

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
REGIONAL – MESTRADO E DOUTORADO
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Nelton Carlos Conte

**FUNDEF e FUNDEB: EFEITOS REDISTRIBUTIVOS E IMPACTO NAS
FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**

Santa Cruz do Sul

2017

Nelton Carlos Conte

**FUNDEF e FUNDEB: EFEITOS REDISTRIBUTIVOS E IMPACTO NAS FINANÇAS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional, Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Cezar Arend

Santa Cruz do Sul

2017

C761f Conte, Nelton Carlos

FUNDEF e FUNDEB: efeitos redistributivos e impacto nas
finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul / Nelton
Carlos Conte. – 2017.

241 f. : il. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade
de Santa Cruz do Sul, 2017.

Orientador: Prof. Dr. Silvio Cezar Arend.

1. Federalismo. 2. Finanças públicas. 3. Educação e estado. I.
Arend, Silvio Cezar. II. Título.

CDD: 336.2

Bibliotecária responsável Edi Focking - CRB 10/1197

Nelton Carlos Conte

**FUNDEF e FUNDEB: EFEITOS REDISTRIBUTIVOS E IMPACTO NAS FINANÇAS
DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Esta tese foi submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Doutorado; Área de Concentração em Desenvolvimento Regional; Linha de Pesquisa em Estado, Instituições e Democracia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Dr. Silvio Cezar Arend

Professor Orientador PPGDR/UNISC

Dra. Claudia Tirelli

Professora examinadora PPGDR/UNISC

Dr. João Pedro Schmidt

Professor examinador UNISC

Dr. Antônio Gonçalves de Oliveira

Professor examinador UTFPR

Dra. Karen Beltrame Becker Fritz

Professora examinadora UPF

Santa Cruz do Sul

2017

À Maria Luiza, minha amada filha, que chegou quando da elaboração desta tese, que muitas vezes pedia para o pai brincar, mas ele não conseguia te dar a atenção necessária, mas saiba que os teus chorinhos, pedindo amor, foram o combustível para concluirmos este projeto. Transformou minha vida, motivou-me para novos desafios.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de registrar minha gratidão a todos que colaboraram não só na elaboração desta tese, mas também na trajetória no doutorado.

À Valquiria, meu amor, minha esposa e companheira.

Aos meus pais Nelson e Gertrudes pelo sacrificio em prol de minha educação, grandes mestres da vida, que me ensinaram que a mesma não seria fácil, que teria que trabalhar e estudar muito. À minha irmã Ana Lurdes pela confiança e companheirismo. À minha avó Pierina exemplo de vida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Silvio Cezar Arend, que acreditou no meu projeto e aceitou os desafios de me orientar nos caminhos da pesquisa e da Pós-Graduação. Agradeço profundamente a confiança depositada.

Faço um agradecimento especial ao Professor Doutor João Pedro Schmidt, meu orientador no mestrado, que mesmo com minhas limitações me conduziu sabiamente pelos caminhos da vida acadêmica.

Aos Professores do PPGDR, pelo direcionamento das distintas disciplinas, respeitando as opções teórico-metodológicas em nossa trajetória de estudos, que nos auxiliaram na formação acadêmica e na compreensão político, social e econômica do Estado brasileiro.

À Universidade de Passo Fundo, aos colegas e amigos da Faculdade de Ciências Econômicas, Administrativas e Contábeis que, com muitas expressões de apoio e incentivo, nutriram esforços para esta caminhada.

Por fim ao povo de Fagundes Varela que, por meio do seu governo municipal, do qual sou servidor de carreira de finanças e controle, colaborou com minha manutenção em parte do tempo em que me afastei das atividades profissionais, por meio da licença capacitação.

**“Enquanto houver lugares onde seja possível a asfixia social; em
outras palavras, e de um ponto de vista mais amplo ainda,
enquanto sobre a terra houver ignorância e miséria, livros como
este não serão inúteis.”**

Prefácio do livro “Os miseráveis” de Victor Hugo

RESUMO

A presente tese traz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas distorções existentes no sistema de transferências intergovernamentais, a partir da avaliação dos fundos contábeis destinados ao financiamento do ensino fundamental (FUNDEF) e da educação básica (FUNDEB), tendo como recorte territorial o estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 a 2014. Com a Constituição Federal de 1988 e as reformas do Estado promovidas a partir da década de 1990 tem ocorrido uma nítida tendência de deslocamento do poder de gasto e dos encargos efetivos do governo federal para os governos estaduais e municipais. Este movimento não é acompanhado, porém, na mesma dimensão, pela descentralização das competências tributárias. Isto tem levado a duas importantes consequências, interconectadas: a expansão e crescente complexidade dos sistemas de transferências e um papel cada vez maior do governo central como arrecadador e repassador de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços. Considerando as desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões e municípios do Rio Grande do Sul e a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização no acesso a serviços públicos por parte da população, o objetivo desta tese foi analisar se os fundos contábeis, conforme se estruturam no FUNDEF e no FUNDEB, diante da complexidade da estrutura federativa brasileira, tem se constituído em alternativa adequada para o financiamento da educação. A fundamentação teórica teve na teoria do federalismo territorial sua principal ancoragem. Subsidiariamente, as teorias do federalismo e do federalismo fiscal ajudaram na compreensão da problemática. A pesquisa empírica foi dividida em duas partes, num primeiro estudo mensurou-se os desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas receitas tributárias próprias e transferências intergovernamentais. Buscou-se mostrar que os chamados desequilíbrios horizontais (decorrentes da distribuição de receitas na esfera municipal) são, hoje, tão ou mais importantes que os desequilíbrios verticais. Verificamos, para o período 2004 a 2014, que o desempenho da receita dos municípios, segregados por faixas de população e regiões dos Coredes RS, é determinado pelas variáveis população e PIB, promovendo uma concentração de renda nos municípios e regiões com maior população e PIB, ampliando as desigualdades regionais no Estado do Rio Grande do Sul. Na segunda parte da pesquisa empírica foram analisados, em relação aos aspectos fiscal, federativo e territorial, os efeitos distributivos vertical e horizontal da política de fundos contábeis para o financiamento da Educação (FUNDEF e FUNDEB) e os impactos que a mesma produziu nas receitas dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Os resultados mostram que os fundos contábeis de financiamento da educação são menos distributivos que as demais espécies de transferências fiscais, sendo que os municípios que apresentam ganhos de recursos com o Fundo são os mais populosos e com maior PIB, o que promove a concentração de recursos para o financiamento da educação em poucas regiões do estado do Rio Grande do Sul. Os resultados corroboram com o que a literatura vem alertando, que no caso do Brasil o Estado está mais presente onde está mais concentrada a estrutura administrativa (prefeitura, governo estadual e governo federal) e onde está presente a maior parcela da população e da produção nacional, favorecendo e contribuindo para a continuidade das desigualdades regionais ou territoriais (sociais, econômicas, etc.). As conclusões e apontamentos elencados nesse estudo procuram contribuir para o debate do novo modelo de financiamento da educação básica, uma vez que o Fundeb tem sua vigência até o ano de 2020.

Palavras-chave: federalismo fiscal, federalismo territorial, FUNDEF, FUNDEB.

ABSTRACT

This thesis makes an analysis of the fiscal imbalances occurring in the Brazilian Federative structure with emphasis on the system of intergovernmental transfers from the assessment of the resources allocated for the funding of fundamental education (FUNDEF) and basic school (FUNDEB) in the State of Rio Grande do Sul in the 2005-2015 period. Following the 1988 Federal Constitution and the reforms implemented as of the 1990's, there has been a clear trend to shift the spending and charging power from the Federal Government to the State and local governments. This action has not been followed, however, at the same extension, by the decentralization of tax powers. This has led to two important consequences, which are interconnected: the expansion and increasing complexity of the transfer systems and the increasing role of the central Government as a fund raiser and distributor rather than a direct producer of goods and services. Taking into account the social and economic inequalities existing between the regions and the municipalities of the State of Rio Grande do Sul and the need to establish a minimum standard of equalization in the access, by the population, to public services, the purpose of this study was that of analyzing whether or not the financial funds available to FUNDEF and FUNDEB (on account of the complexity of the Federal Brazilian structure) have been a suitable alternative to educational funding. The theoretical foundation is mostly based on the theory of territorial federalism, followed by the theories of federalism and fiscal federalism, which have helped understand the problem. The empirical research was divided into two parts. In the first stage of the study, the fiscal imbalances in the Brazilian Federative structure have been measured by placing emphasis on own tax revenues and intergovernmental transfers. A first study has measured the fiscal imbalances in the Brazilian federative structure, with an emphasis on its own tax revenues and intergovernmental transfers, seeking to demonstrate that the so-called horizontal imbalances (resulting from the distribution of revenue in the municipal sphere) are today as important as or more important than the vertical imbalances. It has been demonstrated that in the 2004-2014 period, the revenue performance of municipalities, broken down into population groups and Regional Development Councils of the State of Rio Grande do Sul (Coredes RS) is determined by the Population and GDP variables, which increases not only the concentration of income in the towns and regions with the largest population and highest GDP, but also the regional imbalances in the State of Rio Grande do Sul. In the second part of the empirical research, the distributive vertical and horizontal effects of the funds accounting policy for educational funding (FUNDEF and FUNDEB) have been analyzed in the fiscal, Federative and territorial aspects, along with the impacts it has produced in the revenues of the municipalities of the State of Rio Grande do Sul. The results show that the educational funding is less contributive than the other types of fiscal transfers, and the municipalities that most receive resources from the Fund are those with the largest population and GDP, thus promoting the concentration of resources intended for educational funding in few regions of the State of Rio Grande do Sul. The results corroborate the warnings being given by Literature, that is, that in Brazil, the State is more present where the administrative structure is more concentrated (City Hall, State and Federal Government) and where the largest portion of the population and national production are more present, thus favoring and helping ensure the continuity of regional or territorial inequalities (social, economic, etc.). The conclusions and notes contained in this study are intended to contribute to the debate about the new model of funding for basic education, considering that Fundeb will be valid until 2020.

Keyword: Fiscal federalism, territorial federalism, FUNDEF, FUNDEB.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 -	Tipologia das transferências intergovernamentais	67
Figura 2 -	Localização dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento no RS em 2015	113
Figura 3 -	Gráficos de dispersão receitas TRI 1 e PIB 2014 e POP 2014	118
Figura 4 -	Gráfico de dispersão receitas TRNSF 1 e PIB e POP 2014	124
Figura 5 -	Gráficos de dispersão receitas TRANSF 2 e POP e PIB 2014	127
Figura 6 -	Gráficos de dispersão receitas TRANSF 3 e POP e PIB 2014	134
Figura 7 -	Taxa de crescimento anual da população 2000-2010 – COREDEs	159
Gráfico 1 -	Receita tributária e despesas totais por esfera de governo	57
Gráfico 2 -	Distribuição das matrículas e recursos do FUNDEB nas UF no ano de 2014	147
Gráfico 3 -	Participação das receitas de transferências Federal e Estaduais na composição do Fundeb nas UF brasileiras	148
Gráfico 4 -	Participação do estado e dos municípios do Rio Grande do Sul no número de matrículas e no retorno do Fundeb no ano de 2014	150
Gráfico 5 -	Composição do financiamento ao Fundeb no ano de 2014 pelas redes municipais de ensino do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014	153
Gráfico 6 -	Desempenho por município da Região do Corede Norte no indicador de ganho e perdas com o Fundef e o Fundeb - período 2005 a 2014	164
Gráfico 7 -	Desempenho por município da Região do Corede Produção no indicador de ganho e perdas com o Fundef e o Fundeb - período 2005 a 2014	165
Gráfico 8 -	Distribuição do custo-aluno total de escolas da amostra no Brasil	172
Gráfico 9 -	Relação número de alunos na escola e custo-aluno	173
Gráfico 10 -	Comparação do valor per capita aluno da rede municipal em valores de 2014: MDE x FUNDEF x FUNDEB, por faixa de população	177
Gráfico 11 -	Comparação do valor per capita aluno da rede municipal em valores de 2014: MDE x FUNDEF x FUNDEB, por COREDES	180
Gráfico 12 -	Número de escolas do ensino fundamental na rede municipal de ensino no período de 2001 a 2014	187

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 -	Participação da receita tributária própria na receita disponível dos municípios do estado do Rio Grande do Sul – ano 2014.....	119
Mapa 2 -	Distribuição da receita tributária própria total entre os Coredes no Estado do Rio Grande do Sul – ano 2014.....	120
Mapa 3 -	Distribuição per capita das receitas com Transferências Devolutivas entre os municípios do Estado do Rio Grande do Sul – ano base 2014.	123
Mapa 4 -	Distribuição das receitas de Transferências Devolutivas entre as regiões dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul, ano base 2014..	125
Mapa 5 -	Participação das receitas com Transferências Distributivas na receita disponível dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, ano base 2014	126
Mapa 6 -	Transferências distributivas per capita entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2014	129
Mapa 7 -	Distribuição da receita de Transferência Distributiva entre os Coredes do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014	130
Mapa 8 -	Receita de transferência distributiva per capita entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul, ano de 2014	131
Mapa 9 -	Participação das transferências seletivas na receita disponível dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014	133
Mapa 10 -	Distribuição das receitas de Transferências Seletivas entre os Coredes do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014	135
Mapa 11 -	Participação das transferências intergovernamentais na receita disponível dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2014	136
Mapa 12 -	Receita per capita das transferências intergovernamentais nos Coredes do Estado do RS no ano de 2014	138
Mapa 13 -	Localização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com perdas e ganho de recursos com o Fundeb no ano de 2014	154

Mapa 14 -	Localização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com a pontuação obtida no indicador de ganho e perdas com Fundef e Fundeb no período de 2005 a 2014	155
Mapa 15 -	Localização dos Coredes RS com resultado no indicador de perdas e ganhos com o Fundef e Fundeb, período 2005-2014	157

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Estrutura do sistema Tributário Nacional – período 1946 – 1988	49
Quadro 02 - Divisão das responsabilidades por níveis de governo	51
Quadro 03 - Tipos de assimetrias nas federações	72
Quadro 04 - Taxonomia dos fundos pública desenvolvida a partir da classificação da STN	87
Quadro 05 - Comparativo Fundef x Fundeb	101
Quadro 06 - Glossário de variáveis utilizadas nas análises das receitas municipais ...	109

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Índice de concentração das transferências municipais - orçamento pelo PIB (2007)	29
Tabela 2 - Receitas tributárias e transferências no Federalismo Brasileiro, 2000 e 2010 (em R\$ de 2008 - valor por habitante)	73
Tabela 3 - Receita de Theil para Desigualdades Estaduais, 2000 e 2010	74
Tabela 4 - Vinculação de receitas para financiamento da educação nas Constituições Federais de 1934 a 1988.....	93
Tabela 5 - Valor aluno/ano e complementação da União ao FUNDEF - 1997 a 2006	97
Tabela 6 - Fatores de ponderação do FUNDEB 2007	102
Tabela 7 - Valor da complementação da União ao FUNDEB – 2007 a 2009	103
Tabela 8 - Municípios do RS por faixas de habitantes - ano base 2014.....	111
Tabela 9 - Participação em percentual das diferentes fontes de receita na receita disponível dos municípios do Estado do RS - período 2004 a 2014.....	115
Tabela 10 - Receita TRI 1 dos Municípios do Estado do RS, por faixas de habitantes, anos 2004 e 2014.....	117
Tabela 11 - Receita TRIB 1 per capita e participação por região do Corede RS, anos 2004 e 2014.....	212
Tabela 12 - Receita TRANSF 1 dos Municípios do Estado do RS, por faixa de população, anos 2004 e 2014.....	122
Tabela 13 - Receita TRANSF 1 per capita e participação por região dos Coderes RS, anos 2004 e 2014	215
Tabela 14 - Receita TRANSF 2 dos Municípios do Estado do RS, por faixa da população, anos 2004 e 2014.....	128
Tabela 15 - Receita TRANSF 2 per capita e participação por região dos Coderes RS, anos 2004 e 2014	219
Tabela 16 - Receita TRANSF 3 dos Municípios do Estado do RS, por faixas de habitantes, anos 2004 e 2014.....	132
Tabela 17 - Receita TRANSF 3 per capita e participação por região dos Coderes RS anos 2004 e 2014	223
Tabela 18 - Receita TRANSF 4 nos Municípios do Estado do RS, por faixas de	137

	habitantes, anos 2004 e 2014	
Tabela 19 -	Receita TRANSF 4 per capita e participação por região dos Coderes RS anos 2004 e 2014	225
Tabela 20 -	Distribuição dos municípios que apresentam déficit no balanço de débitos e créditos do FUNFEB segundo as grandes regiões e os grupos de habitantes do Brasil, 2008.....	142
Tabela 21 -	Financiamento do Fundef/Fundeb no Estado do Rio Grande do Sul 2004 – 2014	226
Tabela 22 -	Matrículas na rede de ensino do Estado do Rio Grande do Sul 2004 – 2014	226
Tabela 23 -	Variação do número de matrículas no ensino fundamental por faixa de população nas redes municipais de ensino do Estado do Rio Grande do Sul, período 2005 – 2014	227
Tabela 24 -	Variação do número de matrículas no ensino fundamental por região dos Coredes RS	227
Tabela 25 -	Variação do número de matrículas no ensino infantil por faixa de população nas redes municipais e estadual de ensino do RS, período 2005 - 2014	228
Tabela 26 -	Variação do número de matrículas no ensino infantil por região do Corede RS	228
Tabela 27 -	Indicador de pontuação com perdas e ganhos do Fundef e Fundeb por Região do Corede RS, período 2005 – 2014	231
Tabela 28 -	Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por porte populacional dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 – 2014	232
Tabela 29 -	Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por município no período de 2005 – 2014.....	234
Tabela 30 -	Desempenho por COREDE no indicador de ganhos e perdas com o fundef/fundeb e participação na receita própria, população e PIB no ano de 2014	161
Tabela 31 -	Análise do custo-aluno-ano em escolas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul	173
Tabela 32 -	Ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb, no período de 2005 – 2014, dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, em R\$ 1,00	181

Tabela 33 -	Perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb e impacto na aplicação dos recursos na MDE nos municípios do RS - período de 2005 – 2014	184
Tabela 34 -	Percentuais aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período 2005 – 2014	185

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AL	Estado de Alagoas
AM	Estado do Amazonas
Art.	Artigo
BA	Estado da Bahia
BV	Brecha Vertical
CE	Estado do Ceará
CF	Constituição Federal
CIDE	Contribuição para Intervenção no Domínio Econômico
COND	Transferência condicionada
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
COREDEs RS	Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul
DEV	Parcela devolutiva
DF	Distrito Federal
DIRUR	Assessoria de Métodos Quantitativos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanos e Ambientais do IPEA
EC	Emenda Constitucional
Excel	<i>Software</i> Microsoft Excel
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FES	Fundo Estadual de Saúde
FEX	Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações
FINBRA	Finanças do Brasil
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNC	Fundo nacional de cultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNS	Fundo Nacional da Saúde
FPE	Fundo de Participação dos Estados

FPEX	Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSB	Fundo Soberano do Brasil
FUNAPOL	Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GC	Governo central
GE	Governos Estaduais
GF	Governo Federal
GSN	Governos subnacionais
GT	Gasto total
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
GE	Governos Estaduais
GF	Governo Federal
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Exp	Imposto sobre a Propriedade Industrial proporcional às Exportações
IR	Imposto de renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços
ITCMD	Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doações
ITR	Imposto Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LK	Lei Kandir
MA	Estado do Maranhão
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC	Ministério da Educação
PA	Estado do Pará
PB	Estado da Paraíba
PE	Estado de Pernambuco
PI	Estado do Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PIT	Programa de Integração Tributária
PNDR	Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PR	Parcela redistributiva
RD	Receita Disponível
RGPS	Regime geral de previdência social
RN	Estado do Rio Grande do Norte
ROY	Royalties do Petróleo
RP	Receita própria
RPPS	Regime próprio de previdência social
SE	Salário Educação
SIAPC	Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis
SPSS	<i>Statistical Package for Social Science</i>
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCERS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TRANSF 1	Transferências devolutivas
TRANSF 2	Transferências redistributivas
TRANSF 3	Transferências seletivas
TRI 1	Receitas tributárias com impostos
UF	Unidade Federativa
VAB	Valor Adicionado Bruto
VAF	Valor Adicionado Fiscal
VOL	Transferência voluntária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	21
2	O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	35
2.1	Federalismo fiscal no Brasil: a distribuição de competências e o sistema tributário	42
2.2	Transferências intergovernamentais: condicionalidades e eficiência	52
2.2.1	Redução dos desequilíbrios fiscais	54
2.2.2	Auxílio na manutenção de políticas sociais de abrangência nacional	61
2.3	Tipologia das transferências fiscais, disparidades e assimetria na Federação Brasileira	63
3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: a política de fundos no Brasil	76
3.1	Fundo Público e políticas sociais	76
3.2	Taxonomia dos fundos públicos	82
3.3	Financiamento da educação básica no BRASIL	88
3.4	A política recente de fundos para financiamento da educação: Fundef e Fundeb	96
3.4.1	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF	96
3.4.2	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB	99
4	PADRÕES MUNICIPAIS E REGIONAIS DA RECEITA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	106
4.1	A construção do painel de dados das receitas municipais e regionais 2004 – 2014	107
4.2	Receita tributária dos municípios: participação na receita disponível e distribuição entre municípios e regiões do Rio Grande do Sul	115
4.3	Transferências intergovernamentais: equidade e capacidade de financiamento da educação básica	120
4.3.1	Transferências intergovernamentais devolutivas – TRANSF 1	121
4.3.2	Transferências intergovernamentais distributivas – TRANSF 2	125

