinamento com a atualização de servidores e professores da rede municipal de ensino (BRITO, 1985).

O PRONASEC foi criado por meio da Portaria nº 02, de 2 de janeiro de 1980, durante o governo militar. A finalidade deste programa consistia em fomentar a parceria entre instituições de educação e cultura que eram vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), aos estados e aos municípios e à iniciativa privada, a fim de atuarem em prol das populações rurais. Para tanto, o programa previa ações de formação profissional através da educação básica, além de trabalhos na área de saúde e assistência social. Entendia-se que tais ações conjuntas poderiam contribuir para o desenvolvimento agropecuário das regiões atendidas. Quanto aos resultados da política no estado do Piauí, foram financiadas a elaboração e a execução de planos de trabalho de 45 órgãos municipais, assim como o treinamento e aperfeiçoamento dos servidores, incluindo professores. O PRONASEC ainda foi essencial para repasse de recursos financeiros ao PROMUNICÍPIO, o que permitiu a complementação da remuneração dos professores da rede municipal (SILVA, 2018).

As ações desenvolvidas na área da educação, através de programas como POLONORDESTE, PROMUNICÍPIO e PRONASEC, faziam parte de um projeto de

desenvolvimento nacional. Entre a década de 70 e 80, outras propostas envolvendo a articulação entre governo federal e estadual também contribuíram para a estruturação, ampliação e provisão de recursos ao ensino fundamental no Piauí. Dentre eles, podemos destacar:

Tabela 9: Programas desenvolvidos entre o início da década de 70 a meados da década de 80

Nome da política	Objetivo
Logo I (1972-1975)	Este foi um projeto experimental criado pelo governo federal em 1972, mas colocado em prática a partir de 1973. Este projeto piloto foi implementado em cinco estados: Piauí, Paraíba, Amapá, Rondônia e Roraima. O objetivo geral consistia na habilitação de professores leigos do ensino fundamental. Na época, um estudo produzido pelo Departamento de Ensino Supletivo do MEC apontou que enquanto 2.582 professores eram titulados, 10.446 ainda não eram diplomados (80,2%) o que evidenciava a carência de um programa para dirimir esta lacuna de formação (MEC, 1975). No Piauí, os objetivos específicos do <i>Logo I</i> foram: i) a complementação de habilitação profissional a nível de 2º grau, atingindo 240 professores.; ii) a habilitação profissional a nível de 1º grau, atingindo 300 professores, nos municípios de Picos, Parnaíba e Floriano; e iii) a promoção de Licenciatura de curta duração, atingindo 25 professores da área de comunicação e expressão (GONÇALVES, 2015).
Logo II (1976-1986)	Também implementado pelo governo federal, por meio do MEC, em 1976, este projeto representava a continuidade do <i>Logos I</i>. Seu objetivo consistia em habilitar em caráter emergencial os professores ainda não habilitados. Ao final dos estudos, o professor atendido no projeto tinha titulação para dar aulas da 1ª a 4ª série do ensino fundamental (ANDRE e CANDAU, 1984).
Projeto Vencer (1983)	Implementado em 1983 somente na capital Teresina. O projeto tinha a finalidade de ampliar e melhorar a educação por meio de ações voltadas para o processo de alfabetização, saúde escolar, planejamento pedagógico e suficiência de recursos humanos (PIAUI, 1984). Na rede estadual, a União em parceria com o governo do estado pagava os professores que trabalham no projeto. No caso, dos professores da rede municipal, eles eram pagos pela prefeitura e com recursos do governo federal.
Programa de Alimentação Escolar e Materiais Escolares (1983)	Programa estadual que tinha como objetivo fornecer de alimentação escolar e itens de material escolar (caderno, lápis e borracha). Neste projeto, foram atendidos 114 municípios piauienses em 1983 (PIAUI, 1984). Na época este era o total de municípios existentes no estado.

Elaborado pela autora.

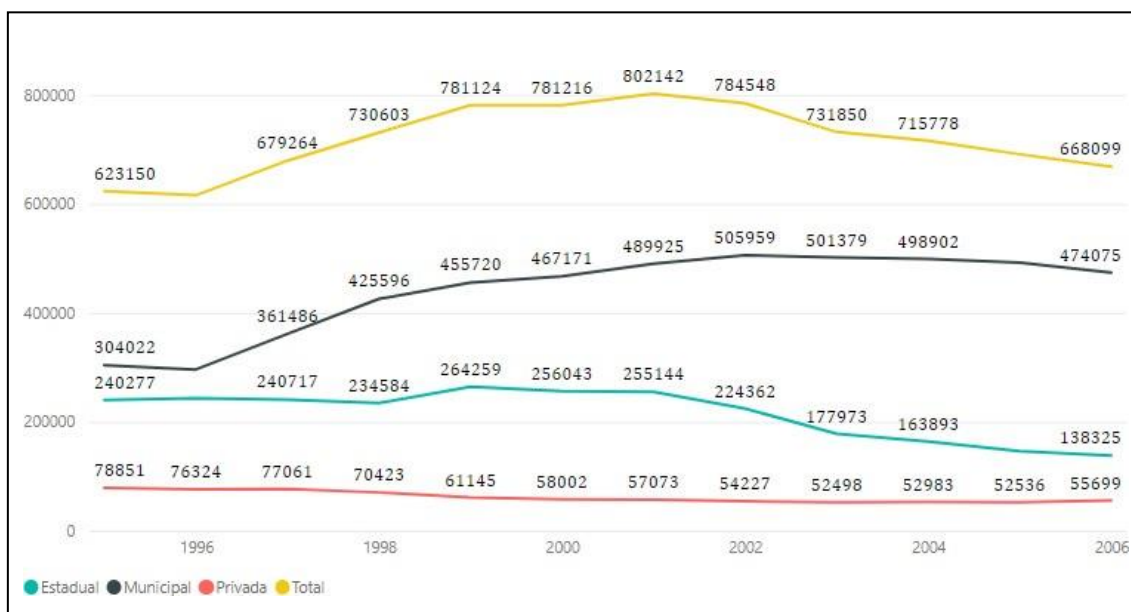
Em linhas gerais, as políticas sociais desenvolvidas no campo da educação no Piauí até meados da década de 1980 estabeleciam uma rede de interdependência entre municípios, estados e União, em relação ao suporte técnico e financeiro. Esta rede também dependia da atuação dos Órgãos Municipais de Educação (OME's), os quais foram financiados até o final da década de 1980 (SILVA, 2018). A história da educação piauiense demonstra ainda que, mesmo antes da implementação das políticas de financiamento (Fundef e Fundeb), os municípios já tinham, na prática, uma grande responsabilidade quanto à oferta do ensino fundamental.

3.2 O ensino fundamental no Piauí após a implementação do Fundef e Fundeb.

Nesse contexto em que os municípios passaram a se responsabilizar pela maior oferta do ensino fundamental no país, cabe verificar como este cenário se refletiu na rede pública do Piauí após a adoção do novo modelo de financiamento da educação pública instituído pelo Fundef (1995-2006) e durante a vigência do Fundeb (2007-2018). Nos gráficos adiante é possível analisar a distribuição das matrículas do ensino fundamental da rede pública em comparação com a rede de ensino privada ao longo desse período. Observar a movimentação das matrículas de maneira geral no estado, além de nos oferecer um panorama sobre a municipalização do ensino, subsidiará as análises e interpretações que serão feitas no capítulo 5 sobre as desigualdades no financiamento da educação. Tais desigualdades serão mensuradas através do gasto *per capita* por aluno, entendido nesta tese como o quociente dos recursos destinados pela rede municipal ao ensino fundamental, dividido pela quantidade de alunos atendidos nesse nível de ensino em determinado ano. Logo, as matrículas (municipais) serão utilizadas como o divisor da equação.

Ademais, um dos condicionantes para o recebimento dos recursos advindos das políticas de fundos é o número de alunos atendidos por cada uma das redes. Acrescentamos uma descrição da evolução da quantidade de escolas por dependência de ensino (estadual, municipal e privada), pois o tamanho da rede pode influenciar ainda que, indiretamente, a quantidade de alunos por elas atendidos.

Gráfico 5: Distribuição das matrículas no ensino fundamental no Piauí, por rede de ensino, em valores totais (1995 a 2006)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Tabela 10: Distribuição das matrículas no ensino fundamental no Piauí, por rede de ensino, em valor percentual (1995 a 2006)

Estadual	Municipal	Privada	Ano
38,56%	48,79%	12,65%	1995
39,53%	48,08%	12,40%	1996
35,44%	53,22%	11,34%	1997
32,11%	58,25%	9,64%	1999
33,83%	58,34%	7,83%	2000
33,83%	58,34%	7,83%	2001
32,77%	59,80%	7,42%	2002
31,81%	61,08%	7,12%	2003
28,60%	64,49%	6,91%	2004
24,32%	68,51%	7,17%	2005
28,60%	64,49%	6,91%	2006

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

O Gráfico 5 apresenta a movimentação das matrículas em valores absolutos, enquanto a Tabela 10 mostra a mesma movimentação, porém em valores percentuais. Ambos deixam evidente o aumento progressivo de alunos matriculados no ensino fundamental da rede municipal durante a implementação do Fundef em face da redução

das matrículas nas escolas estaduais e privadas.

O gráfico 5 nos mostra que, em 1995, o ensino fundamental da rede municipal no Piauí tinha 304.022 alunos (48,79% das matrículas). No mesmo ano, a rede estadual tinha 240.277 matrículas, o que representava 38,56% do total de matrículas. Enquanto isso, apenas 78.851 das matrículas correspondiam ao ensino fundamental da rede privada, ou seja, 12,65%.

Um marco importante aconteceu em 1998: a rede municipal cresceu exponencialmente, passando a ter 425.596 matrículas no ensino fundamental. Num movimento contrário, a rede estadual teve sua cobertura de matrículas reduzida para 234.584. Provavelmente isso pode ser justificado pelo funcionamento do próprio Fundef, que só passou a valer em todo território nacional a partir de 1998. Como se sabe, após o Fundef, cada aluno matriculado significou mais recursos aos entes federados. Assim, os municípios piauienses começaram a ampliar a capacidade de suas redes de ensino, ofertando cada vez mais vagas no ensino fundamental, intensificando o processo de municipalização desta etapa da educação básica.

Este movimento de ampliação do ensino fundamental da rede municipal na contramão da redução da rede estadual pode ser observado em todo o período de vigência do Fundef. Em 2006, havia 474.075 matrículas na rede municipal e 138.325 matrículas na rede estadual. Ou seja, enquanto 64,49% das matrículas do ensino fundamental pertenciam à rede municipal, 28,60% eram das escolas estaduais. Em resumo, o ensino público detinha 612.400 matrículas no ensino fundamental, já a rede privada possuía 55.699, o que correspondia a apenas 6,91%.

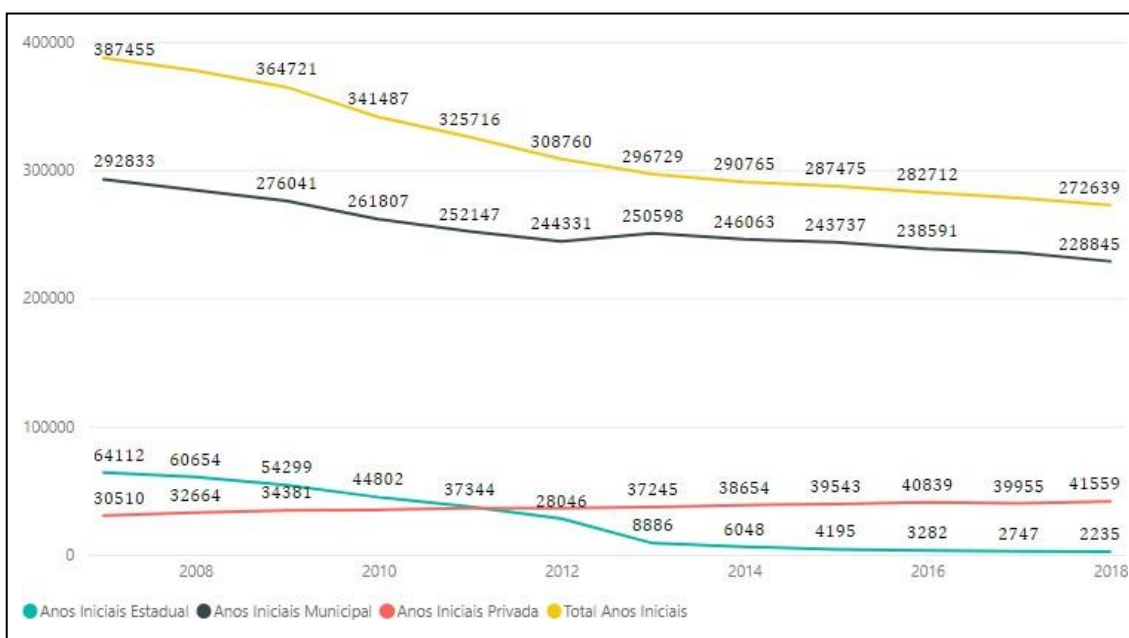
Uma consulta aos resultados do Censo Escolar 2006 nos permite verificar que esta queda no número de matrículas da rede estadual foi registrada em todos os estados da Região Nordeste, exceto no Rio Grande do Norte, em que houve uma estabilidade. Os estados em que mais houve esta diminuição foram Bahia (redução de 33.740 matrículas), Paraíba (26.892 matrículas a menos), Piauí (25.568 a menos) Pernambuco (menos 26.554 matrículas), Maranhão (redução de 18.555 vagas) e Ceará (diminuição de 16.134 matrículas).

Além disso, as mudanças percebidas em 2006, quanto ao número de matrículas refletem o contexto de mudanças que aconteceram na oferta da educação básica brasileira, por conta da fase de reorganização do sistema de ensino promovida pela Lei nº 11.274, de 06 de fevereiro daquele ano. Esta lei foi responsável por regulamentar o ensino fundamental de 9 anos. Tal medida ocasionou a transferência de matrículas de crianças

de 6 anos de idade que, antes da lei, estariam no ensino infantil para o ensino fundamental. Portanto, a necessidade de adequação que surgiu associada às características da divisão de atribuições e competências entre os entes federativos continuaram a reforçar o processo de municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, observado no aumento da participação relativa das redes municipais de ensino na oferta educacional, se comparado com as demais redes (INEP, 2006). Somam-se ainda variáveis demográficas e ajuste do fluxo de alunos que cursam o ensino fundamental fora da faixa de idade considerada correta às explicações sobre a movimentação das matrículas, o que também vale para a rede privada.

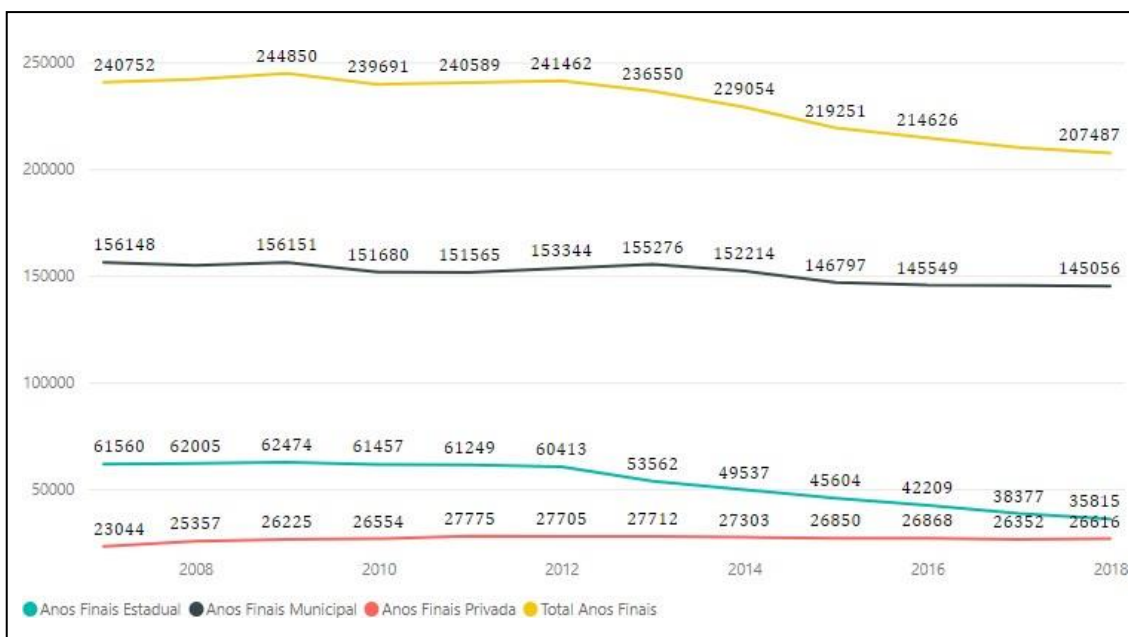
Os gráficos 6 e 7 apresentam as matrículas do ensino fundamental no Piauí, durante o período do Fundeb (2007 a 2018). Já a Tabela 11 contém os valores percentuais das matrículas das redes de ensino em cada ano. Neste período, por conta da disponibilidade de informações mais detalhadas nas bases de dados do INEP, já podemos analisar o ensino fundamental por anos iniciais (que atendem alunos do 1º ao 5º ano) e anos finais (que atendem alunos do 6º ao 9º ano).

Gráfico 6: Distribuição das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental, por de ensino (2007 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Gráfico 7: Distribuição das matrículas nos anos finais do ensino fundamental, por rede de ensino (2007 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Tabela 11: Comparativo das matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, por rede de ensino, em valor percentual (2007 a 2018)

ANOS INICIAIS			
Ano	Estadual	Municipal	Privada
2007	16,55%	75,58%	7,87%
2008	16,06%	75,29%	8,65%
2009	14,89%	75,69%	9,43%
2010	13,12%	76,67%	10,21%
2011	11,47%	77,41%	11,12%
2012	9,08%	79,13%	11,78%
2013	2,99%	84,45%	12,55%
2014	2,08%	84,63%	13,29%
2015	1,46%	84,79%	13,76%
2016	1,16%	84,39%	14,45%
2017	0,99%	84,65%	14,36%
2018	0,82%	83,94%	15,24%
ANOS FINAIS			
Ano	Estadual	Municipal	Privada
2007	25,57%	64,86%	9,57%
2008	25,61%	63,91%	10,47%
2009	25,52%	63,77%	10,71%
2010	25,64%	63,28%	11,08%

2011	25,46%	63,00%	11,54%
2012	25,02%	63,51%	11,47%
2013	22,64%	65,64%	11,72%
2014	21,63%	66,45%	11,92%
2015	20,80%	66,95%	12,25%
2016	19,67%	67,82%	12,52%
2017	18,27%	69,19%	12,54%
2018	17,26%	69,91%	12,83%

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

De maneira geral, os dois gráficos acima demonstram que, de 2007 a 2008, a rede municipal de ensino no Piauí permaneceu maior em termos de quantidade de matrículas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental se comparada com rede estadual e a rede privada. No que se refere ao número de matrículas nos anos iniciais de 2007: a rede municipal detinha 292.833 matrículas (75,58%); seguida da rede estadual com 64.112 matrículas (16,55%) e a rede privada que possuía 30.510 matrículas (7,87%). Quanto aos anos finais do ensino fundamental deste período, 156.148 matrículas pertenciam à rede municipal (ou seja, 64,86%), enquanto 61.560 eram da rede estadual (25,57%) e 23.044 pertenciam à rede privada de ensino, correspondente a 9,57% das matrículas.

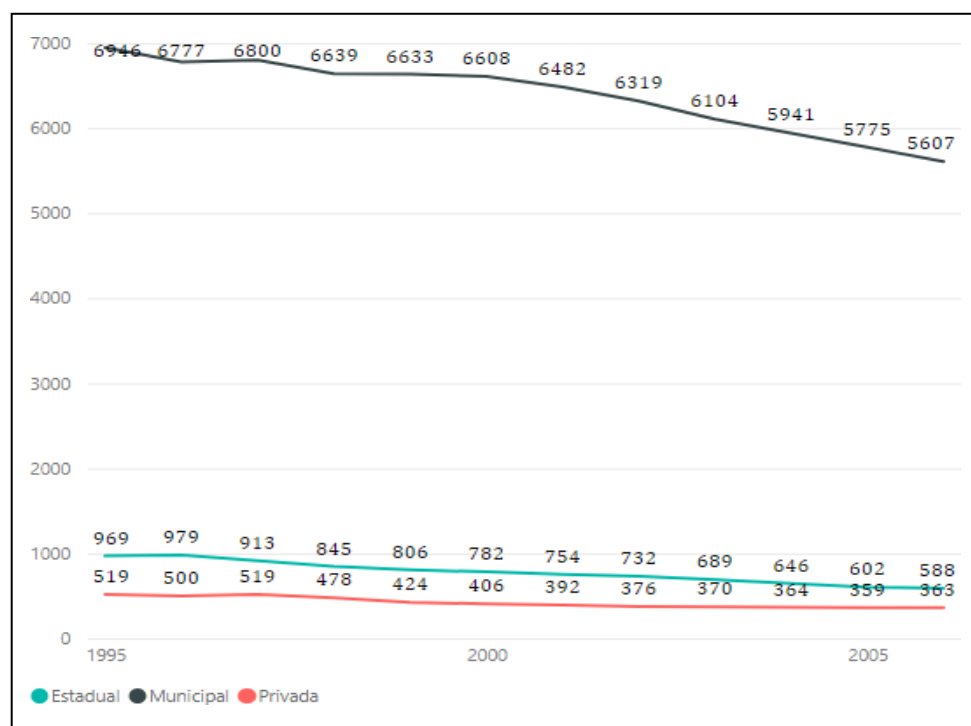
Observamos em 2018 uma redução da rede pública de ensino em relação à rede privada. Esta última se ampliou, mesmo que de maneira tímida. Neste período, as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental estavam distribuídas da seguinte maneira: 228.845 eram da rede municipal, sendo equivalente a 83,94%; a rede estadual detinha 41.559 matrículas, o que significava apenas 0,82% do total; e a rede privada tinha 2.235, o que representou um aumento percentual para 15,24% do total de matrículas do ensino fundamental.

Já em relação aos anos finais, em 2018, a rede municipal tinha 145.056 matrículas (69,91%), enquanto a rede estadual tinha 35.815 (17,26%) e a rede privada tinha 26.2616 matrículas (12,83%). Ao longo de 2007 a 2018, a quantidade de alunos matriculados no ensino fundamental de escolas municipais continuou a crescer constantemente, ao passo que as escolas estaduais registraram menos matrículas. Já no caso da iniciativa privada, houve uma ampliação na oferta das matrículas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental.

Em resumo, a oferta do ensino fundamental no Piauí é predominantemente municipalizada, assim como em todo restante do país. A realidade local condiz com o cenário nacional, pois a literatura também aponta esta queda no número de matrículas em toda a educação básica. Davies e Alcântara (2020), em seu trabalho sobre a evolução das matrículas na educação básica do Brasil, afirmam que o Nordeste foi a região que mais teve redução no número de matrículas. Os autores atribuem este resultado, em parte, ao fechamento de grande parte das escolas municipais rurais. De 2007 a 2017, por exemplo, foram fechadas 2450 escolas no Piauí. Não obstante, havia também as escolas privadas que competiam com as escolas públicas por alunos.

Os gráficos seguintes retratam a evolução das escolas do ensino público (municipal e estadual), comparando-a com a evolução das escolas do ensino privado, durante o período de vigência do Fundef e, posteriormente, do Fundeb.

Gráfico 8: Evolução das escolas com ensino fundamental no Piauí, por rede de ensino (1995 a 2006)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

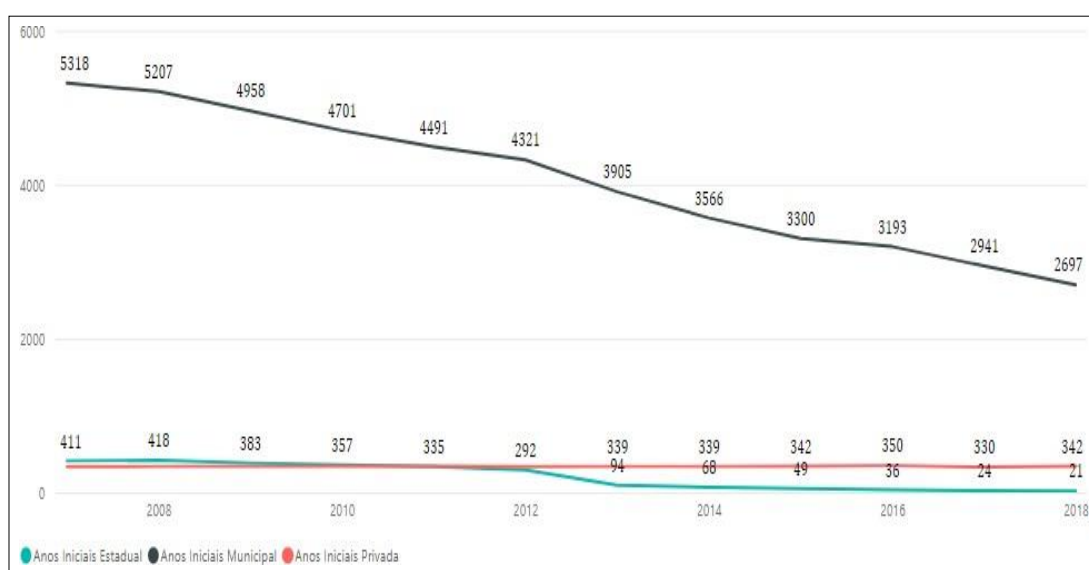
Como é possível verificar no Gráfico 6, o estado do Piauí contava, em 1995, com 7.915 escolas de ensino fundamental. Desse total, a rede municipal era responsável por 6.946 escolas, seguida da rede estadual com 969 e da rede privada que possuía 519 instituições escolares. No último ano de vigência do Fundef, houve uma redução geral

das escolas em todas as dependências administrativas. Desse modo, o ensino fundamental público em 2006 passou a ser ofertado por 6.195 escolas, sendo que 5.607 eram municipais e 588 estaduais. No caso da rede privada, o número de escolas que ofertavam o ensino fundamental diminuiu para 363.

Nota-se que, diferentemente do processo de crescimento das matrículas do ensino fundamental da rede municipal que ocorreu durante o período do Fundef, houve uma redução da quantidade de escolas municipais disponíveis. Este movimento de queda no número de escolas públicas com oferta para o ensino fundamental também ocorreu nos anos seguintes, permanecendo mesmo após a implementação do Fundeb.

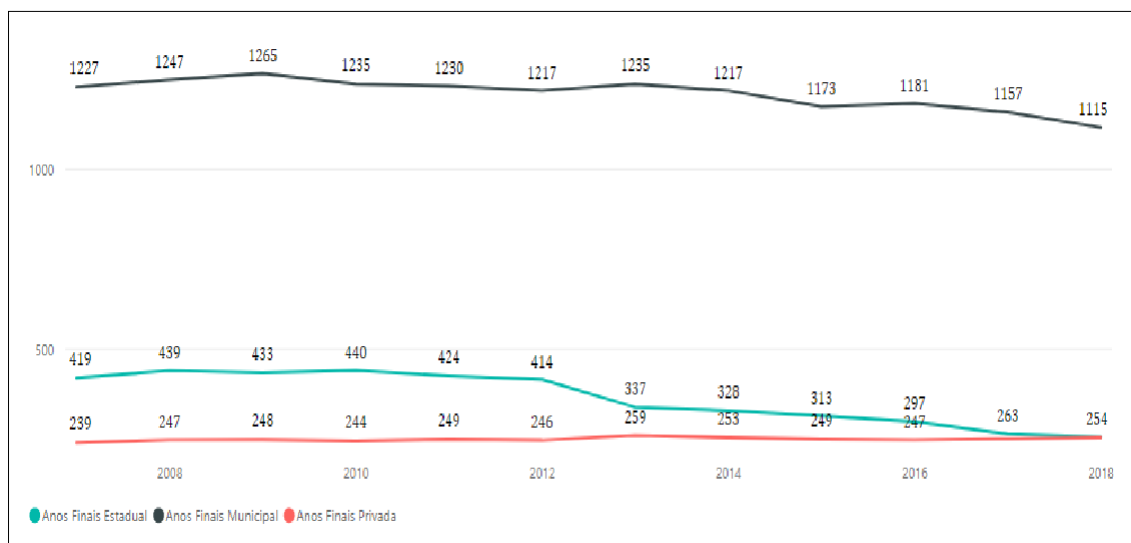
A partir de 2007, o Censo Escolar no INEP passou a identificar as escolas que ofertavam os anos iniciais e anos finais do ensino fundamental. Assim, podemos observar a evolução das escolas do Piauí sob outra perspectiva.

Gráfico 9: Evolução das escolas com ensino fundamental nos anos iniciais, por rede de ensino (2007 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Gráfico 10: Evolução das escolas com ensino fundamental nos anos finais, por rede de ensino (2007 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Ao analisarmos comparativamente a evolução das escolas que ofertavam os anos iniciais do ensino fundamental e das que ofertavam os anos finais, nota-se que, de maneira geral, pelo menos entre 2007 e 2018, a provisão das turmas do 1º ao 5º ano foi bem maior do que a oferta dos anos finais das turmas do 6º ao 9º ano do ensino fundamental.

Apesar do *boom* que houve em 1995 no que diz respeito ao número de escolas com ensino fundamental (6946 escolas municipais e 969 estaduais), o que se presenciou nos anos subsequentes, especialmente durante a vigência do Fundeb, foi uma diminuição constante dessas escolas. Por exemplo: no que se refere às escolas públicas que ofertavam as séries iniciais do ensino fundamental, em 2007, a rede municipal tinha 5.318 escolas, seguida da rede estadual que era composta por 411 instituições (mesmo tamanho da rede privada). Em 2018, a rede municipal passou a ter apenas 2.697 escolas com séries iniciais do ensino fundamental e a rede estadual reduziu para 21 escolas. Ou seja, a diferença entre as duas redes ficou ainda maior. Enquanto isso, as escolas privadas no estado totalizavam 342 unidades.

Em relação aos anos finais, estas turmas eram ofertadas por 1227 escolas municipais em 2007. Enquanto isso, havia 419 unidades escolares estaduais e 239 particulares. Já no ano de 2018, a rede municipal reduziu para 1115 escolas, a rede estadual e a privada tinham igualmente 254 escolas com as turmas finais do ensino fundamental.

Portanto, a análise da distribuição das matrículas e da evolução das escolas de ensino fundamental durante esse período, evidencia que:

1) Houve uma ampliação significativa no número de alunos atendidos ao longo dos anos pela rede municipal em detrimento da rede estadual, que, por sua vez, presenciou um decréscimo de matrículas, mesmo com algumas variações; e

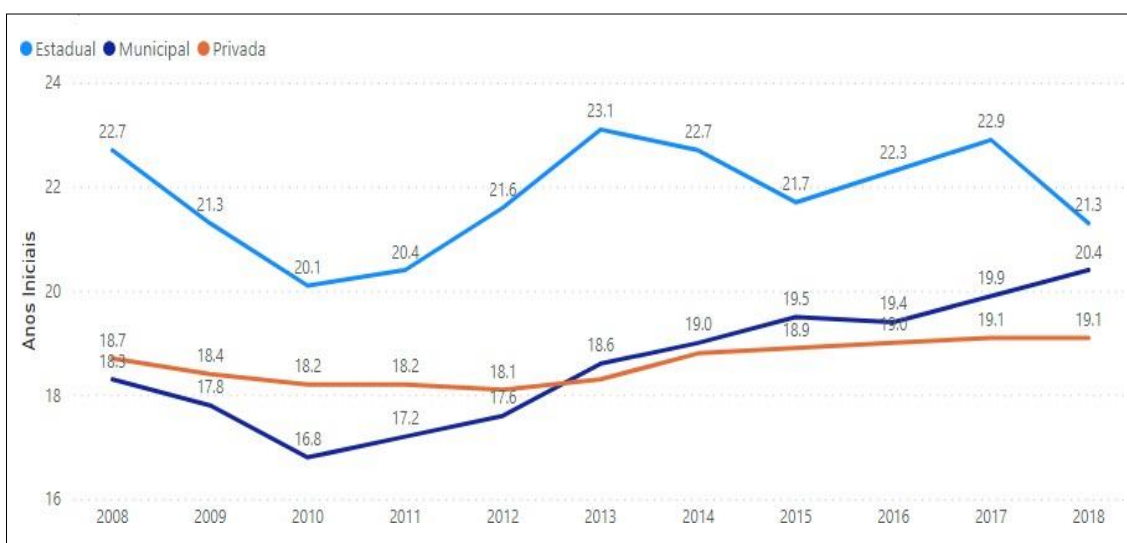
2) Apesar da redução da quantidade de escolas em ambas as redes de ensino, a rede municipal se mostrou bem maior do que a estadual.

Estas constatações confirmam que a provisão do ensino fundamental é predominante de maior responsabilidade dos municípios. As alterações percebidas na oferta do ensino fundamental, que reduziu ao longo do tempo, podem ser reflexos das mudanças no perfil demográfico da população (taxa de natalidade) e de melhorias nas taxas de transição percebidas no cenário nacional. Segundo dados do INEP, as estatísticas educacionais evidenciam uma tendência ao aumento da taxa de aprovação e diminuição nas taxas de abandono e reprovação no país. Em 1995, por exemplo, a taxa de aprovação no Brasil em 1996 era de 73% no ensino fundamental, a taxa de reprovação era de 15,7% e a taxa de abandono escolar era de 20,6%. Em 2007, a taxa de aprovação do ensino fundamental se elevou para 79,99%. Enquanto isso, as taxas de reprovação e abandono reduziram para 13,5% e 5%, respectivamente (INEP, 1995; 2007).

Na sequência de gráficos que seguem, além da evolução das taxas de transição (aprovação, reprovação e abandono), veremos de maneira detalhada as médias de alunos por turma e a taxa de distorção entre idade e série, tendo em vista que estas são informações que, em certa parte, justificam as movimentações das matrículas ao longo dos anos.

Quanto à média de alunos por turma nas três redes de ensino (estadual, municipal e privada). Este indicador possibilita analisar o tamanho médio das turmas das escolas, obtido por meio do quociente entre a matrícula inicial e o total de turmas formadas na data de referência do censo escolar, por grupo de séries e modalidade de ensino. Observando os dados de 2008 a 2018, temos o seguinte cenário:

Gráfico 11: Média de aluno por turma das redes de ensino fundamental do Piauí nos anos iniciais, por rede de ensino (2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Os dados da série temporal mostram que a rede privada e a rede municipal apresentaram uma tendência de aumento na média de alunos por turma ao longo do tempo, o que não ocorreu na rede estadual. Em 2008, as escolas da rede estadual tinham uma média de 22,7 alunos nas séries iniciais, pouco à frente das escolas municipais e privadas, que tinham 18,3 e 18,7 alunos por turma respectivamente.

Ao final da série, em 2018, a média diminuiu para 21,3 de alunos por turma nas escolas estaduais e aumentou para 20,4 nas municipais e 19,1 nas escolas privadas.

Gráfico 12: Média de aluno por turma das redes de ensino fundamental do Piauí nos anos finais, por rede de ensino (2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

De antemão, já é possível observar que as séries finais do ensino fundamental são maiores do que as séries iniciais em termos de média de alunos por turma. Neste quesito, de 2008 a 2018, a rede estadual foi a maior, ainda que tenha apresentado uma diminuição na média, de 26,6 para 24,6 alunos por turma. Na sequência, a rede municipal com 24,3 alunos por turma em 2008 passou para 23,3 em 2018. Por fim a rede privada se manteve mais estável, quase não houve variação, com a média de 22,9 a 23 alunos por turma nas séries finais do ensino fundamental.

Voltando a atenção para a configuração das turmas da rede pública do ensino fundamental, outro indicador educacional importante de ser observado no sistema de ensino piauiense é a taxa de distorção idade-série. Esta informação permite o acompanhamento do percentual de alunos que possuem idade superior em relação à série em que estão matriculados. Este é um problema que resulta de diversos fatores (reprovação, entrada tardia, abandono, evasão) e que acarretam uma disfunção na organização das turmas com estudantes de diferentes faixas etárias.

Para que o percurso escolar seja realizado em seu tempo certo, há uma idade considerada “adequada” para a entrada do aluno em cada série do ensino fundamental, que se distribui da seguinte maneira:

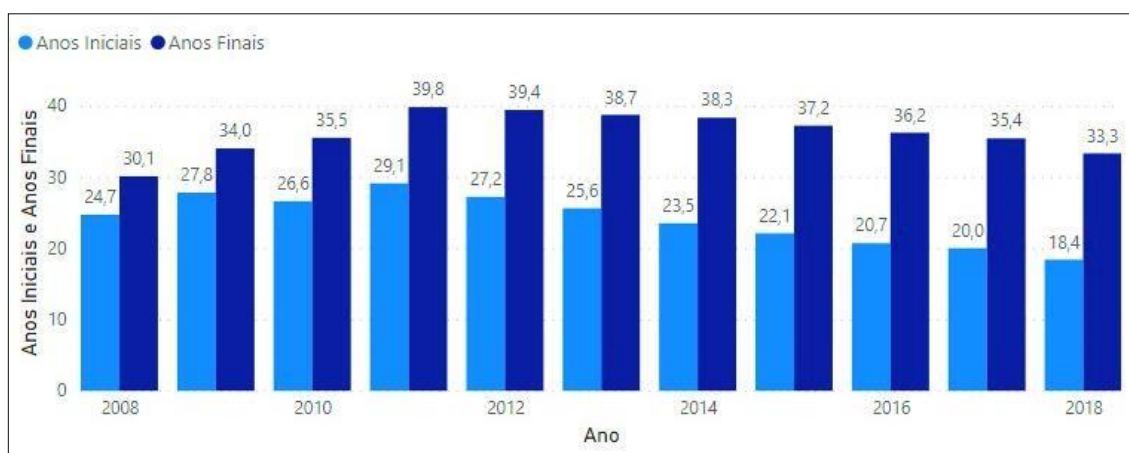
Tabela 12: Correspondência entre idade-série no ensino fundamental

Ano/série	Idade
1º ano	6
2º ano/ 1ª série	7
3º ano/ 2ª série	8
4º ano/3ª série	9
5º ano/4ª série	10
6º ano/5ª série	11
7º ano/6ª série	12
8º ano/7ª série	13
9º ano/6ª série	14

Fonte: Elaborado pela autora,

De acordo com o Censo Escolar da Educação Básica 2021, quando se avalia a disfunção entre idade e série em classes comuns, ou seja não exclusivas de alunos com deficiência, encontra-se no ensino fundamental do Piauí o maior quantitativo desta distorção nas turmas de sétimo ano. Além disso, esta proporção é ainda mais comum entre alunos do sexo masculino do que do sexo feminino em todas as séries do ensino fundamental. A maior diferença também está no sétimo ano, no qual a taxa corresponde à 35,8% para o sexo masculino e 22,2% para o sexo feminino (INEP, p.16). A seguir, mostramos como se deu a evolução da taxa de distorção idade-série na fase do Fundeb (2008-2018) e, na sequência, temos as taxas de rendimento ou de transição – aprovação, reprovação e abandono – as quais impactam o atraso escolar, mensurado aqui pela taxa de distorção idade-série, e, certamente, o tempo que os alunos permanecem na educação básica.

Gráfico 13: Taxa de distorção idade - série por aluno do ensino fundamental da rede pública do Piauí (2008 - 2018)



Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo da Educação Básica (INEP).

Em linhas gerais, de 2008 a 2018, observa-se que nas séries iniciais houve uma diminuição contínua da taxa de distorção idade-série. Em 2007, esta taxa correspondia a 24,7% e, em 2018 diminuiu para 18,4%. No entanto, em 2009, 29,1% dos alunos tinha idade superior para a série de estudo.

No caso das séries finais do ensino fundamental, as taxas de distorção série-idade são bem maiores, sempre acima de 30%. Em 2008, a taxa correspondia a 30,1%. Mas elevou-se a tal ponto que, em 2011, 39,8% dos alunos estavam com idade avançada para

a turma. Em 2018, este indicador reduziu somente 33,3%, ou seja, -6,5% se comparado ao ano de 2011. Na Tabela a seguir, cotejaremos as médias de taxa de distorção idade-série do Piauí, com as médias do Nordeste e do Brasil, tendo como referência o ano de 2018.

Tabela 13: Média de distorção idade - série por aluno do ensino fundamental da rede pública do Piauí, Nordeste e Brasil (por séries, em 2018)

Escolas	Brasil	Nordeste	Piauí
Municipais	19,8	25,4	26,9
Anos iniciais	13,6	18,2	20,5
Anos Finais	32	35,6	36,9
Estaduais	19,6	37,1	34,9
Anos iniciais	9,3	24	23,7
Anos Finais	23,7	39,7	35,6

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados do Censo da Educação Básica (INEP).

Se observarmos os dados da rede municipal no ano de 2018, no Piauí, 26,9% dos alunos estão com idade acima da recomendada para este nível de ensino. A distorção idade-série se intensifica nos anos finais do ensino fundamental, ou seja do 6º ao 9º ano. Nesta etapa, 36,9% dos alunos se encontram nesta situação, enquanto 20,5% estão nos anos iniciais.

O Estado tem uma média que ultrapassa em 1,5% a taxa da região Nordeste (25,4%). Quanto à média nacional, esta é bem inferior à média do Piauí. Enquanto no Brasil, 19,8% dos alunos estão com idade maior do que a prevista em sala de aula no ensino fundamental, no Piauí são 7,1% a mais. Em todos os três níveis (Piauí, Nordeste e Brasil), há mais alunos com superior à indicada em sala de aula nos anos finais da rede municipal.

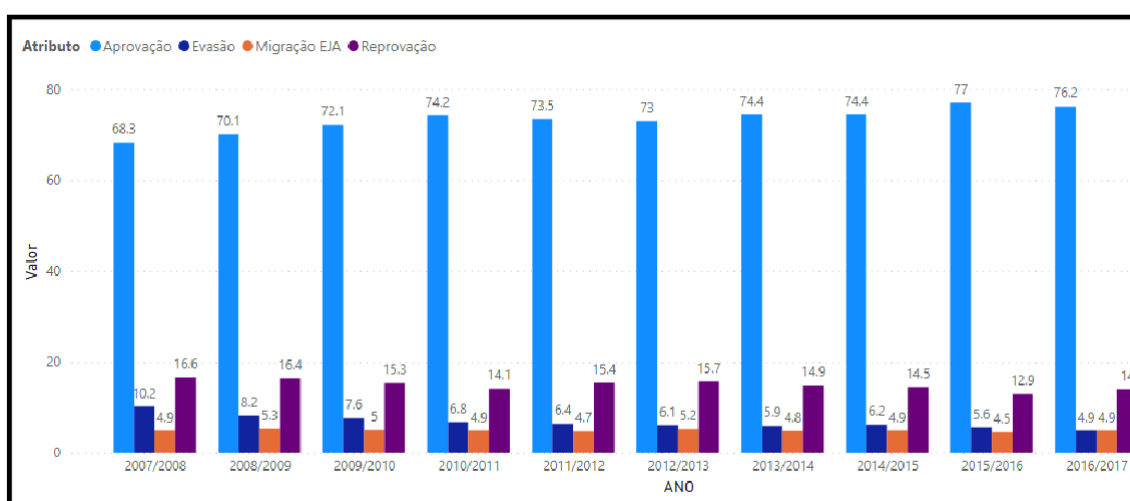
No que diz respeito ao ensino fundamental da rede estadual, a realidade muda um pouco em relação às taxas do Piauí e Nordeste. Nesse caso, as médias regionais são maiores. No Nordeste, 39,7% dos alunos dos anos finais estão com idade superior à recomendada; nos anos iniciais, a taxa é de 24%. No Piauí, são 23,7% e 35,6%, respectivamente.

O cotejo das taxas a nível nacional (rede estadual) evidencia uma situação ainda mais crítica no Piauí. Enquanto no Brasil, a taxa distorção-série é de 19,6%; no Estado 34% dos estudantes estão com idade acima da indicada.

Os próximos indicadores são chamados de “taxas de transição” e podem explicar, em alguma medida, por que as turmas do 6º ao 9º ano (séries finais) são maiores do que as turmas do 1º ao 5º ano (séries iniciais), bem como o elevado índice de defasagem entre a idade e a série dos alunos no ensino fundamental. Tais indicadores informam a trajetória do estudante na educação básica entre dois anos consecutivos e dividem-se em três tipos: aprovação, reprovação ou abandono. É utilizado no cálculo do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) e mostra se os estudantes estão permanecendo na escola e avançando nas etapas escolares.

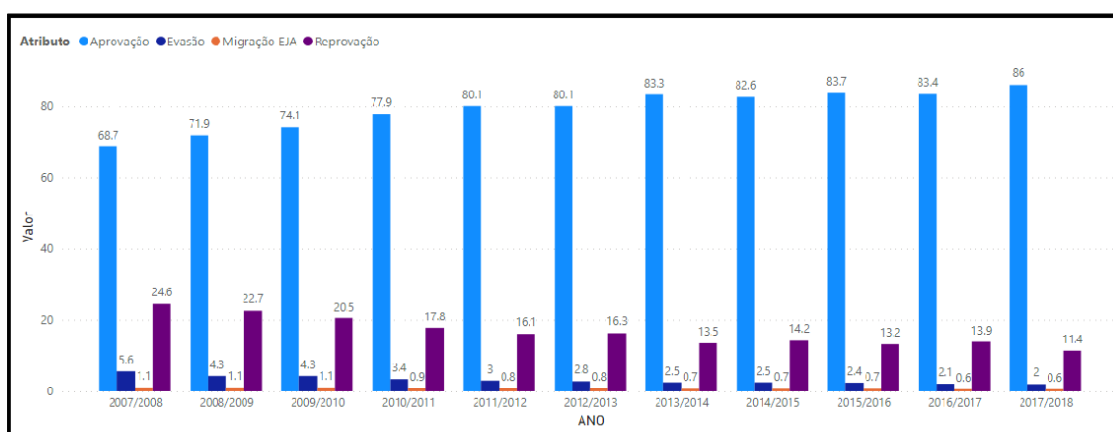
As informações são declaradas pelas escolas no período do Censo Escolar ao final do ano letivo, sendo considerado o aluno aprovado quando obteve notas e frequência satisfatórias para avançar a etapa seguinte, reprovado quando obtém resultado insatisfatório e deve repetir a etapa, ou que deixou de frequentar quando não frequentou até o final do ano letivo.

Gráfico 14: Taxa de transição no Ensino Fundamental Público do Piauí nos anos iniciais (2007-2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Gráfico 15: Taxa de transição no Ensino Fundamental Público do Piauí nos anos finais (2007-2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

É perceptível a evolução das taxas de promoção no ensino fundamental público do Piauí durante o período analisado, embora haja uma tendência recente de estagnação. Ainda assim, as taxas de migração para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentaram uma leve tendência de queda. Nos anos iniciais do ensino fundamental, a migração para o EJA foi maior do 1º ao 5º ano e teve pouquíssima variação ao longo do tempo. Entre 2007 e 2008, por exemplo, 4,9% dos alunos passaram para esta. Já entre 2017 e 2018, foram 4,7% alunos no EJA. Nos últimos anos do ensino fundamental, ou seja, da 6ª a 9ª série, a taxa de alunos que se enquadram nesta modalidade de ensino é baixa. Em 2008, 2009 e 2010 correspondia a 1,1%, reduzindo para 0,6% de alunos.

Enquanto isso, a aprovação tem aumentado a cada ano e de maneira linear em todo ensino fundamental público. Nas séries iniciais, passou de 68,3% entre 2007 e 2008 para 78,5% entre 2017 e 2018. Considerando o mesmo período, a evolução foi bem maior nas séries finais. A taxa de aprovação passou de 68,7% para 86%, o que representa um crescimento de 17,3% a mais de alunos aprovados.

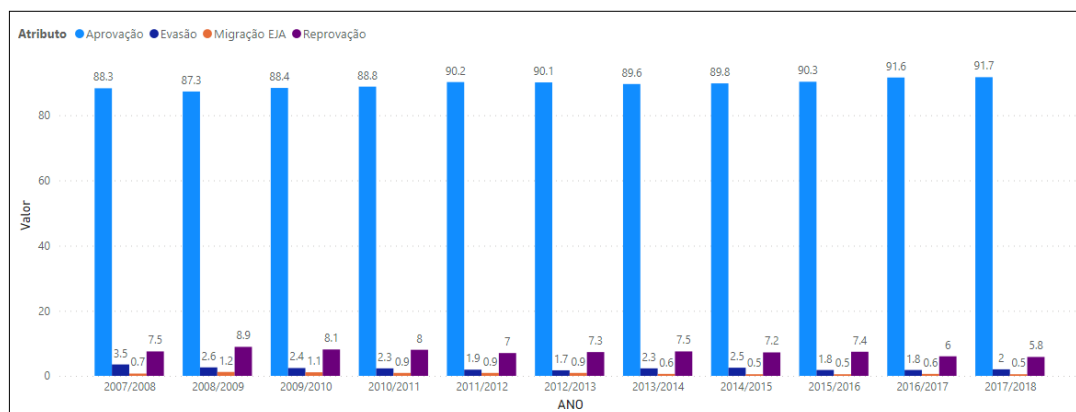
A quantidade de alunos do ensino fundamental que têm reprovado também reduziu ao longo do período. Entre o biênio 2007 e 2008, a diferença entre os anos iniciais (16,6%) e anos finais (24,6%) era maior. Esta diferença foi diminuindo de maneira que, entre 2017 e 2018, tal diferença representava apenas 0,1%. Enquanto 11,5% dos alunos reprovavam nas séries iniciais, 11,4% reprovavam nas séries finais.

Em relação à evasão escolar no ensino fundamental da rede pública, este problema tem mais incidência nas séries iniciais. Entre 2007 e 2008, a taxa de reprovação dos alunos do 1º ao 5º ano era de 10,2%, caindo para 5,2% em 2017 e 2018. Nas séries finais, este índice é menor: 5,6% dos alunos se evadiam do contexto escolar entre 2007 e 2008 e

2,0% em 2017 e 2018.

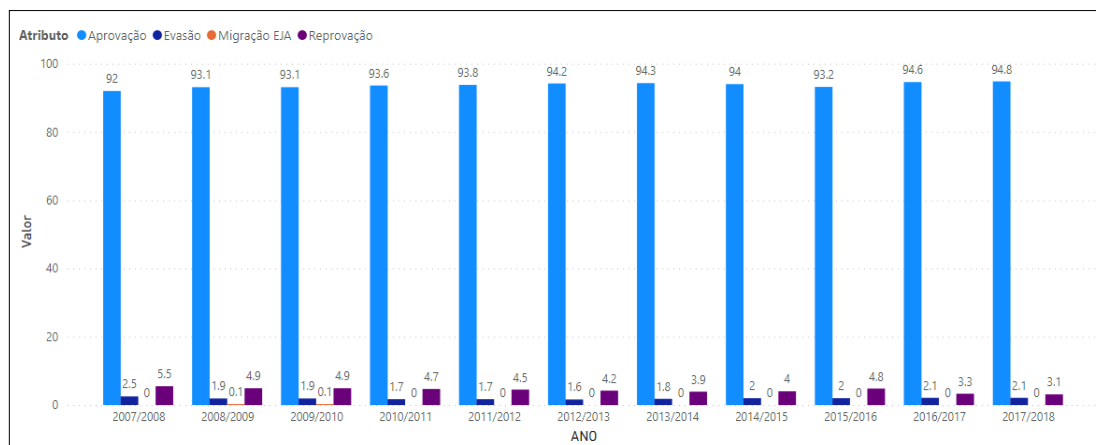
A seguir, vamos avaliar como estes indicadores se comportam no contexto do ensino fundamental da rede privada.

Gráfico 16: Taxa de transição no Ensino Fundamental Privado nos anos iniciais



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Gráfico 17: Taxa de transição no Ensino Fundamental Privado nos anos finais (2007-2018)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Bem diferente da rede pública, o cenário do ensino fundamental da rede privada no Piauí é melhor em relação aos indicadores educacionais considerados até aqui. A taxa de aprovação aumentou positivamente também. Nas séries iniciais, a taxa de aprovação dos alunos passou de 88,3% entre 2007 e 2008 para 91,7% em 2017/2018. Nos anos finais, tal indicador ficou acima de 90%: enquanto, 92% dos alunos foram aprovados entre 2007 e 2008; no último biênio da análise, esta taxa aumentou para 94,8%.

No que diz respeito à taxa de reprovação, esta foi menor também na rede privada se compararmos com a rede pública. Houve ainda uma redução durante o período em análise. Nos anos iniciais, a reprovação era de 7,5% em 2007/2008, chegando a 5,8% em 2017/2018. Já nos anos finais, a reprovação é menor. Em 2007/2008 5,5% dos alunos do ensino fundamental reprovaram. Este índice reduziu para 3,1% em 2017/2018.

A evasão escolar da rede privada também tem patamares bem abaixo se comparado com a rede pública, e com pouca variação ao longo do tempo. Enquanto em 2007/2008, o percentual de alunos das séries iniciais que abandonaram a escola era equivalente a 3,5%; em 2017/2018 o percentual diminuiu para 2%. Quanto às séries finais, 2,5% dos alunos abandonaram a escola entre 2007 e 2008 e 2,1% na transição de 2017 e 2018.

Segundo Klein (2006), uma educação de qualidade está relacionada a bons indicadores de fluxo escolar e desempenho dos alunos. Portanto, é de suma importância analisar quais dessas variáveis podem ser influenciadas pelo analfabetismo, sobretudo na fase inicial da educação formal. Embora o Piauí tenha apresentado, ao longo dos anos, melhoria em relação às taxas de transição, um dos maiores desafios do estado ainda é o elevado índice de **analfabetismo**. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) **2019**, a taxa de **analfabetismo** das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Brasil foi estimada em **6,6%, ou seja, são** 11 milhões de analfabetos. O Nordeste possui a maior taxa de analfabetismo do país, igual a 13,9%. Este percentual é quatro vezes maior do que as taxas das regiões Sul e Sudeste, ambas com 3,3% de analfabetismo. Na Região Norte essa taxa foi 7,6% e no Centro-Oeste, 4,9%.

Tabela 14: Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade no Piauí, Nordeste e Brasil

ANO	PIAUÍ	NORDESTE	BRASIL
2016	16,10%	13,90%	6,70%
2017	15,60%	13,7%	6,50%
2018	15,50%	13%	6,30%
2019	15%	12,90%	6,10%

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados da PNAD/IBGE.

Quando observamos os dados sobre analfabetismo em perspectiva comparada, o Piauí superou as taxas regional e nacional, de 2017 a 2019. Enquanto em 2016, o Piauí tinha uma taxa de analfabetismo de 16,1%, o Nordeste tinha uma taxa de 13,9% e o Brasil de 6,7%. Estes índices diminuíram nos anos subsequentes, mas com pouca diferença de um ano para o outro. Em 2019, o Piauí reduziu sua taxa de analfabetismo pra 15%, enquanto o Nordeste diminuiu para 12,9% e o Brasil reduziu para 6,1%.

Além dos indicadores vistos até aqui, o governo federal também criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em 2007. O Ideb significou uma grande mudança na avaliação da qualidade da política educacional brasileira. O índice resulta de dois conceitos: fluxo escolar (aprovação), obtido no Censo Escolar, e as médias de desempenho nas avaliações, que são obtidas no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Saeb é um conjunto de avaliações externas realizadas em larga escala através de testes e aplicação de questionários a cada dois anos na rede pública e em uma amostra na rede privada. O Ideb estabelece metas diferenciadas para cada instituição escolar ou rede de ensino. A meta nacional é alcançar 6 pontos, uma média equivalente ao desempenho do sistema educacional de países desenvolvidos. O índice é expresso numa escala de 0 a 10.

Ao sumarizar a qualidade do ensino por meio do Ideb, o governo federal tem por objetivo utilizar o indicador para a orientação do planejamento e o financiamento das políticas de educação nos diferentes entes federativos. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, s./d.) Por este motivo, não poderíamos deixar de mostrar a evolução do ensino fundamental no Piauí, de acordo com este indicador. Abaixo, estão os resultados do Ideb obtidos pela rede pública e privada no estado, comparando-os com as metas que foram projetadas para cada rede de ensino.

Tabela 15: Evolução do Ideb dos Anos Iniciais por dependência administrativa

PÚBLICO		PRIVADO		ANO
IDEB OBSERVADO	METAS PROJETADAS	IDEB OBSERVADO	METAS PROJETADAS	
3,3	3	5,7	5,5	2007
3,8	3,4	5,8	5,8	2009
4,1	3,7	6,3	6,1	2011
4,1	4	6,6	6,4	2013
4,6	4,3	6,6	6,6	2015
5	4,6	6,8	6,8	2017
5,4	4,9	7	7	2019

■ Atingiu a meta projetada.

■ Não atingiu a meta projetada.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Tabela 16: Evolução do Ideb dos Anos Finais por dependência administrativa (2007-2009)

PÚBLICO		PRIVADO		ANO
IDEB OBSERVADO	METAS PROJETADAS	IDEB OBSERVADO	METAS PROJETADAS	
3.2	2.8	5,3	5,4	2007
3.5	2.9	5,6	5,5	2009
3.6	3.2	5,9	5,7	2011
3.6	3.6	6	6,1	2013
3.9	4.0	6	6,4	2015
4.2	4.2	6,3	6,6	2017
4.6	4.5	6,5	6,8	2019

■ Atingiu a meta projetada.

■ Não atingiu a meta projetada.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Os dados apontam que a qualidade da educação nas séries iniciais do ensino fundamental no Piauí tende a ser melhor do que nas séries finais. Esta constatação vale tanto para a rede pública quanto para a rede privada. Em todos os anos iniciais, a nota alcançada no Ideb se equiparou ou ultrapassou a meta projetada por cada rede de ensino, confirmando uma tendência de crescimento no período analisado. Há, no entanto, uma diferença grande entre as duas redes. Os anos iniciais do ensino fundamental público não atingiu ou não superou a meta da média nacional, que é nota 6,0. Já no caso das escolas privadas, a meta projetada foi alcançada nas avaliações de 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019.

Ainda que o Ideb da rede pública seja inferior ao da rede particular em todas as séries, o ensino fundamental público foi o que apresentou mais avanços. Nos anos iniciais,

o índice da rede pública passou de 3,3 em 2007 para 5,4 em 2019, representando um crescimento de 2,1 pontos. Enquanto isso, o índice da rede privada passou de 5,7 em 2007 para 7 em 2019, ou seja, teve um crescimento de 1,3 pontos. Nos anos finais do ensino fundamental ocorreu algo similar. Nesse caso, o índice da rede pública era de 3,2 em 2007 e passou para 4,6 em 2019, o que significou um aumento de 1,4 pontos no Ideb. O índice da rede privada passou de 5,3 em 2007 para 6,5 em 2019, isto é, aumentou 1,2 pontos de um ano para outro.

Em 2007, nas séries iniciais da rede pública, por exemplo, a meta projetada era 3, mas a nota obtida chegou a 3,3. O resultado foi aumentando progressivamente nos anos subsequentes. Em 2009, a nota obtida foi 3,8 (a meta era 3,4). Em 2011 e 2013, a nota do Ideb foi 4,1, enquanto as metas eram, respectivamente, 3,7 e 4. Na avaliação de 2015, a nota aumentou para 4,6 (meta 4,3). Em 2017, a nota subiu para 5, maior do que a meta projetada que era de 4,6. Em 2019, as escolas da rede pública alcançaram 5,4 no Ideb, superando também a meta de 4,9.

Nas séries iniciais da rede privada, as notas foram maiores do que a rede pública em todos os anos. Em 2007, a meta projetada era de 5,5, no entanto a avaliação alcançou 5,7. Em 2009, a nota foi equivalente à meta (5,8). No ano seguinte, em 2011, a nota obtida foi de 6,3, maior do que a meta estabelecida (6,1). Em 2013 e 2015, a nota manteve-se a mesma (6,6), enquanto isso, a meta projetada era de 6,4 e 6,6 em cada ano. Em 2017, a nota também foi equivalente à meta (6,8). O mesmo ocorreu em 2019 a meta era de 7 pontos no Ideb, e a nota obtida também foi 7.

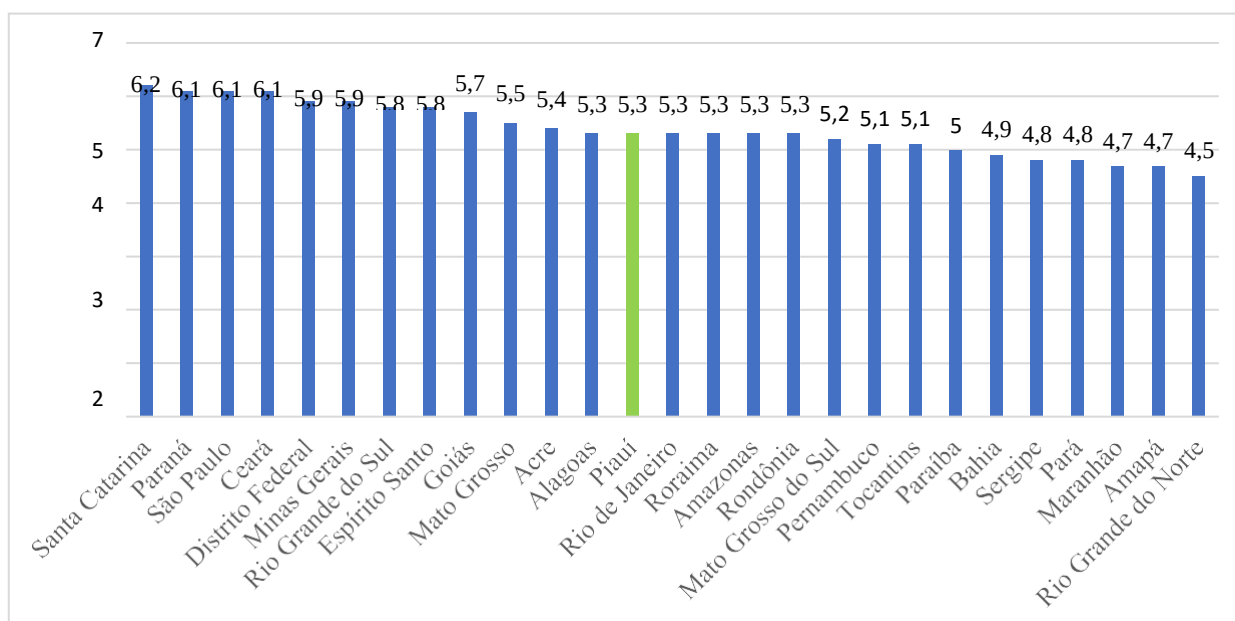
Quanto às avaliações das séries finais, considerando as metas estabelecidas por cada rede de ensino, a educação pública tem tido notas melhores do que a privada. Mas há uma diferença considerável se compararmos com as séries iniciais: do 6º ao 9º ano, as metas estabelecidas são bem menores do que do 1º ao 5º ano. Ademais as metas da rede privada sempre são mais altas.