4.3.3	Transferências intergovernamentais seletivas – TRANSF 3	131
4.3.4	Transferências intergovernamentais totais – TRANSF 4	136
5	OS FUNDOS CONTÁBEIS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA FUNDEF e FUNDEB E O SEU IMPACTO NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	143
5.1	Análise federativa territorial dos efeitos distributivos da política de Fundos contábeis (Fundef e Fundeb) no financiamento da educação básica no Estado do Rio Grande do Sul	148
5.2	A política de fundos contábeis (Fundef e Fundeb) para o financiamento da educação básica e as finanças dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul: balanço e impacto no período de 2005 a 2014	168
6	CONCLUSÃO	191
	REFERÊNCIAS	197
APÊNDICE A -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRI 1 período 2004 – 2014	210
APÊNDICE B -	Regressão linear múltipla variável dependente receita TRI 1 e variáveis independentes PIB e POPULAÇÃO 2014	211
APÊNDICE C -	Receita Tributária por Região com respectiva participação sobre o PIB e POPULAÇÃO	212
APÊNDICE D -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRANSF 1 período 2004 – 2014	213
APÊNDICE E -	Regressão linear múltipla - variável dependente receita TRANSF 1 2014 e variáveis indep. PIB e POPULAÇÃO 2014 .	214
APÊNDICE F -	Distribuição das receitas com transferências devolutivas entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul	215
APÊNDICE G -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRANSF 2 período 2004 – 2014	216
APÊNDICE H -	Regressão linear múltipla variável dependente receita TRANSF2 e vars. independentes PIB e POPULAÇÃO 2014.....	217
APÊNDICE I -	Distribuição das receitas de Transferências Distributivas entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul	219
APÊNDICE J -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRANSF 3 período 2004 – 2014	220

APÊNDICE L -	Regressão linear variável dependente receita TRANSF 3 e variáveis independentes POPULAÇÃO e PIB 2014	221
APÊNDICE M -	Distribuição das transferências seletivas e valor per capita entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul ..	223
APÊNDICE N -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRANSF 4 período 2004 – 2014	224
APÊNDICE O -	Distribuição das transferências intergovernamentais e valor per capita nas regiões dos Coredes no Rio Grande do Sul	225
APÊNDICE P -	Participação por ente federado na distribuição dos recursos do Fundef/Fundeb e no número de matrículas no Estado do Rio Grande do Sul 2005 – 2014	226
APÊNDICE Q -	Variação no número de matrículas do ensino fundamental no período 2005 – 2014, nas redes municipal e estadual do estado do Rio Grande do Sul, por faixa de população e região do Corede RS	227
APÊNDICE R -	Variação no número de matrículas do ensino infantil no período 2005 – 2014, nas redes municipal e estadual do estado do Rio Grande do Sul, por faixa de população e região do Corede RS	228
APÊNDICE S -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para os ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb sobre as receitas disponíveis no período de 2005 – 2014.....	229
APÊNDICE T -	Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para os ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb sobre o investimento em MDE no período de 2005 –2014	230
APÊNDICE U -	Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por região do COREDEs RS no período de 2005 – 2014	231
APÊNDICE V -	Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por porte populacional dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 – 2014	232
APÊNDICE X -	Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por município no período de 2005 – 2014	233
APÊNDICE Z -	Frequência Aplicação em MDE período 2005 a 2014	241

1 INTRODUÇÃO

Esta tese traz uma análise dos desequilíbrios fiscais na estrutura federativa brasileira, com ênfase nas distorções existentes no sistema de transferências intergovernamentais, a partir da avaliação dos fundos contábeis destinados ao financiamento do ensino fundamental (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF) e da educação básica (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB), tendo como recorte territorial o estado do Rio Grande do Sul.

A atual quadra histórica de enormes mutações geopolíticas e geoeconômicas em processo na escala mundial abre disjuntivas de longa duração para a nação brasileira. Nesse contexto, as problemáticas regionais, urbanas, rurais, ou seja, espaciais-territoriais, deveriam ser compreendidas no âmbito da problemática mais geral de nosso específico processo de desenvolvimento (BRANDÃO e SIQUEIRA, 2013).

Para Piancastelli, Boueri e Lima (2011), essas mudanças são provocadas pelo processo de globalização, que vem se aprofundando na economia mundial nos últimos anos e tem provocado mudanças na forma como os agentes econômicos se relacionam, sejam eles indivíduos, empresas ou governos.

Aos governos o debate ao respeito contempla diversas dimensões, que envolvem a sustentação do equilíbrio fiscal, a responsabilização dos governantes, a capacidade do Estado para dar respostas adequadas às demandas da população, as tendências de isolamento de certas regiões e os consequentes riscos de insatisfação dos povos que sofrem com esse processo. Em particular, os impactos da globalização afetam os regimes federativos de governo, gerando oportunidades e desafios que precisam ser devidamente considerados.

Nesse contexto, importa saber se os regimes tributários vigentes conseguem atender a esses desafios e se a base de arrecadação está se estreitando diante das exigências da globalização da economia. Como indagam Piancastelli, Boueri e Lima (2006): como se assegura a eficiência e a competitividade econômica sem erodir a arrecadação de impostos? Em que medida a repartição de responsabilidades e de competências impositivas, que definem a natureza do federalismo fiscal, consegue dar respostas satisfatórias às necessidades do mundo contemporâneo, em especial no campo social?

Importa, ainda, indagar se as recomendações clássicas sobre repartição de poderes em regimes federativos, isto é, sobre o que centralizar e o que descentralizar, encontradas em

Tiebout (1956), Musgrave (1959) e Oates (1972), continuam válidas diante de tantos desafios e que dificuldades adicionais se apresentam a esse respeito.

Assim, a descentralização fiscal assume características próprias em regimes federativos, onde a repartição de poderes tributários e de responsabilidades públicas define o modelo de federalismo fiscal adotado e, por via de consequência, a eficiência da provisão de serviços públicos e o equilíbrio entre os diferentes governos subnacionais.

Em anos recentes, o interesse da descentralização fiscal tem crescido enormemente em todo o mundo. No Brasil, a estrutura federativa brasileira, entendida como o arcabouço institucional de competências tributárias e de políticas públicas dos três níveis de governo (União, estados e municípios), tem sofrido profundas mudanças nos últimos cinquenta anos, em um processo não linear e contraditório.

Na reforma conduzida em meados da década de 1960, o equilíbrio federativo foi alcançado mediante uma combinação de quatro elementos: uma nova repartição das competências tributárias, com ampliação dos poderes de estados e municípios para instituir e arrecadar impostos; a criação de um moderno regime de transferências de recursos arrecadados pelo governo federal, estados e municípios para compensar a concentração espacial das bases tributárias, consubstanciada nos fundos de participação – o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM) - a partilha de impostos vinculados a investimentos na infraestrutura econômica; e a instituição de uma política de desenvolvimento regional comandada pelo governo federal (REZENDE, 2011).

A Constituição Federal de 1988 reforçou a autonomia tributária de estados e municípios, promovendo uma significativa descentralização fiscal, mas os eventos que a ela se sucederam trouxeram resultados negativos sob esta perspectiva. A partir de meado dos anos 1990 e nos anos 2000, sob o imperativo de um ajuste fiscal mais forte, o governo central passou a reconcentrar receitas tributárias e impor limites para os gastos subnacionais, gerando distorções e tensões entre, União, estados e municípios. Ao mesmo tempo, ampliaram-se o rol e a magnitude das transferências intergovernamentais que teoricamente servem para corrigir ou minimizar os desequilíbrios verticais (entre níveis de governo) e horizontais (entre diferentes unidades de um mesmo nível de governo). (ALENCAR e GOBETTI, 2008).

No período de 1994 a 2011, foram aprovadas 70 emendas à atual Constituição brasileira. Dessas, 28 disseram respeito a matérias de interesse federado. O mais significativo, contudo, é que as matérias federativas aprovadas, sejam emendas constitucionais ou legislação ordinária, caracterizam-se pela imposição de perdas aos governos subnacionais.

(ARRETCHE, 2012). Estas afetaram suas receitas bem como sua autonomia decisória¹ para coletar seus próprios impostos, executar as próprias políticas e alocar livremente os próprios recursos orçamentários. Em seu conjunto, a expansão da regulação federal reverteu uma das mais reconhecidas vitórias das unidades subnacionais na Constituição de 1988, qual seja, a de que esta havia descentralizado receitas, mas não havia descentralizado atribuições para executar políticas públicas.

Nesse mesmo período, estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, em que a União passou a exercer influência na agenda e na autoridade das esferas de governo subnacionais (dimensão *self-rule*), cujo principal fator foi seu enquadramento na estratégia nacional de ajuste fiscal – privatizações, renegociações das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal. Além da legislação aprovada no parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada área de política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do governo federal.

A distribuição final dos recursos num sistema federativo decorre de dois determinantes de naturezas distintas. Por um lado, depende da distribuição das bases tributárias entre jurisdições na federação, a qual decorre, dados os impostos vigentes, da distribuição do potencial produtivo e da renda entre elas. Definido, portanto, um dado conjunto de impostos, existirá uma arrecadação potencial global, que estará inequivocamente distribuída entre as jurisdições locais.

A distribuição, segundo determinante, depende de uma dada escolha política da federação quanto à parcela desta receita total, arrecadada nos três níveis de governo, que será utilizada de forma distributiva, ou seja, recursos que não permanecerão sob o controle e dispêndio das jurisdições que foram gerados/arrecadados, mas sim transferidos para jurisdições que não teriam capacidade econômica para obtê-lo.

Na medida em que existam diferenças de capacidade econômica e renda entre jurisdições a distribuição por apropriação econômica pode ser altamente desigual. Mesmo que a ação do governo central, em relação às jurisdições menores, e dos governos estaduais, em relação aos espaços locais, possa operar de forma redistributiva com seus próprios orçamentos, persiste um problema efetivo de equidade nas relações horizontais de governo.

¹ A distinção analítica entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. Como esclarece Arretche (2012) a interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making*.

Em consequência, é intrínseca a toda a federação a existência do que a literatura denomina de parcela redistributiva, ou seja, uma parcela dos recursos apropriados pela base econômica por nível de governo que é explicitamente alocada de forma a alterar a própria distribuição derivada da base econômica, em geral, com a finalidade de reduzir desigualdades. Estes sistemas enfrentam um conflito fundamental entre objetivos equalizadores patrocinados pela federação e a autonomia legislativa e orçamentária dos governos que a integram. (PRADO, 2003).

A organização federativa e a repartição de competências entre os níveis de governo têm expressão específica no setor educacional. Nesse sentido, o estudo das políticas educacionais no Brasil não pode ser adequadamente compreendido sem a discussão das instituições que historicamente regularam as relações intergovernamentais em educação básica no país. Mesmo que com uma variabilidade ampla, os fatores políticos e institucionais importam na determinação das desigualdades e no seu enfrentamento. Dentre os vários aspectos institucionais que condicionam as políticas públicas, destacam-se aqueles referentes ao desenho das relações intergovernamentais: no caso brasileiro, o desenho federativo. (COSTA, 2005).

As mudanças na política educacional brasileira têm emprestado um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os da descentralização, da democratização e da participação têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Como destaca Couto (2006), estudar as políticas educacionais a partir da metade da década de 1990 significa também estudar os processos de redistribuição das responsabilidades das esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa analisar as formas como estão sendo operacionalizadas as garantias de oportunidade de oferta para todos; significa, também, atentar para as tendências do poder público no sentido de cumprir os direitos de cidadania do homem brasileiro no que se refere à educação.

A ação do Estado no período de 1994 a 2007 foi marcada por reestruturação da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental e mais recentemente na educação básica. Nesse sentido é importante salientar que a ação do governo federal no período introduziu novos mecanismos de gestão, definiu critérios técnicos na determinação de recursos, motivados por uma racionalidade financeira, induziu a descentralização institucional e financeira das ações. A estratégia unificadora destes projetos e medidas buscou fortalecer o papel coordenador e articulador do governo federal na área da educação básica, especialmente no ensino fundamental.

Ocorreram três novidades cruciais: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, Lei Federal nº 9394/2006); a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), de iniciativa do Ministério da Educação (MEC); e mais recentemente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef.

Esses fundos se caracterizam por serem mecanismos essencialmente redistributivos (no âmbito de cada estado), centralizando parte dos recursos do governo estadual e municípios e distribuindo-os de forma proporcional ao número de matrículas em cada rede de ensino.

O financiamento de políticas públicas por meio da constituição de um fundo se realiza pela destinação de receitas específicas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos. Já a função redistributiva é entendida como o desenvolvimento de ações públicas esteadas no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para as escolas e as redes em situação relativamente desfavorecida. A Lei nº 9394/1996, de diretrizes e bases da educação, estabelece que a ação redistributiva da União e dos estados visa “corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade do ensino” (Art. 75), ou seja o mecanismo previsto pela lei resulta em um rateio invertido dos recursos.

O FUNDEF, instituído pela E.C. nº 14/96, vigorou até o exercício 2006, se constituiu em um fundo de natureza contábil, que redistribuiu recursos a uma conta vinculada de estados e municípios. O Fundo, a rigor, é de âmbito estadual, não sendo possível a transferência de recursos de um estado para outro, mas em cada estado entre o governo estadual e os municípios que o compõe, em três sentidos: são admitidas transferências de recursos do estado para os municípios, dos municípios para o estado e de um município para outro.

Em 2006, a E. C. nº 53 ampliou este mecanismo de financiamento para a educação infantil e ensino médio, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB - que têm vigência de 14 anos (a partir do ano seguinte à promulgação da Emenda Constitucional de criação do Fundo), ou seja, tem prazo de validade até 2020. Em suma, estes fundos promovem uma redistribuição de recursos dentro de cada unidade federativa (UF) a partir do critério próprio da política: a oferta de ensino.

Não existem critérios universais para avaliação dos sistemas de transferências intergovernamentais. Em geral, as avaliações estão fundamentadas sobre os princípios de

natureza normativa, como a equalização fiscal, que se expressam de maneira variável entre as diversas Federações e momentos históricos (ORAIR, LIMA e TEIXEIRA, 2013). Este estudo parte de uma premissa básica de que, em uma Federação moderna, embora haja certo grau de autonomia das sociedades locais, é essencial que a ação pública esteja orientada para assegurar um tratamento minimamente equitativo na provisão de serviços básicos aos cidadãos das distintas regiões. Este padrão mínimo de equidade é fundamental para que haja coesão social e se preserve a unidade em uma nação dividida em sociedades locais.

É razoável admitir-se, entretanto, que existem disparidades nas capacidades de provisão de serviços públicos pelos diversos Entes da Federação, ou mesmo que estas capacidades sejam insuficientes para alcançar seu desenvolvimento. Por isso, uma das prerrogativas do sistema de transferências é a de estruturar fluxos que minimizem tais disparidades. Segundo o princípio da equalização fiscal, as transferências redistributivas devem favorecer os governos que estão abaixo de um dado nível padronizado de capacidade fiscal (MENDES; MIRANDA e COSSIO, 2008). Neste contexto, uma questão relevante, do ponto de vista teórico e empírico, é avaliar em que medida o sistema de transferências vem cumprindo com sua função equalizadora.

Neste caminho, Martins (2011), destaca que a adoção de fundos contábeis (Fundef e Fundeb) para o financiamento da educação básica tem implicações técnicas e políticas. A partir de sua implementação o tema vem sendo objeto de estudos e pesquisas, que alimentam o debate no seio da comunidade educacional e também no âmbito acadêmico.

Autores como Vazquez (2011); Fernandes, Gremaud e Ulysea (2006) destacam a importância desses fundos de financiamento da educação como mecanismo redistributivo e de equidade. Vazquez (2011) destaca a importância do fundo na redução das disparidades no investimento valor aluno/ano entre as regiões Norte e Nordeste, “mais pobres” e as regiões Sul e Sudeste, “mais ricas”, proporcionadas pela complementação da União ao valor/ aluno. Por sua vez Fernandes, Gremaud e Ulysea (2006), enaltecem o fundo por ser um instrumento de redução das desigualdades do valor/aluno entre municípios ricos, pobres e governo estadual.

Porém os resultados apresentados pelos estudos ficam limitados à falta de uma análise intraestadual, ou seja, não avaliaram como os recursos migraram entre os entes federados no mesmo estado. Com relação a essa limitação, Melchior (1997), valoriza a criação dos Fundos, mas destaca que o mesmo merece reparos. O principal deles é que os recursos irão para as regiões pobres e ricas. As regiões pobres terão o sistema de complementação federal, que tenderá a beneficiar estados e municípios mais pobres, das Regiões mais pobres. Mas as

regiões mais ricas, que tenderão a não receber recursos da parcela federal, ou receberão recursos pouco significativos, também têm pessoas pobres não assistidas pelo sistema escolar do ensino fundamental. Sintetiza o autor: “indivíduos pobres existem tanto em regiões, estados e municípios pobres, quanto nas regiões, estados e municípios ricos” (MELCHIOR, 1997, p. 24 e 25).

Em caminho contrário, Carvalho (2012), Pinto (2007), Castro (2011), Oliveira (2001) minimizam o efeito complementador da União, destacando o descumprimento da EC nº 14/1996, quanto ao estabelecimento do valor mínimo por aluno segundo um padrão mínimo de qualidade do ensino. O descumprimento por parte da União ocorreu, de acordo com Carvalho (2012) e Pinto (2007), tanto no governo Fernando Henrique Cardoso como no primeiro mandato do governo Lula.

Por sua vez Bremacker (2011), Melchior (1997) e Pinto (2007) defendem que a mudança desencadeada pelo Fundef, e posteriormente pelo Fundeb, no padrão de divisão de responsabilidades entre estado e municípios, contudo, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda à melhoria da qualidade do ensino. Outra consequência do aumento da participação municipal nas matrículas da educação é que se rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e a capacidade financeira dos municípios. Assim é que, embora os municípios já possuam uma rede de matrículas na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior àquela obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema financeiro.

Outro efeito importante do Fundef, no que se refere ao pacto federativo, relaciona-se à mudança nos critérios de distribuição da receita tributária entre os municípios de um mesmo estado. E aqui duas tendências se observam: uma positiva, do ponto de vista da justiça fiscal e outra negativa. A mudança positiva refere-se ao critério de distribuição do ICMS, que é o tributo de maior arrecadação no país e principal fonte de recursos do Fundef e do Fundeb.

Nos termos da legislação, o principal critério que rege a distribuição da cota municipal do ICMS (que corresponde a 25% do total deste imposto) entre os municípios de um mesmo estado é a respectiva arrecadação (por se tratar de uma transferência devolutiva). É por isso que os municípios mais industrializados são aqueles que apresentam as maiores receitas *per capita* do país, já que a maior parte da arrecadação do ICMS advém da atividade industrial. Ora, o Fundef (e o Fundeb com maior impacto) altera esse critério no que se refere àquela parcela do tributo que compõe este fundo, já que a distribuição se dava, no caso do Fundef,

pela proporção de alunos matriculados no ensino fundamental regular da respectiva rede e, no caso do Fundeb, pela matrícula na educação básica.

Em termos concretos, essa mudança de critério significa que os municípios com maior receita de ICMS tendem a transferir recursos para aqueles de menor receita. Entendemos como positivo este efeito “Robin Hood” porque, uma vez que esse tributo tem natureza indireta e é pago, portanto, pelo consumidor final, não é justo que alguns poucos municípios mais industrializados se beneficiem de um tributo que é pago por todos, inclusive por habitantes de outros estados², que é outra polêmica que está além dos limites deste estudo.

Contudo, os fundos apresentam também um efeito “Robin Hood” às avessas e que atinge principalmente os pequenos municípios, em especial aqueles situados em regiões mais pobres, cuja receita principal vem das transferências da União propiciadas pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Na mesma direção, Melchior (1997) esclarece que os fundos de participação (FPE e FPM) na definição das faixas de distribuição entre os governos estaduais (no caso do FPE) e dos governos municipais (FPM), considera duas variáveis que são renda e população. A distribuição inicial, isto é, transferência da União para os Fundos, localizados nos estados, visa atingir os estados e municípios nas regiões mais pobres. Mas se esses estados e municípios não têm uma rede ensino significativa em número de matrículas, o recurso será deslocado para outros municípios, que podem ser inclusive ricos, mas que tenham uma rede ampla de matrículas, acentuando ainda mais o processo de desigualdades.