De maneira mais detalhada, nos anos finais do ensino fundamental da rede pública, a meta projetada (4,0) só não foi alcançada em 2015. Neste ano especificamente a nota obtida foi 3,9. Ainda assim, a evolução do Ideb foi positiva, aumentando a cada edição realizada. Em 2007 a nota foi 3,2 (a meta era 2,8). Em 2009, o Ideb alcançado foi 3,5 (enquanto a meta era 2,9). Em 2011 e 2013, as escolas públicas atingiram um Ideb de 3,6, já as metas projetadas foram, respectivamente, de 3,1 e 3,6. Em 2017, a meta e a nota foram iguais (4,2). E, em 2019, a meta projetada foi 4,5 e a nota alcançada foi 4,6.

No que se refere aos anos finais da rede privada, a meta só foi atingida ou superada em duas edições da avaliação do Ideb, em 2009 (nota 5,6) e em 2011 (nota 5,9). Nos demais anos, as notas ficaram abaixo das metas traçadas pela rede de ensino. Para exemplificarmos, em 2007 a nota foi 5,3 (meta era 5,4). Em 2013, a nota alcançada foi 6 (a meta era 6,1). Em 2015, o Ideb também ficou em 6 (meta 6,4). Em 2017 a nota foi 6,3 (a meta era 6,6). E, por fim, em 2019 a nota foi 6,5, enquanto a média era de 6,8. Mesmo assim, nesse contexto, pode-se dizer que a rede privada, se igualou ou passou na meta de qualidade nacional (6,0) em muitas avaliações.

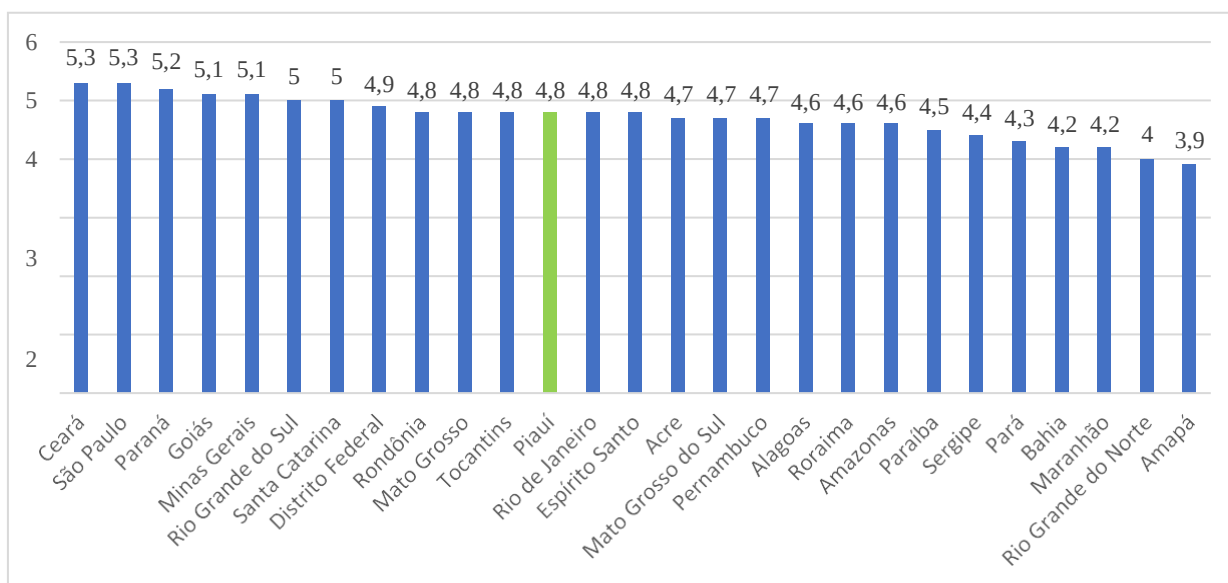
De maneira geral, as desigualdades regionais ainda são muito visíveis em relação ao Ideb. Isso porque os resultados da avaliação tendem a dividir o país em duas realidades. De um lado, estados com maior desempenho educacional, localizados, em sua maioria, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Do outro lado, estados com menor desempenho, localizados nas regiões Norte e Nordeste (IDEB, 2021). O gráfico a seguir contém os resultados de 2021 e exemplifica tal divisão:

Gráfico 18: Desempenho geral do Ideb nos anos iniciais da rede pública por estados brasileiros em 2021



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Gráfico 19: Desempenho geral do Ideb nos anos finais da rede pública por estados brasileiros em 2021



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Nos dois cenários analisados acima, comparando as notas do Ideb de 2021 nos anos iniciais e finais do ensino fundamental da rede pública, é possível constatar que realmente os melhores desempenhos na avaliação se concentram nas regiões Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso), Sul (Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina) e Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo). Com exceções para alguns estados como Ceará e Piauí (Nordeste) e Rondônia e Tocantins (Norte).

Mesmo neste cenário de desigualdades regionais, o Piauí vem mantendo um processo consistente de melhoria das médias alcançadas a cada biênio. A consequência mais visível desse processo é o melhor posicionamento do Piauí no ranking dos estados da Federação, em especial em relação à região Nordeste. Ao observarmos os dados mais recentes, da edição Ideb 2021, temos o seguinte cenário:

Tabela 17: IDEB 2021 do ensino fundamental no Brasil, Nordeste e Piauí

IDEB 2021 -ANOS INICIAIS		
	Rede Pública	Rede Privada
Brasil	5,5	7
Nordeste	5,1	6,6
Piauí	5,3	7,1
IDEB 2021 - ANOS FINAIS		
	Rede Pública	Rede Privada
Brasil	4,9	6,3
Nordeste	4,5	6
Piauí	4,8	6,4

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Em 2021, as notas obtidas tanto nos anos iniciais (5,3) do ensino fundamental quanto nos anos finais (4,8) na rede pública de ensino piauiense foram maiores do que a média regional (5,1 e 4,5 para as respectivas séries). No entanto, as notas do estado ainda ficaram abaixo da média nacional que foram 5,5 para os anos iniciais do ensino fundamental e 4,9 para os anos finais.

No caso da rede privada, o desempenho dos alunos no Piauí foi maior tanto nos anos iniciais (7,1) quanto nos anos finais (6,4). Diferentemente, as escolas particulares do estado conseguiram ultrapassar tanto as notas regionais, que foram 6,6 nos anos iniciais e 6 nos anos finais, quanto a média nacional (7 para os anos iniciais e 6,4 para os anos finais do ensino fundamental).

Sobre o Ideb, Soares (2011) observa que há uma correlação entre os resultados da avaliação e o nível socioeconômico dos alunos. O autor completa ainda afirmando que as escolas não conseguem superar os fatores socioeconômicos que lhes são externos. Apesar disso, algumas localidades apresentam excelentes resultados quando comparadas a outras que possuem melhores condições sociais e econômicas. Teresina, capital do Piauí, é um bom exemplo disso, se comparada a outras capitais brasileiras. Em 2019 e 2021, Teresina ficou em primeiro lugar no levantamento das capitais com o melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Brasil, liderando tanto nos anos iniciais (6,3) quanto nos anos finais (5,6) do ensino fundamental (EF). Quanto ao IDEB dos anos iniciais, na sequência das cinco maiores notas ficaram as capitais: Palmas, no Tocantins,

com nota 6,1; Curitiba, no Paraná, obteve 6,0; Florianópolis, em Santa Catarina, com nota 5,9 e; Goiânia, no Goiás, com 5,9 também. Em relação às cinco maiores notas dos anos finais do ensino fundamental, Teresina ficou na frente de: Palmas (5,6), Curitiba (5,3), Campo Grande (5,2), capital do Mato Grosso do Sul e, por fim, Florianópolis (5,2).

Ainda na edição Ideb 2021, a melhor nota do país foi obtida em uma escola municipal de Teresina, a Escola Municipal Professor José Gomes Campos, localizada no Parque Wall Ferraz, localizada no bairro Santa Maria da Codipi. Nos anos iniciais, a nota obtida foi 7,2 e nos anos finais foi 7,6. A escola atende, ao todo, 904 alunos. Desse total, 31 alunos estão matriculados nas séries iniciais e 837 nas séries finais do EF.

3.3 Síntese sobre o ensino fundamental no Piauí

Ao longo deste capítulo buscamos mostrar como se desenvolveu o ensino fundamental piauiense, enfatizando aspectos históricos do processo de municipalização. A educação no estado se desenvolveu em um contexto predominantemente rural. Antes da LDB de 1971, os municípios se responsabilizavam, em sua maioria, apenas pelo ensino elementar (infantil). Após a sua promulgação, que previa a descentralização do primeiro e segundo graus, os estados transpuseram aos municípios à incumbência da oferta do ensino primário (fundamental). Este processo aconteceu de forma gradual, pois os municípios não dispunham de recursos materiais e humanos suficientes para a universalização do ensino fundamental. Órgãos Municipais de Educação foram criados para controlar e a fiscalizar recursos que pudessem ser repassados aos municípios.

Para a garantia de recursos financeiros, bem como para a capacitação de profissionais que pudessem atuar no ensino fundamental municipal foram essenciais a implementação de programas federais, em parceria com os governos estaduais, durante a década de 70 até meados da década de 80, que faziam parte do escopo do projeto de desenvolvimento nacional do país, tais como: o Programa de Desenvolvimento das Áreas integradas do Nordeste (POLONORDESTE), o Programa nacional de Ações Socioeducativas (PRONASEC), e o Projeto de Cooperação Técnica Estado-Município (PROMUNICÍPIO). Tais projetos eram voltados predominantemente para as zonas rurais e periféricas dos estados nordestinos.

Vimos ainda o avanço da rede municipal piauiense a partir da década de 90, com a implementação do Fundef, confirmando o significativo impacto na expansão da oferta do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios. Esta expansão foi verificada através do quantitativo das matrículas e das escolas. O mesmo foi feito em relação ao período de vigência do Fundeb. Em resumo, no período considerado, houve uma ampliação considerável no número de alunos atendidos ao longo dos anos pela rede municipal em detrimento da rede estadual, que, por sua vez, presenciou um decréscimo de matrículas, mesmo com algumas variações. Além disso, embora o número de escolas tenha diminuído, em ambas as redes de ensino, a rede municipal se mostrou bem maior do que a estadual.

Outros indicadores educacionais foram levantados a fim de caracterizar o ensino fundamental do Piauí, em especial da rede municipal. Dentre eles: a taxa de distorção idade, a partir da qual percebemos que o estado tem reduzido esta defasagem de maneira progressiva, mas ainda com níveis mais altos entre os alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (anos finais) do que entre alunos do 1º ao 5º ano (anos iniciais). Ademais, na rede municipal, o percentual de alunos que possuem idade superior em relação à série em que estão matriculados é menor do que a rede estadual. O ensino fundamental da rede pública local também tem apresentado uma evolução positiva quanto as taxas de aprovação escolar e tem reduzido progressivamente as taxas de evasão e reprovação. Apesar disso, o Piauí ainda possui elevados índices de analfabetismo, chegando a ultrapassar os indicadores regional e nacional o que representa um dos principais desafios a serem vencidos no âmbito da educação e que também influencia no fluxo escolar.

Não obstante, o Piauí consegue se destacar, dentre os estados nordestinos, no Ideb. De 2007 a 2019, em todos os anos iniciais do ensino fundamental, a nota alcançada no Ideb se equiparou ou ultrapassou a meta projetada por cada rede de ensino, confirmando uma tendência de crescimento no período analisado. Nos anos finais, apenas em 2015, a rede pública do estado não atingiu a meta que havia sido projetada. Além disso, por meio do mesmo indicador de avaliação, pode-se dizer que a qualidade da educação nas séries iniciais do ensino fundamental no Piauí tende a ser melhor do que nas séries finais. Neste cenário, capital Teresina ganha destaque, a cidade costuma estar nas primeiras colocações nos rankings das melhores notas do Ideb. Neste caso, o ensino municipal ainda sobressai em relação ao estadual.

Feita esta caracterização, explicaremos no capítulo seguinte a metodologia que será utilizada a fim de compreendermos as desigualdades no financiamento da educação

pública entre os municípios do Piauí. É certo que nem todos os indicadores vistos até aqui são diretamente ligados à questão da equidade no financiamento da educação (a exemplo das taxas de transição do fluxo escolar), mas serviram para compreendermos, em alguma medida, o tamanho e a cobertura da rede municipal de ensino.

CAPÍTULO 4

METODOLOGIA

No presente capítulo, descrevemos o desenho de pesquisa desenvolvido para o estudo das desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses. Explicamos as estratégias metodológicas que nos auxiliaram na análise do objeto de pesquisa, com a apresentação dos procedimentos e técnicas usados para a coleta das informações, as fontes dos dados, a população/seleção da amostra estudada, bem como os métodos que usados para o processamento e análise dos dados.

David De Vaus (2001) considera que um pesquisador deve primeiramente delimitar, de maneira precisa as estratégias metodológicas adequadas ao problema de pesquisa que pretende investigar. Nesse sentido, o desenho de pesquisa é definido de acordo com o tipo de pergunta a ser resolvida. Conforme vimos na Introdução desta tese, três questões norteiam nossa pesquisa: 1) Qual o nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental entre os municípios piauienses desde a implantação do Fundeb (2008-2018)? 2) Que fatores explicam tais desigualdades existentes? 3) Quais são as consequências das desigualdades no financiamento da educação fundamental sobre a remuneração dos professores e a infraestrutura escolar da rede municipal no Estado do Piauí?

4.1 Hipóteses

Tendo em vista que os municípios são responsáveis pela provisão prioritária da educação infantil e do ensino fundamental, para o financiamento da política educação, eles dependem necessariamente de recursos financeiros oriundos da vinculação de suas receitas de impostos, do salário-educação e das transferências intergovernamentais.

Em relação à vinculação, é dela que provêm a quantidade mais significativa de recursos para o financiamento da oferta dos serviços educacionais (BASSI, 2011). No rol das transferências, está o Fundeb, que retira 20% da receita arrecadada dos impostos para repassar aos fundos estaduais. Para as prefeituras, ficam 5% que restam da vinculação dos impostos e, no mínimo, 25% da receita própria de impostos, ou seja, do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), do Imposto sobre Serviços (ISS) e do

Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). A tais recursos financeiros, são acrescentados os recursos recebidos do Fundeb os quais são disponibilizados de acordo com a oferta das matrículas da educação básica.

Quanto ao salário-educação, dele são derivados recursos da quota estadual e da quota municipal, que são divididos igualmente em cada estado, também conforme a quantidade de matrículas. Ademais, os recursos dessa fonte de receita advêm da quota federal, dividida nacionalmente e transferida pelo FNDE.

As leis orgânicas municipais (LMO) também fixam mínimos percentuais para que sejam utilizados no financiamento da educação. Mas, ainda assim, os municípios podem destinar percentuais de receita acima desses mínimos percentuais fixados na lei. Mas esta destinação depende de planejamento e interesse político do legislativo e executivo municipal (BASSI, 2011).

Arelaro (2007) pontua que, embora o Fundeb tenha minimizado as desigualdades entre estados e municípios, tais desigualdades no financiamento da educação ainda carecem de maior aporte dos recursos federais para a complementação dos fundos estaduais. A existência destas disparidades pode evidenciar que o formato atual da política do Fundeb, bem como o modelo de tributação brasileiro, possui limites.

Nesse contexto, um indicador bastante utilizado para comparar o grau de investimento ou de prioridade em educação é o “gasto por aluno/ano” (PARO, 1981; ABRAHÃO, 2005; SONOBE, PINTO e RIBEIRO, 2018). Isto é, o gasto por aluno/ano significa a relação entre os recursos financeiros gastos nos níveis e etapas de educação divididos pelo total de alunos matriculados.

A resposta majoritária de trabalhos realizados sobre a temática do financiamento da educação consiste em afirmar que o gasto por aluno tende a variar entre as unidades federativas conforme a renda per capita de cada Estado, atingindo valores mais elevados em estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e mais baixos nas regiões Norte e Nordeste, principalmente nesta última (VERHINE, 2006; RIBEIRO, 2019). Ademais, o valor também tende a ser mais alto nas capitais dos estados, de modo que a diferença entre as demais cidades (não capitais) não se mostra significativa. Será a partir de tal indicador (gasto por aluno) que analisaremos empiricamente as variações no financiamento do ensino fundamental entre os municípios piauienses, se, de fato, houver. Para tanto, a primeira hipótese a ser testada é a seguinte:

Hipótese 1: Mesmo com a adoção do Fundeb, ainda persistem desigualdades intermunicipais no financiamento no ensino fundamental do Piauí.

Por muito tempo, as municipalidades não tinham como obter receitas por meio da criação de impostos próprios. Não apenas isso, os governos federais resistiram para transferir recursos às unidades federativas subnacionais, priorizando o ensino superior no país. Com isso, após a CF/88, os estados e municípios foram responsabilizados em ofertar o ensino básico, sem contar com fontes suficientes de financiamento (KANG, 2011). Portanto, os municípios continuavam com alta dependência fiscal em relação aos estados e a União.

Um novo marco na história do financiamento da educação básica brasileira aconteceu com o início da vinculação dos impostos na CF/88 (FAUSTO, 1995). Apesar disso, as pesquisas tendem a mostrar que os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino ainda refletem muitas desigualdades de investimentos na área (SILVA e DUARTE, 2019). Parte disso, se justificaria por um sistema tributário que, ao invés de ser justo, acaba por resultar em concentração de renda e riqueza por parte de alguns estados e/ou municípios.

Vasquez (2014) empreendeu uma análise sobre os efeitos fiscais do FUNDEF e suas relações com a política de correção das desigualdades interestaduais. Ao verificar essas desigualdades no financiamento do Fundef, o autor considera que elas são determinadas pela capacidade de arrecadação de impostos e do volume de transferências que compõem os fundos no âmbito de cada estado. Por isso, as diferentes capacidades de financiamento dos fundos estaduais precisavam ser corrigidas pela participação financeira da União, via complementação. Quanto ao Fundeb, política que também prevê que qualquer aluno matriculado na rede de ensino estadual ou municipal seja financiado por um valor mínimo estabelecido, ocorre o mesmo impasse por conta das desigualdades fiscais. Para Duarte e Faria (2010), estas desigualdades dificultam o alcance da equidade, principalmente nas regiões mais pobres, as quais não conseguem financiar o valor mínimo por aluno ao ano utilizando apenas suas receitas próprias, por serem estas insuficientes.

Nesta mesma linha, Encinas e Duenhas (2020) advogam que o Fundeb contribui para a redução das desigualdades, mas explicam que, ainda assim, há contextos em que municípios com maior capacidade arrecadatória aplicam gastos por aluno ao ano significativamente superiores ao valor mínimo estabelecido nacionalmente. Ao analisarem o contexto dos municípios do Paraná, os autores observam que o formato de

divisão de recursos entre estado e município de acordo com a arrecadação de cada um também induz a diferenciação entre os sistemas de ensino. Estas desigualdades que, de algum modo, se devem ao perfil de desenvolvimento regional e à distribuição dos recursos do bolo tributário no Brasil, dependem do quanto o Fundeb enquanto política redistributiva, minimiza suas consequências.

Percebe-se, portanto, que a capacidade de arrecadação e das transferências intergovernamentais está relacionada ao problema da desigualdade no financiamento da educação e, especialmente, no caso do ensino fundamental. Logo, as nossas hipóteses também irão nesse mesmo sentido de modo que:

Hipótese 2: Quanto maior a receita própria *per capita* dos municípios, maior o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental.

Hipótese 3: Quanto maior o volume de transferências recebido do Fundeb *per capita*, mais equitativo se torna o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental.

Hipótese 4: Quanto maior o volume de transferências recebido do Fundo de Participação dos Municípios *per capita*, maior o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental.

Hipótese 5: Quanto maior o volume de transferências recebidas da cota-parte do ICMS *per capita*, maior o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental.

Hipótese 6: A priorização na aplicação do gasto público com a educação fundamental feita pelos gestores é um dos fatores determinantes para ampliar as desigualdades no financiamento do ensino fundamental entre os municípios.

O financiamento da educação também envolve a alocação dos recursos públicos em outras áreas. Sobre isso, a literatura nos aponta dois tipos de despesas que são essenciais para o desenvolvimento e para a qualidade da educação. São elas: a remuneração docente e a infraestrutura escolar (DAVIES, 1999; SAVIANI, 2005; GOUVEIA e SOUZA, 2011; Neto *et. al*, 2013; MACHADO e BARBETTA, 2015). No Brasil, os gastos com a remuneração dos professores correspondem a mais de 60% das despesas das redes públicas de ensino no Brasil. No que se refere à infraestrutura das escolas públicas, as desigualdades entre os sistemas de ensino podem ser reduzidas mantidas

ou ampliadas a depender do potencial de cada ente federado (SILVA, 2011). Frisa-se que, no trabalho que propomos não faz parte do escopo a análise da relação entre remuneração e desempenho escolar ou infraestrutura e desempenho. Em contrapartida, nos concentramos na relação entre financiamento e infraestrutura, especificamente em saber se as desigualdades no gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental entre os municípios do Piauí têm consequências para a infraestrutura escolar. Ou seja, a remuneração docente e a infraestrutura são importantes para a educação e, por isso, mesmo sem estendermos a análise a desempenho, importa verificar se maiores gastos geram melhores remunerações e infraestrutura.

Hipótese 7: Quanto maior o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental, maior a remuneração dos docentes do ensino fundamental da rede municipal.

Hipótese 8: Quanto maior o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental, melhor a infraestrutura escolar do município.

Explicadas as hipóteses, na seção seguinte discorreremos sobre o desenho de pesquisa que foi empregado.

4.2 Desenho de pesquisa

Sendo assim, a partir das perguntas e hipóteses formuladas nesta tese, a opção foi por uma pesquisa descritiva e explicativa com utilização, predominante, de dados quantitativos. Descritiva porque um dos objetivos consistiu em analisar o nível de desigualdade no financiamento da educação fundamental entre os municípios piauienses. Logo, foi preciso analisar e caracterizar o objeto estudado. Nesse caso, sabe-se que uma pesquisa descritiva é adequada para estes fins. Este modelo de pesquisa nos permite identificar características mais peculiares ou diferenciadoras de um determinado fenômeno ou de uma população (DE VAUS, 2001). Ademais, uma pesquisa descritiva não se limita à coleta de dados, abrange também a previsão e identificação das relações que existem entre duas ou mais variáveis (TRIVIÑOS, 1987). Para tanto, as informações devem ser coletadas, e os resultados devem ser analisados cuidadosamente a fim de extrair generalizações significativas que contribuam para o conhecimento. Para King, Keohane e Verba (1994), uma boa descrição precede (e pode nos levar) a uma boa explicação.

Quanto à abordagem das questões, foi empregada uma abordagem quantitativa. Tal abordagem contribui para a precisão dos resultados, bem como evita distorções de análise e interpretações, nos garantindo uma segurança maior em relação às inferências sobre o fenômeno analisado (ANDRADE, 2002, p. 93). Foram, portanto, utilizados procedimentos estatísticos para a coleta, tratamento, descrição e análise dos dados, etapas que descreveremos em sequência.

Esta pesquisa também se classifica como um estudo de caso, uma vez que nos delimitamos a análise do financiamento do ensino público fundamental ao contexto dos municípios piauienses. De acordo com Gerring (2007, p. 189), um caso denota um “fenômeno espacialmente delimitado (uma unidade) observado em um único ponto no tempo ou durante algum período de tempo. Compreende o tipo de fenômeno que uma inferência tenta explicar” (*tradução nossa*⁵).

Um estudo de caso consiste em uma análise mais aprofundada acerca de um fenômeno complexo ao longo do tempo. Tal fenômeno pode ter natureza organizacional, político ou social pode ser analisado a partir de uma pesquisa quantitativa e/ou qualitativa (YIN, 2003). Ademais, Yin considera que a coleta de dados, nesse caso, pode acontecer de maneiras diversas, tais como: através de documentos e bases de dados secundários, a partir dos quais é possível realizar inferências; através de entrevistas, observações, etc. De acordo com Van Evera (1997), um pesquisador pode desenvolver um estudo de caso a fim de: verificar ou elaborar teorias, identificar condições antecedentes, testar a importância dessas condições ou explicar casos de importância intrínseca. Estes dois últimos consistem nos objetivos desta tese: verificar e explicar os fatores que influenciam a desigualdade no financiamento da educação.

4.3 Amostra, fontes e coleta de dados

O universo de municípios que compõem este estudo de caso são os 224 municípios do Piauí. Tais municípios representam a nossa unidade de análise. Todas as informações foram mensuradas no nível dos municípios, considerando o período de 2008 a 2018. Utilizamos dados orçamentários, socioeconômicos e educacionais referentes a cada

⁵ Trecho original: “Case connotes a spatially delimited phenomenon (a unit) observed at a single point in time or over some period of time. It comprises the type of phenomenon that an inference attempts to explain”

município estudado. É importante ressaltar que os dados orçamentários foram todos devidamente deflacionados, a fim de obtermos valores reais, sem o efeito inflacionário.

Tais dados foram obtidos a partir de três fontes secundárias: do *Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação* (SIOPE); do *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro* (SICONFI) e do *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira* (INEP). Além disso, todos os valores mobilizados e apresentados aqui estão deflacionados para o ano de 2018 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), do IBGE.

O SIOPE consiste em um instrumento eletrônico operacionalizado pelo FNDE que possui o objetivo de coletar, processar, difundir e permitir o acesso público de informações orçamentárias da educação da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. Estas informações são levantadas a partir do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), elaborado por cada esfera executiva e previsto pelo artigo 165º da Constituição Federal. Este relatório tem a finalidade de detalhar a situação fiscal de determinado ente federativo, através da descrição orçamentária da receita e da despesa. O relatório permite o acompanhamento do desempenho das ações governamentais pelos órgãos de controle interno e externo.

O SICONFI é uma ferramenta criada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) com a finalidade de conferir maior transparência às finanças públicas. O sistema reúne informações contábeis, financeiras e estatísticas fiscais da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios.

O INEP é uma instituição vinculada ao Ministério da Educação, que tem a função de subsidiar a formulação, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas educacionais em todas as esferas de governo a fim de colaborar com o desenvolvimento socioeconômico do país. É responsável pela realização de avaliações e difusão de exames, estatísticas e indicadores educacionais. O INEP realiza o *Censo Escolar*, considerado a principal estatística educacional do país e realizado em conjunto com as secretarias estaduais e municipais de educação. O Censo Escolar contempla escolas públicas e privadas e todas as modalidades de ensino da educação básica e profissional.

Na seção seguinte, delineamos como as questões foram respondidas e as hipóteses testadas. Para tanto, apresentamos as variáveis e como cada uma delas será operacionalizada.

4.4 Variáveis e operacionalização

Como foi dito, a primeira questão da tese incide sobre qual o nível de desigualdade no financiamento da educação fundamental da rede municipal entre os municípios piauienses. A hipótese testada considera que, mesmo com a adoção do FUNDEB, ainda persistem desigualdades intermunicipais no financiamento no ensino fundamental. Neste caso, a variável a ser analisada é o **gasto per capita por aluno no ensino fundamental**. O gasto por aluno se refere ao total de recursos destinados pela rede municipal de ensino ao ensino fundamental, dividido pela quantidade de alunos atendidos nesse nível de ensino em determinado ano.

Para as análises, realizamos algumas estatísticas descritivas da variável de gasto per capita por aluno do ensino fundamental. Identificamos a média do gasto por aluno/ano entre os municípios, bem como a existência de padrões entre eles (maior ou menor gasto), por meio de análises de medidas de posição, tais como: média aritmética e mediana. Também empreendemos análises de medidas de dispersão (amplitude, variância, desvio padrão e coeficiente de variação), as quais são úteis para mostrar não apenas a existência, mas também a variação das desigualdades entre os municípios no que se refere ao gasto per capita por aluno do ensino fundamental ao longo do período analisado.

A existência e a variação das desigualdades intermunicipais no gasto per capita por aluno do ensino fundamental ao longo do período também foram analisadas por medidas de dispersão (amplitude, variância, desvio padrão e coeficiente de variação). O coeficiente de Gini foi utilizado para mensurar as desigualdades nos gastos per capita por aluno nos municípios piauienses. Como sabemos, os valores deste coeficiente variam entre 0 e 1, de maneira que, quanto mais próximo de zero, menor será a desigualdade no gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental. Caso o coeficiente se iguale a um, significará que esta desigualdade terá atingido o seu máximo. A fórmula de Gini é a seguinte:

$$G = 1 - \sum_{i=1}^{k=n-1} (Pk + 1 + Rk)$$

Onde, G corresponde ao coeficiente de Gini, P representa a proporção acumulada de “municípios” e R corresponde à proporção acumulada do “gasto *per capita* por aluno”

Assim, foi possível observarmos de que maneira esta variação tem se apresentado ao longo dos anos, como veremos nos tópicos seguintes.

Quanto à segunda questão de pesquisa, interessa-nos identificar os efeitos de alguns fatores sobre as desigualdades existentes no gasto por aluno *per capita* do ensino fundamental. Como vimos, partimos das hipóteses de que quanto maior a receita própria dos municípios e quanto maiores os recursos recebidos do Fundo de Participação dos Municípios, da cota-parte do ICMS, maior é o gasto *per capita* com os alunos do ensino fundamental. Acrescentamos ainda a hipótese de que, quanto maior o volume recebido de transferências recebido do Fundeb, mais equitativo se torna o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Por fim, a última hipótese testada se refere à priorização na aplicação do gasto público com a educação fundamental feita pelo município. Nesse caso, quanto maior a priorização, maior é o gasto *per capita* com os alunos do ensino fundamental. Para responder a essa questão, o modelo analítico utiliza e operacionaliza as variáveis conforme Quadro 4.

Quadro 4: Resumo das variáveis, operacionalização e fonte da Questão 2

Tipo da variável	Variável	Operacionalização	Fonte
Dependente	Gasto <i>per capita</i> por aluno do ensino fundamental.	Indicador “investimento por aluno do ensino fundamental”	SIOPE, seção de Indicadores.
Independente	Receita própria municipal <i>per capita</i>	Soma dos impostos, taxas e contribuições de cada município, dividida pelo número de habitantes.	SICONFI, seção de relatórios anuais de receitas orçamentárias.
Independente	Transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios <i>per capita</i>	Cota-Parte do Fundo de Participação destinada ao município, dividida pelo número de habitantes.	SICONFI, seção de relatórios anuais de receitas orçamentárias.
Independente	Transferências recebidas do Fundeb <i>per capita</i>	Volume de recursos do Fundeb destinados ao município, dividido pelo número de habitantes.	SICONFI, seção de relatórios anuais de receitas orçamentárias.
Independente	Priorização do gasto com ensino fundamental.	Percentual das despesas com ensino fundamental em relação à despesa total com educação básica.	SIOPE, seção de Indicadores.

Controle	População	Tamanho da população do município.	IBGE, Censo populacional.
----------	-----------	------------------------------------	---------------------------

Fonte: elaboração própria.