Por meio do índice de concentração das transferências intergovernamentais, Alencar e Gobetti (2008) identificaram que as mesmas beneficiam mais os municípios mais ricos, com maior arrecadação própria e com maior receita disponível. A tabela 1 apresenta as transferências em ordem crescente, do menor para o maior índice de concentração quando ordenados os municípios de acordo com o seu PIB *per capita*. O FPM, como vemos, encabeça a lista das transferências negativas, com um índice de -0,224, comprovando ser um índice com potencial redistributivo, que beneficia proporcionalmente mais os municípios de menor PIB *per capita*, apesar de seu critério de distribuição populacional não ter qualquer relação direta com a riqueza. Contudo, a relação de riqueza com o tamanho do município impõe, na prática, certo poder distributivo.

² A principal distorção do ICMS está fundada no seu modelo interestadual, previsto no artigo 155 da Constituição Federal (tributação parcial na origem/alíquotas diferenciadas), sistema concentrador, onde a renda vai do estado menos produtor para o estado mais produtor.

Tabela 1: índice de concentração das transferências municipais com orçamento pelo PIB (2007)

FPM	-0,224
Fundeb	-0,092
Discricionárias	-0,082
CIDE	-0,074
FNAS/FNDE/FNS (SUS)	0,024
ITR	0,058
Salário-Educação	0,173
Lk/FEX/IPI-Exp	0,293
ICMS	0,338
IPVA	0,402
Royalties	0,431

Fonte: Alencar e Gobetti (2008, 37)

O Fundeb também apresenta índice de concentração negativo, mas em menor magnitude. Na realidade, essa transferência se aproxima mais da reta de igualdade. Porém, como em muitos municípios o FPM é a principal fonte de receita e esta tem parte destinada ao Fundeb, na prática ocorre é uma redução da capacidade distributiva do primeiro, o que pode estar concentrando recursos em municípios/regiões mais ricas.

Essa concentração de recursos em municípios/regiões mais ricas pode ampliar as disparidades, indo de encontro ao que Melchior (1997) denomina de aspecto “filosófico” estabelecido no art. 3º, item III, da atual Constituição Federal, que é o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades regionais. Também pode contribuir com a teoria de Myrdal (1965), que demonstrou por estudos que a miséria atrai a miséria e a riqueza atrai riqueza. Há um ciclo de “causas cumulativas” tanto para a miséria, quanto para a riqueza. Como o desenvolvimento é um processo desigual e, conseqüentemente, gera pobreza e desigualdades, o Estado moderno tem nas transferências intergovernamentais uma ferramenta poderosa de equidade, desde que estas cumpram com sua função.

Considerando as desigualdades sociais e econômicas existentes entre as regiões e municípios do estado do Rio Grande do Sul e a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização no acesso a serviços públicos por parte da população, este estudo pretende responder ao seguinte questionamento: **os fundos contábeis, conforme se estruturam no Fundef e no Fundeb, diante da complexidade da estrutura federativa brasileira, tem se constituído em alternativa adequada para promover uma maior equidade na provisão e financiamento da educação básica nos Municípios Gaúchos?**

A necessidade desse tipo de intervenções equalizadoras revela o que muitos autores consideram como um problema central do federalismo brasileiro, as desigualdades sociais e

regionais, que resultam em diferenças fundamentais nas condições de vida e de acesso de serviços públicos nas diferentes regiões e redes de ensino, denunciando o que Prado (2003, p. 16) define como disparidades sociais, ou seja, “a possibilidade de que cidadãos iguais, em jurisdições diferentes, venham receber serviços públicos em qualidade e quantidade desiguais”. Nesse sentido, com a complexidade da questão federativa, a presente pesquisa se propõe a investigar as relações existentes entre o Fundef/Fundeb, o pacto federativo e o financiamento da educação básica.

Há razões suficientes para acreditar que os fundos de financiamento da educação (Fundef e Fundeb) não têm servido para reduzir as desigualdades horizontais entre os municípios gaúchos, produzindo distorções e desequilíbrios na distribuição de recursos.

A contribuição do estudo é analisar quais as principais características e limitações do atual sistema, verificando como os recursos do fundo estão sendo redistribuídos entre os municípios e regiões, no período de 2005 a 2014. Os municípios foram segregados em diferentes faixas populacionais e as regiões analisadas a partir do recorte territorial regional estabelecido pelo dos Coredes RS.

Esse questionamento norteador da tese oferece a elaboração de pressupostos que a implementação dos fundos contábeis de financiamento da educação, em municípios do estado do Rio Grande do Sul, principalmente nos de pequeno porte, que possuem uma base tributária frágil, trouxe perdas financeiras significativas, contribuindo para a ampliação das desigualdades socioeconômicas, pois os municípios que ganham recursos com o fundo são os que estão localizados em regiões com melhores indicadores econômicos.

Em busca da elucidação do problema e da confirmação, ou não, dos pressupostos elaborados, definiu-se como objetivo geral: analisar se os fundos contábeis, conforme se estruturam no Fundef e no Fundeb, diante da complexidade da estrutura federativa brasileira, tem se constituído em alternativa adequada para promover uma maior equidade na provisão e financiamento da educação básica nos Municípios Gaúchos.

Para alcançar o que se pretende com o objetivo geral, estabeleceram-se os seguintes objetivos específicos:

1. descrever o sistema de transferências intergovernamentais adotado na federação brasileira, apreciando com experiências internacionais;
2. traçar um quadro conceitual e histórico da política de fundos para o financiamento da educação (Fundef/Fundeb), permitindo compreender as razões da concretização dessa política após o processo de reforma do Estado durante a década de 1990, pautada na lógica financeira;

3. dimensionar o grau de desigualdade na distribuição das rendas nos municipais no estado do Rio Grande do Sul, de forma a identificar se os municípios e regiões com maior PIB e maior população são os que concentram maior parcela da receita;

4. analisar o fluxo de migração dos recursos para a formação do Fundef e do Fundeb, no período de 2005 a 2014, dos municípios, por faixa de população, e por região dos Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul).

Como justificativa para a realização deste estudo, tem-se que com a Constituição Federal de 1988, e as reformas do Estado promovidas a partir da década de 1990, tem ocorrido uma nítida tendência de deslocamento do poder de gasto e dos encargos efetivos do Governo Federal para os governos estaduais e municipais. Este movimento não é acompanhado, porém, na mesma dimensão, pela descentralização das competências tributárias. Isto tem levado a duas importantes consequências, interconectadas: a expansão e crescente complexidade dos sistemas de transferências e um papel cada vez maior do governo central como arrecadador e repassador de recursos, ao invés de produtor direto de bens e serviços. (PRADO, 2003).

Como defende Santos Filho (1999, p. 16) a questão guisa relacionada à forma de estado federado e à descentralização política-administrativa é de uma mudança significativa do tipo de relação fiscal-financeira entre os municípios, estados e a União, em que “o ordenamento territorial que nós podemos verificar nas relações financeiras, entre as instâncias de governo, está em processo de modificação”.

Nelas a questão do financiamento acaba por resultar em uma divisão do trabalho, social e urbana, que conforma as cidades e as regiões. O peso do financiamento do investimento social e urbano em particular recai cada vez mais sobre os estados e municípios. Em realidade, o financiamento e o orçamento materializam as contradições que permitem em maior ou menor grau a realização dos serviços indispensáveis à construção da cidadania, a qual deve ser compreendida não apenas pelo poder de falar coletivamente, mas também pelo acesso aos serviços básicos de educação, de saúde, de saneamento e assim por diante. A questão básica, que se forma, é a mais geral: a base da possibilidade de construção da cidadania está controlada pela restrição financeira, em virtude de políticas ortodoxas ou heterodoxas levadas a cabo nos últimos anos. (SANTOS FILHO, 1999).

No que concerne aos fundos contábeis destinados ao financiamento da educação, o efeito equalizador deste mecanismo de financiamento se dá de duas formas: 1) pela redistribuição dos recursos do fundo em proporção à oferta de matrículas, corrigindo desigualdades intra-estaduais, isto é, entre os valores disponíveis ao governo estadual e aos

municípios de cada estado para o financiamento da educação básica; 2) pela participação da União no financiamento dos fundos, a fim de garantir a aplicação de um valor mínimo nacionalmente estabelecido e, para tanto, recursos federais são destinados para complementar os fundos estaduais nos quais este valor mínimo não é alcançado por meio da vinculação de receitas estaduais e municipais, reduzindo as desigualdades interestaduais, ou seja, as diferenças nos valores transferidos por cada fundo estadual.

No caso do estado do Rio Grande do Sul, os impactos do Fundef e do Fundeb em termos distributivos devem-se a uma redistribuição interna de recursos entre municípios e o estado. Não ocorreu a entrada de recursos novos para o ensino fundamental, exceto eventuais aumentos de arrecadação no orçamento do estado ou dos municípios. Assim, a posição do Rio Grande do Sul, em seu conjunto, em relação ao Fundo é particularmente desfavorável, pois se situa entre aqueles estados para os quais a diferença entre o valor de referência estipulado pelo MEC e aquele determinado por lei significa a diferença entre o recebimento ou não de complementação por parte da União.

No caso dos municípios a base financeira se altera de acordo com o seu porte. Os pequenos municípios, com população inferior a 10.188 habitantes (faixa 1 do coeficiente do FPM), são dependentes das transferências do FPM e do ICMS. Destas transferências, dos 25% previstos pela Constituição Federal para a educação, 15% e 20% fazem parte do Fundef e Fundeb, respectivamente. As suas receitas próprias, IPTU e ISS, que não fazem parte do fundo, são pouco significativas no montante de sua receita, o que reduz sensivelmente a margem de recursos destes municípios para aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino –MDE, o que se agrava pelo fato da maioria destes municípios serem “perdedores” de recursos com o Fundo. Já nos municípios maiores as receitas próprias são maiores e, como explicado, por não estarem atreladas ao Fundo, ampliam a margem de recursos destinados a políticas educacionais, que se somam aos acréscimos de recurso recebidos do fundo (FUNDEF e FUNDEB) por apresentarem “ganhos” de recursos.

Com o propósito de analisar o impacto dos fundos contábeis Fundef/Fundeb nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, utilizou-se, como técnica de pesquisa a pesquisa bibliográfica, documental de caráter descritivo.

Por meio da pesquisa bibliográfica em livros, artigos e teses, foi descrito o sistema de transferências intergovernamentais adotado na federação brasileira, e quando possível traçou-se comparativo com experiências internacionais. Com a técnica de pesquisa documental, e uma abordagem qualitativa, foi analisado o fluxo de migração dos recursos para a formação do FUNDEF e do FUNDEB, no período de 2005 a 2014, dos municípios, e por região dos

Coredes (Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul). Já, por meio de uma abordagem quantitativa, foi dimensionado o grau de desigualdade na distribuição das rendas nos municipais no estado do Rio Grande do Sul, de forma a identificar se os municípios e regiões com maior PIB e maior população são os que concentram maior parcela da receita.

Para o desenvolvimento desta tese a mesma foi estruturada em cinco capítulos, além desta introdução. No capítulo dois da tese abordamos a questão federativa, privilegia-se uma visão da receita pública, no sentido que são analisadas a distribuição e competência, em várias dimensões ou escala definida pelo sistema tributário brasileiro e o sistema de transferência intergovernamental. A análise das várias configurações da receita pública proporciona não apenas uma visão geral sobre as desigualdades regionais e as distorções presentes na ação pública. Ela também sugere uma nova visão regional da programação orçamentária e que, conseqüentemente, pode subsidiar o planejamento nacional e regional ao ressaltar o papel das transferências redistributivas na diminuição das disparidades sociais e econômicas, intra e inter regiões e Unidades da Federação. Ao mesmo tempo, a partir de uma nova visão regional do país é possível perceber a necessidade de novos arranjos (pactos) federativos para dar conta da heterogeneidade e desigualdade socioeconômica regional.

O sistema de financiamento do ensino fundamental e da educação básica por meio de fundos contábeis é abordado no capítulo 3. Discutir a política de financiamento da educação ou o financiamento de qualquer âmbito requer a compreensão do próprio financiamento público como uma expressão da política em geral, como um espaço de disputa de interesses e de disputa, sobretudo de recursos escassos. Essa compreensão de que financiamento é espaço de disputa política e não meramente técnica, entre os entes federados é um pressuposto importante do capítulo.

O capítulo 4 dedica-se à exposição da primeira parte do estudo empírico. Analisa-se a distribuição de renda entre os municípios (segregados em faixas populacionais) e regiões (Coredes RS) no estado do Rio Grande do Sul, dimensionando o grau de desigualdade na distribuição das rendas. Para análise as receitas foram separadas em quatro grupos: a) receitas tributárias com impostos – TRI 1; b) transferências devolutivas – TRANSF 1; c) transferências redistributivas – TRANSF 2; e, d) transferências seletivas – TRANSF 3, o que permitiu verificar, por intermédio da técnica de correlação e análise de regressão o efeito das variáveis independentes PIB e População, nas variáveis dependentes (grupo de receitas), o que permitiu inferir como a vinculação de parte das receitas para formação do Fundef/Fundeb, impacta nas receitas dos municípios e regiões.

O capítulo 5 é dedicado à exposição da segunda parte do estudo empírico, apresenta-se as perdas e ganhos dos municípios com o Fundef/Fundeb, analisa-se o efeito das perdas e dos ganhos nas receitas disponíveis dos municípios, e o impacto das mesmas no gasto com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Foi elaborado um indicador de desempenho financeiro dos municípios com o Fundef/Fundeb, o qual permitiu identificar qual grupo(s) de municípios e região(ões) tiveram ganho com os fundos, assim respondendo ao objetivo principal desta tese.

Por fim, no capítulo 6 são resumidas as principais conclusões alcançadas no trabalho, que permitem comprovar que a política redistributiva promovida pelos Fundos contábeis de financiamento da educação básica nos municípios do estado do Rio Grande do Sul promoveu a concentração dos recursos em número reduzido de municípios, que são os de maior população, que possuem bases tributárias próprias significativas, e que apresentam os melhores indicadores econômicos.

2 O FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E O SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Qualquer corpo de conhecimento é orientado por uma estrutura conceitual. Parte sempre de um padrão de ideias reunidas para formar um todo consistente ou um quadro de referência que relacione o conteúdo operacional desse campo de estudo, consubstanciando-se em uma teoria. Assim, de acordo com Diniz (2012), o objetivo da teoria é explicar regularidades e gerar hipóteses passíveis de falseabilidade.

Como destaca Mendes (2004), as organizações político-constitucional dos governos podem ser classificadas em três tipos: governos unitários, federais e confederados. Um governo unitário é aquele no qual o controle das decisões governamentais está nas mãos do governo nacional. Não há governos estaduais ou municipais com poderes políticos constitucionais, mas apenas agências locais sob o comando do governo central. São exemplos desse tipo de sistema o Japão, Portugal, Espanha e Nova Zelândia³.

Os sistemas confederados são aqueles em que os estados membros são politicamente mais fortes que o governo central. É o caso, por exemplo, dos Estados Unidos no período de 1776 a 1787 (MENDES, 2004). Nesse caso o governo central é um mero coordenador de esforços. Cada membro tem suas próprias leis, mas concorda em abrir mão de parte de seu poder de legislar para ter uma legislação comum com os demais membros da confederação (um único Banco Central, uma única política de imigração, um sistema de tributação integrado etc.), visando obter vantagens decorrentes da integração sem perder soberania política.

Por sua vez, o sistema de governo federal, de acordo com Mendes (2004, p. 423) “representa um grau maior de unificação que o sistema confederado, com a preponderância do governo central sobre as demais esferas, principalmente no que diz respeito à soberania nacional”. A Constituição atribui a duas ou mais esferas de governo subnacionais (estados, províncias, municípios) algum grau de autonomia, competências legais e áreas próprias de ação.

A palavra federação vem do latim *foedus*, que significa pacto que envolve um acordo entre as partes e estabelece o compartilhamento do território, entre diferentes entes autônomos.

³ Um governo unitário não leva, necessariamente, a uma administração centralizada. Os seus escritórios e agências regionais podem dispor de um alto grau de autonomia em suas decisões. Shah (1994) *apud* Mendes (2008) cita a China como um exemplo de país de governo unitário onde há grande descentralização executiva das decisões.

Partindo de uma caracterização geral dos regimes federados, pode-se apontar que em tais regimes coexistem um governo de federação e um conjunto de governos das unidades-membros, cada um tendo responsabilidade sobre um mesmo território e pessoas, assim como autoridade de realizar ações independentemente dos outros, particularmente porque as unidades devem ter autonomia na elaboração de leis e de políticas (LEVI, 1991). É nesse sentido que se prevê a existência de uma pluralidade de centros de poder autônomo, coordenados entre si, cabendo à União uma quantidade restrita de poderes, voltada, sobremaneira, à garantia da unidade política e econômica da nação (LEVI, 1991).

Pouca uniformidade existe na literatura no que tange às características que um Estado deve ter para ser considerado uma Federação, distinguindo-o de um Estado dito unitário. Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010, p. 39), são quatro os elementos essenciais para que esta forma de organização societária tenha sucesso:

O primeiro é a compatibilização entre autonomia e interdependência dos entes, [...] Em segundo lugar, é preciso garantir os direitos federativos, por intermédio da Constituição e de sua interpretação – normalmente feita por cortes constitucionais. Devem-se também instituir arenas institucionais que garantam aos pactantes (governo federal e governos subnacionais) três coisas: sua representação política, o controle mútuo entre eles e espaços públicos para deliberação, negociação e, em muitas ocasiões, decisão sobre assuntos com impacto intergovernamental. Por fim, dado que vários dos problemas de ação coletiva não podem ser resolvidos por apenas um nível de governo, as políticas públicas têm de serem montadas com vistas em garantir a coordenação entre todos os atores territoriais. (ABRUCIO, PEDROTI e PÓ, 2010, p. 40).

Do ponto de vista jurídico-constitucional e institucional, segundo Schultze (1995), um sistema pode ser classificado como federalista quando em sua organização política existem elementos estruturais característicos nos diferentes planos governamentais, como poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, já que tais elementos e garantias devem ter sua existência protegida jurídica constitucionalmente.

No entender de Conti (2010, p. 17), o Estado Federal deve apresentar as seguintes características:

- a) existência de ao menos duas esferas de governo;
- b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e financeira;
- c) organização do Estado expressa em uma Constituição;
- d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas;
- e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional;
- f) indissolubilidade.

A análise da presença desses requisitos permite identificar com maior clareza se um Estado pode ou não integrar a categoria dos Estados Federais. Mesmo assim, tendo em vista a falta de uniformidade na doutrina, e considerando nem sempre ser simples a identificação de cada uma dessas características nos casos concretos, mantém-se a dificuldade em reconhecer um Estado como sendo Federal ou Unitário.

O Brasil, formalmente, prevê em seu texto constitucional um modelo de Estado Federal com três esferas de governo: o governo central, representado pela União, o regional, composto pelos estados-membros e Distrito Federal, e o local, com os municípios, que integram a Federação (Constituição brasileira, art. 1º) e são autônomos (Constituição brasileira, art. 18). A forma federativa constitui-se em item inalterável, sendo inadmissível sua modificação ainda que por emenda constitucional, configurando-se a clamada “cláusula pétrea” (Constituição brasileira, art. 60, § 4º, I).

Em outro aspecto, Mendes (2013) desenvolve uma base teórica, conceitual, de um “federalismo territorial” a qual deve combinar elementos de tempo e espaço. Para o autor, os dois temas centrais, federalismo e território, devem ser tratados por meio de conceitos comuns que realçam os aspectos temporais e espaciais das inter-relações federativas com as dinâmicas econômicas, sociais e políticas no território, no Brasil, tendo como objetivos o bem-estar social, a redução das desigualdades regionais e o desenvolvimento nacional. Trata-se de uma busca de referências teóricas para a especificidade do federalismo brasileiro (FREY, 2000).

As necessidades, as demandas e as escolhas econômicas, sociais e políticas da sociedade por bens e serviços públicos ou mistos (público-privados) são satisfeitas, em alguma medida, ao longo de algum tempo – curto, médio e longo prazo - por meio de diversos arranjos federativos entre união, estados e municípios, em contextos territoriais diferenciados ou desiguais. A conjunção de interesses sociais e de ações políticas federativas em escalas territoriais (local-municipal, estadual, regional e nacional), ao longo do tempo, conformaria os elementos principais dessa (nova) base teórica comum (MENDES, 2013).

O entendimento subjacente é de que a ocorrência de qualquer fenômeno social, em algum momento do tempo, pode ser observada a partir de determinada área territorial (região) de atuação (BRANDÃO, 2013). A configuração da demanda social associada àquele fenômeno, em bases territoriais ou regionais, envolve respostas políticas das diversas unidades federativas envolvidas, seja em bases horizontais - municípios ou estados, entre si - seja em bases verticais - entre os vários níveis federativos: município, estados e União. Como ressaltado por Castro (1998, p. 33), “o pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial”.

Não obstante a relação estreita entre federalismo e território (região), as teorias econômicas que dão suporte aos dois temas dão tratamentos metodológicos totalmente apartados (MENDES, 2015). Enquanto a variável tempo é peça-chave nos dois modelos teóricos, os elementos discutidos na literatura sobre a questão federativa ressentem de uma visão territorial ou regional, ao passo que na literatura sobre a questão regional falta um tratamento mais adequado dos entes federados como instâncias administrativas ou políticas de ação pública (MENDES, 2013).

Neste estudo, seguindo orientações de Mendes (2013), o federalismo é considerado como uma divisão do poder político no território e tratado no âmbito da teoria econômica do setor público, dos bens e serviços públicos, das finanças públicas (federalismo fiscal) e da demanda ou escolha social. Consideram-se os seus elementos convergentes com a questão territorial. O território é tratado como uma divisão espacial de autoridades e competências federativas e analisado sob o contexto da teoria da nova geografia econômica e economia regional, ressaltando os seus conceitos fundamentais que apresentem sintonia ou interface mais direta com a questão federativa.

O federalismo, entendido como uma forma de organização do Estado, no qual há o compartilhamento de poder entre diferentes níveis de governo, é um conceito político mais antigo e mais amplo que a ideia de federalismo fiscal. Nessa expressão, o adjetivo fiscal restringe o tipo de federalismo. O termo federalismo, desacompanhado do adjetivo, diz respeito à divisão de poderes políticos e constitucionais entre os diferentes níveis de governo, indo muito além da mera divisão de tarefas administrativas (CONTI, 2010).

O Federalismo fiscal, de acordo com Uchoa Filho (2010), é o conjunto de providências constitucionais, legais e administrativas orientadas ao financiamento dos diversos entes federados, seus órgãos, serviços e políticas públicas tendentes à satisfação das necessidades públicas das respectivas esferas de competência.

Assinala Conti (2001), que o estudo do federalismo fiscal se processa a partir da análise da maneira pela qual as esferas de governo se relacionam do ponto de vista financeiro, englobando a forma pela qual está organizado o Estado, qual é o tipo de federação adotado, qual é o grau de autonomia dos seus membros, as incumbências que lhe são atribuídas e, fundamentalmente, a forma pelo qual serão financiadas.

O principal objetivo do federalismo fiscal, segundo Netto (2009), é utilizar a soma de recursos nacionais para nivelar os serviços públicos à disposição de cada cidadão, não importa onde ele esteja fisicamente. Isto é, o federalismo tem caráter essencialmente distributivo: nivela as oportunidades das regiões menos desenvolvidas, transferindo renda das mais

desenvolvidas e dando, a todas condições isonômicas para aproveitar seus recursos naturais e humanos.

Assim, em regimes federativos, a descentralização fiscal assume características próprias, na qual a repartição de poderes tributários e de responsabilidades públicas define o modelo de federalismo fiscal adotado, e por via de consequência, a eficiência na provisão de serviços públicos e o equilíbrio entre os diferentes governos subnacionais.

A teoria econômica do federalismo fiscal tem seu marco inicial com a publicação de dois artigos de Samuelson (1954-1955) que introduziram o conceito de bem público na teoria econômica do bem-estar. Dado que o bem público consumido por um indivíduo não exclui o consumo por outro, então ninguém teria incentivo a revelar sua real demanda por esse tipo de bem. Cada indivíduo preferiria deixar que outros revelassem suas demandas e pagassem pelo bem, enquanto ele consumiria o bem sem precisar pagar (*free rider*) (MENDES, 2004).

Para lidar com esse problema, a teoria da descentralização proposta por Tiebout (1956), argumentava que a descentralização fiscal seria capaz de induzir o consumidor a revelar suas preferências pela cesta de bens públicos oferecidos por determinada comunidade. Dessa forma, se o cidadão não estiver satisfeito com a cesta de serviços e tributos, poderá mudar-se para outra localidade de sua preferência.

A mobilidade, nesse contexto, seria um instrumento pelo qual as famílias manifestam suas preferências pelos bens públicos e pelos impostos exigidos na localidade. Desse modo, as pessoas votariam com os pés, ou seja, escolheriam a localidade que melhor atendesse as suas necessidades de bens públicos e tivesse uma menor carga tributária. Segundo Mendes (2004, p. 425) “o estímulo à concorrência entre os entes federativos locais é o grande mérito da descentralização”. Assim, como ocorre no mercado, a concorrência estimularia as inovações tecnológicas e a adoção de novas e bem sucedidas ações públicas voltadas para o bem-estar social, possibilidade inexistente num sistema monopolizado descentralizador.

Acerca das preferências locais, Oates (1972) assume uma hipótese diferente daquela defendida por Tiebout (1956). Este último entende que a descentralização induz os cidadãos a revelarem suas preferências, enquanto Oates argumenta que o governo local conhece melhor as preferências de seus cidadãos. Para Oates (2008, p. 319), “mesmo se não houvesse qualquer tipo de mobilidade entre fronteiras jurisdicionais, ainda existiriam ganhos de bem-estar na descentralização fiscal decorrente da variação interjurisdicional na demanda e funções de custo para os serviços locais”.

Apesar dessas divergências conceituais, tanto Tiebout (1956) quanto Oates (1972) entendem que a descentralização é capaz de garantir maiores ganhos de bem-estar em relação

à centralização. Tais ganhos são materializados no conhecimento das preferências dos cidadãos, seja pela mobilidade ou pelo conhecimento do gestor público.

Piancastelli, Baueri e Lima (2011, p. 29), avançam neste debate, questionando: a) se tais recomendações, estabelecidas há muitas décadas, sofreram algum abalo com as profundas mudanças que a sociedade vem passando? Em especial, as exigências de maior disciplina fiscal, com a disseminação de regras fiscais, a intensificação da globalização econômica, a ampliação das demandas da população por maior transparência e prestação de contas, entre outros desafios, alteram o federalismo fiscal?

As indagações trazidas por Piancastelli, Baueri e Lima (2011), se referem às sínteses de Oates (1972), Tiebout (1956), e, principalmente, a síntese de Musgrave (1959) sobre as funções do governo na economia, dividindo-as em alocativa, distributiva e estabilizadora. A primeira corrigiria as falhas de mercado, a segunda amenizaria o fato da concentração de renda ser um resultado natural do capitalismo e a terceira suavizaria os movimentos do ciclo econômico, buscando assegurar o pleno emprego e a estabilidade de preços.

Com relação a que esfera de governo deve se responsabilizar por cada função, o postulado básico é que a descentralização dever ser a regra da função alocativa (teorema da descentralização de Oates, 1972), e que funções distributivas e estabilizadoras devem estar majoritariamente a cargo do governo central, com os governos subnacionais exercendo ações complementares.

No entender de Piancastelli, Baueri e Lima (2011), na prática, a adesão a uma rígida divisão das responsabilidades é muito complicada. Para os autores há, ganhos e perdas a serem considerados em decisões que envolvam o aprofundamento da descentralização vis-à-vis o pleno exercício de todas as funções governamentais. Afinal, os autores questionam “como tornar compatíveis as vantagens da descentralização, deixando que estados e municípios controlem parcela substancial das receitas e tomem as principais decisões de gastos, com a necessidade de manter a função estabilizadora e distributiva centralizada?”. (PIANCASTELLI, BAUERI E LIMA, 2011, p. 29).

Com relação à questão distributiva, em federações com grandes diferenças de renda entre as unidades federadas, uma substancial descentralização, principalmente das bases tributárias, implica o enfraquecimento das possibilidades do governo central promover a redução das disparidades. Mas se a maior parcela das receitas é administrada e arrecadada pelos estados, o governo federal não disporá de mecanismos para fazer a equalização. Uma possibilidade, embora mais complicada operacionalmente, é, como na Alemanha, estabelecer

transferências horizontais, ou seja, os estados mais ricos transferem recursos para aqueles que não atingem um patamar de arrecadação próximo ao da média nacional (PRADO, 2003).

Como apontam Piancastelli, Baueri e Lima (2011), mesmo em federações mais homogêneas do ponto de vista espacial, persiste o problema das desigualdades pessoais de renda, no qual a livre mobilidade de pessoas e de capitais faz com que os governos estaduais e municipais sofram forte restrição para aplicar políticas distributivas, tanto do ponto de vista das receitas quanto dos gastos, sob pena de sofrerem fortes fluxos migratórios, restando ao governo federal exercer tal função.

Com respeito à função estabilizadora, o problema é ainda mais complicado. Ao administrar parcelas menos significativas das receitas e das despesas, o governo federal ficaria com menos instrumentos para aplicar a política fiscal. O impacto de alterações nos gastos e tributos federais sobre a demanda agregada se tornaria, portanto, pouco significativo.

Gordan (1983) traz para o debate sobre a descentralização a questão relacionada às externalidades. Segundo o autor, muitas decisões tomadas nos governos locais não levam em consideração as externalidades geradas sobre os cidadãos de outras comunidades. A preocupação principal desses entes se assenta apenas na maximização do bem-estar dos seus habitantes. É preciso considerar também que alguns serviços apresentam efeitos que extrapolam geograficamente o governo local, alcançando outras regiões ou até toda nação. Por esse motivo, devem ser executados pelo governo central. É o caso, por exemplo, de políticas de segurança nacional, estabilidade monetária, relações internacionais, entre outras. As externalidades apontadas por Gordan (1983) são: exportação de tributos; externalidades positivas; comportamento *free rider*; no meu quintal não; desconsideração dos efeitos redistributivos de renda em outras jurisdições; regressividade tributária e do perfil dos gastos; desconsideração de aumentos de custos dos governos de outras jurisdições; guerra fiscal.

A partir da argumentação de Oates (1972) a favor de um sistema de federalismo fiscal, associado ao menu de externalidades sugerido por Gordan (1983), pode ser ponto de referência para uma extensa literatura normativa⁴ que procura encontrar um modelo ótimo de federalismo, que permita maximizar os benefícios da concorrência e da divisão de tarefas entre os níveis de governo e, ao mesmo tempo, minimizar as externalidades negativas. “Trata-se, portanto, de definir as competências tributárias (quem tributa o quê) e as responsabilidades na provisão de bens públicos (quem faz o quê)”. (MENDES, 2004, p. 429).

⁴ Teoria normativa é aquela que diz como se deve fazer algo, em contraposição com a teoria positiva, que estuda o que está posto, ou seja, como os fatos se dão na realidade (MENDES, 2004).

Além disso, é preciso estudar casos em que se torna necessário utilizar as transferências intergovernamentais, que funcionam tanto como instrumento para minimizar efeitos de externalidades quanto para sanar desequilíbrios financeiros decorrentes das decisões quanto à distribuição de tributos e gastos.

Uma das questões centrais em qualquer regime federativo relata como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades. Disso trata o federalismo fiscal.

De acordo com Rezende (2010), o equilíbrio entre responsabilidades e recursos em uma federação requer soluções tão mais complexas quanto maiores forem às disparidades regionais e sociais. Nesses casos, a concentração das atividades econômicas modernas em partes do território nacional gera grandes disparidades na repartição da arrecadação tributária, cuja correção depende do desenho e da operação de um eficiente regime de transferências intergovernamentais.

Dificuldades para implementar um modelo de federalismo fiscal que trate adequadamente dos aspectos mencionados têm estado presentes na história do federalismo brasileiro desde os primórdios de sua adoção. No entanto, na ausência de uma atenção maior para essa questão, a história do federalismo fiscal brasileiro se reduz a um embate entre centralização e descentralização associado às alternâncias do ciclo político.

Nesse contexto, conforme demonstraremos a seguir, cabe às transferências intergovernamentais e à partilha da arrecadação tributária o papel de preencher as brechas entre recursos e responsabilidades. Este capítulo está dividido em duas seções que compreendem: a análise histórica da distribuição de competências e o sistema tributário brasileiro, abordadas na primeira seção; e a conceituação, condicionalidade e eficiência do sistema de transferências intergovernamentais, descritas na segunda seção.

2.1 Federalismo fiscal no Brasil: a distribuição de competências e o sistema tributário

As confusões inerentes à visualização do federalismo fiscal e suas inclinações, em termos de centralização ou descentralização, apontam para uma diversidade de critérios na avaliação destes processos. Como aponta Arretche (2005, p.70) “os estudos empíricos sobre centralização-descentralização nas federações são, regra geral, pouco conclusivos e convincentes devido, em grande parte, à dificuldade em estabelecer critérios precisos de classificação.”

Na mesma linha, em uma análise crítica, Rodden (2005), ressalta que estudos empíricos recentes contestam as teorias clássicas sobre o federalismo fiscal. Para isso o autor divide a literatura sobre as causas e consequências da descentralização e do federalismo em primeira e segunda geração. A “primeira geração” de estudos concebia a descentralização como um jogo de soma zero, de transferência de autoridade do centro para os governos subnacionais partindo das premissas da economia do bem-estar-social e da teoria da escolha pública, as quais, para o autor, empregavam formas pouco precisas para medir a descentralização do gasto e o federalismo.

A primeira geração de estudos, considerada a visão dominante sobre descentralização retrata a transferência orgânica e organizacional de autonomia política, fiscal e de gestão de políticas. Essa linha de estudos utiliza uma única medida de descentralização fiscal, uma distinção binária entre estados federados e unitários ou ambos.

Contudo, as distinções entre os variados tons de descentralização e federalismo ainda não foram encaradas com seriedade (RODDEN, 2005). Questões sobre o desenho, conteúdo e forma de descentralização são tratadas superficialmente, não porque as teorias e as hipóteses relevantes sejam pouco diferenciadas, mas devido às dificuldades envolvidas na coleta de dados mais refinados.

De acordo com Miranda e Oliveira (2010), a tentativa de compreensão da trajetória percorrida pelo Brasil, sob a ótica da centralização e da descentralização fiscal, diante da dita confusão de critérios e da não especificação das dimensões de análise, dá origem à comum explicação dessa dinâmica por meio da alegação de alternância sucessiva de processos de sístoles e diástoles com ciclos interrompidos de centralização e descentralização fiscal.

As sístoles e diástoles⁵ se originam em razão da coexistência de forças, de um lado, tendentes a uma inclinação para a unidade de governo, em promoção a integração nacional e, de outro, a uma inclinação regionalista, que busca fortalecimento e autonomia das esferas subnacionais (GIAMBIAGI & ALÉM, 2008).

Ocorre que o reducionismo inerente a tal explicação culmina, inevitavelmente, na consideração da interrupção dos processos de centralização e descentralização, de acordo com a superposição dos regimes políticos, “ignorando as dimensões específicas de ruptura e continuidade” destes processos. (ARRETCHE, 2005, p. 72).

⁵ Metáfora utilizada por Golbery do Couto e Silva para descrever a federação brasileira quanto à centralização e descentralização, de modo que “no sistema fiscal diz respeito basicamente às alíquotas aplicadas à repartição obrigatória dos impostos arrecadados pelo governo federal.” (ARRETCHE, 2005, p. 79).

É dessa forma que nascem os mencionados equívocos de que estruturas fiscais centralizadas seriam próprias de regimes autoritários e, descentralizadas, de regimes democráticos. A adoção de tais entendimentos viria, portanto, a ignorar a identificação de “quais questões específicas foram objeto de disputa federativa.” (ARRETCHE, 2005, p. 72).

A compreensão do sistema tributário em suas questões específicas é o que pode colocar em evidência a sua historicidade. Conforme advertiu Oliveira (2009), a concepção do papel do sistema tributário como um instrumento manejado pelas autoridades governamentais com o propósito de viabilizar determinados objetivos é importante para elucidar a compreensão dos determinantes de suas estruturas e das forças que atuam sobre elas.

O exame da história da tributação e do federalismo no Brasil, a partir da república, mostra a relação próxima entre ambos. Com a proclamação da República, o Brasil virou uma federação, sem discussão por decreto. Diz o Decreto n. 01, de novembro de 1889: “Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa (...) Art. 2º - As Províncias do Brasil, reunidas pelo laço da Federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil” (COSTA, 2008).

O federalismo foi consolidado no Brasil com a Carta Republicana de 1891 e teve continuidade com as Constituições que se seguiram⁶. De acordo com Rezende e Afonso (2004), a decisão de adotar um regime federal no Brasil foi motivada pela manutenção da integridade do território brasileiro, ameaçada por tentativas de secessão. Desde a independência, os conflitos entre reivindicações de maior autonomia provincial e pressões a favor da centralização estiveram nas raízes de insurreições contra o poder imperial.

Tínhamos, pois, uma Federação. Mas para que exista Federação, é preciso que a União e os estados tenham fontes de receita, porque, de início, este primeiro decreto regravava: “cada um desses estados, no exercício de sua legítima soberania⁷, decretará oportunamente a sua Constituição definitiva, elegendo seus corpos deliberantes e seus governos locais”. (COSTA, 2008, p. 113).

Na constituinte que levou à Constituição de 1891, o grande tema foi a partilha de receita entre a União e os estados. O efeito econômico dos impostos em relação aos contribuintes, em relação à economia nacional, não foi um tema debatido. Tudo girou em torno da partilha dos recursos tributários. Como Explica Costa (2008), haviam duas correntes: uma queria resguardar a Federação e a outra queria dar praticamente todos os recursos aos

⁶ Anos das Constituições: 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988.

⁷ Era a doutrina da soberania que tinha existido nos Estados Unidos, que foi invocada para que os estados do Sul tentassem separar-se da Federação. Falou-se da Soberania dos Estados. Hoje à legislação e literatura falam em autonomia dos Estados.

estados, ficando a federação nas dependências dos estados. A primeira, de autoria de Júlio de Castilhos (Emenda Júlio de Castilhos) destinava certos impostos a União, reduzidos a poucos; o restante que não estivesse na competência da União era dos estados. Já o projeto sustentado por Rui Barbosa, partia de outra concepção: dava certos impostos aos estados e outros à União e ainda deixava um campo de competências concorrente aberto à União e aos estados.

Na verdade, a grande discussão girou em torno dos impostos de importação e exportação, que, ao tempo, eram a maior fonte de receita: os estados querendo também ficar com parte dos impostos de importação, uma corrente querendo abolir o imposto estadual de exportação por ser antieconômico. Os argumentos, à época, eram vários: primeiro, que o imposto de exportação – não iria render nada para alguns estados, que o açúcar estava em crise e que o Nordeste iria ficar sem fonte de receita se a baseasse na exportação. Também foi abordado que o imposto territorial não poderia ser cobrado no Nordeste do País, que no Sul poderia ser cobrado porque as terras tinham valorizado muito com a cultura do café; no Norte, não daria para cobrar. Vemos que estes problemas nasceram praticamente com a República e que são vitais, como o problema da separação das fontes de receita.

A Constituição de 1891 adotou o projeto e não a Emenda de Júlio de Castilhos, determinando que seja de competência exclusiva da União decretar impostos sobre importação de procedência estrangeira; direitos de entrada, saída e estadia de navios, taxas de selo; taxas de correio e telégrafo; e acrescentava que os impostos decretados pela União devem ser uniformes para todos os estados. E para os estados ficaram os impostos sobre exportação de mercadorias de sua própria produção, imóveis rurais e urbanos e transmissão de propriedade. No caso dos municípios a Constituição determinou que caberia aos estados organizar-se de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios. Segue-se daí que os municípios iriam ter a arrecadação que a Constituição de cada estado lhes desse.

De acordo com Veloso (2008), a constituição de 1981 incorporou as ideias de descentralização e autonomia federal, iniciando um ciclo que alterna períodos de descentralização e centralização do poder e que ainda é uma característica presente na Federação Brasileira.

Rezende e Alonso (2004) descrevem os ciclos de descentralização e centralização da Federação brasileira. O primeiro se refere à descentralização ocorrida no período de 1891 a 1930, no qual um governo federal fraco foi acompanhado por estados independentes fortes, com poder para regular e tributar comércio interno e externo, além de serem responsáveis pela provisão da maioria dos bens públicos.

Porém, no mesmo período, tendo a Constituição deixado um campo residual à União e aos estados, foram criados dois impostos que tiveram repercussão na vida econômica do País e que existem até hoje. Em 1892, foi criado o imposto de vendas mercantis (atuais ICMS e IPI) e em 1922 o imposto de renda. Fez-se uma nova Constituição em 1934. Costa (2008, p. 117) destaca que a discussão a respeito da partilha de receitas, presente nos anais da Constituinte de 1934, foi feita num nível excelente, a qual, para o autor, o nível foi “muitíssimo superior ao da última constituinte”.