A relação entre as variáveis independentes e a dependente será analisada a partir do teste de Regressão Multivariada. Poderemos assim, observar as relações entre todas as variáveis independentes do modelo com o gasto per capita por aluno no ensino fundamental a fim de observar se há ou não relação de causalidade. Para tanto, seguiremos a fórmula:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + \beta_p X_{ip} + \varepsilon_i$$

$$\beta^{\wedge} = \frac{[\sum (y_i x_{2i}) \sum (x_{3i}^2) - \sum (y_i x_{3i}) \sum (x_{2i} x_{3i})]}{\sum (y_i x_{2i}) \sum (x_{3i}^2) - \sum (y_i x_{3i}) \sum (x_{2i} x_{3i})}$$

Em que:

- Y é a variável dependente (*gasto per capita por aluno*);
- $X_1, \dots, X_k$ são as variáveis independentes (*receita própria municipal; transferências recebidas do FPM; transferências recebidas do Fundeb; transferências recebidas da cota ICMS; priorização do gasto com ensino fundamental*);
- $\beta_0, \dots, \beta_k$ são os parâmetros desconhecidos do modelo (a estimar). β_0 é o valor esperado de Y quando todas variáveis são iguais a zero. Determinado β_j (j diferente de 0) representa a variação no Y quando X_j aumenta em uma unidade (mantendo constantes todos X_i com exceção do X_j). Se $\beta_j > 0$, Y aumenta e se $\beta_j < 0$, Y diminui;
- E é um erro aleatório, onde se procuram incluir todas as influências no comportamento da variável Y que não podem ser explicadas linearmente pelo comportamento das variáveis $X_1, \dots, X_k$. $E \sim N(0, \sigma_2)$.

O coeficiente angular mede a direção ou a magnitude da relação, de maneira que se as duas variáveis estiverem correlacionadas positivamente, a inclinação da resta será positiva, e vice-versa.

Além da regressão linear multivariada, a correlação entre as variáveis do modelo também será analisada a partir do teste de Pearson para verificarmos o quão fortemente a variável *gasto per capita por aluno* é influenciada pelas variáveis independentes já mencionadas. Portanto, seguiremos a seguinte fórmula:

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x}) \times (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n [(x_i - \bar{x})^2] \times \sum_{i=1}^n [(y_i - \bar{y})^2]}}$$

Em que:

x_i – São todos os valores da variável dependente.

$\bar{x}$ – É o valor da média da variável dependente.

y_i – São todos os valores da variável independente.

$\bar{y}$ – São todos os valores da variável independente.

Assim, tanto através do Modelo de regressão Multivariada quanto do teste de Correlação de Pearson, é possível mensurar a correlação das variáveis, pois os valores podem variar de 0 a 1, de maneira que: 0.9 para positivo ou negativo indica uma correlação muito forte, de 0.7 a 0.9 positivo ou negativo indica uma correlação forte, de 0.5 a 0.7 positivo ou negativo indica uma correlação moderada, de 0.3 a 0.5 positivo ou negativo indica uma correlação fraca e de 0 a 0.3 positivo ou negativo indica uma correlação desprezível.

Feitas estas análises iniciais, o próximo passo corresponde à terceira questão de pesquisa, que se refere às consequências das desigualdades no financiamento da educação fundamental sobre a remuneração dos professores e a infraestrutura escolar da rede municipal no Estado do Piauí. É importante mencionar que, para tanto, há uma alteração analítica importante na variável *gasto per capita por aluno do ensino fundamental*. Na primeira questão, ela se caracteriza como uma variável dependente, a ser explicada. Diferentemente, nesta terceira questão, ela se torna a variável independente, ou seja, explicativa.

Partimos das hipóteses de que quanto maior o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental, maior a remuneração dos docentes do ensino fundamental e melhor é a infraestrutura escolar da rede municipal. Neste caso, observamos a relação entre as seguintes variáveis:

Quadro 5: Resumo das variáveis, operacionalização e fonte da Questão 3

Tipo da variável	Variável	Operacionalização	Fonte
Dependente	Remuneração docente anual	Calculada a partir da média das remunerações mensais dos professores do ensino fundamental da rede municipal.	INEP, seção de indicadores educacionais
Dependente	Infraestrutura escolar	Criação de um índice de Infraestrutura Escolar, a partir da presença de alguns itens (quadra de esportes, sanitário, sala de atendimento especial, cozinha, biblioteca ou sala de leitura, sala da diretora, sala dos professores, laboratório de informática, laboratório de ciências e laboratório de computadores.)	INEP, seção de microdados do Censo Escolar.
Independente	Gasto <i>per capita</i> por aluno do ensino fundamental	Indicador “investimento por aluno do ensino fundamental”	SIOPE, seção de Indicadores.
Controle	População	Tamanho da população do município.	IBGE, Censo populacional.

Fonte: elaboração própria.

A variável *remuneração docente* foi obtida a partir da seção de indicadores educacionais do Site do INEP, criada através do Censo da Educação Básica. No caso da variável dependente de *infraestrutura*, foi elaborado um Índice de Infraestrutura Escolar (IEE) para cada município, com 10 indicadores: quadra de esportes, sanitário, sala de atendimento especial, cozinha, biblioteca ou sala de leitura, sala da diretora, sala dos professores, laboratório de informática, laboratório de ciências e laboratório de computadores. O Índice de Infraestrutura Escolar foi calculado a partir da existência das acomodações, com dois valores 0 (*inexiste*) e 1 (*existe*), dividida pelo total de indicadores. Por exemplo: se determinada escola possui sete das dez acomodações que compõem o Índice, significa que esta escola atende a 70% das exigências. Feito isso, obteremos a média da infraestrutura do município.

Os valores do Índice de Infraestrutura Escolar (IEE) variam de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo de 0, mais crítica é a infraestrutura, ou quanto mais próximo de 1, melhor é a infraestrutura escolar.

A análise das consequências do **gasto per capita por aluno no ensino fundamental** (VI) sobre a **remuneração docente** (VD) e a **infraestrutura escolar** (VD)

foram observadas de duas maneiras. Primeiramente, através da análise de modelos de componentes principais, que serve para identificar se as variáveis dependentes são explicadas pela variável independentes e, com isso, também conseguimos eliminar possíveis sobreposições.

$$S_{p,p}=[S_{11} \cdots S_{1P} \cdots S_{P1} \cdots S_{PP}], \quad S_{ij}=\sum_{l=1}^n \frac{(x_{il}-\bar{x}_i)^2}{n-1}$$

Também realizamos uma análise de Regressão Linear para descrever as relações entre o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental e as variáveis dependentes. Assim, foi possível realizar inferências mais precisas sobre a nossa questão de pesquisa, à medida que o modelo eliminará possíveis erros do estudo. Testamos um modelo para cada relação: 1) gasto per capita por aluno e remuneração docente e 2) gasto per capita por aluno e infraestrutura escolar da rede municipal. Para tanto, seguiremos a fórmula:

Onde:

$\hat{\alpha}$ – o valor previsto de Y quando $X = 0$ (o intercepto)

Y – a variável dependente e $\hat{Y}$ é o valor predito de Y dado um

$\hat{X}$ – A variável independente (*gasto per capita por aluno*)

$\hat{\beta}$ – o coeficiente angular (inclinação da reta: *acrécimo ou decréscimo em y para cada acréscimo de unidade em x*)

Feitas estas explicações sobre os procedimentos metodológicos da pesquisa, no capítulo seguinte, apresentaremos e discutiremos os resultados das análises, que nos auxiliarão a responder às questões que norteiam esta pesquisa.

CAPÍTULO 5

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta as análises e a interpretação dos resultados à luz da revisão bibliográfica feita nesta pesquisa, com o objetivo de responder: i) qual o nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses desde a implantação do Fundeb até a atualidade (2008-2018; ii) *que* fatores explicam as desigualdades existentes?; e iii) quais são as consequências das desigualdades no financiamento do ensino fundamental público sobre a remuneração dos professores e sobre a infraestrutura escolar da rede municipal no estado do Piauí. Nesse intuito, dedicamos uma seção para cada questionamento a ser respondido.

5.1 Nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses (2008-2018)

O nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental será mensurado pela variável *gasto per capita por aluno do ensino fundamental*. Para tanto, através do índice GINI, observaremos a variação de tal gasto nos municípios do Piauí. Mas, antes do cálculo de Gini, é importante explorar descritivamente as informações a respeito dos gastos *per capita* por aluno do ensino fundamental realizados pelos governos municipais piauienses entre 2008 e 2018, período em que estava vigente o Fundeb.

Tabela 18: Resumo descritivo geral do gasto per capita por aluno em R\$ (2008-2018)

variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
Gasto por Aluno	2.182	4.912,18	1.152,64	4.113,71	4.840,53	5.538,79	2.038,64	12.100,45

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do INEP.

Conforme consta na Tabela 18, os municípios piauienses tiveram um gasto médio de R\$ 4.912,18 reais por aluno do ensino fundamental. De modo, que o menor valor gasto foi equivalente a R\$ 2.038,64 reais, ou seja, uma quantia mais próxima da média em

comparação com o valor máximo. Isso porque houve casos de municípios em que um aluno custou, R \$12.100,45 reais (São Francisco do Piauí). Se observamos os gastos anuais, é possível encontrarmos cenários contrastantes. Vejamos.

Tabela 19: Resumo descritivo do gasto per capita por aluno/ano em R\$ (2008-2018)

Ano	Variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2008	Gasto por Aluno	198	3.708,17	960,55	3.158,57	3.467,88	3.997,08	2.038,64	11.483,59
2009	Gasto por Aluno	212	3.903,36	708,36	3.471,14	3.791,66	4.168,48	2.458,22	7.708,03
2010	Gasto por Aluno	201	4.331,56	852,45	3.783,87	4.172,85	4.628,10	2.710,16	9.726,48
2011	Gasto por Aluno	194	4.578,30	781,20	4.030,64	4.406,75	4.999,69	3.019,33	8.752,43
2012	Gasto por Aluno	176	5.111,16	1.058,14	4.486,02	4.931,29	5.476,48	3.329,83	9.932,62
2013	Gasto por Aluno	207	5.209,16	1.059,17	4.535,73	5.008,50	5.696,22	3.112,05	11.819,65
2014	Gasto por Aluno	207	5.557,07	1.122,38	4.860,02	5.376,71	6.057,87	3.538,33	12.100,45
2015	Gasto por Aluno	198	5.364,46	966,13	4.726,74	5.175,85	5.777,08	3.104,80	10.080,40
2016	Gasto por Aluno	187	5.509,76	1.020,75	4.955,54	5.331,07	5.843,83	3.157,76	11.296,22
2017	Gasto por Aluno	203	5.286,62	1.024,95	4.623,63	5.209,72	5.869,78	2.797,74	9.354,50
2018	Gasto por Aluno	199	5.547,51	872,94	5.004,20	5.497,77	6.002,93	3.356,92	10.211,06

Fonte: elaborado pela autora.

Antes de tudo, é importante destacar a variação percebida no valor de “N”, o que ocorre porque, em alguns anos, não foram registrados dados para todos os 224 municípios. Dito isto, a próxima observação que podemos fazer é que não houve grande variação ao longo dos anos no que se refere à evolução da média de gasto per capita por aluno do ensino fundamental. Enquanto em 2008, os municípios gastaram em média R\$ 3.708,17 reais per capita por aluno; em 2018, a média do valor gasto aumentou para R\$ 5.547,51 reais. Ou seja, em dez anos houve uma diferença de apenas R\$ 1.839,34 reais na média de tal gasto.

Apesar disso, estes números confirmam um aumento praticamente linear. Uma ressalva, no entanto, deve ser feita em relação ao ano de 2014, que registrou o maior gasto médio de toda a série, correspondendo a R\$ 5.557,07 reais.

Tendo por base os valores máximos de gasto per capita por aluno do ensino fundamental, o pequeno município de Miguel Leão, que possui uma população de apenas 1.253 habitantes, chama bastante atenção. Isso porque, de 2008 a 2012, foi a prefeitura que mais gastou com aluno. Em 2008, o aluno da rede municipal de Miguel Leão custou R\$ 11.483,59. No ano seguinte, em 2009, Miguel Leão novamente teve o maior gasto dentre os municípios piauienses, dispendendo R\$7.708,03 reais per capita por aluno do

ensino fundamental. Em 2010, a sua rede municipal gastou R\$ 9.726,48 reais; em 2011, R\$ 9.726,48 reais e em 2012, gastou-se R\$ 9.932,620 reais.

A partir 2013, o cenário muda. Neste ano, a rede municipal de Belém do Piauí teve um dispêndio de R\$ 11.819,651 reais per capita por aluno do ensino fundamental. Em 2014, São Francisco do Piauí teve o maior gasto (R\$ 12.100,45), seguido do município de Vila Nova do Piauí (R\$ 11.301,35 reais). Em 2015, Paquetá destinou o maior volume de recursos para o gasto per capita por aluno, o equivalente a R\$ 10.080,40reais. Em 2016, Aroeiras do Itaim destinou R\$ 11.296,22 reais e Paquetá gastou R\$ 10.816,53 reais. Em 2017, nos chama atenção o município de Landri Sales, que teve um dispêndio de R\$ 9.354,499 reais. Por fim, em município de Ribeira do Piauí ocupa a primeira posição no que se refere ao maior gasto per capita por aluno do ensino fundamental (R\$ 10.211 reais).

Para entendermos melhor o caso dos municípios que tiveram um gasto consideravelmente mais alto do que o restante dos municípios, sintetizamos os valores na tabela abaixo. Mas acrescentamos um comparativo entre o gasto per capita por aluno do ensino fundamental e a receita per capita do município. Não se pretende, neste momento, fazer qualquer tipo de associação causal, mas sim analisar mais detalhadamente as discrepâncias encontradas a partir do estudo descritivo.

Tabela 20: Maiores gastos municipais per capita por aluno do ensino fundamental e receita própria per capita, por ano e em reais

Município	Gasto por aluno	Média Gasto por Aluno	Receita própria	População	ano
Miguel Leão	11.483,59	7512,19	152,04	1228	2008
Miguel Leão	7.708,03	7512,19	99,43	1212	2009
Miguel Leão	9.726,48	7512,19	137,07	1253	2010
Miguel Leão	8.752,43	7512,19	110,8	1245	2011
Miguel Leão	9.932,62	7512,19	82,17	1236	2012
Belém do Piauí	11.819,65	6037,8	59,22	3413	2013
São Francisco do Piauí	12.100,45	6740,35	38,62	6332	2014
Paquetá	10.080,40	7376,28	60,67	3900	2015
Aroeiras do Itaim	11.296,22	6670,01	4,65	2460	2016
Landri Sales	9.354,49	5880,19	53,86	5217	2017
Ribeira do Piauí	10.211,06	5892,47	963	4464	2018

Fonte: elaborado pela autora.

Como podemos analisar, é grande a diferença entre os valores dos gastos por aluno e da receita própria arrecadada per capita. De um lado, isso reflete o quanto esses municípios são dependentes financeiramente de transferência já que arrecadam pouca receita própria. Em boa parte dos casos listados, há municípios que não arrecadam sequer R\$ 100 reais per capita de receita própria, a exemplo de: Miguel Leão (R\$ 99,43 em 2009 e 2012), Belém do Piauí (R\$ 59,22 em 2013), São Francisco do Piauí (38,62 em 2014), Paquetá (R\$ 60,67), Aroeiras do Itaim (R\$ 4,65 em 2016) e Landri Sales (R\$ 53,86 em 2017). Todos esses são casos de municípios que têm pouca capacidade arrecadatória de receita própria, porém gastaram com os alunos do ensino fundamental valores bem acima da média, que varia entre aproximadamente R\$ 3 mil a 5 mil reais.

Podemos ainda, fazer um comparativo desses casos, observando o que aconteceu em Teresina, capital do Piauí, após a implementação do Fundeb, entre 2008 e 2018. Teresina possui 814.230 mil habitantes, é a maior cidade do Piauí em termos populacionais, e concentra a maior parte das matrículas do ensino fundamental da rede de educação municipal. Em 2018, por exemplo, o ensino fundamental regular do Piauí tinha 373.901 mil matrículas. Desse total, 57.486 eram de Teresina. Abaixo, segue uma tabela com informações sobre o gasto per capita por aluno e a receita própria arrecadada no município em cada ano de análise.

Tabela 21: Evolução do gasto per capita por aluno do ensino fundamental e a receita per capita em Teresina, por ano e em reais

Município	Gasto por aluno	Média Gasto por Aluno	População	Receita própria	ano
Miguel Leão	11.483,59	7.512,19	1228	152,04	2008
Teresina	4.208,27	5.848,35	793915	237,86	2008
Miguel Leão	7.708,03	7.512,19	1212	99,43	2009
Teresina	4.544,98	5.848,35	802537	257,03	2009
Miguel Leão	9.726,48	7.512,19	1253	137,07	2010
Teresina	5.069,78	5.848,35	814439	288,34	2010
Miguel Leão	8.752,43	7.512,19	1245	110,8	2011
Teresina	5.174,93	5.848,35	822364	340,37	2011
Miguel Leão	9.932,62	7.512,19	1236	82,17	2012
Teresina	5.972,89	5.848,35	830231	364,95	2012
Belém do Piauí	11.819,65	6.037,80	3413	59,22	2013
Teresina	6.055,66	5.848,35	836475	421,94	2013
São Francisco do Piauí	12.100,45	6.740,35	6332	38,62	2014
Teresina	6.881,67	5.848,35	840600	484,01	2014
Paquetá	10.080,40	7.376,28	3900	60,67	2015
Teresina	6.895,86	5.848,35	844245	477,7	2015
Aroeiras do Itaim	11.296,22	6.670,01	2460	4,65	2016
Teresina	7.710,12	5.848,35	847430	515,06	2016
Landri Sales	9.354,49	5.880,19	5217	53,86	2017
Teresina	5.975,71	5.848,35	850198	533,06	2017
Ribeira do Piauí	10.211,06	5.892,47	4464	963	2018
Teresina	5.842,00	5.848,35	861442	603,59	2018

Fonte: elaborado pela autora.

Percebe-se que o poder de arrecadação da receita de Teresina é bem maior do que a dos municípios que mais gastaram com os alunos do ensino fundamental. Apesar disso, o gasto per capita com os alunos por ano se aproximou mais da média. Enquanto em 2008, a receita per capita era de R\$ 237,86 reais, o gasto per capita por aluno do ensino fundamental foi de R\$ 4.208,27 reais. Já em 2018, a receita correspondia a R\$ 603,59 por habitante e o gasto por aluno per capita era de R\$ 5.842,00 reais. Do período analisado, o maior gasto com aluno foi realizado no ano de 2015 (R\$ 6.895,86 reais), quando a receita per capita foi equivalente a R\$ 477,70 reais.

Analisando o outro extremo, ou seja, a identificação dos menores valores gastos com o aluno do ensino fundamental pelos municípios piauienses, temos um cenário que já se aproxima um pouco mais da média dos gastos. Ainda assim, esta análise se torna

interessante, principalmente quando a comparamos com os casos dos municípios que acabamos de descrever, que mais gastaram ano a ano.

Em 2008, o menor gasto per capita por aluno do ensino fundamental foi realizado pela prefeitura do município de Altos (R\$ 2.038,64 reais). Em 2009, a rede municipal de Corrente gastou R\$ 2.458,22 reais. No ano seguinte, 2010, cada aluno do ensino fundamental da rede de Matias Olímpio custou R\$ 2.710,16 reais. A partir de 2011 até 2016, os gastos começaram a ultrapassar pouco mais de R\$ 3 mil. Em 2011, o menor valor foi gasto pelo município de Arraial (R\$ 3.019,32 resid). Em 2012, Rio Grande do Piauí teve um gasto de R\$ 3.329,82 reais. Enquanto em 2013, o menor gasto foi identificado no município de Dermeval Lobão (R\$ 3.112,05 reais). Em 2014 e 2015, Lagoa Alegre ficou em último lugar no ranking de gastos com aluno do ensino fundamental da rede municipal, destinando R\$ 3.538,33 reais e R\$ 3.104,79, respectivamente. No ano de 2016, Agricolândia gastou o correspondente a R\$ 3.157,76 reais per capita. Em 2017, a rede municipal de Boa Hora teve um gasto per capita de R\$ 2.797,74 reais. Por fim, em 2018, o menor gasto foi realizado pela rede municipal de Aroeiras do Itaim. (R\$ 3.356,92 reais).

Também fizemos um comparativo entre o gasto per capita por aluno do ensino fundamental e a capacidade de arrecadação de receita própria dos municípios que tiveram os menores gastos:

Tabela 22: Comparação entre os menores gastos per capita por aluno do ensino fundamental e receita per capita, por ano e em reais

Município	Gasto por Aluno	Receita	Ano
Altos	2.038,64	22,81	2008
Corrente	2.458,22	75,78	2009
Matias Olímpio	2.710,16	33,27	2010
Arraial	3.019,32	39,57	2011
Rio Grande do Piauí	3.329,82	112,85	2012
Demerval Lobão	3.112,05	32,77	2013
Lagoa Alegre	3.538,33	68,98	2014
Lagoa Alegre	3.104,79	40,32	2015
Agricolândia	3.157,75	96,03	2016
Boa Hora	2.797,74	25,24	2017
Aroeiras do Itaim	3.356,92	17,30	2018

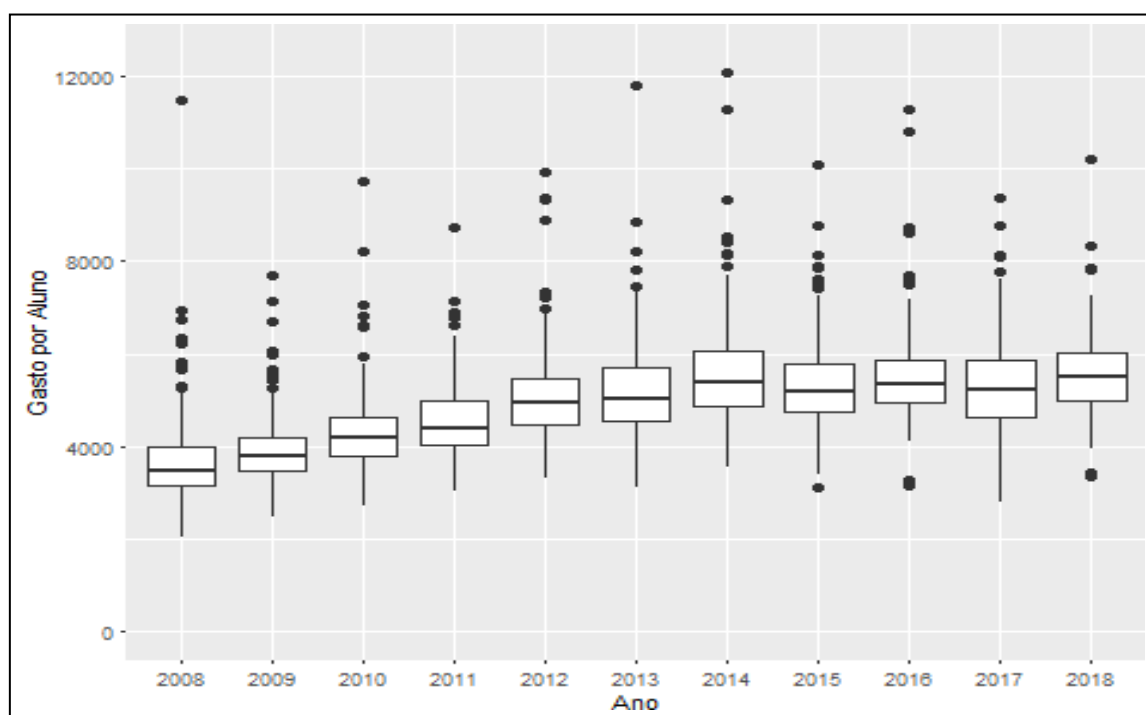
Fonte: elaborado pela autora.

Em linhas gerais, esse conjunto de municípios também exemplifica a dificuldade de arrecadação de receitas, a ponto de terem pouca capacidade de gerar localmente recursos financeiros próprios por meio da tributação, o que pode influenciar no valor despendido para o financiamento da educação. Chama bastante atenção o caso de Aoreiras do Itaim que, em 2018, arrecadava apenas R\$ 17,30 reais per capita de receita própria e cada aluno do ensino fundamental da rede municipal de ensino desta cidade custou R\$ 3.356,92 reais.

Desses dez municípios que menos gastaram com aluno, apenas Rio Grande do Piauí arrecadou acima de R\$ 100 reais de receita própria, mais precisamente R\$ 112,85 reais em 2012. Neste mesmo ano, no município o valor gasto com aluno foi R\$ 3.329,82 reais.

Em relação ao valor mediano (Tabela 19), em 2008, metade dos municípios piauienses gastaram menos de R\$ 3.467,88 reais por aluno do ensino fundamental. Em 2018, metade dos municípios gastou menos de R\$ 5.497,77 reais.

O gráfico abaixo a seguir aponta a existência de uma desigualdade maior entre o 2008 a 2011 no que se refere ao gasto por aluno, se compararmos com o período de 2012 a 2018. Isso parece indicar uma maior equalização ao longo de desenvolvimento do Fundeb.

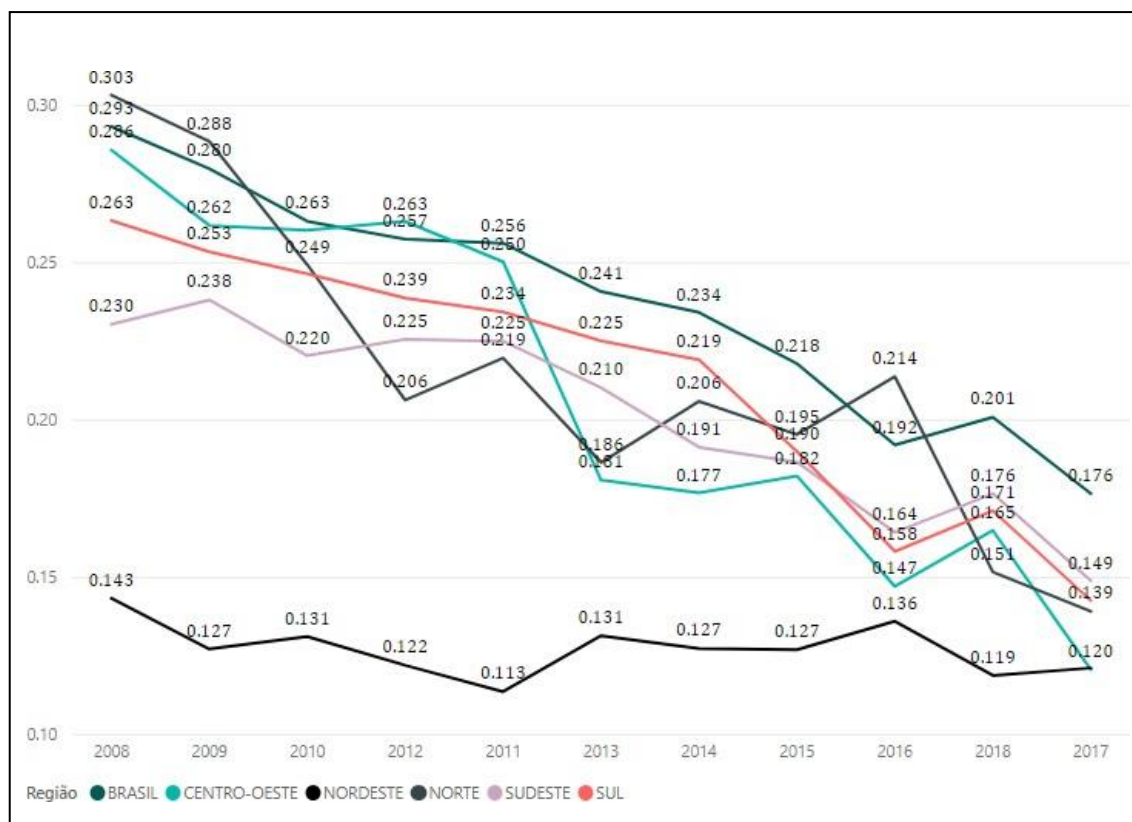
Gráfico 20: Boxplot do gasto per capita por aluno do ensino fundamental (2008-2018)

Fonte: elaborado pela autora.

Esta maior equalização coincide com a ampliação progressiva dos repasses da complementação da União para o Fundeb, percebidos principalmente, durante o mandato de governo Dilma Rousseff. Para fins comparativos, de acordo com informações do tesouro Nacional, em 2008, durante o governo de Lula, por exemplo, a complementação da União foi de R\$ 42.079.838,81; em 2009, houve um aumento para R\$ 96.352.938,23. Mas, em 2010, o repasse da União reduziu para R\$ 94.068.464,21. Já em 2011, houve um aumento considerável para R\$ 154.560.289,92. Em 2012, a União repassou R\$ 155.731.787,06 ao Piauí. Em 2018, este valor já estava em R\$ 247.725.855,48 reais.

Passaremos agora para a análise da desigualdade do financiamento da educação fundamental a partir do cálculo de GINI. O estudo foi feito, primeiramente, de maneira comparativa, observando-se a evolução da desigualdade por meio do índice GINI entre as regiões brasileiras no período de 2008 a 2018. Assim, torna-se possível situar melhor o caso do Piauí e seus municípios.

Gráfico 21: Índice de GINI para gasto per capita por aluno do ensino fundamental nos municípios brasileiros, por grande região



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados do SIOPE

O Gráfico 21 mostra que o Brasil conseguiu reduzir consideravelmente a desigualdade no financiamento do ensino fundamental ao longo de dez anos, com a adoção do Fundeb. Em 2008, o coeficiente Gini correspondia a 0,30 e, em 2018, caiu para 0,20. O ápice da redução se deu em 2017 quando o coeficiente atingiu 0,17. De maneira geral, a redução ocorreu em todas as regiões, mas cada uma teve suas particularidades ao longo do tempo.

Comparativamente, a região com maior desigualdade intermunicipal no financiamento do ensino fundamental em 2008 era a Região Norte, que tinha o coeficiente Gini de 0,30, diminuindo para 0,18 em 2013. Em 2016, a desigualdade no Norte voltou a subir, atingindo o coeficiente 0,21. Mas em 2018, o coeficiente estabilizou em 0,15.

Na sequência, a Região Centro-Oeste tinha o coeficiente Gini 0,28 em 2008, caracterizando-se como a segunda região a apresentar a desigualdade intermunicipal mais alta no que se refere ao valor gasto per capita por aluno do ensino fundamental. Nos anos seguintes, esta desigualdade começou a diminuir, alcançando 0,26 em 2009 e 2010,

reduzindo para 0,25 em 2011. Mas o coeficiente voltou a subir em 2012, quando chegou a 0,26. O período menor desigualdade no financiamento do ensino fundamental (0,12) aconteceu em 2017. Em 2018, a desigualdade teve um aumento para 0,16.

Em 2008, a Região Sul tinha o coeficiente Gini de 0,26 para a desigualdade no gasto per capita por aluno do ensino fundamental pelos municípios. Este valor foi reduzido para 0,23 em 2011. A maior redução da desigualdade na região aconteceu no ano de 2017, quando o Gini atingiu o patamar de 0,12. Apesar disso, a rede municipal não conseguiu estabilizar tal indicador, que aumentou em 2018 para 0,16.

No caso da Região Sudeste, também é possível constatar a redução da desigualdade, de modo que: em 2008, o GINI era de 0,23 e, em 2018, diminuiu para 0,17. Apesar desta redução, houve algumas oscilações nos valores do coeficiente neste intervalo, porém nada tão significativo.

Por fim, a Região Nordeste destaca-se como um caso particular. Isso porque os dados retratam o cenário regional de menor desigualdade no valor gasto per capita por aluno do ensino fundamental entre os municípios. Isso quer dizer que os municípios das demais regiões destoam bem mais entre si quanto ao financiamento da educação, pelo menos nesta etapa da educação básica. Em 2008, o coeficiente Gini correspondia a 0,14, sendo reduzido para 0,12 em 2009. Nos anos de 2010, 2013 e 2016, o coeficiente alcançou o mesmo patamar (0,13). A redução mais significativa no que se refere à desigualdade do gasto por aluno no ensino fundamental da rede municipal aconteceu em 2011 e em 2018, quando o Gini estava em 0,11.