De acordo com Costa (2008), esta Carta possibilitou a partilha de impostos entre estados e municípios, no caso o imposto de indústrias e profissões era lançado pelo estado e arrecadado pelo estado e pelo município em partes iguais. E era dada aos municípios, também, uma parcela dos impostos que fossem criados no campo de competência residual que foi deixado à União e aos estados.

O segundo ciclo, estabelecido por Rezende e Afonso (2004), representa a centralização ocorrida de 1930 a 1945, no qual a ditadura de Vargas concentrou poderes no governo federal para pôr em funcionamento um mercado interno mais integrado e estabelecer a base para a industrialização. A regulamentação do comércio externo e interno passou para o governo federal e criaram-se tributos nacionais. Reduziu-se a influência das oligarquias estaduais nas políticas nacionais, embora os governos estaduais mantivessem autonomia tributária.

A Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, não chegou a ser praticada e vigorou até 1946. Neste período o imposto sobre combustíveis, antes de competência dos estados, passou para competência da União por meio da Lei Constitucional nº 4, de 20.04.1940. O mesmo ocorreu com a energia elétrica, embora o imposto fosse estadual, por decreto-lei concedeu isenção do imposto de vendas e consignações de energia elétrica.

O terceiro ciclo é formado pela descentralização de 1946 a 1964, com os movimentos democráticos após o fim da Segunda Guerra Mundial. A autonomia subnacional foi considerada necessária para apoiar as grandes responsabilidades de uma democracia estável. Porém, a concentração de manufaturados no Sudeste agravou as disparidades regionais e aumentou as rivalidades políticas (REZENDE e AFONSO, 2004).

Na Constituinte de 1946, foi conservado o imposto único sobre as fontes de energia e este regime foi estendido aos minerais do país e à energia elétrica. Cabia ainda à União o imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, o imposto de transferência de fundos para o exterior, e o imposto sobre negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal. Os estados ficaram com o imposto predial e territorial, exceto a urbana, a transmissão de propriedade *causa mortis*, vendas e consignações, e exportações de

mercadorias de sua produção para o estrangeiro (limitado a 5% *ad valorem*). Os municípios ficaram com o imposto predial e territorial urbano, o imposto de licença, o imposto de indústrias e profissões, o imposto sobre diversões públicas e o imposto sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência.

Mas os municípios ainda tinham uma participação no imposto único e na arrecadação do imposto de renda. Esta participação era de 10% da arrecadação, mas a distribuição era feita em partes iguais, o que resultava em que para os municípios maiores isto representava praticamente nada. Os 10% dividiam-se pelo número de municípios e só. Ainda na vigência dessa Constituição, e já em 1961, por meio de uma emenda constitucional o imposto territorial rural passou para competência tributária dos municípios (COSTA, 2008).

O quarto ciclo é formado pelo período de concentração, 1964 a 1985, com o regime militar instaurado com o golpe de 1964. A reforma tributária de 1967 desempenhou um papel central nessa centralização, e também estabeleceu a base do atual sistema de repartição de receita. Os poderes tributários do governo central foram reforçados, possibilitando um aumento da carga tributária total para financiar a modernização da infraestrutura e acelerar o ritmo do desenvolvimento. Os estados foram privados na sua autonomia para tributar. Com efeito, ganharam o poder de aplicar um imposto sobre o valor agregado da ampla base (ICM), em substituição do imposto sobre transações existentes.

Segundo Veloso (2008), apesar da modernização da reforma de 1967, que promoveu racionalização do sistema tributário, bem como uma mais adequada atribuição de responsabilidades tributárias entre União, estados e municípios, a centralização por ela imposta provou fragilidade financeira dos níveis inferiores de governo.

O quinto ciclo refere-se à descentralização no período de 1985 – 1990, trazido com o processo de redemocratização do país. A autonomia federalista se beneficiou com a decisão de dar aos estados o privilégio de tributar petróleo, aumentando assim sua base tributária.

Além disso, um significativo aumento das receitas federais compartilhadas com estados e municípios foi benéfico para os estados menos desenvolvidos e os pequenos municípios. O poder dos governos locais foi ratificado quando os municípios ganharam o *status* de membros da federação. Segundo Giambiagi e Além (2008), na década de 1980, o federalismo fiscal brasileiro passou por um processo de descentralização de recursos fiscais e poder político que aumentou a autonomia dos estados e municípios.

De acordo com Rezende (2010), a Constituição de 1988 representou o início de uma nova etapa no federalismo brasileiro na qual as demandas dos governos subnacionais por descentralização das receitas públicas foram atendidas. Entretanto, como não houve um plano

nacional, esse processo ocorreu de forma desorganizada, com dificuldades para fazer com que a descentralização das receitas fosse acompanhada da descentralização das responsabilidades públicas. O que resultou em aumento dos desequilíbrios fiscais intergovernamentais e redução do poder de decisão do governo federal em relação aos gastos.

Porém, Costa não congrega da opinião de Rezende, apresentada no parágrafo anterior, e também encontrada em grande parte da literatura, que defendem que a Constituição de 1988 transferiu as receitas, mas, não transferiu os encargos para os municípios. Mesmo reconhecendo que a União possui encargos demais, o autor defende que esta escolha, de manter para si estas despesas, é a forma de manter o poder político, “encargos são despesas, mas são poder político”. (COSTA, 2008, p. 121).

Na mesma linha de pensamento, Martins (2007), também destaca o papel dos tributos como forma de concentração de poder. O autor afirma que apesar da análise do tributo, pelas diversas ciências sociais não ter sido realizada de forma a revelar a sua relevância, o certo é que, para efeitos do domínio e do poder, trata-se do mais importante elemento, com reflexo em cada uma delas.

Ampliando sua reflexão Martins (2007) esclarece que a manutenção da ordem social – sempre tripartida em governantes, produtores de riqueza e povo⁸ – dá suporte e nutre o poder como nutriria, no curso da história. O tributo torna-se, portanto, o mais relevante instrumento de domínio, desde o alvorecer da sociedade organizada. O quadro 1 mostra a ampliação da base tributária dos estados e municípios nas Constituições de 1967 e 1988, mas percebe-se que as principais fontes de tributação sempre estiveram com a União, que, inclusive as ampliou em meados da década de 1990 com a instituição das contribuições para o financiamento social.

⁸ Para Martins (2007), a luz dos acontecimentos, no momento em que o homem se tornou um ser social, isto é, no momento em que teve a consciência de sua racionalidade, surgiram quatro classes diferentes de pessoas, a saber: os governantes – ou aqueles que exercem o poder e que se consideravam superiores ao povo -; os produtores de riqueza, num segundo patamar inferior, antes das democracias modernas e sujeitos aos humores dos detentores do poder; o povo em geral, subordinado a governantes e produtores de riquezas, e os escravos.

Quadro 1 - Estrutura do Sistema Tributário Nacional - período de 1946 - 1988

Constituição de 1946 e Emenda Constitucional nº 5 de 1961	Emenda Constitucional nº 18 de 1965 (vigência a partir de 1967)	Constituição de 1988 (vigência a partir de março de 1989)
1. Federal	1. Federal	1. Federal
1.1 Imposto de Importação	1.1 Imposto de Importação	1.1 Imposto de Importação
1.2 Imposto de Consumo	1.2 Imposto sobre Produtos Industrializados	1.2 Imposto sobre Produtos Industrializados
1.3 Impostos Únicos	1.3 Impostos Únicos	
1.4 Imposto de Renda	1.4 Imposto de Renda	1.3 Imposto de Renda
1.5 Imposto Sobre Transferência de Fundos para o Exterior		
1.6 Imposto Sobre Negócios de Sua Economia		
1.7 Impostos Extraordinários	1.5 Impostos Extraordinários	1.4 Impostos Extraordinários
1.8 Impostos Especiais	1.6 Imposto Sobre Exportações	1.5 Imposto Sobre Exportações
	1.7 Imposto Sobre Transporte e Comunicação	
	1.8 Imposto Sobre Operações Financeiras	1.6 Imposto sobre Operações Financeiras
	1.9 Imposto Territorial Rural	1.7 Imposto Territorial Rural
		1.8 Imposto sobre o Patrimônio
2. Estadual	2. Estadual	2. Estadual
2.1 Imposto sobre Vendas e Consignações	2.1 Imposto sobre Vendas e Consignações	2.1 Imposto sobre Circulação de Mercadorias
2.2 Imposto sobre Transmissão Causa-Mortis	2.2 Imposto de Transmissão de Bens Intervivos	2.2 Imposto de Transmissão Causa-Mortis e Doação
2.3 Imposto sobre Exportação		
2.4 Imposto sobre Atos Regulados por Lei Estadual		
2.5 Impostos Especiais		
		2.3 Imposto sobre Propriedades de Veículos Automotores
		2.4 Adicional de Imposto de Renda sobre Rendas de Capital
3. Municipal	3. Municipal	3. Municipal
3.1 Imposto Territorial Rural		
3.2 Imposto de Transmissão Intervivos		3.1 Imposto de Transmissão Intervivos
3.3 Imposto Predial e Territorial Urbano	3.1 Imposto Predial e Territorial Urbano	3.2 Imposto Predial e Territorial Urbano
3.4 Imposto de Indústria e Profissões	3.2 Imposto sobre Serviços	3.3 Imposto sobre Serviços
3.5 Imposto de Licença		
3.6 Imposto sobre Diversões Públicas		
3.7 Imposto sobre Atos de Sua Economia		
		3.4 Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos

Fonte: adaptada pelo autor com base em Miranda e Oliveira (2010).

A Constituição Federal de 1988 reforçou a autonomia tributária de estados e municípios, promovendo uma significativa descentralização fiscal, mas os eventos que a ela se sucederam trouxeram resultados negativos sob esta perspectiva. Aliada ao esgotamento da capacidade de investimento na infraestrutura, o enfraquecimento e posterior abandono de uma ativa atuação do governo federal no campo da política regional, interrompeu o processo de convergência de rendas na federação e reavivou os conflitos federativos.

No período de 1994 a 2011, foram aprovadas 70 emendas à atual Constituição brasileira. Dessas, 28 dizem respeito a matérias de interesse federado. O mais significativo, contudo, é que as matérias federativas aprovadas, sejam emendas constitucionais ou

legislação ordinária, caracterizam-se pela imposição de perdas aos governos subnacionais (ARRETCHE, 2012). Estas afetaram suas receitas bem como sua autonomia decisória para coletar seus próprios impostos, executar as próprias políticas e alocar livremente os próprios recursos orçamentários. Em seu conjunto, a expansão da regulação federal reverteu uma das mais reconhecidas vitórias das unidades constituintes na Constituição de 1988, qual seja, a de que esta havia descentralizado receitas, mas não havia descentralizado atribuições para executar políticas públicas.

Nesse mesmo período, estados e municípios sofreram restrições na sua autonomia de implementação de políticas, em que a União passou a exercer influência na agenda e na autoridade das esferas de governo subnacionais (dimensão *self-rule*), cujo principal fator foi seu enquadramento na estratégia nacional de ajuste fiscal – privatizações, renegociações das dívidas, geração de superávit primário e disciplina fiscal. Além da legislação aprovada no parlamento, esse poder também é exercido no campo da legislação específica de cada área de política pública, bem como dos poderes de gasto e supervisão do governo federal.

A distinção analítica entre quem regula (*policy decision-making*) e quem executa (*policy-making*) é essencial para examinar a propalada autonomia dos governos subnacionais no Brasil. Como esclarece Arretche (2012) a interpretação de que estes são excessivamente autônomos está baseada na indistinção conceitual entre *policy-making* e *policy decision-making*. O quadro 2 reforça a teoria apresentada por Arretche (2012):

Quadro 2: Divisão das responsabilidades por níveis de governo

Funções	Política/Supervisão	Provisão/Administração
Aeroportos e Ferrovias	F	F, E
Água e saneamento básico	F	E, M
Auxílios Financeiros	F, E	F, E
Bem-estar e assistência social	F, E	F, E, M
Comércio Interestadual	F	F, E
Comércio Internacional	F	F
Defesa	F	F
Direito Econômico	F	F, E
Educação	F, E, M	F, E, M
Imigração	F	F
Indústria, comércio e agricultura	F, E	F, E
Meio ambiente	F, E	F, E
Negócios externos	F	F
Parques e Recreações	M	M
Polícia	F, E	F, E, M
Política fiscal	F, E, M	F, E, M
Política monetária, Moeda e Bancos	F	F
Previdência, pensões	F	F, E, M
Proteção contra incêndio	F, E	E, M
Recursos naturais	F	F, E
Saúde	F, E	F, E, M
Subsídios para negócios – indústria	F, E	F, E
Rodovias e vias:		
Federais	F	F
Estaduais	E	E
Inter-regionais	F	F, E
Locais	E	M

Fonte: Afonso (2006, p. 15)

Nota: F = Governo Federal; E = governos estaduais; M = municípios

Embora o debate público (e o embate político) ainda seja dominado por uma polêmica da concentração da carga tributária nas mãos da União, o quadro de relacionamento fiscal entre União, estados e municípios é absolutamente distinto daquele verificado em meados da década de 1990.

De acordo com Rezende (2010) disparidades regionais e sociais aumentam a complexidade de soluções passíveis de serem adotadas no caso brasileiro para conciliar a descentralização fiscal com o equilíbrio federativo e a eficiência da gestão pública. De um lado, a concentração espacial das bases tributárias modernas e as exigências de eficiência da tributação conduzem a uma desigual repartição das receitas tributárias, tanto no que tange à repartição do bolo tributário entre os três entes federados, quanto ao tocante à maneira como parte de cada um se divide entre eles. De outro, a ausência de um sistema de transferências orientado para correção desses desequilíbrios agrava, ao invés de corrigir, as disparidades decorrentes da concentração da atividade econômica.

Resumindo, Costa (2008) destaca que a partilha dos recursos entre os entes federativos sempre foi um grande problema para o Brasil, mesmo porque está envolvida com uma terrível desigualdade regional e com problema político da distribuição de encargos.

2.2 Transferências intergovernamentais: condicionalidades e eficiência

Os sistemas de transferências intergovernamentais são dispositivos inerentes aos regimes federativos, considerados uma das principais formas de compatibilização dos interesses antagônicos dos diferentes níveis de governo, onde os governos subnacionais buscam maior autonomia fiscal, enquanto o governo central tende a centralizar as decisões de arrecadação e de despesa.

De acordo com Veloso (2008), esses dispositivos se tornam mais relevantes à medida que aumenta o grau de descentralização fiscal entre os níveis de governo, principalmente quando a distribuição das responsabilidades de gastos não é realizada de forma equilibrada com a repartição das competências tributárias. O que pode acentuar desequilíbrios fiscais verticais e horizontais, além de aumentar a dependência dos governos subnacionais em relação aos recursos do governo central.

Os principais objetivos dos sistemas de transferências são a redução dos desequilíbrios fiscais e a coordenação dos entes subnacionais para o desenvolvimento de políticas do governo nacional. No entanto, esses sistemas podem gerar desincentivos fiscais como apontam Alencar e Gobetti (2008, p. 4):

as transferências também tem impacto na eficiência, uma vez que podem induzir os governantes a um comportamento de preguiça social (não cobrando impostos dos seus eleitores à espera de uma ajuda do nível superior de governo), mas é impossível imaginar um país (ainda mais com as dimensões continentais como o Brasil) em que todos os municípios consigam extrair de sua limitada base tributária (propriedade territorial urbana e serviços, por exemplo) um montante suficiente e uniforme de receitas tributárias (em termos *per capita*) para atender todas as suas obrigações.

Diante disso, é importante que o sistema de transferências atue compensando verticalmente e horizontalmente as lacunas fiscais dos governos subnacionais e que seja estruturado para garantir um equilíbrio entre eficiência econômica e a equidade fiscal.

Não há critérios universais para a avaliação de sistemas fiscais em federações, mas é possível tomar como ponto de partida a ideia de que toda a Federação deve, de alguma forma, lograr certos resultados básicos que podem ser resumidos nas noções de “coesão e eficiência” (PRADO, 2006). Além disso, é fundamental que as instituições fiscais garantam aos cidadãos

e às distintas unidades federadas algum grau de equidade no acesso de serviços públicos e, ao mesmo tempo, algum grau de autonomia dos governos subnacionais.

Do ponto de vista técnico e institucional, o bom funcionamento de um regime fiscal federativo depende de como se resolvam quatro problemas básicos:

- a) estrutura de competências tributárias – quem arrecada e legisla sobre os impostos;
- b) sistema de partilha de recursos - como a carga tributária é distribuída entre os níveis de governo por meio de transferências intergovernamentais;
- c) mecanismos de equalização – como a Federação atua para reduzir as disparidades em capacidade de gasto fiscal entre governos;
- d) capacidade de indução e articulação – como a federação reserva ao governo central algum poder de orientar a atuação dos governos subnacionais. (PRADO, 2006, p. 24).

Para Mendes, Miranda e Cossio (2008), cada uma das principais transferências de recursos da União para os estados e municípios, e dos estados para os municípios, pode ser avaliada com base nos seguintes quesitos, que constituem as características desejáveis para as transferências:

- Autonomia dos governos subnacionais para gerir seus recursos e fazer escolhas quanto à sua alocação;
- *Accountability* na relação entre eleitor e gestor do governo subnacional que recebe a transferência;
- Redistribuição regional da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, da renda e de oportunidades;
- Redução do hiato entre a demanda economicamente viável por bens e serviços públicos e a capacidade fiscal de cada governo subnacional (hiato fiscal);
- Flexibilidade para absorção de choques econômicos positivos e negativos;
- Independência em relação a negociações de ordem política na determinação de montante, critérios de partilha e periodicidade de entrega das transferências;
- Incentivo à internalização, pelos governos subnacionais, de externalidades geradas por bens e serviços públicos ofertados por esses governos;
- Incentivo à responsabilidade fiscal e à gestão eficiente dos recursos transferidos. (MENDES, MIRANDA e COSSIO, 2008, p. 7).

Ambos os autores trazem como objetivo para as transferências intergovernamentais a redistribuição da capacidade fiscal, da qualidade e quantidade dos serviços públicos, renda e oportunidade. Em muitos países, as desigualdades sociais e regionais se manifestam nas comparações entre indivíduos, mas também entre municípios, estados e regiões. O caso brasileiro é um exemplo desse tipo de desigualdade regional, uma vez que são elevadas as diferenças de renda interestaduais e intraestaduais. Em casos como esse, o caráter

redistributivo das transferências governamentais tende a ser bastante valorizado. Trata-se de criar um sistema de transferências que tenha, como efeito líquido, a retirada de recursos fiscais de regiões/estados/municípios mais desenvolvidos para redirecioná-los aos menos desenvolvidos.

Embora cada federação existente seja, de certo ponto de vista, única e peculiar, não há dúvida que as transferências intergovernamentais que nelas ocorrem podem ser entendidas e analisadas segundo um esquema teórico comum. Na sequência são abordadas as principais finalidades das transferências intergovernamentais em regimes federativos, que segundo Gasparini e Miranda (2006) são: ajustar desequilíbrios fiscais verticais; ajustar desequilíbrios fiscais horizontais; e necessidade de coordenação da política de abrangência nacional, envolvendo diferentes níveis de governo.

2.2.1 Redução dos desequilíbrios fiscais

Como aponta Veloso (2008), na literatura recente sobre descentralização fiscal, é comum observarmos conceitos de hiato fiscal e desequilíbrio fiscal sendo incorretamente tratados como sinônimos. Conforme Shah (2007), o hiato fiscal seria definido como uma deficiência fiscal originada na incompatibilidade entre as fontes de recursos e as necessidades de gastos, normalmente observadas em governos subnacionais. Enquanto que o desequilíbrio fiscal surge da descentralização de gastos e receitas, que gera diferenças fiscais entre as jurisdições de mesmo nível subnacional, impossibilitando que estas provejam níveis compatíveis de serviços públicos sob alíquotas tributárias semelhantes.

De acordo com Shah (2007), o desequilíbrio fiscal é um desequilíbrio interno dos orçamentos dos governos subnacionais devido ao excesso de necessidade de gastos em relação à receita. Assim, os desequilíbrios verticais surgem, geralmente, devido à atribuição das responsabilidades não necessariamente ajustadas com a distribuição das bases tributárias entre os níveis de governo, resultando em níveis sub-ótimos de provisão de serviços públicos.

Nesse caso as transferências teriam o objetivo de adequar a capacidade arrecadatória com a necessidade dos gastos públicos diante das suas melhores distribuições entre esferas de governo (VELOSO, 2008). Portanto, a redução dos desequilíbrios fiscais serve para evitar problemas de equidade e eficiência no provimento de bens e serviços públicos por parte dos governos subnacionais.