Este contexto reforça o entendimento de que o aumento do repasse dos recursos do Fundeb para municípios mais carentes economicamente se converteu em equidade, inclusive no financiamento da educação (PINTO, 2019; CALLEGARI, 2020 e HIRATA *et. al.* 2022). Esta redução das desigualdades é provocada sobretudo em virtude da complementação dos recursos provenientes da União (PINTO, 2007).

Após a análises comparada do índice de GINI para gasto per capita por aluno do ensino fundamental nos municípios brasileiros segmentados por regiões, nos limitaremos a evolução do mesmo indicador entre os municípios do Piauí, durante 2008 e 2018. De antemão, é possível adiantar que os resultados apontam que houve uma redução importante na desigualdade no gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental entre os municípios após a implementação do Fundeb, com pequenas oscilações no período.

Gráfico 22: Índice GINI do gasto per capita por aluno dos municípios do Piauí
(2008 a 2018)



Fonte: elaborado pela autora, a partir dos dados do SIOPE.

Em 2008, o grau de desigualdade correspondia a 0,12 e diminuiu para 0,09 em 2018, com uma trajetória de queda ao longo desse período. Contudo, houve maior variação no grau de desigualdade ao longo do tempo. Em alguns períodos o grau de desigualdade entre os municípios no que diz respeito ao financiamento do ensino esteve menor, a exemplo de 2009, 2011 e 2016, quando a desigualdade foi equivalente a 0,09. Em outros momentos, a desigualdade foi maior, a exemplo de 2012, 2015 e 2017, em que o nível de desigualdade correspondeu a 0,10.

Confirmando com a hipótese levantada, em linhas gerais, os dados acima, para Brasil, Nordeste e Piauí deixam muito evidente que o Fundeb equalizou de forma expressiva os gastos com alunos da rede municipal de ensino fundamental ao longo dos anos. Apesar disso, essas desigualdades variaram ao longo do tempo no caso do Piauí e são ainda consideráveis. Este processo não linear com inconstâncias evidencia que outros fatores fiscais, a despeito do Fundeb, podem promover desigualdades.

Assim, somos conduzidos para a outra questão da tese: Que fatores explicam tais desigualdades existentes? É sobre esta pergunta que discorrem as próximas análises.

5.2 Causas das desigualdades intermunicipais no financiamento do ensino fundamental

Entende-se que fatores relacionados às receitas municipais, oriundas de arrecadação própria ou de transferências intergovernamentais, bem como priorização do

gasto público com o ensino fundamental podem estar relacionados às desigualdades que ainda persistem. Em outras palavras: quanto maior forem os recursos resultantes da receita própria, do Fundo de Participação dos Municípios e da cota-parte do ICMS, maior tende a ser o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Há ainda uma hipótese relacionada aos gastos com educação, qual seja: o percentual do gasto público com a educação fundamental aplicado pelos municípios é um dos fatores determinantes para ampliar as desigualdades no financiamento do ensino fundamental entre os municípios. Além disso, quanto maior o volume de transferências recebido do Fundeb *per capita*, mais equitativo se torna o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Antes de verificarmos a correlação entre as variáveis, apresentaremos algumas análises descritivas.

Tabela 23: Resumo descritivo das variáveis de receita e despesa per capita (2008-2018)

Variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
Receita própria (R\$)	2.182	70,93	82,64	36,01	52,67	77,63	1,51	1.533,65
Fundeb (R\$)	2.182	529,32	175,90	416,42	513,54	619,37	105,28	2.547,89
Cota FPM (R\$)	2.182	1.346,07	721,12	852,42	1.171,82	1.670,24	271,22	6.836,53
Cota ICMS	2.182	179,23	211,22	88,02	121,89	181,01	19,98	2.104,08
Despesas Ensino Fundamental (%)	2.182	0,36	0,08	0,31	0,36	0,41	0,01	0,68
Gasto por Aluno (R\$)	2.182	4.912,18	1.152,64	4.113,71	4.840,53	5.538,79	2.038,64	12.100,45

Fonte: elaborado pela autora.

No que se refere à receita própria, de 2008 a 2018, os municípios do Piauí arrecadaram, em média, R\$ 70,93 reais per capita. Neste mesmo período, metade dos municípios arrecadou menos de R\$ 52,67 por habitante. O menor montante de arrecadação própria foi equivalente a apenas R\$ 1,51 reais per capita, enquanto o maior montante foi de R\$ 1.533,65 reais.

Quanto a receita proveniente dos recursos do Fundeb, a média arrecadada pelos municípios foi de R\$ 529,32 reais per capita. A metade dos municípios recebeu um valor inferior a R\$ 513,54 reais per capita. O menor repasse per capita recebido foi de R\$ 105,28 reais e o máximo recebido pelos municípios correspondeu a R\$ 2.547,89 reais per capita.

Quanto à Cota FPM, verifica-se que a média per capita é de R\$ 1.346,07 reais. Além disso, a metade dos municípios recebeu um valor inferior a R\$ 1.171,82. Não obstante, de um lado, o menor recurso repassado ao longo desse tempo foi de R\$271,22 reais per capita. Do outro, o maior recurso do FPM foi de R\$ 6.836,53 per capita.

No caso dos recursos recebidos da Cota ICMS pelos municípios, em média, o recebimento foi de R\$ 179,23 reais *per capita* de 2008 a 2018. Neste período, o menos valor recebido foi de R\$ 19,98 reais per capita, enquanto o maior valor foi de R\$ 2.104,08 reais.

Passaremos agora a analisar as variáveis individualmente, a começar pela receita própria dos municípios piauienses. As análises nos permitem avaliar a capacidade de arrecadação tributária das prefeituras, bem como o grau de desigualdade entre os municípios em relação a arrecadação das receitas.

Tabela 24: Resumo descritivo da receita própria per capita em R\$ (2008-2018)

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2008	Receita	198	57,08	39,45	32,51	48,19	70,74	2,40	268,06
2009	Receita	212	57,68	40,19	34,35	46,81	69,21	14,24	352,80
2010	Receita	201	59,84	40,22	34,61	50,90	71,92	5,22	288,34
2011	Receita	194	66,83	50,94	38,01	55,53	78,24	9,07	422,87
2012	Receita	176	67,99	54,53	38,69	53,02	76,84	4,81	364,96
2013	Receita	207	63,76	54,44	35,82	49,54	70,76	10,83	421,94
2014	Receita	207	72,83	64,66	40,19	53,94	78,49	9,97	484,01
2015	Receita	198	81,54	121,60	36,51	51,94	76,56	5,99	1.395,74
2016	Receita	187	67,23	71,39	28,09	49,49	76,38	1,51	515,06
2017	Receita	203	90,32	158,14	39,22	56,66	87,61	6,01	1.533,65
2018	Receita	199	95,23	105,03	49,21	70,35	98,86	13,07	963,00

Fonte: elaborado pela autora.

A Tabela 24 apresenta a evolução da receita própria dos municípios do Piauí, evidenciando um aumento na média da arrecadação de apenas R\$ 38,15 reais por habitante entre 2008 e 2018. Os municípios arrecadavam, em média R\$ 57,08 per capita em 2008; já em 2018, este valor subiu para R\$ 95,23 reais. O aumento ocorreu quase de maneira linear, com exceção de 2016, em que houve uma diminuição na média da capacidade tributária dos municípios (R\$ 67,23 reais per capita).

Podemos ainda destacar os municípios que tiveram menor capacidade de

arrecadação de receita própria em cada ano. Estes dados, especificamente, refletem a fragilidade econômica de muitos municípios. Em 2008, por exemplo, Conceição do Canindé arrecadou somente R\$ 2,40 reais por habitante. Em 2009, José de Freitas obteve R\$ 14,24 reais per capita. No ano seguinte, em 2010, Boa Hora arrecadou R\$ 5,22 reais. Em 2011, Luzilândia recebeu R\$ 9,07 reais. Em 2012, a prefeitura de Caldeirão Grande do Piauí arrecadou somente R\$ 4,81 reais. Em 2013, Matias Olímpio obteve R\$ 10,83 reais per capita de receita própria. Em 2014, Jardim do Mulato conseguiu R\$ 9,97 reais. Em 2015, o que menos arrecadou foi Avelino Lopes, que obteve R\$ 5,99 reais por habitante. Em 2016, Santa Cruz dos Milagres teve míseros R\$ 1,51 reais de receita por habitante. Em 2017, Floresta do Piauí arrecadou R\$ 6,01 reais por habitante. E em 2018, foi a vez de Pedro Laurentino ter sido o município que menos gerou receita própria, R\$ 13,07 reais per capita.

Num outro extremo, também foi possível levantar quais prefeituras mais conseguiram gerar receita própria em cada ano. Nesse caso, todos os municípios mantiveram-se bem discrepantes dos valores médios. A começar por Ribeiro Gonçalves, em 2008, que obteve R\$ 268,06 reais por habitante. Na sequência, Guadalupe arrecadou R\$ 352,80 reais em 2009. Em 2010, Teresina foi a cidade que mais gerou receita própria, totalizando R\$ 288,34 reais por habitante. Em 2011, o município de Guadalupe voltou a ser o de maior receita própria per capita, com R\$ 422,87 reais. De 2012 a 2014, a capital Teresina recebeu, respectivamente, R\$ 364,95 reais, R\$ 421,94 reais e R\$ 484,01 reais.

Dentre estes casos, chama-nos mais atenção ainda o caso de Caldeirão Grande do Piauí que, em 2015, conseguiu gerar receita própria equivalente a R\$ 1.395,74 reais por habitante. Em 2016, Teresina arrecadou R\$ 515,06 reais. Em 2017, foi a vez de João Costa, município que obteve R\$ 1.533,65 reais por habitante, maior receita própria de toda série histórica. Em 2018, Ribeira do Piauí conseguiu arrecadar R\$ 903,00 reais de receita própria per capita.

Como vimos, Teresina teve a maior receita própria por cinco anos entre os municípios piauienses. (2010, 2012, 20013, 2014 e 2016). Para complementação das observações feitas, abaixo segue o levantamento de quanto Teresina arrecadou durante os demais períodos.

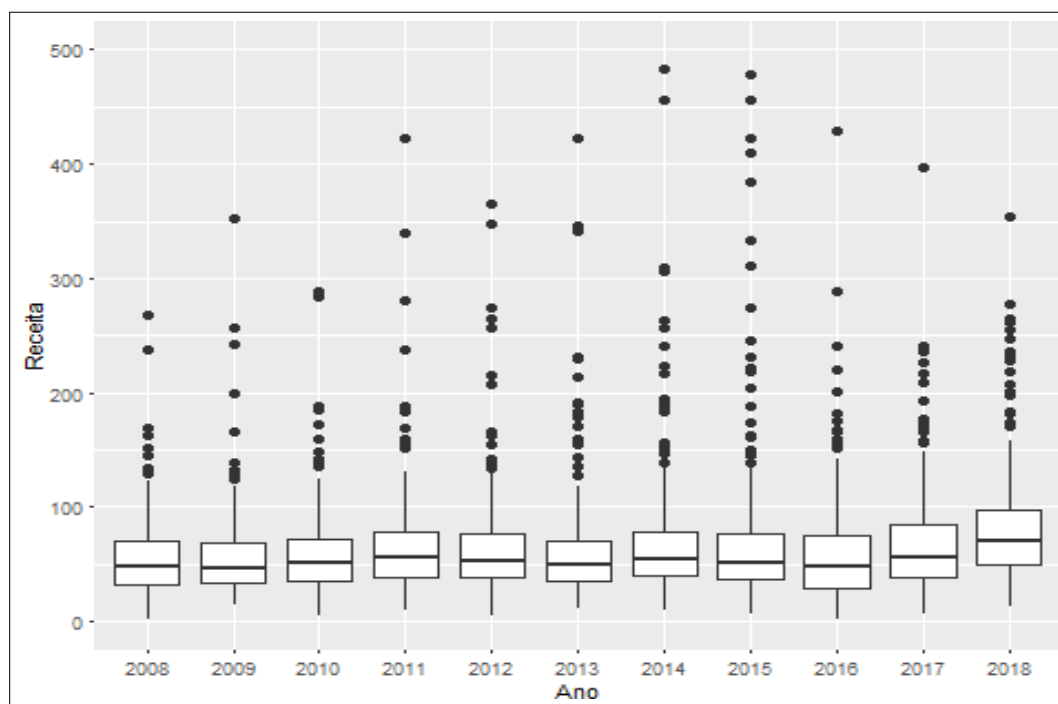
Tabela 25: Receita própria per capita de Teresina (2008-2018)

Município	Receita	Ano
Teresina	237,86	2008
Teresina	257,03	2009
Teresina	288,34	2010
Teresina	340,37	2011
Teresina	364,95	2012
Teresina	421,94	2013
Teresina	484,01	2014
Teresina	477,70	2015
Teresina	515,06	2016
Teresina	533,06	2017
Teresina	603,59	2018

Fonte: elaborado pela autora.

A análise acima confirma que Teresina tem a maior capacidade de arrecadação tributária do Piauí, a sua receita, em geral, é significativamente maior do que a receita dos demais municípios. Isso porque o tamanho populacional e o grau de desenvolvimento influenciam para tamanha capacidade. Enquanto em 2008, Teresina arrecadou R\$ 237,86 reais per capita. No ano de 2018, a receita teve um aumento significativo para R\$ 603,59 reais por habitante, maior valor de toda a série temporal. Além disso, o aumento foi progressivo ao longo dos anos.

Gráfico 23: Boxplot da receita própria per capita por aluno dos municípios
(2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora.

Analisando o Gráfico 23 de boxplot das receitas próprias, confirma-se que não houve uma diferença perceptível das médias entre os anos a não ser para o ano de 2018 em que se verificou a maior receita para os municípios. Feito isto, também avaliaremos o grau de desigualdade na capacidade de arrecadação tributária entre os municípios.

Gráfico 24: Índice GINI da receita própria per capita dos municípios piauienses
(2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora.

A análise do Gini da receita própria mostra um aumento da desigualdade do poder de arrecadação entre os municípios do estado do Piauí. Em 2008 o coeficiente de Gini era

de 0,33, caiu para 0,31 em 2009, voltou a subir para 0,32 em 2010. Em 2011, o coeficiente aumentou para 0,33, chegando a 0,36 em 2012 e mantendo o patamar em 2013. O índice voltou a subir em 2014, atingindo 0,37. No ano seguinte, 2015, também se observou um aumento significativo para 0,46. Em 2016, o índice Gini diminuiu para 0,45. Mas o ápice da desigualdade foi constatado em 2017, quando o coeficiente alcançou 0,47. Em 2018, no entanto, houve novamente uma redução (0,39). Ainda assim, a desigualdade em 2018 foi maior do que em 2008. Os resultados evidenciam não apenas um baixo poder de arrecadação, mas a existência de diferenças intermunicipais no Piauí.

Tabela 26: Resumo descritivo da receita municipal via Fundeb per capita R\$
(2008-2018)

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	Máx
2008	Fundeb	198	401,44	115,40	320,85	401,16	474,11	136,47	780,35
2009	Fundeb	212	413,28	115,39	330,71	410,50	495,32	146,08	798,37
2010	Fundeb	201	434,40	122,78	359,20	432,09	512,02	105,28	828,84
2011	Fundeb	194	502,14	145,81	405,10	502,25	584,40	159,26	910,73
2012	Fundeb	176	498,31	139,93	403,87	505,61	575,96	173,73	1.012,81
2013	Fundeb	207	534,74	150,99	428,87	518,40	618,50	190,39	1.146,57
2014	Fundeb	207	573,43	144,70	486,07	561,66	649,32	191,80	1.288,64
2015	Fundeb	198	572,58	144,76	481,87	562,96	643,31	180,33	1.205,01
2016	Fundeb	187	614,62	169,13	502,38	590,32	727,99	189,84	1.187,43
2017	Fundeb	203	527,98	128,10	442,40	511,95	591,62	178,13	1.037,30
2018	Fundeb	199	756,64	214,27	629,87	739,65	825,90	142,76	2.547,89

Fonte: elaborado pela autora.

Observando de maneira mais detalhada a evolução dos recursos recebidos do Fundeb pelos municípios do estado, verificamos um aumento de R\$ 171,14 reais na média per capita entre 2008 e 2018. Em 2008, a média da receita via Fundeb era de R\$ 401,44 reais por habitante. Em 2018, houve um aumento para R\$ 572,58 reais, esta foi a maior média registrada no período da análise. A segunda maior foi registrada no ano de 2016 (R\$ 614,62 reais per capita dos recursos Fundeb). O menor recebimento ocorreu em 2010, quando houve o repasse per capita foi de R\$ 105,28 reais para o município de Angical do Piauí. Já em relação ao valor máximo recebido, este foi 2.547,89 reais pelo município de Dom Inocêncio em 2018.

As análises descritivas nos permitem identificar também os municípios que menos receberam receita via Fundeb em cada ano. Em 2008, por exemplo, Ipiranga do

Piauí recebeu somente R\$ 136,47 reais per capita. Em 2009, Jaicós recebeu R\$ 406,08 reais. Em 2010, como já foi mencionado, Angical recebeu somente R\$105,28 reais (menor repasse desse tipo feito a um município registrado em toda base). Em 2011, Valença do Piauí recebeu R\$159,26 reais por habitante. Em 2012, o município de Itainópolis recebeu R\$ 173,73 per capita. De 2013 a 2017, Marcolândia foi o município piauiense que menos recebeu recursos. Em 2013, o montante per capita repassado foi de R\$ 190,38. Em 2014, o município recebeu R\$ 191,80 por habitante. Em 2015, a receita via Fundeb foi de R\$ 180,33 reais ao município. No ano seguinte, em 2016, R\$ 189,84 reais per capita. E, em 2017, Marcolândia recebeu do Fundeb R\$ 178,13 reais. Por fim, em 2018, a receita per capita Fundeb do município de Inhuma correspondeu a R\$ 142,76 reais por habitante.

Em contraposição, também houve municípios que foram mais beneficiados proporcionalmente do que os demais. Durante três anos consecutivos, de 2008 a 2010, Jatobá do Piauí foi a cidade que mais recebeu recursos do Fundeb. Em 2008, a receita proveniente do fundo correspondeu a R\$ 780,35 reais por habitante. No ano seguinte, em 2009, Jatobá obteve R\$ 798,37 reais per capita do Fundeb. Em 2010, o montante per capita recebido foi de R\$ 828,84 reais.

Chama bastante atenção o caso de Nossa Senhora dos Remédios, que nos seis anos seguintes recebeu a maior parte dos recursos financeiros do Fundeb por habitante. Em 2011, o valor correspondeu a R\$ 910,73 reais. Em 2012, o município obteve R\$1.012,81 reais. Em 2013, Nossa Senhora dos Remédios foi beneficiada com R\$1.146,57 reais. No ano seguinte, 2014, a cidade recebeu R\$ 1.146,57 reais do Fundeb por habitante. Em 2015, o valor do per capita do Fundeb que compôs a receita municipal correspondeu a R\$1.205,01 reais. Em 2016, o valor foi de R\$1.187,44 reais per capita.

O município que mais recebeu recursos do fundo em 2017 foi São Francisco de Assis do Piauí (R\$ 1.037,30 reais). Em 2018, Dom Inocêncio recebeu a maior parcela per capita, que foi equivalente a R\$2.547,89 reais.

A título de complementação, segue abaixo a receita Fundeb da capital Teresina. Assim, podemos destacar a diferença entre a composição de receita deste município, que possui a maior capacidade tributária do estado, e a situação dos municípios que mais receberam recursos do fundo. Vejamos:

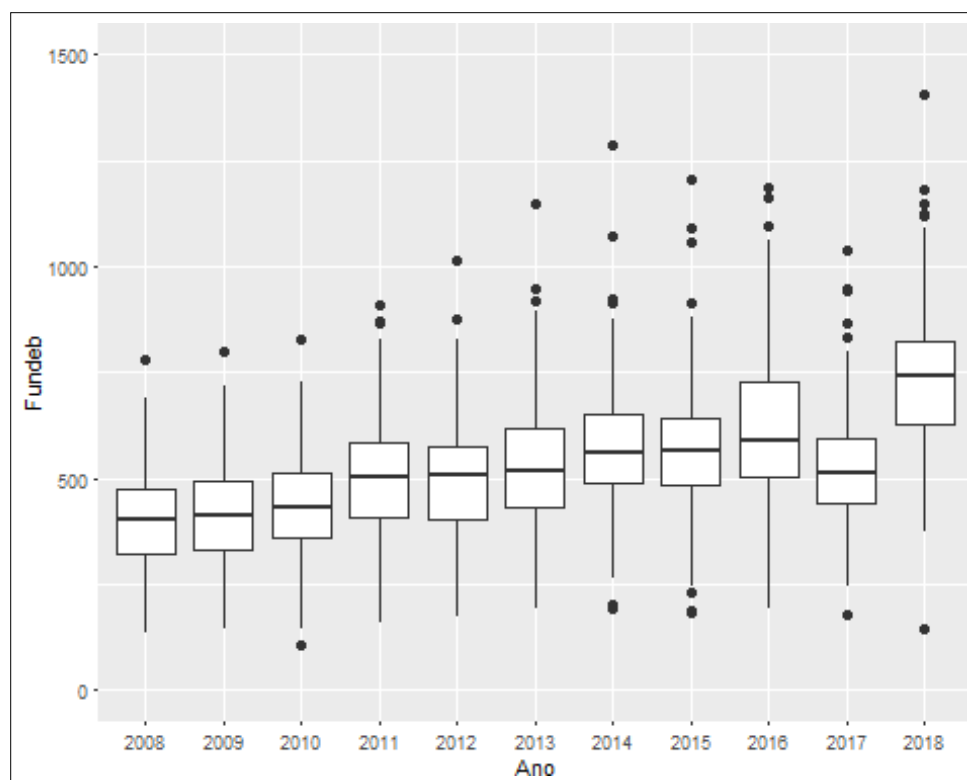
Tabela 27: Resumo descritivo da receita do Fundeb per capita de Teresina, em R\$ (2008-2018)

Município	Fundeb	Ano
Teresina	177,79	2008
Teresina	202,43	2009
Teresina	201,40	2010
Teresina	251,24	2011
Teresina	264,64	2012
Teresina	276,62	2013
Teresina	282,22	2014
Teresina	272,24	2015
Teresina	266,39	2016
Teresina	255,85	2017
Teresina	371,80	2018

Fonte: elaborado pela autora.

Nota-se que, ao longo do período analisado, os recursos do Fundeb que compuseram a receita de Teresina aumentaram. Enquanto em 2008, o município recebeu apenas R\$ 177,79 reais per capita; em 2018, o valor recebido por habitante foi de R\$ 371,80 reais. Isso significa que, em dez anos, o aumento correspondeu a apenas R\$ 194,01. Isso evidencia que Teresina se aproxima bem mais dos municípios que receberam os valores mínimos ou que está mais próxima da média da receita Fundeb per capita. De outro, fica bastante nítida a diferença entre Teresina e os municípios que mais receberam recursos do fundo, ultrapassando inclusive a faixa de mil reais.

Gráfico 25: Boxplot da receita Fundeb per capita por aluno dos municípios (2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico acima reforça o aumento que houve no repasse dos recursos financeiros do Fundeb aos municípios no ano de 2018. Neste período, a média e a mediana estão muito acima em relação aos demais anos. Além disso, os demais anos apontam para uma grande dispersão dos valores em comparação com a média de cada ano, exceto 2018.

À medida em que houve um aumento da receita per capita municipal via recursos financeiros do Fundeb, houve também a redução da desigualdade deste recebimento pelos municípios piauienses. É o que podemos conferir no gráfico seguinte:

Tabela 28: Resumo descritivo da cota FPM per capita, em R\$ (2008-2018)

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2008	Cota FPM	198	1.183,04	610,09	768,40	1.055,15	1.435,76	271,22	5.333,49
2009	Cota FPM	212	1.083,88	551,81	699,53	994,93	1.335,13	355,81	4.946,99
2010	Cota FPM	201	1.087,44	566,07	704,36	955,30	1.321,45	296,61	4.721,38
2011	Cota FPM	194	1.307,89	680,04	839,63	1.151,07	1.591,56	406,40	5.662,27
2012	Cota FPM	176	1.279,13	667,04	809,60	1.119,10	1.541,70	391,42	5.516,37
2013	Cota FPM	207	1.669,94	779,39	934,85	1.281,80	1.840,89	471,65	6.653,20
2014	Cota FPM	207	1.545,76	787,28	990,65	1.376,86	1.885,22	481,01	6.836,53
2015	Cota FPM	198	1.437,16	762,32	912,90	1.225,02	1.779,52	458,33	6.514,26
2016	Cota FPM	187	1.526,97	792,46	978,53	1.309,54	1.901,13	469,21	6.710,99
2017	Cota FPM	203	1.423,42	732,93	911,40	1.231,97	1.758,43	436,20	6.301,66
2018	Cota FPM	199	1.469,10	762,04	940,08	1.273,19	1.805,63	451,73	6.487,97

Fonte: elaborado pela autora.

Como vimos, outros recursos importantes para os municípios são aqueles provenientes de transferências intergovernamentais, sendo o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) a principal transferência da União. O FPM resulta de um percentual da receita obtida com o Imposto de Renda e com o Imposto sobre Produtos Industrializados. Deste fundo, os municípios devem destinar 20% do que recebem para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) do seu estado.

O critério atual de distribuição do FPM leva em conta dois fatores: o tamanho e localização da população do município e a renda per capita do estado. Os municípios estão divididos em três categorias: “capitais”, “interior” e “reservas”. Brasília e as capitais dos demais estados fazem parte da classe de capitais. Enquanto, aqueles municípios que não são capitais são denominados de interior. Já os municípios reservas são aqueles nos quais a população ultrapassa 142.663 habitantes (TESOURO NACIONAL, 2018).

Quanto à distribuição dos recursos, 10,0% são repassados às capitais, 86,4% para o interior e 3,6% para os municípios reservas (TESOURO NACIONAL, 2018). Em termos populacionais, os municípios são dispostos em faixas. O resultado é que recebem mais recursos os municípios interioranos e com menores populações, mas não necessariamente mais pobres.

Sobre os dados levantados na pesquisa e apresentados na Tabela 28, verifica-se que a receita da cota parte do FPM per capita, de fato, é bem maior do que a receita própria municipal, sendo que isso é particularmente válido para os municípios mais pobres.

Também foi possível registrar o aumento da média da cota parte do FPM, tendo em vista que em 2008 a média era de R\$ 1.183,04 reais por habitante e, em 2018, subiu para R\$ 1.469,10 reais, um crescimento positivo de R\$ 286,06. Apesar disso, este não foi o principal aumento. O crescimento mais significativo ocorreu em 2014, quando a média per capita da cota FPM foi de R\$1.545,76 reais. Na sequência, destacam-se também os anos de 2013 (R\$ 1.469,94 reais por habitante) e de 2016, em que a média per capita foi de R\$1.526,97 reais.

De 2008 a 2018, os maiores valores da cota FPM foram repassados a um único município, Miguel Leão. Este é o município menos populoso do Piauí. De acordo com o censo do IBGE 2022, Miguel Leão possui apenas 1.239 habitantes. No ranking nacional, ele ocupa a 11ª posição entre os municípios menos populosos. Isso justifica o alto repasse em relação às demais cidades. Os recursos foram distribuídos assim ao longo do período analisado: R\$ 5.33,49 reais per capita em 2008; R\$ 4.946,99 em 2009; R\$ 4.721,38 reais em 2010; R\$ 5.662,27 em 2011; R\$ 5.516,37 em 2012; R\$ 6.653,20 em 2013; R\$ 6.836,53 por habitante em 2014; R\$ 6.514,26 reais em 2015; R\$ 6.710,99; em 2016, R\$ 6.301,66 em 2018 R\$ 6.487,97.

Num outro extremo estão os municípios que menos receberam recursos do FPM em valores per capita. Paranaíba tem 145705 habitantes e recebeu R\$ 271,22 reais em 2008. Picos possui 73414 habitantes e recebeu R\$ 355,81 reais per capita em 2009, Angical do Piauí tem 6672 habitantes e auferiu R\$ 396,61 reais em 2010.

De 2011 a 2018, Picos voltou a ser o município que menos obteve recursos do FPM. O município recebeu R\$ 406,40 reais por habitante em 2011; R\$ 391,42 reais em 2012; R\$ 471,65 reais em 2013; R\$ 481,01 reais em 2014; R\$ 458,33 reais em 2015; R\$ 469,21 reais em 2016; R\$ 436,20 reais em 2017 e R\$ 451,73 reais em 2018.

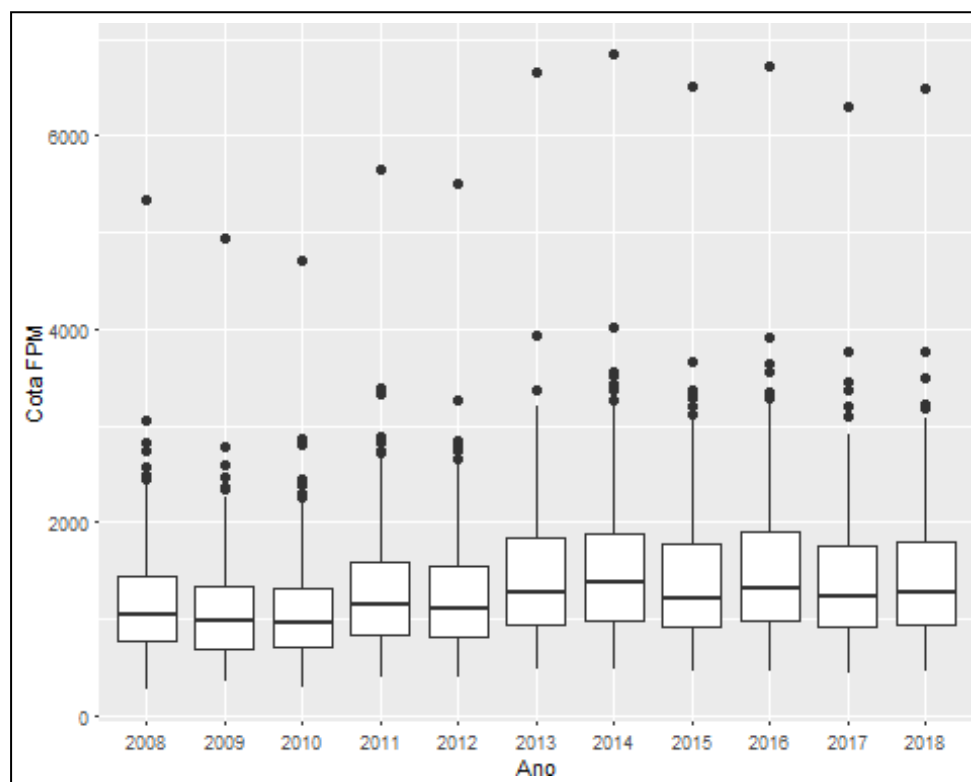
Para fins comparativos, também podemos observar a distribuição do repasse em Teresina que, além de ser a capital, é o município mais populoso com 73414 habitantes. Vejamos.

Tabela 29: Resumo descritivo da cota FPM per capita de Teresina, em R\$ (2008-2018)

Município	Cota FPM	Ano
Teresina	468,53	2008
Teresina	453,52	2009
Teresina	520,67	2010
Teresina	539,33	2011
Teresina	601,45	2012
Teresina	721,78	2013
Teresina	747,86	2014
Teresina	677,76	2015
Teresina	726,86	2016
Teresina	685,74	2017
Teresina	713,08	2018

Fonte: elaborado pela autora.

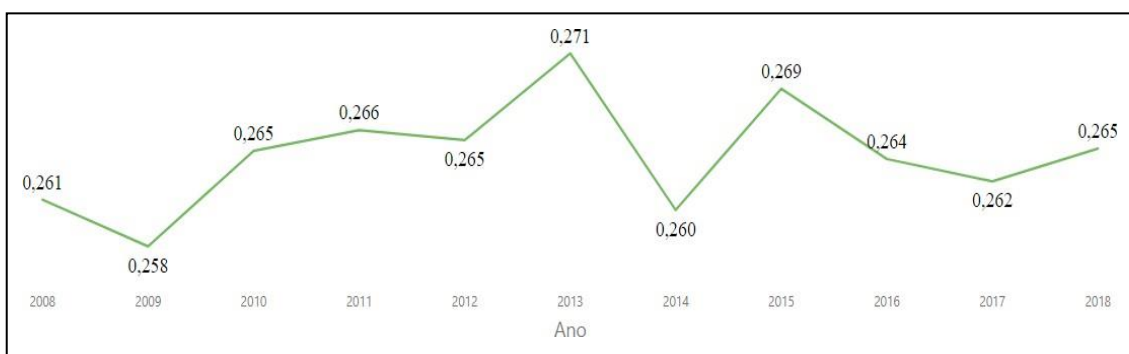
A cota parte-FPM de Teresina em 2008 foi de R\$ 468,53 reais per capita. Em 2018, este valor aumentou para R\$ 713,08 por habitante. Apesar do aumento, este não foi o maior repasse da série temporal. A maior cota recebida pelo município foi R\$ 747,86 reais no ano de 2014.

Gráfico 26: Boxplot da cota FPM per capita por aluno dos municípios (2008-2018)

Fonte: elaborado pela autora.

Analisando o gráfico de boxplot da Cota FPM, não é possível observar uma diferença significativa das médias entre os anos e indicando uma linearidade entre os anos. Ou seja, houve um aumento dos recursos do fundo que se somaram às receitas municipais, mas tal aumento não foi significativo e se deu de maneira praticamente similar nos municípios piauienses.

Gráfico 27: Índice GINI da cota FPM per capita dos municípios piauienses (2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora.

Ao verificarmos o índice Gini da cota FPM, também não se percebe uma mudança significativa. Em praticamente todos os anos, o índice da desigualdade se manteve entre 0,26 e 0,27, com exceção ao ano de 2009 em que o índice reduziu para 0,25. Não chega a ser uma desigualdade tão elevada quanto a das receitas próprias municipais.

Tabela 30: Resumo descritivo da cota FPM per capita de Teresina, em R\$ (2008-2018)

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2008	Cota ICMS	198	102,74	129,58	52,47	66,47	101,44	25,34	1.209,75
2009	Cota ICMS	212	120,38	141,84	62,66	79,95	121,25	31,71	1.353,71
2010	Cota ICMS	201	135,33	160,98	72,87	98,56	140,43	19,98	1.383,89
2011	Cota ICMS	194	151,24	187,37	80,61	107,32	153,01	39,52	1.677,41
2012	Cota ICMS	176	153,44	169,37	84,00	109,16	155,92	40,37	1.408,35
2013	Cota ICMS	207	201,15	207,65	109,20	143,56	210,75	60,00	1.791,60
2014	Cota ICMS	207	230,32	251,47	118,22	150,51	227,07	68,01	1.844,37
2015	Cota ICMS	198	210,55	236,70	110,00	139,75	203,73	57,90	1.837,11
2016	Cota ICMS	187	217,82	218,43	116,72	152,06	220,35	65,42	1.614,53
2017	Cota ICMS	203	210,10	245,96	106,40	144,51	197,20	48,27	1.888,62
2018	Cota ICMS	199	237,60	267,82	115,55	154,59	232,82	68,83	2.104,08

Fonte: elaborado pela autora.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) consiste em um imposto estadual e é o principal tributo brasileiro, em termos de valor arrecadado, e representa a principal fonte de receita do Distrito Federal e dos estados brasileiros, destacadamente dos mais ricos. Sobre a distribuição dos recursos, a Constituição de 1988 determina que 25% do total arrecadado pelo estado deve ser repassado aos seus respectivos municípios e, deste, no mínimo três quartos ($\frac{3}{4}$) devem ser distribuídos na proporção do valor adicionado pelas operações e prestações realizadas em seus territórios. Assim, os municípios que contribuem para a maior arrecadação do ICMS devem receber uma parte proporcionalmente maior dos recursos, senda essas transferências devolutivas de tributos. Além disso, um quarto ($\frac{1}{4}$), no máximo, de acordo com o que dispõe a Lei Estadual. Ou seja, em relação a esta divisão, existe ainda o exercício da discricionariedade por parte dos estados.

Quanto ao repasse da cota ICMS aos municípios piauienses, a média dos valores por habitante era de R\$ 102,74 reais em 2008, aumentando para R\$ 237,60 reais em 2018 (maior valor médio ao longo dos anos).

No caso dos valores mínimos, os municípios que menos receberam são todos de pequeno porte, ou seja, poucos populosos. Em 2008, por exemplo, a localidade menos contemplada com os recursos da cota parte do ICMS foi Aoreiras do Itaim, que possui 2440 habitantes e recebeu R\$ 25,34 reais per capita. Em 2009, foi Lagoa de São Francisco do Piauí que uma população de 6422 habitantes e recebeu R\$31,71 reais per capita. Em 2010, foi a vez de Angical do Piauí, com 6672 habitantes, ter recebido R\$19,97 reais por cada um. O município de Lagoinha do Piauí, que possui apenas 2656 habitantes, recebeu R\$ 19,97 reais em 2011, R\$ 39,25 reais e R\$ 40,37 em 2012. No ano seguinte, 2013, o menor valor per capita da cota ICMS (R\$ 60,00 reais) foi repassado a São João do Arraial, que possui 7336 habitantes. Em 2014, Santo Antonio dos Milagres, que possui 2059 habitantes, recebeu R\$ 68,01 reais. Em 2015, a cota per capita ICMS de R\$ 57,90 reais foi repassado aos cofres de Francisco Macedo (2879 habitantes). Em 2016, São João da Varjota recebeu R\$ 64,42 reais. Em 2017, a cota per capita de R\$ 48,27 reais foi repassado para Floresta do Piauí, um município com 2482 habitantes. Por fim, em 2018, o menor valor da cota ICMS foi para a cidade de Joca Marques que possui 5100 habitantes e obteve R\$ 68,86 reais.

No que se refere às maiores cotas per capita do ICMS, de 2008 a 2010, o município de Uruçuí, que possui 20.149 habitantes, foi o mais contemplado. Recebeu R\$ 1.209,75 reais per capita em 2008. Depois, a cota aumentou para R\$ 1.353,71 reais em 2009. No ano de 2010, Uruçuí recebeu 1.383,90 reais.

De 2011 a 2013, Guadalupe foi o mais beneficiado. O município tem 10.268 habitantes. Em 2011, a cota ICMS foi R\$ 1.677,41 reais per capita. Em 2012, o município obteve R\$ 1.408,35 reais per capita. Em 2013, o valor aumentou para R\$ 1.791,60 reais.

De 2014 a 2016, Uruçuí volta a ser o município do Piauí que recebe mais ICMS. A cota de 2014 foi equivalente a R\$ 1.844,37 reais por habitante. Em 2015, houve uma redução para R\$ 1.837,11 reais. E, em 2016, o repasse voltou a aumentar, sendo R\$ 1.614,53 reais per capita dessa vez.

No ano de 2017, Baixa Grande do Ribeiro recebeu a maior cota de ICMS. Neste ano, o repasse foi de R\$ R\$ 1.888,62 per capita. Já em 2018, Uruçuí recebeu R\$ 2.104,08 per capita. Esta foi a maior cota per capita do ICMS de toda a série temporal.

No caso de Teresina (Tabela 31), o município recebeu valores maiores do que as médias anuais, porém foram cotas bem menores do que as cotas dos municípios citados acima, os quais receberam valores significativamente mais altos.

Tabela 31:Resumo descritivo da cota ICMS per capita de Teresina, em R\$

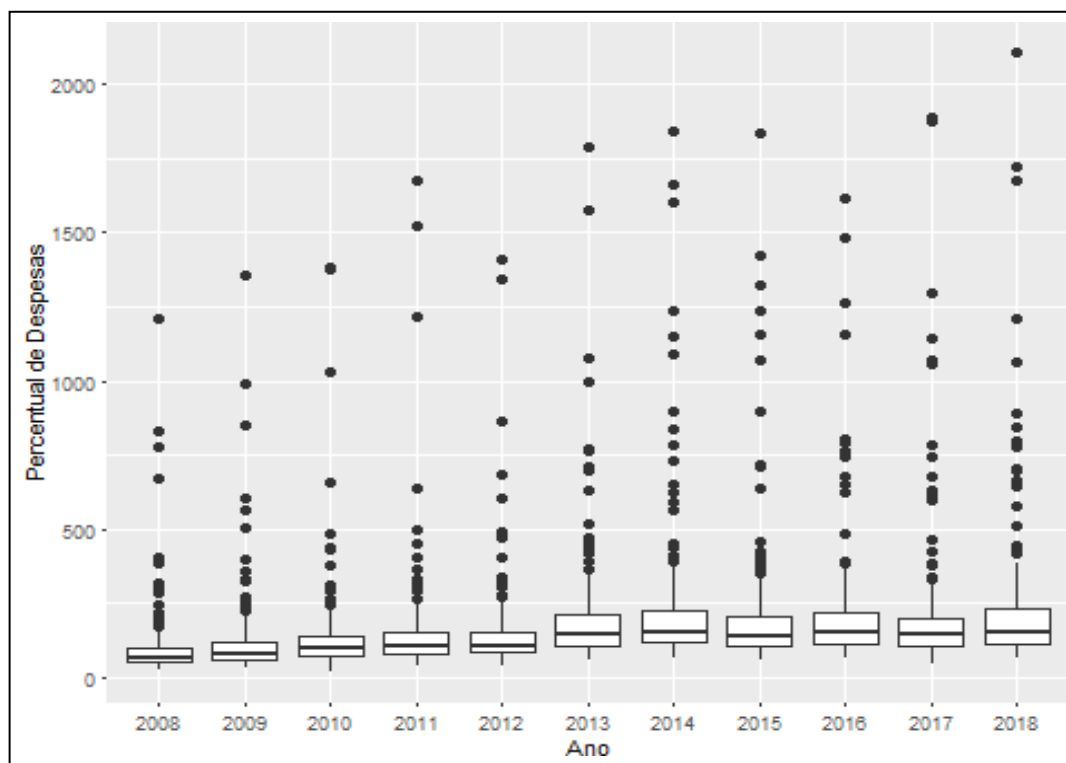
Município	Cota ICMS	Ano
Teresina	388,35	2008
Teresina	396,32	2009
Teresina	433,65	2010
Teresina	453,49	2011
Teresina	469,60	2012
Teresina	633,22	2013
Teresina	653,42	2014
Teresina	635,67	2015
Teresina	626,60	2016
Teresina	676,28	2017
Teresina	702,72	2018

Fonte: elaborado pela autora.

A capital recebeu, em 2008, uma cota per capita de ICMS referente a R\$ 388,35 reais. Em 2018, o repasse feito ao município foi de R\$ 676,28 reais. Pode-se verificar

ainda que os recursos disponibilizados a Teresina cresceram praticamente de maneira linear ao longo do tempo.

Gráfico 28: Boxplot da cota ICMS per capita por aluno dos municípios (2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora.

Para a Cota ICMS é nítido uma grande quantidade de outliers, indicando municípios que são bem mais beneficiados que outros percebemos um aumento nítido principalmente nos anos de 2014 e 2018. Notadamente, ganham destaques os municípios de Uruçuí, Guadalupe e Baixa Grande do Ribeiro.

Gráfico 29: Índice GINI da cota ICMS per capita dos municípios piauienses

Fonte: elaborado pela autora.

O gráfico acima nos permite confirmar um alto nível de desigualdade entre os municípios do Piauí no que se refere à receita que advém da cota ICMS. Tal desigualdade, embora tenha sido reduzida em alguns períodos, chegou em 2018 com o mesmo patamar de 2008, mais precisamente, com o coeficiente de Gini em 0,41. Em 2010, 2012 e 2013, o coeficiente de Gini atingiu o menor patamar (0,37).

Destaca-se ainda que de todas as fontes de receitas analisadas, constatamos que a desigualdade intermunicipal é maior em relação aos recursos da cota ICMS do que em relação aos demais, tais como: receita própria, Fundeb e cota FPM.

Para finalizar as análises descritivas, resta-nos observar o percentual de despesa que os municípios possuem com o ensino fundamental em relação aos demais níveis da educação básica. Este indicador pode nos mostrar de que maneira os gastos com esta etapa de ensino têm sido priorizados. A tabela a seguir mostra a distribuição desta variável no decorrer dos anos, com a vigência do Fundeb.

Tabela 32: Resumo descritivo das despesas com ensino fundamental em relação à educação básica, em %

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2008	Despesas Ensino Fundamental	198	0,34	0,07	0,29	0,33	0,38	0,15	0,52
2009	Despesas Ensino Fundamental	212	0,35	0,07	0,30	0,34	0,40	0,13	0,52
2010	Despesas Ensino Fundamental	201	0,36	0,07	0,31	0,36	0,41	0,13	0,51
2011	Despesas Ensino Fundamental	194	0,37	0,08	0,32	0,37	0,43	0,14	0,58
2012	Despesas Ensino Fundamental	176	0,37	0,08	0,33	0,37	0,43	0,13	0,60

2013	Despesas Ensino Fundamental	207	0,37	0,08	0,32	0,36	0,42	0,01	0,58
2014	Despesas Ensino Fundamental	207	0,36	0,08	0,31	0,36	0,42	0,12	0,62
2015	Despesas Ensino Fundamental	198	0,37	0,08	0,32	0,37	0,42	0,11	0,66
2016	Despesas Ensino Fundamental	187	0,37	0,08	0,31	0,37	0,42	0,09	0,68
2017	Despesas Ensino Fundamental	203	0,36	0,08	0,30	0,36	0,41	0,11	0,56
2018	Despesas Ensino Fundamental	199	0,34	0,07	0,29	0,35	0,39	0,10	0,58

Fonte: elaborado pela autora

Em relação às despesas com a educação básica da rede pública municipal, os dados evidenciam que 34% a 37% dos gastos são referentes ao ensino fundamental, de modo que não houve variações significativas na média de tais despesas. Contudo, também identificamos dois cenários contrastantes. De um lado, alguns municípios tiveram baixa participação dos gastos com o ensino fundamental nas despesas totais, um percentual de gastos de 9% a 15%. Por outro lado, existem casos em que as despesas ficaram acima de 50%. Para esclarecer um pouco mais, ranqueamos os municípios que mais tiveram despesas ou que mais priorizaram os gastos com esta etapa de ensino em cada ano da análise, de acordo com levantamento de dados a partir do SIOPE:

Tabela 33: Resumo descritivo dos municípios com as maiores despesas com ensino fundamental em relação à educação básica, em % (2008-2018)

Município	Despesas Ensino Fundamental	Ano
Boa Hora	0,52	2008
Boa Hora	0,52	2009
Boa Hora	0,51	2010
Nossa Senhora dos Remédios	0,58	2011
Nossa Senhora dos Remédios	0,60	2012
Nossa Senhora dos Remédios	0,58	2013
Nossa Senhora dos Remédios	0,62	2014
Nossa Senhora dos Remédios	0,66	2015
Miguel Alves	0,68	2016
Nossa Senhora dos Remédios	0,56	2017
Campo Largo do Piauí	0,58	2018

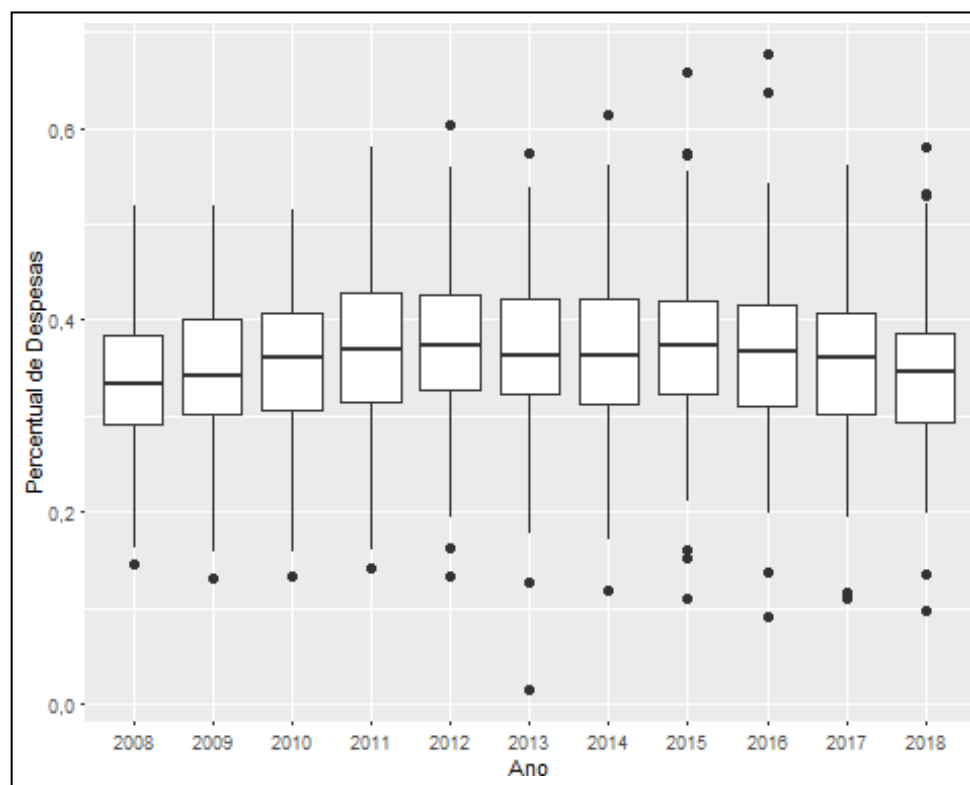
Fonte: elaborado pela autora.

Percebe-se, portanto, que apenas quatro municípios estão entre os que mais priorizaram as despesas com o ensino fundamental ao longo do período analisado. Em 2008, o ensino fundamental municipal de Boa Hora atendia 1.217 alunos, aumentando para 1.350 alunos em 2009. Nestes dois anos, as despesas da prefeitura com o ensino fundamental em relação ao ensino infantil (423 alunos) corresponderam a 52%. Em 2010, quando a rede voltou a ter 1.217 matrículas no ensino fundamental, os gastos passaram para 51% em relação às despesas com ensino infantil, que tinha 479 matrículas (INEP).

De 2011 a 2015, Nossa Senhora dos Remédios foi o município que mais priorizou o ensino fundamental em detrimento do ensino infantil. Em 2011, eram 1.857 alunos matriculados no ensino fundamental e os gastos correspondiam a 58%; enquanto o ensino infantil tinha 948 alunos, e os gastos eram de 42%. Em 2012, ano seguinte, 60% dos gastos eram relacionados ao ensino fundamental de Nossa Senhora dos Remédios, que tinha 2.146 alunos matriculados. Neste mesmo período, o ensino infantil possuía 1.034, e o gasto era de 40%. Em 2013, 2.442 matrículas pertenciam ao ensino fundamental e, nesse caso, os gastos foram de 58%, já o restante de 42% das despesas eram do ensino infantil (1.011 matrículas). Em 2014, o município ampliou a capacidade da sua rede, bem como os gastos com o ensino fundamental para 62%, quando atendia 2500 alunos. Já para o ensino infantil, com 879 alunos, havia uma priorização de gastos correspondentes a 38%. Em 2015, a rede municipal teve o ensino fundamental ampliado com 2.275 alunos matriculados, os gastos também aumentaram para 65%; enquanto o ensino infantil tinha 947 alunos, os gastos consequentemente reduziram para 35%.

Em 2016, o município que mais priorizou os gastos com ensino fundamental foi Miguel Alves. O ensino fundamental tinha 6.113 alunos, e as despesas eram de 68%, a maior priorização de gastos da série histórica. Já o ensino infantil, possuía 1489 crianças matriculadas e as despesas eram de 32%. Em 2017, Nossa Senhora dos Remédios voltou a ser o município com maior concentração de gastos (56%) no ensino fundamental (2.008 alunos), enquanto 44% dos gastos eram voltados para o ensino infantil (910 alunos). Por fim, em 2018, Campo Largo do Piauí priorizou 58% de suas despesas para o ensino fundamental (1613 matrículas) e, portanto, 42% para o ensino infantil (592 matrículas).

A seguir, o gráfico ilustra a presença de *outliers* de municípios em relação aos gastos percentuais com o ensino fundamental:

Gráfico 30: Boxplot do percentual das despesas com o ensino fundamental (2008-2018)

Fonte: elaborada pela autora.

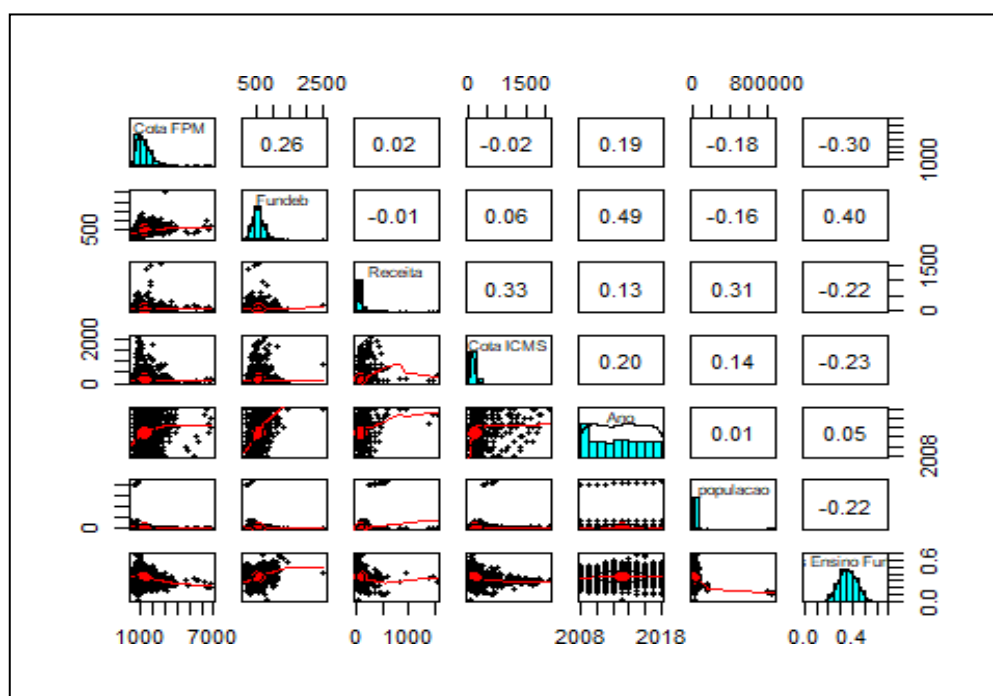
Analizando o gráfico de boxplot do percentual de despesas com o ensino fundamental, não fica evidente uma diferença entre as médias do percentual de investimento de cada ano, podemos notar que os dados são bem dispersos tanto acima quanto abaixo da média. Somente a partir de 2011, por exemplo, é que é possível notar o aparecimento de outliers superiores, com exceção de 2017.

Os dados acima descritos mostram distribuição desigual dos recursos financeiros entre os municípios piauiense, tendo destaque as receitas próprias municipais, seguidas da receita proveniente do ICMS e, com menor variação em relação aos recursos do FPM. Em resumo, os resultados confirmam com os achados da literatura sobre a desigualdade entre as unidades federadas em relação à capacidade de gerar receita própria e a importância das políticas de transferências intergovernamentais, a exemplo do ICMS e do FPM (REZENDE, 1995). Pois, ainda que estas apresentem variações entre um município e outro, o índice de GINI nos mostra que, ao longo do período analisado, foi possível constatar a redução das desigualdades entre esses tipos de transferências feitas aos municípios. Portanto, além de reduzir as desigualdades fiscais, auxiliam na promoção da autonomia financeira dos municípios.

Finalizado o estudo descritivo de todas as variáveis independentes, veremos agora se estas variáveis têm alguma relação com o gasto por aluno ao ano, influenciando a desigualdade no financiamento do ensino fundamental entre os municípios. A relação entre as será analisada a partir do teste de regressão multivariada, de modo que a variável dependente será: “gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental” e as variáveis independentes serão: “receita própria municipal *per capita*”, “transferências recebidas do fundo de participação dos municípios *per capita*”, “transferências recebidas do Fundeb *per capita*” e “priorização do gasto com ensino fundamental”.

Primeiramente, ao verificarmos a autocorrelação entre as variáveis independentes do nosso modelo de regressão, que inclui: receita própria per capita, receita Fundeb, receita FPM e receita ICMS, priorização com gastos do ensino fundamental, população e ano, o objetivo foi identificar a existência ou não de um problema de multicolinearidade entre elas. Isso se faz importante porque um problema desta natureza pode ter muitos efeitos sobre as estimativas das regressões. Isso porque se duas variáveis independentes estiverem fortemente correlacionadas, será muito difícil haver variação em uma sem que haja em outra (MONTGOMERY; PECK; VINING, 2006). Vejamos.

Gráfico 31: Diagrama de autocorrelação entre as variáveis do modelo



Fonte: elaborada pela autora.

Através do diagrama acima, o índice de correlação de Pearson mostra que não há correlação muito forte entre as variáveis, sendo que a maior correlação está entre “ano” e “receita Fundeb” (0.49). Portanto, é possível descartar a existência de multicolinearidade e proceder a análise de regressão para saber que fatores influenciam ou explicam as desigualdades no financiamento do ensino fundamental entre os municípios do Piauí.

Tabela 34: Análise de regressão multivariada entre as variáveis

Variável	Estimativa	Erro padrão	t-valor	p-valor
(Intercept)	-307472.52758	13954.30284	-22.0342	<0.001
Cota FPM	0.72509	0.03165	22.9119	<0.001
Fundeb	-0.50981	0.14792	-3.4466	<0.001
Receita	1.47310	0.25080	5.8737	<0.001
Cota ICMS	0.50439	0.09787	5.1537	<0.001
Ano	154.41524	6.94592	22.2311	<0.001
População	0.00129	0.00034	3.7507	<0.001
Despesas Ensino Fundamental	1750.07472	327.53633	5.3431	<0.001

Fonte: elaborado pela autora.

O resultado da aplicação do modelo de regressão multivariada evidenciou que todas as variáveis independentes se mostraram significativas no estudo, apresentando um $p\text{-valor} < 0.05$, rejeitando assim a hipótese nula de que exista alguma variável que possa ser

0. Logo, podemos afirmar que as hipóteses formuladas sobre as causas do financiamento do ensino fundamental se confirmam. Ou seja, quanto maiores as receitas sejam elas próprias ou decorrentes de transferências intergovernamentais, maiores são os gastos por aluno do ensino fundamental entre os municípios piauienses. No que se refere ao Fundeb, também confirmamos a hipótese de que maior o volume de transferências recebido do Fundeb *per capita*, mais equitativo se torna o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Por isso o resultado apresenta-se como negativo, porque a política de financiamento da educação tende a beneficiar os municípios mais pobres, os quais mesmo assim, tendem a gastar menos. Ou seja, maior repasse de recursos advindos do Fundeb não implicam necessariamente em maiores gastos com alunos do ensino fundamental por parte dos municípios

Isso significa que, de fato, quanto maior a receita própria dos municípios, o

volume de transferências recebido do Fundeb, o volume de transferências recebido do Fundo de Participação dos Municípios, o volume de transferências recebidas da cota-parte do ICMS, maior o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Além disso, a priorização na aplicação do gasto público com o ensino fundamental feita pelos municípios também é um dos fatores determinantes para ampliar as desigualdades nesta etapa da educação básica entre os municípios. A partir disso, conclui-se que todas as variáveis se apresentaram significativas para o modelo, com forte evidência.

Este modelo explica em 43.42% a variável dependente do estudo, ou seja, o gasto *per capita* com aluno do ensino fundamental. A cada ano que passou, tal gasto aumentou, em média, R\$ 154,41 reais.

Para fortalecer a evidência de que nenhuma das variáveis é igual a 0 foi aplicado o teste de confiança que nos permite indicar a margem de incerteza ou imprecisão em relação ao teste de regressão. Como podemos observar na tabela abaixo, nenhuma variável possui dentro do seu intervalo de confiança o valor 0. Portanto, o índice de confiança do modelo é de 95%.

Tabela 35: Teste de confiança

Variável	2.5 %	97.5 %
(Intercept)	-334837.69387	-280107.36129
Cota FPM	0.66303	0.78715
Fundeb	-0.79988	-0.21974
Receita	0.98128	1.96493
Cota ICMS	0.31246	0.69632
Ano	140.79390	168.03658
População	0.00061	0.00196
Despesas Ensino Fundamental	1107.75770	2392.39174

Fonte: elaborado pela autora.

Também verificamos a importância das variáveis no modelo. Para tanto, foi aplicado a padronização dos coeficientes a partir da função `lm.beta()` do software R. Na tabela a seguir, podemos identificar as variáveis que possuem maior influência no modelo.

Tabela 36: Padronização dos coeficientes

Variável	x
(Intercept)	0.00000
Cota FPM	0.45363
Fundeb	-0.07780
Receita	0.10562
Cota ICMS	0.09243
Ano	0.42555
População	0.06690
Despesas Ensino Fundamental	0.11666

Fonte: elaborado pela autora.

As variáveis que possuem os maiores valores são as mais influentes no modelo. Desse modo, respectivamente, temos: a cota FPM, ano, despesas do ensino Fundamental, receitas, cota ICMS e, por fim, o Fundeb sendo esta a única variável negativa e a população.

Na sequência, realizamos o teste de normalidade com a finalidade de avaliar se a amostra da pesquisa possui uma distribuição normal, ou seja, simétrica em torno da média, o que implicaria que a média, a mediana e a moda seriam todas coincidentes. Vejamos a seguir:

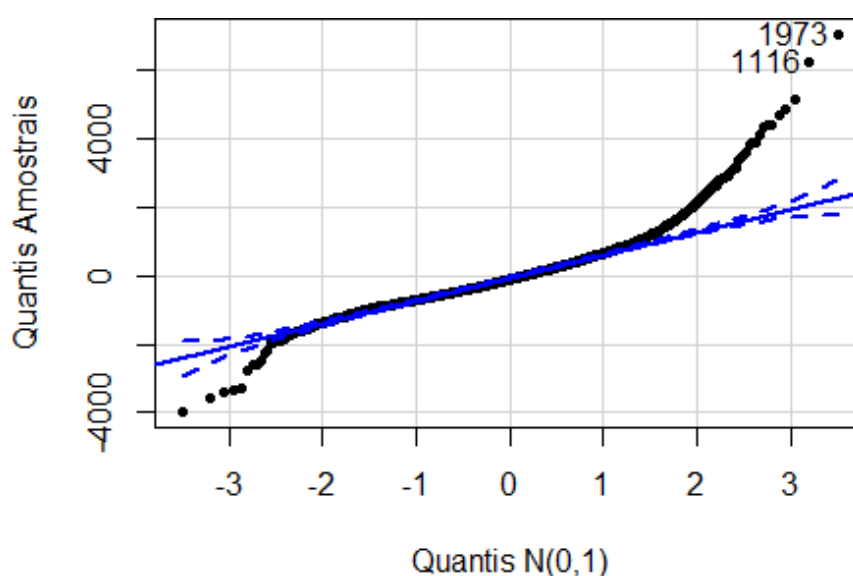
Tabela 37: Shapiro-Wilk - Teste de Normalidade

```
##
## Shapiro-Wilk normality test
##
## data: mod$residuals
## W = 0.904, p-value <0.00000000000000002
```

O teste de Shapiro-Wilk que tem como hipótese nula que a distribuição se aproxima da norma. Como obtivemos um p-valor <0.05 , concluímos que a distribuição é diferente da normal. Esta falta de normalidade pode ser decorrente da presença de caudas pesadas. Diz-se que algumas distribuições possuem caudas pesadas, porque elas apresentam valores distantes das medidas de localização, com probabilidade maior do que a distribuição normal.