O conceito central para analisarmos as transferências verticais é o que a literatura denomina de brecha vertical:

O fato de que os governantes superiores arrecadam mais recursos do que gastam diretamente, enquanto os governos de nível inferior arrecadam menos recursos do que gastam diretamente. Isso faz com que todas as federações, sem exceção, façam uso de transferências verticais como um componente essencial de seus sistemas fiscais. (PRADO, 2013, p. 12).

Colocando de outra forma, a brecha vertical (doravante BV) refere-se, portanto, à diferença entre o volume de encargos efetivamente assumidos pelos governos subnacionais (GSN), medido pelo gasto final por eles realizado, e o volume de recursos que esses governos podem obter autonomamente, a partir das bases tributárias que lhes são atribuídas, sem dependerem de transferências federais. As formas mais usuais de medi-la são: a relação entre recursos próprios e gastos totais ou, alternativamente, a relação entre recursos próprios dos GSN e recursos a eles transferidos pelo Governo Central (GC). A verificação da existência de BV pode ser obtida pela fórmula:

$$\text{Brecha Vertical (BV)} = \frac{RP}{GT}$$

onde:

RP= Receita própria

GT= Gasto total

Caso o resultado encontrado seja menor que 1 indica a existência de BV. De forma simples, a BV existe porque o GC, em geral, controla uma parte maior dos recursos, do que resulta a necessidade de transferências verticais. Tudo o que foi dito antes com referência ao relacionamento entre governo central e governos subnacionais vale, igualmente, para a relação entre governos intermediários e governos locais.

A BV, de acordo com Prado (2003), se explica nos modernos sistemas federativos por dois fatores:

1) pela atribuição dos principais impostos ao controle do GC, o que é visto como necessário, do ponto de vista da eficiência do sistema tributário. Essa exigência de ordem tributária entra em conflito com a tendência mundial de descentralizar os encargos administrativos, principalmente nas décadas de 1990 e 2000;

2) pela atribuição dos governos federais de duas obrigações ou prerrogativas de grande importância:

(1^a) reduzir as disparidades horizontais em capacidades de gasto, operando sistemas de equalização por meio de transferências. No plano horizontal, ou seja, a que se refere à equidade entre jurisdições de um mesmo nível, as diferenças em capacidade econômica se refletem em diferenças na capacidade de gasto: estados mais pobres teriam que impor um nível maior de tributação aos seus cidadãos, para conseguir oferecer o mesmo nível de serviços que é possível num estado mais rico. Pode-se referir a ele como brecha horizontal (*horizontal gap*). Isso torna desejável e, mesmo, imprescindível que o governo central utilize as transferências verticais para reduzir essas disparidades, concedendo mais recursos aos mais pobres. Isso é feito por meio de sistemas mais ou menos complexos e abrangentes de equalização, ou seja, transferências redistributivas orientadas por algum critério de equidade;

2^a) comandar certo montante de recursos a serem repassados aos GSN, de forma seletiva e discricionária, visando realizar projetos e atingir objetivos de interesse nacional em áreas e setores que a sociedade entenda que devam ser entregue à responsabilidade dos GSN, o que coloca um problema, relevante quanto ao fato de que os governos superiores, ao transferirem tais recursos para os inferiores, impõem condições para o seu uso. Por um lado, isso pode ser imprescindível para que o governo superior atinja os referidos objetivos nacionais em áreas definidas constitucionalmente como encargos tipicamente subnacionais. Por outro lado, essas condicionalidades são frequentemente vistas com ingerência, ou mesmo abuso de poder, uma restrição indevida sobre sua autonomia política e orçamentária.

Essas três causas básicas – eficiência tributária, necessidade de equalização horizontal e preferência por programas nacionais de prestação de serviços – é que determinam a existência de várias formas de transferências nas Federações modernas.

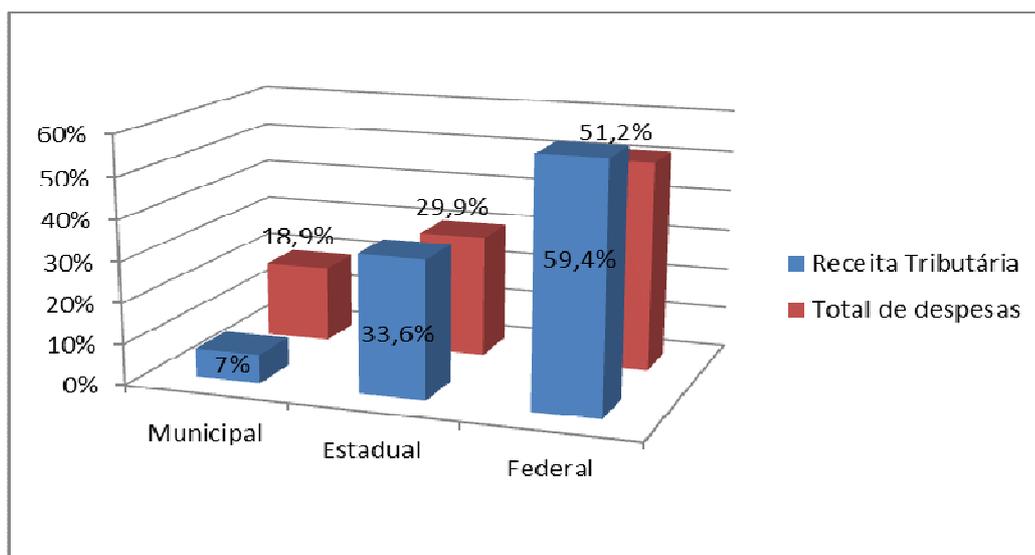
A dimensão da eficiência tributária é determinada, em geral, por fatores técnicos relativos ao peso dos impostos mais relevantes (renda e IVA) no sistema tributário, e pela opção da Federação em entregar para os governos superiores à administração de determinados impostos. A redução de disparidades exige que uma parcela da carga tributária seja reservada para distribuição segundo critérios redistributivos. As federações se diferenciam muito com quanto ao montante dessa parcela. No Brasil, esse papel é exercido pelos fundos de participação de estados (FPE) e municípios (FPM), e os recursos abrangem aproximadamente 8% da carga tributária. Finalmente, os programas nacionais decorrem da escolha política da Federação entre autonomia e uniformidade. Quanto mais a uniformidade é valorizada, maior tende a ser o poder do governo federal e menor a autonomia dos governos subnacionais.

Para Rezende (2010), no plano vertical, isto é, no que se refere à repartição do bolo tributário, os problemas vêm se agravando à medida que a globalização dos mercados e a

incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo ampliam a mobilidade das bases tributárias e impõem novos limites à descentralização do poder de tributar.

A maneira usual de atender à preocupação acima é partilhar automaticamente, com os demais entes federados, a receita arrecadada pelo governo federal (ou pelos estados), mediante regras estabelecidas no texto constitucional. É a opção utilizada na maioria das federações para lidar com os chamados desequilíbrios verticais, e foi a fórmula utilizada no Brasil, no passado, para partilhar como os governos estaduais e municipais, parte da parcela gerada pelo Imposto de Renda (IR) e pelo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e para partilhar com os municípios parte da receita estadual do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). O Gráfico 1 apresenta a relação entre a receita tributária e total de despesas nas três esferas da federação.

Gráfico 1: Receita tributária e despesas totais por esfera de governo



Fonte: Elaboração própria, com base Secretaria do Tesouro Nacional.

De acordo com Prado (2006, p. 19) em todas as Federações existe esse tipo de “desajuste estrutural entre receitas e despesas por nível de governo”. A forma essencial de resolvê-lo é constituir um amplo sistema de transferências verticais, que se torna também um elemento estrutural em todas as Federações. Contudo, o autor, ressalta uma questão complexa que é a de como definir a dimensão da brecha vertical, ou seja, como numa Federação é estabelecido o montante total das transferências verticais necessárias para adequar recursos a encargos? A própria pergunta já sugere uma possível resposta: o montante a ser transferido deveria resultar de uma avaliação dos encargos atribuídos a cada nível de governo, sendo a apropriação final dos recursos adequada à provisão mais eficiente desses serviços.

Essa avaliação aparentemente mais objetiva deveria, idealmente, partir de uma estimativa do custo de provisão dos encargos atribuídos a cada nível de governo – os quais devem ser comparados com a receita tributária obtida por cada nível – decorrente da atribuição de impostos vigente. Há dificuldades em ambos os lados dessa equação. A avaliação de custos, de acordo com Resende (2010) é viável apenas nos casos em que os países adotam parâmetros ou *standards* rigorosos de uniformidades nos serviços. Quanto mais heterogênea a qualidade e a natureza dos serviços prestados em cada jurisdição, mais difícil é qualquer estimativa e arbitragem de um valor médio que seja considerado justo e necessário. Se não há *standards*, não há base objetiva para definição da BV a partir de custos e provisão. Mesmo quando há padrões uniformes, é provável existirem diferenças regionais de custo que podem ser relevantes, mesmo em Federações desenvolvidas. Uma alternativa razoável, segundo Prado (2006) é avaliar o montante necessário para a provisão de um nível mínimo de cada serviço básico, incluindo necessidades de investimento em cada setor.

No entanto, como ressalta Rezende (2010), o equilíbrio federativo não se resume à questão da partilha do bolo tributário entre os entes federados, a qual, ademais, precisa ser periodicamente revisada para dar conta de mudanças na repartição das responsabilidades. Tão importante quanto corrigir os desequilíbrios verticais é corrigir os desequilíbrios que resultam da maneira como a atividade produtiva moderna, geradora de renda e emprego, se distribui no território – os chamados desequilíbrios horizontais. Quanto maiores forem às disparidades socioeconômicas estaduais e municipais, maiores serão os desequilíbrios fiscais horizontais, isto é, aqueles que se manifestam por meio de diferenças na capacidade de financiamento de estados e de municípios.

Em qualquer país marcado por fortes disparidades regionais e sociais, uma preocupação importante, além da correção dos desequilíbrios fiscais, trata de criar condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local em que vivem. Em um regime unitário marcado por grau elevado de centralização, a responsabilidade pela observação desse princípio pode ser unilateralmente assumida pelo governo central. Em um regime federativo, no entanto, a responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação e, para isso, é necessário que existam condições que concorram para tanto. Nesse caso, cabe ao sistema de transferência desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental no financiamento da gestão das políticas que voltam para tal objetivo.

A principal consequência é a fragmentação de interesses, tanto os estaduais quanto os municipais, que geram fortes antagonismos e dificultam a abertura de um diálogo com relação

à importância e à necessidade de iniciar um processo que conduza a um modelo de federalismo fiscal condizente com as necessidades nacionais.

No caso dos estados a diversidade de interesses se manifesta na incapacidade de o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) firmar posições comuns sobre as diretrizes de um projeto de reforma fiscal que corrija os desequilíbrios apontados e evolua na direção de um federalismo cooperativo. Por isso, o único acordo possível é aquele em que o objetivo seja pleitear maiores aportes de recursos do governo federal.

No tocante aos municípios, a situação não é diferente, as duas principais associações que representam os interesses municipalistas, parecem ter feito um acordo tácito a fim de preservar a competência municipal para tributar os serviços, de interesse principalmente das capitais e municípios maiores, e postular um aumento do FPM, de maior interesse para os municípios menores.

O corolário dessa atitude é a desconsideração das perdas que a situação vigente traz para o objetivo de reduzir as disparidades regionais e sociais, uma vez que as distorções prejudicam a cooperação intergovernamental na formulação e na gestão das políticas públicas e comprometem a eficácia das garantias necessárias para o usufruto dos direitos constitucionais dos cidadãos brasileiros.

O quadro esboçado parece corroborar, pelo menos parcialmente, a tese de “virtual falência dos mecanismos dedicados ao equilíbrio horizontal” sustentado por inúmeros estudiosos do federalismo, como Prado (2006) e Mendes, Miranda e Cossio (2008).

Essa situação aponta a necessidade de uma agenda de reforma federativa e fiscal paralela e simultânea com a reforma tributária. Analisando o sistema de transferências, por exemplo, Mendes, Miranda e Cossio (2008, p 52) concluem que:

(...) é preciso haver uma adequação do impacto conjunto dos critérios do FPM e do ICMS, sob pena de o efeito final da soma dessas transferências representarem grande efeito negativo no que diz respeito aos aspectos de redução do hiato fiscal, incentivando à gestão eficiente, redistribuição regional e responsabilidade fiscal.

Evidentemente, nessa avaliação é destacado o problema de equidade entre governos. Para prover um mesmo nível de serviço, governos com diferentes capacidades econômicas terão que empreender esforços muito distintos (PRADO, 2006). Os estados e municípios ricos possuem maior facilidade de prover serviços de boa qualidade. Assim, o problema da função redistributiva do governo federal é parte essencial desse processo. Uma vez estabelecido um padrão mínimo de serviços, pode-se obter o montante necessário de recursos para sua provisão, que pode ser definido em termos per capita para todo o país ou pode ser detalhado

regionalmente, tendo em vista a diferença de custos. Num segundo momento, esse montante deverá ser distribuído de forma redistributiva, tendo em conta a capacidade fiscal de cada um dos governos que compõem a Federação.

Além disso, como em Federações os encargos se distribuem entre níveis de governo dotados de alguma autonomia, quando ocorre deslocamento ou transferências de encargos de um governo para outro – como ocorre nos processos de descentralização -, é necessário rever a distribuição de recursos adequando-a ao novo nível de encargos.

Em algumas federações, de acordo com Prado (2006, p. 20) são desenvolvidos mecanismos institucionais específicos para fazer esse tipo de análise. Na Alemanha, reúne-se a cada cinco anos, um conselho intergovernamental que avalia as modificações ocorridas nos custos e na dimensão dos encargos, resultando disso, eventualmente, um ajuste na distribuição do IVA federal entre os três níveis de governo. Na Índia, como destaca o autor, a cada cinco anos é indicado uma comissão de especialistas – *Finance Commission* – que avalia a situação financeira do governo federal e dos estados, para então recomendar que um dado percentual das receitas totais federais seja entregue aos estados.

Em outras Federações, esse processo é operado a partir das negociações intergovernamentais, realizadas diretamente entre as burocracias nos países que se caracterizam pelo chamado federalismo executivo (como o Canadá), ou então envolvendo os parlamentos na elaboração dos orçamentos (REZENDE, 2010). O ponto relevante é que, seja por meio de órgãos especializados, seja pela negociação política intergovernamental e inter-regional, o que se faz necessário é confrontar encargos e custos das diversas funções e, de alguma forma, chegar ao mesmo resultado obtido em um país unitário, estabelecendo prioridades no atendimento das diversas funções e endereçando os recursos para os níveis de governo que o executam.

Apesar de sua importância para o equilíbrio federativo, as disparidades horizontais nunca foram objeto de maior atenção no federalismo fiscal brasileiro (REZENDE, 2010). No modelo contemplado na reforma de 1967, o assunto foi indiretamente abordado nas regras então instituídas para repartir os recursos do Fundo de Participação dos Estados e do DF (FPE) entre os estados e os recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) entre os municípios, embora de forma inadequada. Posteriormente, o tema foi praticamente esquecido, o que vem agravando os desequilíbrios horizontais na federação brasileira, com sérias consequências para a gestão descentralizada de políticas públicas.

Uma situação relevante levantada por Prado (2003) é aquela das Federações onde existe elevada disparidade entre jurisdições, não só no âmbito do desenvolvimento econômico

(e, portanto, da capacidade fiscal), como no dos padrões de qualidade e de acessibilidade dos serviços básicos prestados, mas também em relação ao nível de custo da prestação desses serviços. Nessa situação, da qual o Brasil muito se aproxima, é particularmente difícil realizar a avaliação objetiva do montante de recursos necessários ao ajuste vertical. Entre muitos outros problemas, em geral, não existem nem informações estatísticas mínimas para permitir a avaliação. Diante disso, a definição da distribuição vertical acaba sendo obtida em bases estritamente políticas, gerando o processo sístole/diástole (já caracterizado), em que, num dado momento, os governos subnacionais estão fortalecidos e alteram distribuição a seu favor e noutra é o governo federal que está fortalecido, invertendo a situação.

2.2.2 Auxílio na manutenção de políticas sociais de abrangência nacional

Com relação à instituição de um sistema de proteção social para os trabalhadores brasileiros, data do início do século passado, com a criação da previdência social. No entanto a necessidade de instituir garantias financeiras para reforçar o papel do Estado na provisão de serviços essenciais às populações menos favorecida é bem mais recente. A primeira iniciativa nessa direção se deu no processo de transição para a redemocratização, no início da década de 1980, com a adoção da chamada Lei Calmon⁹, que vinculou 13% das receitas do governo federal e 25% da receita de estados e municípios a gastos com educação.

A Constituinte em 1988 estendeu o regime de proteção social da antiga previdência a todos os cidadãos independentemente de sua relação de trabalho, instituiu garantias financeiras específicas para e ampliou as garantias financeiras para a educação, elevando para 18% o percentual de recursos federais a serem aplicados no setor e mantendo em 25% das receitas orçamentárias os gastos obrigatórios de estados e municípios nessa área¹⁰.

Não obstante os méritos dessas iniciativas, para Rezende (2010) o tratamento em separado da questão, isto é, a ausência de vínculo entre o regime de garantias sociais e o federalismo fiscal contribuiu para a redução de sua eficácia, tendo levado, inclusive, à adoção de alguns ajustes posteriores para corrigir, em parte, a deficiência apontada.

Os problemas decorrentes da ausência do vínculo mencionado resultaram da aplicação das garantias ao quadro de enormes desequilíbrios fiscais, abordado na seção anterior. Inicialmente no caso da educação e posteriormente no caso da saúde, a partir das novas regras adotadas para esse setor na Emenda Constitucional nº 29, de 2000, a vinculação de

⁹ Lei nº 7.348/1985

¹⁰ O estudo do financiamento da educação básica é aprofundado no próximo capítulo

percentuais uniformes das receitas orçamentárias de estados e municípios a gastos nesses setores reproduziram os desequilíbrios fiscais que foram acumulando ao longo do tempo. Em decorrência, a repartição de recursos no território não guarda qualquer relação com a localização das demandas pelos serviços a que eles se destinam, o que gera enorme desperdício e provoca desvio de recursos para outras atividades não incluídas nas prioridades a serem atendidas pelas garantias instituídas.

O reconhecimento dessa distorção veio com a adoção do FUNDEF e posteriormente com o FUNDEB. O Fundo promoveu a redistribuição interestadual dos recursos vinculados à educação, de forma a aproximar a disponibilidade de recursos em cada jurisdição política ao tamanho das demandas por elas atendidas, representadas, nesse caso, pela localização das matrículas escolares.

Embora considerada exitosa, por parte da literatura, a solução aplicada no caso da educação tem duas limitações importantes apontadas por Rezende (2010). Primeiro, a redistribuição de recursos que o Fundo propicia se restringe aos limites políticos de cada estado, exigindo recursos federais para que o piso de gasto estabelecido seja alcançado nos estados mais pobres, o que acaba limitando o valor do próprio piso em face das restrições ao aporte de recursos federais.

A segunda limitação tem a ver com a impossibilidade de que qualquer redistribuição feita corrija plenamente as disparidades fiscais que resultam do acúmulo de transferências e da ausência de um mecanismo para integrá-las. municípios cuja receita orçamentária se beneficia de situações especiais, em virtude de uma base econômica importante, ainda ficam com um montante elevado de recursos após transferirem recursos ao Fundo. Tal situação pode estimular a aplicação de recursos em atividades menos prioritárias em algumas localidades, ou mesmo o exercício da chamada contabilidade criativa.

Na mesma linha Mendes, Miranda e Cossio (2008, p. 81), destacam a importância do desenvolvimento de um sistema para tornar o FUNDEB realmente equalizador, “pois os gastos com educação podem propiciar uma tendência de equalização de renda e desenvolvimento humano em longo prazo, uma vez que o aumento do nível de qualidade escolar das regiões menos prósperas é poderoso fator de desenvolvimento”.

Para fins de aprimoramento das transferências destinadas ao financiamento da educação, Mendes, Miranda e Cossio (2008) ressaltam o fato de que os fundos de participação (FPE e FPM) são mais redistributivos que as transferências para a educação implicam uma perda de foco de longo prazo na redução das desigualdades regionais, bem como na correção de externalidades positivas geradas nos gastos com educação. Portanto, “a reestruturação

dessas transferências condicionadas, de modo a equalizar, ou mesmo tornar maior a disponibilidade de recursos nas regiões mais pobres é necessária” (MENDES, MIRANDA e COSSIO, 2008, p. 82).

Assim o modelo do FUNDEB, além de limitar o valor do piso, não é suficiente para garantir igualdade de acesso de todos os cidadãos a um mesmo padrão de provisão de serviços educacionais, para corrigir plenamente as distorções que acarretam ineficiência na gestão do gasto público no setor, e para promover a equidade inter-regional.