Isso pode estar associado à ocorrência de valores discrepantes ou extremos (*outliers*), entendidos como valores muito distantes daqueles das demais observações, em outras palavras, valores excessivamente grandes ou pequenos em relação aos outros. Abaixo temos os gráficos, Q-Q plot da Normal, mostrando a presença de caudas pesadas.

Gráfico 32: Q-Q Plot Normal



Fonte: elaborado pela autora

Para deixar o modelo de regressão mais ajustado possível, também verificamos a presença de resíduos, que podem indicar uma variação natural dos dados que poderia não ter sido capturada pelo modelo.

Tabela 38: Outliers dos resíduos

Outliers dos resíduos##	Min.	1st Qu.	Median	Mean	3rd Qu.	Max.
##	-4.6264	-0.5978	-0.1118	-0.0001	0.4491	8.1619

Na tabela de outliers dos resíduos, os valores de máximo e mínimo estão bem acima de +3 e -3, o que nos permite identificar a presença significativa de outliers nos dados estudados. Confirmando as evidências para a não normalidade dos dados.

A principal contribuição deste capítulo foi demonstrar o que explica o grau de

desigualdade intermunicipal existente no financiamento do ensino fundamental no Piauí. E, para tanto, realizamos inicialmente um estudo descritivo sobre as variáveis explicativas: receita própria, recursos recebidos do Fundeb, do FPM, do ICMS e a priorização das despesas com o ensino fundamental. Dentre os resultados obtidos, observamos que os municípios aumentaram o gasto por aluno ao ano, após a adoção do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica. Paralelamente, foi possível verificar um crescimento no repasse dos recursos provenientes do Fundeb. Neste caso, a análise de GINI da desigualdade da composição do Fundeb nas receitas municipais mostrou que, durante o período analisado, houve uma clara tendência de redução.

Além disso, as médias dos repasses confirmaram que o Fundeb tornara-se uma fatia considerável nas receitas dos municípios para o financiamento do ensino fundamental. Os valores médios dos repasses de 2008 eram de R\$ 401,44 em 2008, enquanto em 2018 passaram a ser de R\$ 756,64 reais. Ainda assim, alguns municípios receberam valores abaixo das médias anuais, o que pode indicar que precisavam de menor complementação para atingir o valor mínimo por aluno ao ano definido nacionalmente. Dentre esses municípios, estiveram: Ipiranga do Piauí, Jaicós, Valença do Piauí, Itainópolis, etc. Apesar disso, alguns municípios receberam valores acima de mil reais, a exemplo de Jatobá do Piauí, Nossa Senhora dos Remédios, São Francisco de Assis do Piauí e Dom Inocêncio.

No que se refere às receitas próprias, os dados nos levam a confirmar que os municípios piauienses, de fato, possuem pouca capacidade de arrecadação tributária, tendo em vista que eles arrecadaram uma média de R\$ 57,08 a R\$ 95,23 reais de receita própria por habitante ao ano. Uma constatação que converge com a literatura sobre o tema na medida em que confirma que a pouca capacidade de gerar receita a partir de recursos próprios torna os municípios ainda mais dependentes das transferências intergovernamentais.

Embora o Fundeb tenha representado uma parcela significativa da receita, ele não é a principal. Na verdade, a maior parcela resulta da cota parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). De 2008 a 2018, os municípios receberam, em média, de R\$1.183,04 reais a R\$1.469,10 reais do FPM per capita. Verificamos ainda municípios que ganharam entre R\$ 271 reais e R\$ 450 reais per capita. Dentre eles, Parnaíba e Picos, consideradas as duas maiores cidades em termos populacionais depois da capital Teresina. Entretanto, também constatou-se casos de prefeituras que obtiveram valores provenientes do FPM maiores do que R\$ 6 mil, a exemplo de Miguel Leão, menor

município do estado do Piauí, que por diversos anos seguidos recebeu a maior cota de FPM. O nível de desigualdade da distribuição deste recurso foi significativamente acentuado entre as municipalidades e mais elevado do que o nível de desigualdade intermunicipal observado em relação às receitas próprias.

No que se refere à cota do imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS), os valores per capita recebidos pelos municípios são notadamente inferiores à cota do FPM. De 2008 a 2018, os municípios receberam uma média que variou de R\$ 102,74 a R\$ 237,60 reais durante esse período. Apesar disso, algumas prefeituras arrecadaram valores ainda menores, os quais variaram entre R\$ 25,34 a R\$ 68,83 reais, a exemplo de Aroreiras do Itaim e Joca Marques, respectivamente. Em outro extremo, as prefeituras de Uruçuí (R\$ 1.677,41), Guadalupe (1.383,90 reais) e Baixa Grande do Ribeiro (R\$ 2.104,08) foram as que mais receberam recursos do ICMS ao longo do tempo. Outra observação importante é que, de todas as fontes de recursos analisadas que compõem as receitas municipais, o maior grau de desigualdade entre as prefeituras reside especificamente na cota recebida do ICMS.

Com este balanço da receita municipal, tanto no que diz respeito a recursos próprios quanto às transferências intergovernamentais, observamos ainda a priorização do gasto com o ensino fundamental realizado pelos municípios em relação a partir do percentual das despesas em relação à despesa total com educação. A análise das médias anuais evidenciou que somente 34% a 37% dos gastos das prefeituras com educação eram voltados para as séries iniciais e finais do ensino fundamental. Apesar disso, algumas localidades priorizavam acima de 50% de gastos com esta etapa de ensino (Boa Hora, Nossa Senhora dos Remédios, Miguel Alves, Campo Largo, etc.)

No que diz respeito ao poder de explicação dessas variáveis para as desigualdades no financiamento do ensino fundamental, vimos que todas elas explicam, em 43%, o gasto per capita por aluno ao ano que é realizado pelos municípios piauienses em suas redes de ensino. Em outras palavras, quanto maior a receita própria dos municípios, o volume de transferências recebidas da cota-parte do ICMS, maior foi o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental no Piauí. Ademais, maior repasse de recursos advindos do Fundeb não implicam necessariamente em maiores gastos com alunos do ensino fundamental por parte dos municípios.

Após esses levantamentos, o tópico seguinte diz respeito às consequências das desigualdades no financiamento para dois aspectos considerados como essenciais para o desenvolvimento da educação, inclusive para o desempenho escolar. Embora este último

— desempenho escolar — não esteja no escopo desta pesquisa.

5.3 Consequências das desigualdades no financiamento do ensino fundamental para a remuneração e infraestrutura escolar.

Observa-se, inicialmente, que para a análise das consequências foi necessário realizar uma mudança na natureza na variável *gasto per capita por aluno do ensino fundamental*. Enquanto nas análises anteriores, que buscavam identificar as causas das desigualdades, ela foi utilizada como uma variável dependente, a ser explicada. Nas análises que faremos a partir de agora, ela está sendo considerada variável independente, ou seja, explicativa.

Aqui, iremos observar duas hipóteses: 1) quanto maior o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental, maior a remuneração dos docentes do ensino fundamental e 2) quanto maior o gasto *per capita* por aluno no ensino fundamental, melhor é a infraestrutura escolar da rede municipal. Tais relações também serão verificadas por meio de regressão linear, em dois modelos distintos.

Antes das análises causais, propriamente ditas, é importante conhecer melhor alguns dados sobre a remuneração dos professores da rede municipal do Piauí. Para tanto, empreendemos análises descritivas, tomando por base o ano de 2018, em virtude da disponibilidade dos dados e por ser este o período mais recente da análise.

Tabela 39: Análise descritiva geral da remuneração docente

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2018	Remuneração	190	3.087,34	771,62	2.518,31	3.087,36	3.536,1	1.461,43	5.931,29

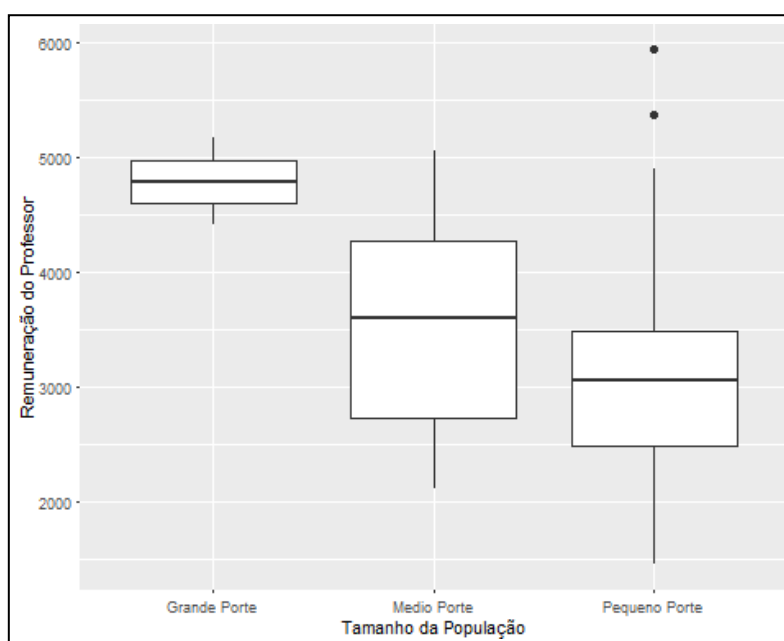
Fonte: elaborado pela autora.

Em 2018, a remuneração média dos professores do ensino fundamental das redes municipais era de R\$ 3.087,34 reais. Neste período, esta média superava o piso salarial profissional nacional estabelecido no período, que correspondia a R\$ 2.455,35 reais. Apesar disso, alguns municípios ainda pagavam valores bem abaixo, onde professores recebiam apenas R\$ 1.461,43 reais. Por outro lado, em outras localidades, foi possível

identificar municípios que pagavam salários significativamente mais elevados, este é o caso de Monsenhor Gil, em que os docentes recebiam R\$ 5.364,11 reais por mês. Outro município foi o de Queimada Nova em que a remuneração docente era de R\$ 5.931,28 reais, a maior remuneração entre todos os municípios do estado do Piauí.

No gráfico seguinte, observamos o comportamento da variável “remuneração” a partir de um recorte populacional. Os resultados já apontam que os dados são negativamente assimétricos, indicando que os valores das remunerações tendem a variar bastante entre os municípios. Outra observação é que os municípios maiores em termos populacionais tendem a pagar melhores salários. Ainda assim, verificamos a presença de municípios considerados *outliers* na ilustração, ou seja, aqueles que possuem valores destoantes à medida que em que são considerados municípios de pequeno porte e pagam salários mais altos. Um deles, é Queimada Nova, onde o salário mensal dos professores do ensino fundamental era de R\$ 5.931,28 reais; o outro é o município de Monsenhor Gil, em que a remuneração era de R\$ 5.364,11 reais.

Gráfico 33: Boxplot da remuneração docente por tamanho da população (2008-2018)



Fonte: elaborado pela autora.

A fim de aprofundarmos ainda mais esses dados, identificamos os dez municípios que possuem as maiores e as menores remunerações.

Tabela 40: Dez municípios com a maior remuneração docente (2018)

Município	Remuneração
Queimada Nova	R\$ 5.931,28
Monsenhor Gil	R\$ 5.364,11
Teresina	R\$ 5.162,84
Miguel Alves	R\$ 5.052,08
Santa Luz	R\$ 4.903,27
Luís Correia	R\$ 4.783,53
Antônio Almeida	R\$ 4.727,63
Floriano	R\$ 4.546,20
Amarante	R\$ 4.467,22
Parnaíba	R\$ 4.406,53

Fonte: elaborado pela autora.

Como já havíamos adiantado, no topo do ranking das melhores remunerações em 2018 estão: Queimada Nova e Monsenhor Gil. Na sequência, está a capital Teresina (R\$ 5162,84), seguida de Miguel Alves (R\$ 5.052,08), Santa Luz (R\$ 4.903,27), Luís Correia (R\$ 4.783,53), Antonio Almeida (R\$ 4.727,63), Floriano (R\$ 4.546,20), Amarante (R\$ 4.467,22) e Parnaíba (R\$ 4.406,53). Todos são municípios de médio ou grande porte, com uma tendência de apresentarem PIBs melhores.

Tabela 41: Dez municípios com a menor remuneração docente (2018)

Município	Remuneração
Paquetá	R\$ 1.461,42
Bocaina	R\$ 1.504,15
Porto Alegre do Piauí	R\$ 1.594,01
Pimenteiras	R\$ 1.604,99
Juazeiro do Piauí	R\$ 1.767,09
Avelino Lopes	R\$ 1.785,12
Flores do Piauí	R\$ 1.799,06
Fronteiras	R\$ 1.821,12
Assunção do Piauí	R\$ 1.836,45
Benedictinos	R\$ 1.844,28

Fonte: elaborado pela autora.

No que se refere aos dez municípios com as menores remunerações docentes, nenhum deles chegava a pagar R\$ 2 mil reais ou mais a seus professores em 2018. Os docentes de Paquetá recebiam apenas R\$ 1.461,42. Em seguida, os professores de Bocaina recebiam R\$ 1.504,15 mensais. Em Porto Alegre do Piauí, a remuneração era de R\$ 1.594,01. Na sequência, estavam: Pimenteiras (R\$ 1.604,99), Juazeiro do Piauí (R\$ 1.767,09), Avelino Lopes (R\$ 1.785,12), Flores do Piauí (R\$ 1.799,06), Fronteiras (R\$ 1.821,12), Assunção do Piauí (R\$ 1.836,45) e Beneditinos (R\$ 1.844,28). Todos são municípios de pequeno porte e que não possuem PIBs que ficam inferior a média do estado (que é de R\$ 17,2 mil).

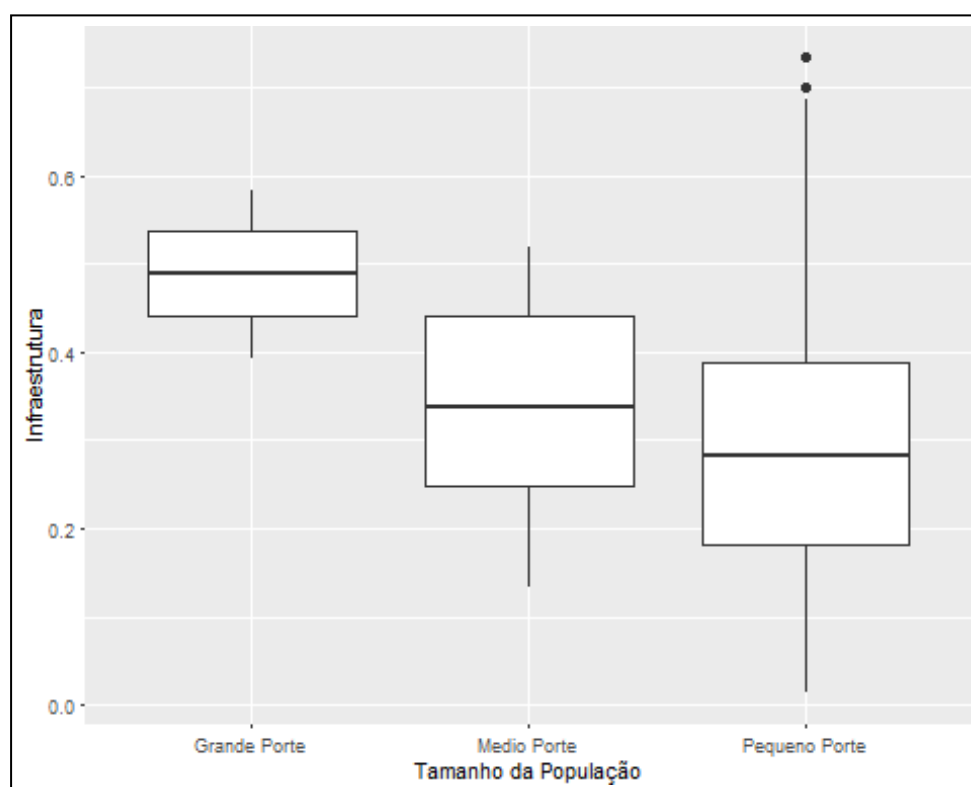
Passando agora para a análise da situação da infraestrutura das escolas da rede pública municipal do Piauí, podemos observar que as escolas cumprem, em média, de apenas 31% dos indicadores do Índice de Infraestrutura Escolar (IEE), composto por: biblioteca ou sala de leitura, laboratório de informática, quadra de esporte, refeitório, sala de professores, sala de atendimento especial, banheiro, banheiro para pessoas com necessidades especiais (banheiro PNE), internet e equipamentos multimídias.

Tabela 42: Análise descritiva geral da infraestrutura

ano	variável	N	média	dp	q1	mediana	q3	min	máx
2018	Índice	207	0.31	0.14	0.18	0.29	0.4	0.01	0.73

Fonte: elaborado pela autora.

Neste caso, a mediana de infraestrutura apresenta-se melhor para municípios com uma população maior. Dois municípios comportam-se como *outliers*: Francisco Macedo e Santo Inácio do Piauí que atendem mais de 70% do Índice de Infraestrutura Escolar (IEE). Francisco Macedo, por exemplo, tem um PIB per capita de R\$ 10,9 mil e de Santo Inácio do Piauí tem um PIB per capita de R\$ 9,9 mil, ambos inferiores à média do estado (R\$ 17,2 mil).

Gráfico 34: Boxplot da infraestrutura escola por tamanho da população (2008-2018)

Fonte: elaborado pela autora.

Identificamos os dez municípios que possuem escolas mais bem equipadas, com boa infraestrutura:

Tabela 43: Dez municípios com melhor infraestrutura escolar (2018)

Município	Índice
Francisco Macedo	0.7333333
Santo Inácio do Piauí	0.7000000
Água Branca	0.6857143
Buriti dos Montes	0.6222222
Lagoa do Piauí	0.6000000
São Pedro do Piauí	0.6000000
Teresina	0.5839080
Campo Grande do Piauí	0.5833333
Francinópolis	0.5750000
Santa Cruz do Piauí	0.5666667

Fonte: elaborado pela autora.

A rede municipal de Francisco do Piauí tem a melhor infraestrutura escolar,

cumprindo 73% dos quesitos do Índice de infraestrutura. Na sequência, Santo Inácio do Piauí tem escolas melhores equipadas (70%). Em seguida, Água Branca atende a 67% do índice, Buriti dos Montes (62%), Lagoa do Piauí (60%), São Pedro do Piauí (60%), Teresina (58%), Campo Grande do Piauí (58%), Francinópolis (57%) e Santa Cruz do Piauí (atende a 56% dos quesitos).

Curiosamente, dos municípios apontados acima, apenas Teresina possui um PIB per capita elevado (R\$ 24,9 mil), que representa um valor bem superior à média do estado (R\$ 17,2 mil). Todos os outros demais municípios têm, de acordo com o IBGE, PIBs inferiores a R\$ 17,2 mil, variando de R\$ 9,9 a R\$ 12 mil.

Tabela 44: Dez municípios com pior infraestrutura escolar (2018)

Município	Índice
Pavussu	0.0142857
Itainópolis	0.0615385
São Gonçalo do Gurguéia	0.0833333
Barreiras do Piauí	0.0888889
Jacobina do Piauí	0.0900000
Gilbués	0.0937500
Alagoinha do Piauí	0.1000000
Capitão Gervásio Oliveira	0.1000000
Morro Cabeça no Tempo	0.1000000
Matias Olímpio	0.1076923

Fonte: elaborado pela autora.

A tabela acima apresenta as cidades que possuem a infraestrutura escolar da rede municipal mais deficitária no Piauí, de acordo com o Índice elaborado nesta pesquisa. A situação mais precária está no pequeno município de Pavussu (1%), depois Itainópolis (6%), seguida de São Gonçalo do Gurguéia (8%), Barreiras do Piauí (8%), Jacobina do Piauí (9%), Gilbués (9%). Por fim, Alagoinha do Piauí, Capitão Gervásio de Oliveira, Morro Cabeça no Tempo e Matias Olímpio atendem somente 10% do Índice de Infraestrutura Escolar.

Após este levantamento descritivo, buscamos verificar se o gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental tem relação com a remuneração docente e a infraestrutura da rede escolar municipal. Vejamos:

Tabela 45: Efeito do gasto por aluno sobre a infraestrutura escolar

[1] -0.00475136

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	5562.50711	149.4233	37.2265040	0.0000000
Índice	71.13349	442.4436	0.1607741	0.8724296

Fonte:

elaborado pela autora.

Tabela 46: Efeito do gasto por aluno sobre a remuneração docente

[1] 0.001044141

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	5887.6693395	276.480562	21.295057	0.0000000
Remuneração	-0.0950903	0.086894	-1.094326	0.2752122

Fonte: elaborado pela autora.

As regressões não apontam correlação com significância entre o gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental e a remuneração, tampouco entre este tipo de gasto e a infraestrutura escolar das escolas municipais. O valor da correlação, para ambos os casos, ficou abaixo de 1. Sendo assim, os resultados não confirmam as hipóteses levantadas de que, quanto maior o gasto per capita por aluno do ensino fundamental, maior a remuneração docente e melhor a infraestrutura escolar. No que se refere à remuneração, já havíamos encontrada pouca variância em um patamar baixo, que explica a nãoobtenção de significância na relação esperada. No caso da infraestrutura, que a variânciagrande com outliers ajuda a explicar o resultado da regressão.

Os resultados gerais, por meio das análises de regressões, contrariam tal expectativa ao passo em que não confirmam empiricamente esta relação.

Ressaltamos, no entanto, outras observações realizadas, baseando no recorte temporal de 2018. Os municípios piauienses pagavam uma média salarial a seus professores equivalente a R\$ 3.087,34 reais mensais. Mas isso não significa dizer que não havia variação na remuneração entre os municípios. Pelo contrário, os dados indicaram uma tendência de grande variação em relação a quanto os professores ganham. Inclusive

muitos municípios não cumpriam o piso salarial profissional da classe (R\$ 2.455,35 reais), a exemplo de Paquetá, Porto Alegre do Piauí, Juazeiro do Piauí, Flores do Piauí, Fronteiras, Assunção do Piauí e Beneditinos. Todos esses municípios são localidades de pequeno porte, em que as prefeituras pagam menos de mil reais a seus professores.

Apesar disso, também há casos de prefeituras que já pagavam acima do piso nacional fixado em 2018 como, por exemplo: Queimada Nova, Monsenhor Gil, Teresina, Miguel Alves, Santa Luz, Luís Correia, Antonio Almeida, Floriano, Amarante e Parnaíba. Todos são municípios de médio ou grande porte, que pagavam a seus professores do ensino fundamental remunerações entre R\$ 4 e R\$ 6 mil reais.

Quanto à infraestrutura, uma parte significativa da rede escolar municipal do Piauí caracteriza-se como precária ou elementar, tendo em vista que atende tão somente a, uma média, de 31% dos indicadores elencados no Índice de Infraestrutura Escolar. Além disso, de um lado, verifica-se que a rede municipal de cidades pequenas tende a sofrer mais com este problema. Nesse caso, identificamos os municípios de Pavussu, Itainópolis, São Gonçalo do Gurguéia, Barreiras do Piauí, Jacobina do Piauí, Gilbués, Alagoinha do Piauí, Capitão Gervásio de Oliveira, Morro Cabeça no Tempo e Matias Olímpio do Índice de Infraestrutura Escolar. De outro, os municípios de médio ou grande porte populacional já apresentaram infraestruturas escolares mais adequadas: SantoInácio do Piauí, Água Branca, Buriti dos Montes, Lagoa do Piauí, São Pedro do Piauí, Teresina, Campo Grande do Piauí, Francinópolis e Santa Cruz do Piauí.

CONCLUSÃO

Esta tese se propôs a investigar (1) o nível de desigualdades no financiamento do ensino fundamental público entre os municípios piauienses após a implementação do Fundeb, mais especificamente entre 2008 e 2018, além de (2) identificar os fatores que explicam tais desigualdades e (3) as consequências delas sobre a remuneração dos professores e a infraestrutura escolar da rede municipal do Piauí

A discussão sobre o financiamento da política de educação no país só pode ser realizada, considerando as definições da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu a adoção de um regime colaborativo de financiamento em razão da complexidade em assegurar que todos os cidadãos tenham acesso à educação em um país amplamente desigual territorialmente. A respeito disso, vimos que, intrinsecamente, este modelo de regime pressupõe o reconhecimento da insuficiência dos recursos financeiros próprios da União, estados e municípios para a garantia da provisão dos serviços educacionais. Em face disso, as elevadas desigualdades socioeconômicas entre os entes federados associada à descentralização de competências na oferta das políticas sociais apresentam-se ainda como um dos maiores desafios do federalismo fiscal (MARTINS, 2009). No âmbito da educação, é latente a problemática da oferta de uma educação básica equitativa em todo o país.

Em relação ao financiamento da educação, desde meados da década de 90, a União tem adotado políticas que revisam e fixam critérios de repasses e alocação dos recursos públicos aos demais entes federados, estados e municípios. O objetivo de tais políticas tem se concentrado em diminuir as disparidades que existem no âmbito do financiamento que podem comprometer a cobertura, manutenção e expansão dos serviços educacionais. Nesse contexto, foram criados o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), medidas que se mostraram, ao longo dos anos, essenciais como equalizadoras das desigualdades fiscais (CASTRO, 2001).

Ao longo deste trabalho, destacamos ainda que, além do papel de equalizador, o Fundef foi considerado propulsor da municipalização do ensino, em especial do ensino fundamental, tendo em vista que alterou o padrão da distribuição das matrículas das redes estaduais e municipais. Uma justificativa para esta alteração na movimentação das matrículas diz respeito à relação estabelecida entre o repasse de recursos do Fundef e o

número de alunos matriculados. Em outras palavras, quanto mais alunos, mais recursos a rede passava a receber.

Nós vimos que, em 2007, no Brasil, 61% das matrículas do ensino fundamental pertenciam à rede municipal de ensino, enquanto a rede estadual detinha apenas 39% das matrículas. Em 2018, a rede municipal cresceu para 69% em detrimento da estadual, que reduziu para 31% de matrículas nesta etapa de ensino. Quando observamos os dados das matrículas do ensino fundamental, no âmbito regional, o Nordeste já tinha a maior rede municipal (77%), ampliando-a para 89%. Embora o maior avanço da municipalização tenha ocorrido no Nordeste, o aumento da oferta foi verificado em todas as demais regiões, em maior ou menor proporção.

Ainda assim, a ampla municipalização do ensino fundamental no Nordeste chama atenção e, neste contexto, o Piauí também se destaca, por possuir a segunda maior rede municipal da região, ficando atrás apenas do Maranhão. Em 2007, por exemplo, 78% das matrículas do ensino fundamental do Piauí já estavam concentradas na rede pública municipal, enquanto a rede estadual tinha apenas 22%. Em 2018, o crescimento foi consideravelmente maior, passando para 91% de matrículas, ou seja, o ensino fundamental no Piauí era quase todo de responsabilidade dos municípios. Houve, portanto, a ampliação significativa no número de alunos atendidos ao longo dos anos pela rede municipal em detrimento da rede estadual que, por sua vez, viu suas matrículas decrescendo progressivamente.

Além destas alterações no padrão das matrículas no Piauí, também observamos alguns problemas que, conseqüentemente, marcam a educação pública piauiense. Dentre eles, o fato de que 26,9% dos alunos da rede municipal estão com idade acima da recomendada para o ensino fundamental. A distorção idade-série é maior nos anos finais do ensino fundamental, ou seja do 6º ao 9º ano. Nesta etapa, 36,9% dos alunos se encontram nesta situação, enquanto 20,5% estão nos anos iniciais. A rede estadual apresenta uma defasagem ainda mais gritante. Enquanto no Brasil, a taxa distorção-série é de 19,6%; no Piauí, 34% dos estudantes estão com idade acima da indicada. Apesar disso, a situação local das redes estaduais melhora quando comparadas às médias da região. No Nordeste, 39,7% dos alunos dos anos finais estão com idade superior à recomendada; nos anos iniciais, a taxa é de 24%. No Piauí, são 23,7% e 35,6%, respectivamente. Outro grave problema são os elevados índices de analfabetismo que, embora tenham reduzido ao longo dos anos analisados, ainda ultrapassam os indicadores regional e nacional.

Não obstante, o ensino fundamental da rede pública piauiense tem logrado êxito quando observamos a evolução positiva em relação às chamadas taxas de transição escolar. Ou seja, à medida em que as taxas de aprovação escolar têm aumento ao longo dos anos, as taxas de evasão e reprovação têm diminuído. A rede pública do Piauí também tem se destacado no ranking dos estados nordestinos, no Ideb. De 2007 a 2019, em todos os anos iniciais do ensino fundamental, a nota alcançada no Ideb coincidiu ou ultrapassou a meta projetada por cada rede de ensino. Nos anos finais, somente em 2015, a rede pública do estado não atingiu a meta que havia sido projetada. Ainda assim, o cenário mostrou-se bastante favorável, considerado que o Ideb é atualmente uma das principais avaliações da qualidade do ensino no país.

Retomando as questões norteadoras desta pesquisa sobre as desigualdades no financiamento do ensino fundamental na perspectiva intermunicipal no Piauí, os achados do capítulo 5 nos levaram a confirmar que o Fundeb equalizou de forma significativa os gastos com alunos da rede municipal de ensino fundamental ao longo do tempo analisado. Em 2008, o grau de desigualdade correspondia a 0,12 e diminuiu para 0,09 em 2018, com uma trajetória de queda ao longo desse período. Este resultado vai ao encontro do entendimento segundo o qual o aumento do repasse dos recursos do Fundeb para municípios mais carentes economicamente resultava em mais equidade (PINTO, 2019; CALLEGARI, 2020 e HIRATA *et. al.* 2022).

Não obstante, essas desigualdades variaram no caso do Piauí e são ainda consideráveis. Os municípios piauienses gastam em média R\$ 4.912,18 por aluno ao ano. Observando tais gastos durante 2008 e 2018, também encontramos valores significativamente destoantes que nos chamaram a atenção. Foram os casos de São Francisco do Piauí, Aroeiras do Itaim, além das prefeituras de Belém do Piauí, Paquetá, Landri Sales e Ribeira do Piauí. Todos são exemplos de municípios em que há grande distância entre significativos valores dos gastos por aluno e pouca receita própria arrecadada. Já em relação aos municípios que tiveram os menores gastos, podemos citar: Altos, Corrente, Matias Olímpio, Arraial, Rio Grande do Piauí, dentre outros.

Este processo não linear com inconstâncias evidencia que outros fatores fiscais, podem promover desigualdades. No que se refere às causas, os testes realizados na tese nos permitem confirmar as hipóteses de que, quanto maior a receita própria dos municípios, as transferências do Fundo de Participação dos Municípios, bem como os recursos da cota-parte do ICMS, maior o gasto *per capita* dos municípios com os alunos do ensino fundamental. Ou seja, esses fatores, de fato, influenciam o valor gasto por aluno

e, conseqüentemente, influenciam o quadro de desigualdade intermunicipal no que se refere ao financiamento da educação entre os municípios piauienses.

Constatamos que o aumento do repasse dos recursos do Fundeb aos municípios implicam em maior equalização dos gastos per capita por aluno. Ou seja, após a adoção do Fundeb, enquanto política de financiamento da educação, a distribuição dos recursos do fundo passou a ser mais equitativa no âmbito intermunicipal no Piauí.

Numa perspectiva temporal e comparativa entre os diferentes tipos de receitas observados, encontramos na receita própria a maior desigualdade fiscal. No que se refere à capacidade de arrecadação tributária, ficou nítido que o porte populacional, bem como o grau de desenvolvimento econômico determinam tal capacidade. Ao final de 2018, a desigualdade intermunicipal da receita própria estava maior do que em 2008.

Estas observações reforçam o entendimento da literatura segundo o qual as desigualdades fiscais ficam ainda mais evidentes diante da diferença do poder de arrecadação de receita própria que os municípios possuem entres. Tal diferença só pode ser minimizada por meio dos repasses de recursos financeiros entre os entes federados, ou seja, das transferências intergovenamentais (MACHADO, 2013).

Sendo assim, em virtude da insuficiência dos recursos advindos da receita própria municipal para o financiamento da política de educação, foi possível confirmar que, depois do Fundeb, a principal fonte de receita vem dos recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Quanto mais pobre o município, maior é sua cota-parte FPM. Outra fonte importante advém do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Neste caso, as análises comprovaram que, quanto menor o município em termos populacionais, maior foi o repasse recebido (Baixa Grande do Ribeiro, Guadalupe, Uruçuí dentre outros). Em contrapartida, se o município era de médio ou grande porte, menor foi o repasse. Por conta da característica da distribuição deste recurso, verificou-se um elevado grau de desigualdade entre os municípios do Piauí no que se refere ao ICMS. Por fim, a análise das despesas com o ensino fundamental em relação aos gastos totais com educação mostrou que os municípios do Piauí gastam geralmente menos de 38% de seus recursos com esta etapa de ensino da educação básica. Por fim, ao verificarmos as possíveis conseqüências das desigualdades para a remuneração docente e para a infraestrutura escolar da rede municipal do Piauí. Sobre o primeiro aspecto – da remuneração, os resultados mostraram que há uma grande variação entre os valores pagos pelos municípios. A média salarial girava em torno de R\$ 3.087,34 mil reais por mês em 2018, período em que o piso nacional era de R\$ 2.455,35 reais. Na

maioria dos casos observados, os municípios de médio e grande porte populacional remuneraram melhor os seus profissionais. Destacaram-se como exemplos: Teresina, Miguel Alves, Santa Luz, Floriano, Parnaíba, dentre outras. Os professores destas redes municipais ganhavam mensalmente entre R\$ 4.500 reais e R\$ 5.200 reais. Ainda assim, foi possível encontrar algumas exceções, ou seja, municípios pequenos com altos salários, a exemplo de Queimada Nova e Monsenhor Gil. Nestes dois casos, ambos pagavam mais de R\$ 5 mil reais a seus docentes do ensino fundamental, quando a maioria das pequenas prefeituras pagava menos de R\$ 2 mil reais.

No que se refere ao segundo aspecto – infraestrutura, a média observada do cumprimento dos requisitos básicos do Índice de Infraestrutura Escolar, formulado nesta pesquisa, corresponde a apenas 31%. Isso evidencia que as escolas da rede municipal de ensino estão longe de um ideal mínimo de qualidade. Ainda assim, foi observada uma significativa heterogeneidade entre os municípios. Notou-se, por exemplo, que algumas redes municipais adotaram de 56% a 68% dos indicadores avaliados: Água Branca (67%), Buriti dos Montes (62%), Lagoa do Piauí (60%), São Pedro do Piauí (60%), Teresina (58%), Campo Grande do Piauí (58%), Francinópolis (57%) e Santa Cruz do Piauí (56%). Num outro extremo, a rede escolar municipal de alguns municípios, tais como: Pavussu (1%), depois Iatinópolis (6%), seguida de São Gonçalo do Gurguéia (8%), Barreiras do Piauí (8%), Jacobina do Piauí (9%), Gilbués (9%), dentre outras, estão em situação bastante problemática.

Entretanto, as regressões não mostraram uma relação estatisticamente significativa do gasto *per capita* por aluno do ensino fundamental com a remuneração docente e a infraestrutura escolar das redes municipais. Aparentemente variáveis de outras naturezas podem ter mais poder explicativo. Afinal, estamos diante de um cenário de considerável heterogeneidade intermunicipal em relação ao pagamento dos professores e de um contexto escolar carente e discrepante de investimentos em infraestrutura, este torna-se um campo aberto para novas investigações.

Em síntese, tomando por base o contexto do ensino fundamental público municipal do Piauí, mostrou-se empiricamente, o quanto os municípios, enquanto unidades federativas subnacionais, se diferenciam entre si não apenas na tributação, mas nas despesas, ficando inevitavelmente em uma situação de dependência financeira. Entretanto, apesar disso, o Fundeb cumpriu positivamente a sua função de reparação das desigualdades fiscais no Piauí.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.
- ABRAHÃO, Jorge. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. *Educação & Sociedade*, v. 26, p. 841-858, 2005.
- ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais, in *Revista Brasileira de Administração Pública*, vol. 39, Rio de Janeiro/RJ, 2005.
- _____; FERREIRA COSTA, V. M. O longo caminho das reformas nos governos estaduais: crise, mudanças e impasses. *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/Editora Massangana, 1999.
- _____; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v. 1, p. 13-31, 2007.
- _____; SOARES, M. M. Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC. *Pesquisas*, n. 24, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- _____; FRANCISCO G. "Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão." *Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração (CONSAD). Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados*. Brasília: CONSAD, 2006.
- ABRUCIO, F.L. *Os barões da Federação*. São Paulo: Hucitec, 1998,
- ALBERNAZ, A; FERREIRA, F. H. G.; FRANCO, C. Qualidade e equidade na educação fundamental brasileira. *Texto para Discussão nº 455*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2002.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, vol. 10, n. 28, jun. 1995
- ALVES, D. R., & Silva, M. M. M. (2019). Estado unitário, o federalismo e o regionalismo. In J. M. Pureza (Coord.), *Os Estados e a Ordem internacional contemporânea: Atas do V Encontro Luso-Espanhol de Professores de Direito*

Internacional e Relações Internacionais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal, junho 2015.

ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso; CANDAU, Vera Maria. Projeto Logos II e sua atuação junto aos professores leigos do Piauí: um estudo avaliativo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 50, p. 22-28, 1984.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. *Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica*. 2013. 416 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Formulação e implementação das políticas públicas em educação e as parcerias público-privadas: impasse democrático ou mistificação política? *Educação e Sociedade*. Campinas, v.28, n. 100, 2007.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. SciELO-Editora FIOCRUZ, 2012.

_____. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. *São Paulo em perspectiva*, v. 15, p. 23-31, 2001.

_____. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

BAIÃO, A. L. *O papel das transferências intergovernamentais na equalização fiscal dos municípios brasileiros*. Dissertação (mestrado) — Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. *Cadernos de Pesquisa*, v. 41, p. 116-141, 2011.

BRASIL. SEGUNDO, PND. "*Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)*." Seplan: Brasília, 1974.

BELLO, L. *Da Serra da Ibiapaba ao Campus da Ininga (373 anos de Pedagogia no Piauí)*. Teresina, sd, vol. II (mimeo.). 2021.

BERCOVICI, G.. *Desigualdades regionais, estado e constituição*. Max Limonad, 2003.

BOADWAY, R.; TREMBLAY, J.. A theory of fiscal imbalance. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, p. 1-27, 2006.

BOVO, J. M. Gastos sociais dos municípios e desequilíbrio financeiro. *Brazilian Journal of Public Administration*, v. 35, n. 1, p. 93 a 117-93 a 117, 2001.

BUCHMANN, C.; HANNUM, E. Education and stratification in developing countries: a review of theories and research. *Rev. Sociol.*, v.27, p.77-102, 2001.

BRITO, I. S. *História da Educação no Piauí*. Teresina: EDUFPI, 1996.

CÂMARA, 1981. Conceito moderno de federação. *Inf. Legis*. Brasília, 1981.

CAMARGO, A. *Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha*. In: HOFMEISTER, Wilhelm.

CALLEGARI, Caio de Oliveira. *Equidade educacional na federação brasileira: o papel das transferências federais aos municípios*. 2020. Tese de Doutorado.

CARNEIRO, J.M. B. *Federalismo no Brasil e na Alemanha*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Séries Debates, nº 22, v. 1, abril, 2001.

CAMARGO, A. Transição de crise do poder público. In: CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (Orgs.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989.

CASTRO, J. Financiamento da educação no Brasil. *Em aberto*, v. 18, n. 74, 2001.

CAVALCANTI, C. 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.

CERQUEIRA, C. A.; SAWYER, D. R. O. T. Tipologia dos estabelecimentos escolares brasileiros. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 53-67, jan./jun. 2007.

CHANDRA, Jha. Theory of fiscal federalism: an analysis. *Munich Personal RePEc Archive*. 2012.

COSSIO, F. A. B.; CARVALHO, L. M. de. Os Efeitos Expansivos das Transferências Intergovernamentais e Transbordamentos Espaciais de Despesas Públicas: evidências para os municípios brasileiros - 1996. Rio de Janeiro: *Pesq. Plan. Econ.*, v. 31, n. 1, p.

75 – 124, abr. 2001.

COSTA, L. N. F. O lobby dos trabalhadores no processo constituinte de 1987-88: um estudo sobre a atuação do DIAP. *Estudos Históricos (Rio de Janeiro)*, v. 29, p. 767-786, 2016.

CURY, C. R. J. A Educação Básica como direito. *Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas*, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 293-303, mai./ago. 2008.

_____.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

_____. Estado e políticas de financiamento em educação. *Educação & Sociedade*, v. 28, p. 831-855, 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./ dez. 2008.

_____. A questão federativa e a educação escolar. In: Oliveira, Romualdo; Santana, Wagner (orgs.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

DAFFLON, B.; VAILLANCOURT, F.. Problems of equalisation in federal systems. *Federalism in a changing world: Learning from each other*, p. 395-411, 2003.

DAVIES, N. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Recife, v.26, n.2, p.267-285, mai./ago. 2010

DAVIES, N. Alguns desafios do financiamento da educação. *Pedagógica: Revista do programa de Pós-graduação em Educação-PPGE*, v. 16, n. 33, p. 249-265, 2014.

_____. *FUNDEB: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

DAVIES, N.. FUNDEB: a redenção da educação básica?. *Educação & Sociedade*, v. 27, p. 753-774, 2006.

DE MORAIS, Georiana Karla Oliveira et al. Relação entre gasto público em Educação e desempenho educacional: uma análise dos municípios do Nordeste. *Revista de Economia Regional, Urbana e do Trabalho*, v. 7, n. 1, p. 35-55, 2018

DE OLIVEIRA MACHADO, Denys Cristiano; BARBETTA, Pedro Alberto. Escala para medir o nível de aparelhamento das escolas. *Reuniões da ABAVE*, n. 8, p. 43-56, 2015.

DE SOUZA PONTES, Júlio Gabriel Medeiros. *Financiamento Da Infraestrutura Física Escolar: Avanços E Limites Do Plano De Ações Articuladas (PAR) NO RN (2007-2011*

DE REZENDE PINTO, José Marcelino. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. *Propuesta educativa*, n. 52, p. 24-40, 2019.

DORNELLES, L. A. C. América Latina-uma só nação. *SINERGIA-Revista do Instituto de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis*, v. 2, p. 7-10, 1988.

DUARTE, A.. J. M. et al. *Transferências Fiscais Intergovernamentais no Brasil: uma avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde*. Texto para Discussão nº 1451. Rio de Janeiro: IPEA, dez. 2009.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; FARIA, Geniana. *Recursos públicos para escolas públicas*. Belo Horizonte: Editora RHJ; Faculdade de Educação/UFMG, 2010

DUCHACEK, I. D. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1970.

EBEL, Robert; VARFALAVI, Istvan; VARGA, Sandor. Sorting Out Government Roles and Responsibilities in the Hungarian Transition. *World Bank Institute Working Paper*, n. 37156, 2000.

ENCINAS, Rafael; DUENHAS, Rogério Allon. O Fundeb e a desigualdade educacional nos Municípios do Estado do Paraná. *Educação & Sociedade*, v. 41, 2020.

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

FALETTI, T. G. Argentina: The National Dominance Path to Decentralization. In: _____. *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2010.

_____. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Revista de Sociologias*, Porto Alegre, 2006.

_____. Federalismo y descentralización educativa en la Argentina. Consecuencias (no queridas) de la descentralización del gasto en un país federal. In: CALVO, Ernesto; MEDINA, Juan M. A. (Ed.). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación*,

reforma política y gobierno dividido en la Argentina. Buenos Aires: Editora Eudeba, 2001. p. 229-255.

FARIAS, V. S. N. *As transformações na educação piauiense na era Vargas*. In: XXVII Simpósio Nacional de História. 2013.

FARENZENA, Nalu. Assistência da União na educação básica: referenciais de políticas de gestão em foco. *Políticas educativas*. Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 51-67, 2014.

FELÍCIO, Fabiana; FERNANDES, Reynaldo. O efeito da qualidade da escola sobre o desempenho escolar: uma avaliação do ensino fundamental no estado de São Paulo. IN: *Anais do XXXIII Encontro Nacional de Economia*, 2005.

FRANZESE, C.. *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.

GARCIA, P. S. Um estudo de caso analisando a infraestrutura das escolas de ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional*, Curitiba, v. 9, n. 23, p. 137-159, set./dez. 2014.

GOMES, Sandra Cristina. *Fatores explicativos das diferentes estratégias de municipalização do ensino fundamental nos governos subnacionais do Brasil (1997-2000)*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo. 2008.

GONZAGA, E. T. *Atores, interesses e desafios na formulação do FUNDEB*. 2017

GONÇALVES, Irlen Antonio. *Cultura escolar: práticas e produção dos grupos escolares em Minas Gerais (1891/1918)*. Belo Horizonte: Autêntica. 2006.

GONÇALVES, Marli Clementino. “*Eu era professora, era catequista, era enfermeira, eu era tudo!*”: a profissão docente no meio rural piauiense (1971-1989). 2015. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Federal do Piauí. 2015. 198 f.

GOUVEIA, A. B, SOUZA, A. R. Os trabalhadores docentes da educação básica em uma leitura possível das políticas educacionais. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 19, jan, 2011.

GRIN, RJ.; A., F.. Intermunicipal cooperation in metropolitan regions in brazil and mexico: Does federalism matter?. *Urban Affairs Review*, v. 55, n. 3, p. 887-922, 2019.

GUIMARÃES, J. L.; PINTO, J.M. R. A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para seu Financiamento. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. *The federalist Papers*. Cliffs Notes, 1983.

HIRATA, Guilherme; MELO, Lucas; OLIVEIRA, João Batista. O Fundeb e a questão da equidade. *Revista Brasileira de Economia*, v. 76, p. 174-196, 2022.

HOELLER, S.. *Escolarização da infância catarinense: a normatização do ensino público primário (1910-1935)*. 2009.

KLEIN, R. Como está a Educação no Brasil? O que fazer? *Ensaio: Avaliação de Políticas em Educação*, v.14, n.51,2006.

KELSEN, Hans. *Formas da organização estatal: centralização e descentralização*. *Revista de Direito Administrativo*, v. 4, p. 48-72, 1946.

LITVACK, J. I., AHMAD, J., & BIRD, R. M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Publications. 1998.

LOPES, A. P. C. Legislação e processos educativos: A constituição da escola primária no Piauí (1845 a 1889). *Educação & Formação*, v. 4, n. 10, p. 50-65, 2019.

LOUREIRO, W. N.; DO NASCIMENTO, João Batista. Autonomia na gestão de recursos: uma experiencia pioneira no País. *Retratos da Escola*, v. 3, n. 4, 2009.

LOURENÇO F et. al. *Tendências da educação brasileira*. Comp. Melhoramentos de São Paulo, 1940.

_____. Alguns aspectos da educação primária. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, out.-dez. 1940, n. 4.

LÜDKE, Menga; BOING, Luiz Alberto. Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. **Educação & Sociedade**, v. 25, p. 1159-1180, 2004.

O DIA. EDUCAÇÃO cria 16 Secretarias. O Dia. Teresina, 6/7 mai. 1973. Caderno 2, p.8.

MACHADO, D. C. O.; BARBETTA, P. A. Escala para medir o nível de aparelhamento das escolas. In: *REUNIÃO DA ABAVE*, 8., Florianópolis. Anais[...]. Brasília, DF: Associação Brasileira de Avaliação Educacional, 2015. p. 43-56.

MARTINS, P. D. 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*. Tese de Doutorado, Unb. 2009.

MARTINS, Paulo Sena. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. *EccoS–Revista Científica*, v. 10, n. 2, p. 397-418, 2008.

MEC. *Projeto Logos 1: Avaliação*. Ministério da Educação e Cultura Departamento de Ensino Supletivo. Brasília. 1975.

MENDES, F. História da Educação Piauiense. Sobral: EGUS, 2012. HILSDORF, Maria Lucia Spedo. *História da Educação Brasileira: leituras*. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

MIDDLEKAUFF, Robert. The Glorious Cause. *The American Revolution 1763–1789*, New York. 1982.

MONLEVADE, J.. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, v. 2, 2012.

MONTGOMERY, Douglas C.; PECK, Elizabeth A.; VINING, G. Geoffrey. Introduction to linear regression analysis. John Wiley & Sons. Inc. Hoboken, New Jersey, 2006.

MONTEIRO, N. A. *Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação*. Texto para Discussão, 2014.

MONTERO, A. P.; SAMUELS, David J. The political determinants of decentralization in Latin America: causes and consequences. *Decentralization and democracy in Latin America*, p. 3-32, 2004.

MOTA JUNIOR, W. P. D., ; Maués, O. C. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. *Educação & Realidade*, 2014.

MORICONI, Gabriela Miranda; MARCONI, Nelson. *Os salários dos professores públicos são atrativos no Brasil?*. 2008.

MUNDIAL, BANCO. Reformas econômicas e trabalhistas na América Latina e no Caribe. *Perspectivas Regionais do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial*, 1995.

MURILO, J.; ROMÁN,. "School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students". *School Effectiveness and School Improvement* Vol. 22, No. 1, March 2011, 29–50. 2011.

MUSGRAVE, R. A. Who should tax, where, and what. In: MCLURE, Charles (Ed.). *Tax assignment in federal countries*. Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University. 1983.

NACIONAL, Tesouro. O que você precisa saber sobre as Transferências Constitucionais. 2018.

NEGRI, Barjas. O financiamento da educação no Brasil. *Textos para discussão*, INEP n. 1, p. 12-12, 1997.

NETO, A.; SIMONASSI, O.. Bases políticas das transferências intergovernamentais no Brasil (1985-2004). *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 33, p. 704-725, 2013.

NEVES, Camila Oliveira. *A Expansão Da Escolarização Primária Pública Piauiense (1900-1946)*. Dissertação de Mestrado. UFPI, b2018.

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

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S., and CASTLES, F. G. (Ed.). *Federalism and the Welfare State: new world and European experiences*. Cambridge University Press. 2005.

OBINGER, H.; LEIBFRIED, S.; CASTLES, F. G. Federalism and the welfare state. *New world and European experiences*, p. 1980-2001, 2005.

PARO, Vitor Henrique. *Estudo comparativo de custo--aluno nos diversos graus e modalidades de ensino*. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Estado da Educação, Assessoria Técnica de Planejamento e Controle Educacional, Equipe Técnica de Análise Sócio Econômico-Demográfica, 1981.

PIERSON, P. e LEIBFRIED, S. *European Social Policy. Between Fragmentation and Integration*. Washington, Brookings Institution, 1995.

PIERSON, P. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policies, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 8, nº 4. 1995.

PINTO, J. M. R A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

_____. et al.. Um olhar sobre os indicadores de analfabetismo no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 81, n. 199, 2000.

_____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília, DF: Plano, 2000.

_____. ALVES, T.. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do Fundeb. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 36, p. 605-624, 2011.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. *Cadernos de Pesquisa*. 2014.

_____. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, v. 39, p. 846-869, 2018.

PRADO, S.. Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil. *Relatório de Pesquisa Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental*. EBAP/Fundação Konrad Adenauer, 2001.

QUEIROZ, T. Educação no Piauí (1880-1930). Imperatriz, MA: Ética, 2008.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*, organizado por OLIVEIRA, R. e SANTANA, W. Brasília, DF: UNESCO, 2010.

_____. *Reforma fiscal e equidade social*. Editora FGV, 2012.

_____. Federalismo, governo local e políticas sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: *Federalismo e políticas públicas no Brasil*. 2013. p. 151-177.

RIBEIRO, P. R. M. História da educação escolar no Brasil: notas para uma reflexão. *Paidéia*. Ribeirão Preto, n. 4, p. 15-30, 1993.

RIKER, W. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.

_____. Federalism. In: GREENSTEIN, F. and POLSBY, N. (ed.). *Handbook of Political Science*. Massachusetts, AddisonWesley Publishing Company, v.5, 1975.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, p. 9-27, jun. 2005.

SALES, L. C.; SILVA, SALES, M.. A movimentação das matrículas no Ensino Fundamental no estado do Piauí. *Educação & Realidade*, v. 38, p. 1283-1301, 2013.

SAMUELS, D. Concurrent Elections, Discordant Results. Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil. *Comparative Politics*, v.33, n.1, out. 2000, p.1-20.

SÁTYRO, N.; SOARES, S. A infraestrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005.. Brasília, DF: Ipea, 2007. (Textos para discussão, Vol. 1267).

SENA, P. *O financiamento da Educação de qualidade. Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v. 3, n. 2, p. 268-290, ago./dez. 2014.

SILVA, C. R.; HOELLER, S. C. Concepções de aprendizagem e desenvolvimento da educação do campo. PAGLIA, Edmilson Cezar, et al. *Práticas pedagógicas em educação do campo. Matinhos: UFPR Litoral*, 2009.

SILVA, V. *O ENSINO PRIMÁRIO PIAUIENSE NOS ANOS DE 1930 A 1940: o currículo como fonte de renovação da instrução pública*. Dissertação de Mestrado. UFPI. 2018.

SILVA, M. R. *Perspectivas curriculares contemporâneas*. Curitiba: Ibpx, 2011.

SOARES, Marina Gleika Felipe. *Remuneração e Carreira dos Profissionais da Educação Básica: o impacto da Lei do Piso na Rede Estadual do Piauí no período de 2008 a 2014*. 85 f. 2016. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Educação)– Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Piauí. Teresina.

SOARES NETO, Joaquim José et al. A infraestrutura das escolas públicas brasileiras de pequeno porte. 2013.

SOARES, M. M. ; MELO, B. G. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros1. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 539-562, 2016.

_____. Federação, democracia e instituições políticas. *Lua Nova: revista de cultura e política*, p. 137-163, 1998.

_____.; GARCÍA, E. M. *Lições Do Federalismo Fiscal Espanhol Para O Brasil: A Busca Por Equidade Territorial Na Oferta De Políticas Sociais*. In:

SOARES, M. M.; MACHADO, J.A. *Federalismo e políticas públicas*. ENAP: Brasília, 2018.

SOARES, Márcia M. Formas de Estado: federalismo. *Manuscrito. Belo Horizonte: UFMG/DCP*, 2013.

SOARES, Márcia M.; MELO, Bruno Guimarães de. Condicionantes políticos e técnicos das transferências voluntárias da União aos municípios brasileiros1. *Revista de Administração Pública*, v. 50, p. 539-562, 2016.

SOARES, Marina Gleika Felipe et al. A aplicação da Lei nº 11.738/2008 no estado do Piauí. *FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação*, v. 7, 2017.

SOARES, J. F. *Ideb na lei? Simon's Site*, 13 jul. 2011. Disponível em: . Acesso em: nov. 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de sociologia e política*, p. 105-121, 2005.

_____. de. Aspectos político-institucionais do federalismo (1930-1964). Relatório de Pesquisa. *Projeto: Balanços e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil*. São Paulo, IESP/Fundap, 1994.

SONOBE, Aline Kazuko; DE REZENDE PINTO, José Marcelino; RIBEIRO, Josete Maria Cangussú. Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 34, n. 2, p. 395-411, 2018.

SCHNEIDER, Gabriela; FRANTZ, Maíra Gallotti; ALVES, Thiago. Infraestrutura das escolas Públicas no Brasil: Desigualdades e Desafios para o financiamento da Educação Básica. *Revista Educação Básica em Foco*, v. 1, n. 3, 2020.

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

TREISMAN, D. *The architecture of government: rethinking political decentralization*. Forthcoming Nova York: Cambridge University Press, out. 2006.

VARSAÑO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *B*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, 1996.

VASCONCELOS, Joyciane Coelho et al. Infraestrutura escolar e investimentos públicos em Educação no Brasil: a importância para o desempenho educacional. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, v. 29, p. 874-898, 2020.

WATTS, R. autonomy or dependence: intergovernmental financial relations in eleven countries. Working Paper. Montreal, McGill Queen's University, 2006.

WATTS, R. Comparing federal systems. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

APÊNDICE 1 - LISTA DOS MUNICÍPIOS PIAUIENSES

Município	População	Município	População
Acauã	6749	Lagoa Alegre	8008
Agricolândia	5098	Lagoa do Barro do Piauí	4523
Água Branca	16451	Lagoa de São Francisco	6422
Alagoinha do Piauí	7341	Lagoa do Piauí	3863
Alegrete do Piauí	5153	Lagoa do Sítio	4850
Alto Longá	13646	Landri Sales	5281
Altos	38822	Luís Correia	28406
Alvorada do Gurguéia	5050	Luzilândia	24721
Amarante	17135	Madeiro	7816
Angical do Piauí	6672	Manoel Emídio	5213
Anísio de Abreu	9098	Marcolândia	7812
Antônio Almeida	3039	Marcos Parente	4456
Aroazes	5779	Massapê do Piauí	6220
Aroeiras do Itaim	2440	Matias Olímpio	10473
Arraial	4688	Miguel Alves	32289
Assunção do Piauí	7503	Miguel Leão	1253
Avelino Lopes	11067	Milton Brandão	6769
Baixa Grande do Ribeiro	10516	Monsenhor Gil	10333
Barra D'alcântara	3852	Monsenhor Hipólito	7391
Barras	44850	Monte Alegre do Piauí	10345
Barreiras do Piauí	3234	Morro Cabeça no Tempo	4068
Barro Duro	6607	Morro do Chapéu do Piauí	6499
Batalha	25774	Murici Dos Portelas	8464
Bela Vista do Piauí	3778	Nazaré do Piauí	7321
Belém do Piauí	3284	Nazária	8068
Benedictinos	9911	Nossa Senhora de Nazaré	4556
Bertolândia	5319	Nossa Senhora Dos Remédios	8206
Betânia do Piauí	6015	Novo Oriente do Piauí	6498
Boa Hora	6296	Novo Santo Antônio	3260
Bocaina	4369	Oeiras	35640
Bom Jesus	22629	Olho D'água do Piauí	2626
Bom Princípio do Piauí	5304	Padre Marcos	6657
Bonfim do Piauí	5393	Paes Landim	4059
Boqueirão do Piauí	6193	Pajeú do Piauí	3363
Brasileira	7966	Palmeira do Piauí	4993
Brejo do Piauí	3850	Palmeirais	13745
Buriti Dos Lopes	19074	Paquetá	4147

Buriti Dos Montes	7974	Parnaguá	10276
Cabeceiras do Piauí	9928	Parnaíba	145705
Cajazeiras do Piauí	3343	Passagem Franca do Piauí	4546
Cajueiro da Praia	7163	Patos do Piauí	6105
Caldeirão Grande do Piauí	5671	Pau D'arco do Piauí	3757
Campinas do Piauí	5408	Paulistana	19785
Campo Alegre do Fidalgo	4693	Pavussu	3663
Campo Grande do Piauí	5592	Pedro ii	37496
Campo Largo do Piauí	6803	Pedro Laurentino	2407
Campo Maior	45177	Nova Santa Rita	4187
Canavieira	3921	Picos	73414
Canto do Buriti	20020	Pimenteiras	11733
Capitão de Campos	10953	Pio ix	17671
Capitão Gervásio Oliveira	3878	Piracuruca	27553
Caracol	10212	Piripiri	61834
Caraúbas do Piauí	5525	Porto	11897
Caridade do Piauí	4826	Porto Alegre do Piauí	2559
Castelo do Piauí	18336	Prata do Piauí	3085
Caxingó	5039	Queimada Nova	8553
Cocal	26036	Redenção do Gurguéia	8400
Cocal de Telha	4525	Regeneração	17556
Cocal Dos Alves	5572	Riacho Frio	4241
Coivaras	3811	Ribeira do Piauí	4263
Colônia do Gurguéia	6036	Ribeiro Gonçalves	6845
Colônia do Piauí	7433	Rio Grande do Piauí	6273
Conceição do Canindé	4475	Santa Cruz do Piauí	6027
Coronel José Dias	4541	Santa Cruz Dos Milagres	3794
Corrente	25407	Santa Filomena	6096
Cristalândia do Piauí	7831	Santa Luz	5513
Cristino Castro	9981	Santana do Piauí	4917
Curimatá	10761	Santa Rosa do Piauí	5149
Currais	4704	Santo Antônio de Lisboa	6007
Curralinhos	4183	Santo Antônio Dos Milagres	2059
Curral Novo do Piauí	4869	Santo Inácio do Piauí	3648
Demerval Lobão	13278	São Braz do Piauí	4313
Dirceu Arcoverde	6675	São Félix do Piauí	3069
Dom Expedito Lopes	6569	São Francisco de Assis do Piauí	5567
Domingos Mourão	4264	São Francisco do Piauí	6298
Dom Inocêncio	9245	São Gonçalo do Gurguéia	2825
Elesbão Veloso	14512	São Gonçalo do Piauí	4754

Eliseu Martins	4665	São João da Canabrava	4445
Esperantina	37767	São João da Fronteira	5608
Fartura do Piauí	5074	São João da Serra	6157
Flores do Piauí	4366	São João da Varjota	4651
Floresta do Piauí	2482	São João do Arraial	7336
Floriano	57690	São João do Piauí	19548
Francinópolis	5235	São José do Divino	5148
Francisco Ayres	4477	São José do Peixe	3700
Francisco Macedo	2879	São José do Piauí	6591
Francisco Santos	8592	São Julião	5675
Fronteiras	11117	São Lourenço do Piauí	4427
Geminiano	5475	São Luis do Piauí	2561
Gilbués	10402	São Miguel da Baixa Grande	2110
Guadalupe	10268	São Miguel do Fidalgo	2976
Guaribas	4401	São Miguel do Tapuio	18134
Hugo Napoleão	3771	São Pedro do Piauí	13639
Ilha Grande	8914	São Raimundo Nonato	32327
Inhuma	14845	Sebastião Barros	3560
Ipiranga do Piauí	9327	Sebastião Leal	4116
Isaías Coelho	8221	Sigefredo Pacheco	9619
Itainópolis	11109	Simões	14180
Itaueira	10678	Simplício Mendes	12077
Jacobina do Piauí	5722	Socorro do Piauí	4522
Jaicós	18035	Sussuapara	6229
Jardim do Mulato	4309	Tamboril do Piauí	2753
Jatobá do Piauí	4656	Tanque do Piauí	2620
Jerumenha	4390	Teresina	814230
João Costa	2960	União	42654
Joaquim Pires	13817	Uruçuí	20149
Joca Marques	5100	Valença do Piauí	20326
José de Freitas	37085	Várzea Branca	4913
Juazeiro do Piauí	4757	Várzea Grande	4336
Júlio Borges	5373	Vera Mendes	2986
Jurema	4517	Vila Nova do Piauí	3076
Lagoinha do Piauí	2656	Wall Ferraz	4280

Fonte, IBGE.