Idealmente, de acordo com Rezende (2010), um regime de financiamento de políticas nacionais descentralizadas deveria ser aplicado após a realização dos ajustes verticais e a operação do regime de equalização fiscal. Dessa forma, a vinculação de receitas estaduais e municipais aos setores beneficiados aproximaria a repartição de recursos à repartição das demandas por serviços básicos, cabendo ao governo aportar os recursos complementares para atender ao objetivo de propiciar, a todos os cidadãos um mesmo padrão de acesso a serviços essenciais.

Uma maneira de usar as transferências federais para incentivar a cooperação intergovernamental no financiamento e na gestão dessas políticas, é substituir transferências unilaterais por contrapartidas federais (REZENDE, 2010). As contrapartidas atenderiam a duas finalidades complementares: garantir uniformidade do padrão de provisão de serviços básicos em todo o território nacional, e direcionar recursos necessários para financiar atividades de maior complexidade em razão inversa à capacidade de financiamento de cada um, de forma a reduzir iniquidades e contribuir para uma mais equilibrada repartição territorial da rede de prestação de serviços.

2.3 Tipologia das transferências fiscais, disparidades e assimetria na Federação Brasileira

Tanto na teoria como na prática, não existe uma classificação uniforme para as transferências intergovernamentais. Na sequência transcrevemos formas alternativas de classificação das transferências intergovernamentais, o que demonstra a multiplicidade de critérios que podem ser adotados para esse objetivo¹¹.

¹¹ Sobre a utilidade das classificações, Diniz (2008, p. 109) afirma que “o que importa é a escolha do critério, para que se possa chegar a uma classificação útil. Vê-se, pois, que o fundamental, na classificação, é a escolha do critério de discriminação que será utilizado para apartar o objeto de estudo. Não haverá, nunca, a certeza da classificação”.

Seguindo critério proposto por Afonso (1989), as transferências federais classificam-se em tributárias e não tributárias. O termo transferências tributárias serve para identificar a conhecida repartição regular de tributos. O primeiro grupo se divide, ainda, em dois subgrupos: as denominadas de partilha, de um lado, e as transferências no sentido estrito ou transferências propriamente ditas, de outro.

Com base nessa classificação, o primeiro subgrupo é constituído pelas seguintes transferências: a cota do salário-educação e o IR retido na fonte pelas administrações públicas subnacionais, fazendo parte das denominadas de partilha. O segundo subgrupo teria o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo Especial (3% da arrecadação do IPI destinados a financiar créditos de investimento ao setor privado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o Fundo de Ressarcimento dos Estados Exportadores (FPEX).

As transferências não tributárias englobam todos os recursos transferidos pela União que não constituem uma repartição regular de tributos (AFONSO, 1989). Nesse grupo, incluem-se as transferências decorrentes do cumprimento de determinados dispositivos legais (também conhecidas como transferências regulares e não tributárias) e outras que o autor denomina “não regulares”. Dentre as primeiras, estão inseridas as indenizações pela exploração de petróleo, gás e xisto betuminoso e as destinadas a despesas de custeio.

No grupo das não regulares, incluem-se os convênios, cujos recursos geralmente se vinculam a programas conjuntos entre alguma unidade da administração centralizada federal (por exemplo, um ministério) ou descentralizada (Fundo Nacional de Saúde – FNS; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE).

Seguindo a taxonomia proposta por Shah (2007, p. 2-17), Diniz (2012) e Pereira Filho (2009) classificam as transferências intergovernamentais ou subvenções, de forma geral em duas categorias: transferência de uso geral (incondicional) e transferências para fins específicos (condicionais).

As transferências incondicionais são assim chamadas porque não tem sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usá-las para os fins de sua preferência.

Outra classificação é aquela proposta por Mendes, Miranda e Fernando Cossio (2008). Os autores dividem as transferências intergovernamentais utilizando dois critérios básicos: a condicionalidade e a contrapartida.

Com relação à condicionalidade, temos as chamadas transferências incondicionais redistributivas, aquelas que:

não têm sua aplicação vinculada a nenhum fim específico. O ente transferidor repassa os recursos ao ente beneficiário, que poderá usar os recursos para os fins de sua preferência. Elas são redistributivas porque os critérios de repartição dos recursos entre os governos subnacionais beneficiários são definidos por fórmulas, redistribuindo-se os recursos em relação ao local (estado ou município) de origem da arrecadação (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p. 17).

Este é o tipo de transferência mais utilizado no Brasil, cujos exemplos clássicos são os Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

As transferências incondicionais devolutivas são aquelas cujo “critério de distribuição determina que os recursos sejam entregues ao governo subnacional onde ocorreu a arrecadação, em vez de serem distribuídas por uma fórmula que levem em conta outros fatores demográficos ou socioeconômicos” (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p. 18). Esse é o caso, por exemplo, do ICMS aos municípios (embora essa transferência também contenha algum caráter redistributivo) ou da arrecadação do Imposto Territorial Rural pela União, com repasse de 50% dos valores arrecadados aos municípios de origem.

As transferências condicionais voluntárias, no Brasil, são apresentadas pelos acordos e convênios. Segundo os autores, elas “apresentam grande flexibilidade para lidar com situações específicas ou imprevisíveis” (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p. 19). Tais transferências favorecem a discricionariedade do governo concedente, que pode direcionar politicamente os recursos.

Por sua vez, as transferências condicionais obrigatórias “podem possuir caráter redistributivo se forem desenhadas. São mais adequadas que as transferências incondicionais quando o objetivo é induzir a melhoria de algum indicador social ou reduzir a desigualdade desses indicadores entre regiões ou estados. (...) O SUS e Fundeb são os exemplos mais marcantes deste tipo de transferência” (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p. 19). A grande virtude apontada pelos autores desse tipo de transferência está relacionada à internalização das externalidades, aspecto marcante no caso de educação e da saúde.

Já as transferências ao setor produtivo privado são utilizadas:

para subsidiar empreendimentos privados em regiões mais atrasadas, que, na ausência desses subsídios, não teriam condições de competir pelo investimento com os centros mais avançados em função de desvantagens como infraestrutura precária, maior distância dos grandes centros consumidores ou pior qualidade da mão-de-obra. Esse é o caso, por exemplo, dos fundos constitucionais de financiamento (Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO). (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p. 20).

Os autores esclarecem que “esse tipo de transferência não é intergovernamental porque seus receptores não são governos subnacionais. No entanto, tendo em vista que são direcionados para regiões mais atrasadas e que são financiados por receita fiscal, têm significativo impacto no equilíbrio federativo”. (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008, p. 21).

Para atender aos três motivos apontados anteriormente, que determinam a brecha vertical e tornam necessárias transferências, Prado (2006, p. 22- 39.) as distingue inicialmente por duas diferenças básicas: transferências livres *versus* transferências condicionadas; e transferências legalmente definidas *versus* transferências condicionais.

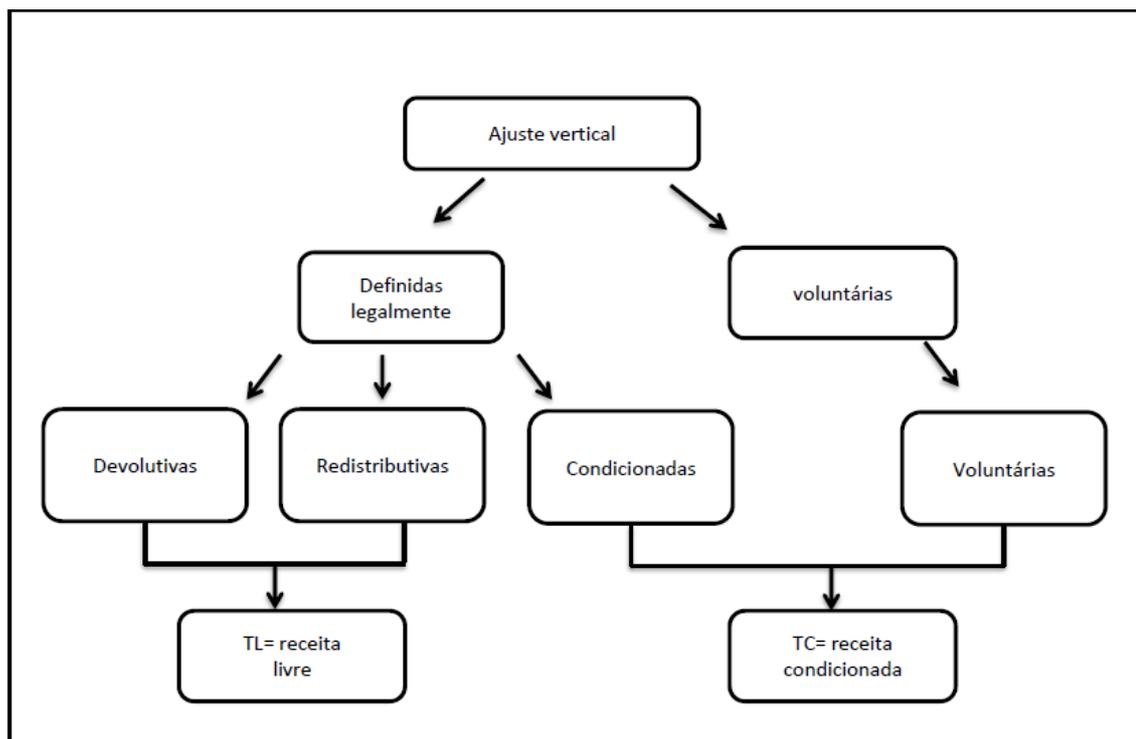
Para Prado (2006) as transferências livres são entregues aos governos subnacionais como recursos a serem livremente dispostos pelo seu processo orçamentário. A decisão sobre no que gastar os recursos é exclusiva das sociedades locais, pelos seus parlamentos. Já as transferências condicionadas não são disponíveis para livre alocação pelo orçamento local. Os recursos têm que ser necessariamente empregados em setores, funções ou até mesmo em projetos específicos. É evidente que o dilema básico aqui subjacente refere-se ao grau de autonomia. “As transferências condicionadas são o único instrumento de que a Federação dispõe, através do governo central, para influir e controlar a atuação dos governos subnacionais, nas áreas em e que considere necessário”. (PRADO, 2006, p. 22).

As transferências legais têm regras relativas aos montantes de recursos que o governo federal deve transferir para os governos subnacionais, determinadas por lei ordinária ou pela Constituição de um país. Elas representam, do ponto de vista dos governos receptores, uma maior garantia de financiamento, já que não ficam sujeitas às mudanças ocorridas no processo orçamentário dos governos superiores.

Uma forma muito usual dessas transferências é o compartilhamento dos impostos principais. Em contrapartida as transferências voluntárias resultam do processo orçamentário dos governos superiores, ano a ano, e não decorrem de qualquer exigência legal. Como esclarece Prado (2006) é uma ação voluntária de o governo Superior dedicar uma parte dos recursos de seus orçamentos para serem transferidos aos governos subnacionais. Esse tipo de transferências, em algumas federações, como no caso da Austrália, tem um papel relevante, indicando a importância do orçamento federal no financiamento dos governos subnacionais, como destaca o autor. É evidente, que, quanto maior o peso das transferências legalizadas, menos flexível é o processo orçamentário dos governos superiores. Em contraposição, quanto maior o seu peso, maior é a garantia de recursos para os governos subnacionais.

De acordo com sua função primordial, ou seja, fechar a brecha vertical (ajuste vertical), Prado (2006) propõe quatro categorias básicas de transferências, que se diferenciam pelas funções que cumprem, e as associam aos atributos de formato legal (legalmente definidas e voluntárias) e grau de condicionalidade. De forma geral, como afirma Prado (2006) cada uma das múltiplas transferências pode ser enquadrada em uma dessas categorias.

Figura 1 – Tipologia das transferências intergovernamentais



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Prado (2006).

Uma primeira parcela dos fluxos verticais é o que Prado, Quadros e Cavalcanti (2003) denominam de devolução tributária, ou seja:

recursos para os quais há conexão direta entre o fato gerador do tributo e a alocação de receita. Nesse caso, os governos de nível superior cumprem apenas o papel de arrecadador substituto ao repassarem os recursos para os níveis inferiores, sem condicionalidades, como dotação orçamentária livre. (PRADO, QUADROS e CAVALCANTI, 2003, p. 21).

Exemplo típico no Brasil é o ICMS arrecadado pelos governos estaduais e entregue aos municípios. Nessa situação, o objetivo exclusivo é a uniformidade do imposto e o GC transfere para os estados a receita que é arrecada na sua jurisdição, ou parte dela. Na quase totalidade dos casos, não se trata de transferências voluntárias, mas de direitos legais

garantidos aos GSN. Da mesma forma, o mais usual é que estes recursos sejam receita livre, sem condicionalidades. A presença desse componente nos arranjos tributários reflete, fundamentalmente, certo compromisso entre a manutenção de um imposto uniforme em nível nacional ou estadual, sob administração do GF ou dos Governos Estaduais (GE), e a ampliação das receitas autônomas dos GSN.

Quanto maior a parcela das transferências totais que assuma esse caráter, mais a distribuição horizontal resultante vai refletir as diferenças de capacidade econômica. Em contrapartida os GSN, embora ampliem sua receita com esses recursos, não têm controle sobre a definição de base, alíquotas e isenções etc. O que é essencial nesse modelo de transferência é que essa situação de devolução implica que a receita seja entregue ao estado/município onde foi gerada e que, portanto, governos mais ricos receberão receitas maiores e vice-versa.

As transferências redistributivas, são entregues aos governos subnacionais sem qualquer correspondência com o que poderiam ter arrecadado a partir de suas bases tributárias e visam reduzir as desigualdades horizontais em capacidade de gasto. Sua função principal é “operar a redistribuição de recursos de modo a atender os desequilíbrios entre jurisdições”. (PRADO, QUADROS, CAVALCANTI, 2003, p. 48).

O procedimento mais comum é que uma parte das receitas federais seja reservada, por lei ou mesmo por preceito constitucional, especificamente para esta finalidade. Como exemplo, os autores citam os Fundos de Participação de Estados e Municípios.

Em geral, esses dois tipos de transferências (devolutivas e redistributivas) entregam para os GSN recursos totalmente livres de condicionalidades, formando o que se denomina de transferências livres. A lógica, nos dois casos, é fortalecer os orçamentos desses governos, ou seja, prover recursos para que as comunidades locais possam alocar livremente para atender às suas necessidades. Como explica Prado (2006) a Parcela redistributiva (PR) sempre existe, em todas as Federações, já que alguma função de equalização conduzida pelo GC é sempre presente. Já a parcela devolutiva pode não existir, no caos em que todos os recursos que são transferidos como TL – portanto livres de condicionalidades – obedecem a um critério redistributivo. Nesse caso, a equalização principal, Parcela devolutiva (DEV) pode ser nula ou mínima.

Além dessas transferências, em todas as Federações existem também as transferências sujeitas a condicionalidades, que correspondem à segunda prerrogativa dos governos centrais indicado anteriormente.

Esse tipo de transferência se caracteriza “pelo fato do GSN não poder decidir livremente sua aplicação. Sua presença é uma constante em todas as Federações, ainda que varie muito tanto a sua dimensão relativa quanto o grau de discricionariedade de que dispõe o GC na sua alocação”. (PRADO, 2006, p. 25).

Seu traço distintivo é que os recursos são subordinados a condições relativas à: setor, função e/ou condições de acesso e elegibilidade aos serviços; e eventual obrigação do GSN de apresentar contrapartida, ou seja, participar respondendo por parte do custo de provisão.

A distinção entre os tipos de transferências condicionadas se dá com base no grau de determinação legal que elas assumem. Prado, Quadros, Cavalcanti (2003), separam as transferências condicionadas entre aquelas que são exigidas por normas legais e constitucionais – a que denominam de COND – e aquelas que são essencialmente resultado de uma decisão orçamentária do governo federal, tomada ano a ano, a que denominam transferências voluntárias (VOL).

Como esclarece Prado (2006), a dimensão dessa parcela condicionada (COND + VOL) reflete o grau em que cada Federação atribui ao governo central a responsabilidade e o poder para fazer sobrepor, aos orçamentos subnacionais, normas e prioridades que sejam definidas como interesse nacional/federal. Essa situação é muito frequente no financiamento de gastos sociais, em que o GC monta programas de grandes dimensões para alimentar os GSN com recursos cuja aplicação deva obedecer aos critérios federais. No Brasil, o Fundeb e o SUS se aproximam desse perfil. Na Austrália, aproximadamente metade das transferências federais para as províncias tem esse caráter.

Outro aspecto importante para o desenho de relações intergovernamentais diz respeito à aplicação de regras simétricas aos entes federados. Se, por um lado, a existência de padrões uniformes favorece a disciplina fiscal e a sensação de unidade e justiça entre os entes de uma federação, por outro, pode não ser a maneira mais eficiente para se lidar com os problemas específicos de cada região e, em particular, para atacar a crescente desigualdade regional.

A CF 88 sedimenta uma diretriz normativa que procura universalizar e homogeneizar os atributos dos entes federativos e das políticas públicas, na provisão dos bens e serviços públicos, independente das diferentes escalas ou dos níveis de atuação federativa e da heterogeneidade e desigualdade territorial e social vigente no país.

Como assevera Brandão (2013), as políticas territoriais implementadas pelo Governo Federal, pós CF de 1988, principalmente o PNDR, exigiram o reaparelhamento e o fortalecimento estratégico do Estado para fazer frente às variadas formas e expressões de desigualdades presentes no território nacional, que deveriam ser enfrentadas

multiescalarmente (multinível de governo) e multi-instrumentalmente. Portanto, todas passam pelo pacto federativo, enquanto coalização e convenção territorializada do poder e a capacidade de estruturação e organização sociopolítica do espaço nacional em suas interfaces com as múltiplas escalas espaciais (supranacional e subnacionais).

O que é muito peculiar do jogo federativo brasileiro, para Brandão (2013), é que não se logram constituir as seguintes escalas espaciais, enquanto prisma de observação e articulação ou plano escalar de ação: a) não se logra configurar, através do *upscaling* da ação e decisões dos agentes e sujeitos cruciais, jogos cooperativos horizontais *hacia arriba*; b) apesar do movimento de *downscaling* do Estado, *hacia abajo*, no sentido de que se desenvolveu certa cooperação vertical no federalismo brasileiro (por exemplo, o Estado desce nos dois níveis promovendo alguma articulação solidária, através das transferências vinculadas governamentais), a cooperação horizontal continua praticamente inexistente.

Resultantes deste contexto sobressaem-se duas preocupações acerca do divórcio entre a atuação federal e o desenvolvimento regional, são elas: a) a ação redistributiva do sistema de partilha de recursos na federação não visa à equiparação das receitas finais por habitantes entre unidades da federação e, portanto, entre regiões; e b) as transferências fiscais realizadas não visam a uma orientação estratégica de promoção da mudança estrutural das economias das regiões de menor desenvolvimento (MONTEIRO NETO, 2013).

Aprofundando, o autor defende que é motivo de preocupação a configuração que tomou o sistema de partilha de recursos no país e sua baixa capacidade de apoiar o desenvolvimento de regiões mais pobres: “mesmo com todos os recursos assignados pelo texto constitucional para o equilíbrio federativo, o sistema de transferências tem sido pouco capaz de contribuir para equalização final dos recursos fiscais no país”. (MONTEIRO NETO, 2013, p. 124).

Para Silva (2009), nos dois principais programas sociais que se apóiam em regimes próprios de cooperação financeira – educação e saúde –, a experiência brasileira revela uma significativa distância em relação a alguns atributos que definem a qualidade desses regimes. As regras são rígidas e inscritas na Constituição, o que dificulta enormemente o seu ajuste a mudanças na dinâmica socioeconômica. “Incentivos à cooperação na formulação de políticas e na gestão dos serviços, quando existem, não funcionam a contento”. (SILVA, 2009, p. 68). A repartição territorial dos recursos não guarda relação com a correspondente divisão das demandas. A autonomia para ajustar o uso dos recursos a necessidades específicas de cada caso é limitada. Diferenças de custos na prestação dos serviços não são devidamente

consideradas. E verifica-se uma maior preocupação com a garantia dos recursos do que com a obtenção de resultados.

Assim, mesmo que uma federação conte com mecanismos de negociação e com uma base de informações que permita avaliar os encargos e definir, com algum grau de racionalidade, a mais adequada distribuição vertical dos recursos, é necessário que o país conte com instrumentos que permitam ajustar as normas aplicadas à operação desse instrumento a uma realidade que está em constante mutação. Como destacam Piancastelli, Boueri, Lima (2011, p. 70-71), regras assimétricas têm sido colocadas em prática por diversas federações, citando os exemplos da Espanha e Canadá.

Tomando-se como exemplo o caso espanhol, vemos como ele é caracterizado pela existência de vários regimes especiais, notadamente no que diz respeito ao tratamento dado às regiões autônomas. Tais diferenciações são resultado tanto do reconhecimento de que situações assimétricas podem demandar regras assimétricas, quanto do fato de que concessões tiveram que ser realizadas para evitar pressões separatistas, em especial no País Basco. Como exemplo, os impostos sobre a renda empresarial na Espanha são centralizados, não sendo permitido às regiões nenhum tipo de ingerência sobre eles. As exceções são as regiões autônomas de Navarra e do País Basco, onde os governos regionais decidem sobre esses impostos de forma descentralizada.

Outro exemplo de aplicação de regras assimétricas vem do Canadá. Grande parte das transferências federais daquele país toma a forma de transferências condicionais abertas destinadas especialmente às áreas de educação pós-secundária, saúde e bem-estar social, que pela constituição canadense são atribuições das províncias. Esse aumento da participação federal no financiamento dos gastos provinciais agradou a maioria das regiões canadenses, mas obteve forte oposição por parte da província de Quebec, que considerava isso uma espécie de intrusão federal em suas responsabilidades. O quadro 3 traz uma síntese dos tipos de assimetria com os exemplos adotados em federações para suas soluções.

Quadro 3: tipos de assimetrias nas federações

Tipos de assimetria	Descrição	Exemplos
Financeira	A distribuição de recursos, ou sua captação, varia inversamente com a capacidade do receptor.	Fundos de equalização e de repartição.
Constitucional	São assegurados a certos estados ou províncias (ou municípios) direitos não extensivos às outras unidades federativas.	Direito de cobrar impostos corporativos às regiões de Navarra e ao País Basco na Espanha. Direito à província de Quebec, no Canadá, de limitar à sua discricção o ensino da língua inglesa em seu território.
Opcional	estados (províncias) ou municípios podem optar entre duas ou mais regras mutuamente excludentes.	No Canadá, as províncias podem optar pelo recebimento <i>de matchinggrants</i> destinadas ao financiamento parcial de seus programas, ou por uma diminuição da alíquota do imposto de renda federal que amplia o espaço para cobrança do imposto de renda provincial.

Fonte: Piancastelli, Boueri, Lima (2011, p. 24).

No caso brasileiro ao mesmo tempo em que a União manteve instrumento solidários de transferências, não foi capaz de construir mecanismos de regulação das relações territoriais de poder. Não teve capacidade de intervenção na divisão socioespacial do trabalho e nem na divisão sociopolítica do poder (BRANDÃO, 2013).

A posição de Brandão (2013) converge com o estudo desenvolvido por Monteiro Neto (2013), para o qual é motivo de preocupação a configuração que tomou o sistema de partilha de recursos no país e sua baixa capacidade de apoiar o desenvolvimento de unidades da federação mais pobres. Mesmo com todos os recursos assignados pelo texto constitucional para o equilíbrio federativo, o sistema de transferências de recursos ainda tem sido pouco capaz de contribuir para a equalização final dos recursos fiscais no país.

Para Monteiro Neto (2013), as transferências do governo federal são recursos de enorme importância para o fortalecimento da base de receitas dos estados em regiões de baixo desenvolvimento como Norte e Nordeste, entretanto, não são capazes de modificar os níveis

finais de recursos para patamares próximos dos praticados no restante do país. A tabela 2 traz dados de transferências fiscais (constitucionais e voluntárias) realizadas pelo governo federal a governos estaduais nos anos 2000 e 2010.

Tabela 2 : Receitas tributárias e transferências no Federalismo Brasileiro, 2000 e 2010 (em R\$ de 2008 - valor por habitante)

Brasil e grandes regiões	Receitas Tributárias (a)		RT pós Transferências		(b)/(a)
	R\$	BR = 100	R\$	BR=100	
2000					
Norte	619,2	58	1383,4	94,9	2,2
Nordeste	518	48,5	949,3	65,1	1,8
Sudeste	1502,3	140,6	1751,8	120,1	1,2
Sul	1027,1	96,1	1352,9	92,8	1,3
Centro-Oeste	1214,3	113,7	2032,7	139,4	1,7
Brasil	1068,3	100	1458,5	100	1,4
2010					
Norte	929,7	66,4	1957,6	102,1	2,1
Nordeste	738,5	52,8	1399,5	73	1,9
Sudeste	1824,9	130,4	2136,9	111,5	1,2
Sul	1542,1	110,2	2037,4	106,3	1,3
Centro-Oeste	1714,4	122,5	2328,1	121,5	1,4
Brasil	1399,3	100	1916,6	100	1,4

Fonte: Moreira Neto (2013) - Dados Brutos: STN. Ministério da Fazenda.

Como assinala Moreira Neto (2013), o papel redistributivo do Estado Federal é bastante expressivo e, de fato, promove ganho de recursos para estados e regiões menos desenvolvidas. No caso dos estados da região Nordeste, com receitas próprias equivalentes a 48,5% do valor médio nacional, o sistema de partilha adiciona um montante de recursos à região que a faz mover-se para o nível de 65,1% da média nacional no ano de 2000. Dez anos depois, em 2010, partindo de um nível médio de receita tributária total equivalente ainda a 52,8% do valor nacional, as transferências realizadas elevam os recursos finais na região para 73% da média nacional.

Não se pode deixar de registrar, entretanto, para o importante papel de redução das disparidades nos recursos fiscais que o sistema de partilha tem promovido. O estudo de Moreira Neto (2013), utilizando-se do índice de Theil, demonstrou que as desigualdades nas receitas fiscais finais (pós-transferências) por habitante em cada região brasileira são sempre menores que a mesma medida para a situação inicial da receita própria por habitante (Tabela 3). A desigualdade diminui em cada região (exceto Centro- Oeste) em função das

transferências realizadas em cada um dos anos analisados. Entretanto, as transferências não têm tido poder de ampliação das receitas tributárias próprias em cada estado da federação.

Tabela 3: Índice de Theil para Desigualdades Estaduais, 2000 e 2010

Ano	Brasil e regiões	Receitas tributárias (a)	RT pós transferências (b)	(b)/(a)
2000	Brasil	1,1606	1,1005	0,95
	NO	0,0801	0,0796	0,98
	NE	0,0414	0,0122	0,30
	SE	0,0366	0,0234	0,64
	SU	0,0301	0,0140	0,47
	CO	0,0416	0,1506	3,62
2010	Brasil	0,0939	0,0340	0,36
	NO	0,0650	0,0815	1,25
	NE	0,0221	0,0126	0,57
	SE	0,0179	0,0094	0,53
	SU	0,0067	0,0042	0,63
	CO	0,0377	0,0318	0,84

Fonte: Moreira Neto (2013)

Uma das soluções para o problema de assimetria das regras, que tem aparecido na literatura, é o estabelecimento de parâmetros a partir dos quais uma localidade possa pedir tratamento diferenciado. Assim, quando a necessidade de tratamento diferenciado fosse reconhecida, regras especiais se aplicariam à unidade federada em questão, por prazo determinado, acompanhada da exigência de aferição do grau em que os recursos provenientes do tratamento assimétrico estão sendo utilizados para reverter o problema que teria justificado esse tratamento.

Além da uniformidade ou não das regras, outro ponto a ser apreciado para a revisão das relações intergovernamentais diz respeito à flexibilização de tais regras. No Brasil, existe uma tendência à imposição de regras muito rígidas. Grupos sociais ou regionais, ao conseguirem a aprovação de seus pleitos, esforçam-se por cristalizar tais conquistas na forma mais permanente possível. No entanto, a realidade econômica e institucional vem se mostrando cada vez mais dinâmica, e muitas vezes incompatível com estruturas demasiadamente rígidas.

Em linhas gerais, o processo de montagem e a atual configuração do arranjo federativo brasileiro em suas dimensões principais – as competências tributárias e o sistema de transferência intergovernamental – apresenta distorções, frequentemente criticadas na literatura (NAZARETH, 2007; ALENCAR e GOBETTI, 2008; ORAIR, LIMA e TEIXEIRA, 2012;

BRANDÃO, 2013; MENDES, 2013), que decorrem da inadequação da estrutura de financiamento fixada na Constituição em vigor à atual configuração de encargos – que é marcada pela indefinição -, da ausência de flexibilidade dos critérios de rateios de recursos, crescentemente inadequados para lidar com a concentração da riqueza e das dificuldades políticas para alterá-los, que limitam a autonomia municipal e prejudicam o desenvolvimento econômico local e regional, e que conduzem a:

1. aumento da desigualdade entre as receitas disponíveis *per capita* dos governos municipais;
2. excessiva dependência das transferências intergovernamentais, especialmente aquelas vinculadas, observada na maioria dos municípios brasileiros, o que limita na prática, a efetiva autonomia municipal;
3. dificuldades de coordenação e harmonização entre os níveis de governo;
4. ausência de instituições capazes de lidar com os conflitos.

Conclui-se, que não existem formulações gerais ou um método de relações fiscais federativas que possa ser aplicado universalmente nem uma distribuição “ótima” de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo que possam ser considerados como referência. O arranjo federativo, entendido como um conjunto de soluções técnicas específicas depende do contexto histórico e político em que está inserido; por essa razão, difere de país para país e é determinado, entre outros, por fatores históricos, sociais, econômicos e culturais.

3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: a política de fundos no Brasil

As discussões e as pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil intensificaram-se, principalmente, na segunda metade da década de 1990 e na primeira década de 2000, em que foram estabelecidas várias mudanças em relação à forma de gestão dos recursos públicos educacionais com o Fundef e Fundeb.

Apesar das modificações, a política de fundos permanece como principal mecanismo do Estado para financiar a educação básica do país na atualidade e esteve presente nas propostas políticas do país em diferentes momentos históricos (CARVALHO, 2012).

Durante o Brasil Colônia, surge o “subsídio literário”, como primeiro fundo criado pela Metrópole para o pagamento do salário dos Professores (Gouvea, 2008); no Estado Getulista os “fundos aparecem entre as formulações mais relevantes para o Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, com Anísio Teixeira” (Atique, 2006, p 132); a Constituição de 1934 foi a primeira a dar o peso constitucional à vinculação de recursos para a educação (GOUVEA, 2008). A Constituição Federal de 1988 manteve a obrigatoriedade da vinculação de recursos para a educação para os três entes federados e, durante a década de 1990, com o processo de reforma pelo qual passou o Estado, a política de fundos ganha notoriedade e materialidade no cenário educacional brasileiro a partir das normatizações estabelecidas pela Lei do FUNDEF (Lei nº 9424/96) e pela Lei do FUNDEB (Lei 11.494/2007).

A análise das principais características da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB), a partir de um resgate histórico do financiamento da educação no Brasil, permite entender as razões da concretização dessa política após o processo de reforma do Estado durante a década de 1990, pautada na lógica da racionalidade financeira e no embate histórico do país para ampliação dos gastos públicos, visando à educação de qualidade.

3.1 Fundo Público e políticas sociais

No capitalismo contemporâneo, o fundo público exerce uma função ativa nas políticas macroeconômicas, sendo essencial tanto na esfera da acumulação produtiva quanto no âmbito das políticas sociais. O fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de retração da atividade econômica (SALVADOR, 2012).

Em uma perspectiva histórica dos fundos públicos, e sua relação com o capitalismo, Honorato (2008), esclarece que a ação do Estado nos anos 1920, seguindo uma prática oriunda do final do século XVIII e, amadurecida ao longo do século XIX, caracterizava-se pelo atendimento dos interesses de frações do capital e de seus respectivos segmentos de classe e não, do capitalismo enquanto totalidade.

Sem apresentar um modelo mais amplo de sociedade que incorporasse um projeto social, a força do Estado era direcionada ao exercício do poder repressor e intervencionista, intervindo para maximizar a expansão de segmentos do capital junto às regiões extra-europeias ocidentais. Este papel e função do Estado, no final da década de 1920 passam a ser revisto:

Se Marx e seus contemporâneos percebiam o Estado como um “locus” – quase um *bunker* – do poder burguês isto se devia, em grande parte, a própria concretude do Estado ao seu tempo. Contudo, ao final da década de 1920, muitos intelectuais marxistas nas suas múltiplas perspectivas percebiam que o estado mudara e que era necessário avançarem-se reflexões acerca de suas novas características, lógicas e formas de atuação. Desde a esquerda alemã e austríaca até a obra de Antonio Gramsci, passando pelas decisões da III Internacional, podemos observar as preocupações em entender essas novas configurações do estado e do seu papel na Grande Crise. (HONORATO, 2008, p. 29).

A grande crise dos anos 1920/1930 passou a exigir uma nova lógica a ser implementada pelos Estados e que se assentasse na busca de soluções que garantissem a sobrevivência do modo de produção capitalista, embora isso pudesse gerar conflitos intra-segmentos da própria burguesia, e coube aos Estados Unidos o principal papel de refundar o estado capitalista (HONORATO, 2008). Para que fosse possível implementar-se uma política de pleno emprego, de estabelecimento de salários e preços mínimos, de controle do sistema financeiro e de novos investimentos, preconizadas pelo pensamento keynesiano, tornava-se necessário, dentre outras ações, constituir-se um fundo público (SALVADOR, 2010).

Foi por meio do fundo público, que se tornou possível debelar os fundamentos da crise a partir do controle dos “excessos” do capital especulativo; da reversão da deflação com a criação de uma política de preços mínimos dos produtos agrícolas; recuperação do mercado consumidor interno e da geração de empregos com os grandes projetos. A outra face do fundo público está na implementação de algumas ações sociais como a aprovação da *Social Security Acts*, que garantiu uma pensão para aposentados e um salário mínimo (SALVADOR, 2012).

Nos países capitalistas desenvolvidos as transformações, ao longo do século XX, marcaram avanços na proteção social, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, no período de 1945 a 1975, com a consolidação do Estado social. Para tanto, de acordo com

Salvador (2010), foi decisiva a intervenção do Estado acoplada com as políticas de cunho keynesiano/fordista, destacando-se as modificações redistributivas no orçamento público: pelo lado do financiamento, a implementação de sistemas tributários mais justos tendo como a base de cobrança de impostos diretos e progressivos; pelo lado dos gastos, destaca-se as políticas sociais.

De modo geral, o Estado do Bem-Estar é caracterizado pela proteção que o Estado confere a seus cidadãos no que diz respeito às condições básicas de vida, como saúde, educação, habitação, alimentação, etc., mediante o oferecimento de serviços ou renda à população, garantindo um padrão mínimo independente da classe social do indivíduo. (SILVA, 2007, p. 56). Cabe manter em destaque o objetivo de que o Estado do Bem-Estar funcionasse como estratégia para manutenção do capitalismo. Quanto a este ponto Oliveira (1998, 37) afirma que “o desenvolvimento do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) é justamente a revolução nas condições de distribuição e consumo, do lado da força de trabalho, e das condições de circulação, do lado do capital.”

Com outro olhar, Pochmann (2004) enaltece o papel dos fundos públicos para fortalecer as políticas sociais. De acordo com o autor os países centrais no pós-guerra privilegiaram a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferência de recursos dos fundos para os mais pobres. O Estado Social não tratou apenas de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, mas tratou principalmente de retirar das forças do mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho.

Em resumo, consolidou-se uma nova estrutura secundária (fundo público) de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, aluguéis de imóveis, salários e remunerações). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente, foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento, permitindo reduzir a pobreza, o desemprego e a desigualdade social no centro do capitalismo mundial. (POCHMANN, 2004, p. 5-6).

Com isso, ocorre na sociedade uma disputa por recursos do fundo público no âmbito do orçamento estatal. O orçamento público é um espaço de luta política, onde as diferenças de força da sociedade buscam inserir seus interesses (OLIVEIRA, 2009).

A escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social reflete os interesses das classes, envolvendo negociações de seus

representantes políticos, na qual o orçamento é a expressão das suas reivindicações (SALVADOR E TEIXEIRA, 2014).

Como explica Oliveira (2009), o orçamento público não se limita a uma peça técnica e formal ou um instrumento de planejamento; ele é, desde suas origens, uma peça de cunho político, ou seja, ele serve para orientar as negociações sobre quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento de gastos. O autor ressalta que a decisão sobre os objetivos de gastos do Estado e a fonte dos recursos para financiá-lo não é somente econômica, mas principalmente são escolhas políticas, refletindo correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade. Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.

Assim, de acordo com Oliveira (2009), o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos.

A relação entre políticas públicas e o orçamento é também ponderada por Torres (2000, p. 266) ao destacar que: “O relacionamento entre políticas públicas e o orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para implementação das políticas públicas; mas ficam estas limitadas as possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário”.

Na mesma direção Bucci (2002, p. 96), defende que o conceito de política pública está relacionado com o orçamento: “Políticas públicas são programas de ação governamental visando à coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

No caso brasileiro, para Salvador (2012), a partir da década de 1980 os interesses dentro do Estado Capitalista são privados, no qual há um domínio hegemônico do capital financeiro. Sob o comando das políticas neoliberais foi esgarçada a liberalização financeira com o enfraquecimento do Estado e da proteção social, sob o efeito dos juros do serviço da dívida, potencializando a crise estrutural do capitalismo. De acordo com o autor o orçamento público no capitalismo brasileiro é refém dos rentistas do capital financeiro, obstaculizando a construção de um sistema de proteção social universal.

Neste papel, o fundo público está presente na reprodução do capital nas seguintes formas, Salvador (2010):

- i. Como fonte importante para a realização do investimento capitalista. No capitalismo contemporâneo, o fundo público comparece por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais, por redução da base tributária da renda do capital como base de financiamento integral ou parcial dos meios de produção, que viabilizam a reprodução do capital.
- ii. Como fonte que viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo o custo do capitalista na sua aquisição.
- iii. Por meio das funções indiretas do Estado, que no capitalismo atual garante vultosos recursos do orçamento para investimento em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas.

Outro autor que tece importantes críticas em relação ao papel do fundo público no Brasil, Oliveira (1998) compreende que ele tem a função, por um lado, de financiar a acumulação do capital (subsidiando avanços tecnológicos, agricultura, etc.) e, por outro, de financiar a reprodução da força de trabalho (saúde, previdência, etc.), o que significa que os recursos públicos financiam parcelas cada vez mais significativas dessa reprodução, ou seja, quem paga os direitos sociais do trabalhador é o próprio trabalhador e não seu empregador. Este autor é ainda mais incisivo ao afirmar que “a existência dos fundos públicos é estrutural ao capitalismo contemporâneo e que caracterizar esse mecanismo como uma intervenção estatal seria um equívoco tendo em vista sua função de contribuição para a expansão econômica”. (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20).

Para Salvador (2010), com a “financeirização da riqueza”, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociadas no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do fundo público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentado dos rendimentos rentistas.

Levantamento realizado por Salvador e Teixeira (2014) revela que o serviço da dívida compromete uma parcela importante dos orçamentos, seja na forma de juros e encargos da dívida como no pagamento de amortização da dívida para o setor financeiro da economia. No período de 2008 a 2012, excetuando o ano de 2011, os gastos com pagamento de juros e amortização da dívida permaneceram acima de $\frac{1}{4}$ do valor total do orçamento chegando, em

2012, a apropriar-se de 32,12% do montante total de recursos do orçamento público, isto é, foram destinados R\$ 481,18 bilhões para o serviço da dívida, excetuando o refinanciamento.

Pochmann (2004) estima que 80% do pagamento dos juros da dívida pública sejam destinados a somente 20 mil famílias de rentistas, que vivem a custas do fundo público brasileiro.

Assim, o dilema do orçamento público brasileiro não se encontra na dicotomia despesas de investimento *versus* custeio. Ambas são fundamentais e necessárias para o desenvolvimento econômico e social do país. Uma das questões em jogo é se o Brasil vai continuar refém dos rentistas do capital financeiro ou vai priorizar a construção de um sistema de proteção social, com expansão de investimentos (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

No Brasil, uma das formas de enfrentar a perversa tradição do orçamento fiscal foi a criação dos fundos sociais para assegurar a ampliação dos direitos sociais, por meio do orçamento público. Para a política educacional, a Constituição Federal de 1988 assegura que a União deve destinar no mínimo 18% da arrecadação dos impostos, e para os estados, do Distrito Federal e municípios à carta constitucional vinculou o mínimo de 25% de suas receitas para educação.

A Emenda Constitucional nº 14 de 1996 assinala a divisão de responsabilidades entre os entes da federação no que concerne ao sistema de ensino, sendo a União responsável por organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições de ensino público federal e exercer a função redistributiva e complementar, por meio de assistência técnica e financeira, aos estados e municípios. Os estados e o Distrito Federal são responsáveis por atuarem prioritariamente no ensino médio e assegurar o ensino fundamental, enquanto os municípios atuaram prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil.

Nesse contexto, conforme Bremaeker (2011), entre a definição de responsabilidades e as fontes de recursos para a educação pública, se insere a discussão sobre fundos públicos para financiar e repartir os recursos financeiros entre os entes da federação.

Pela Emenda Constitucional nº 53/2006, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. O Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, DF e municípios, vinculados à educação, por força do disposto no art. 212 da CF. Além dessas receitas, ainda compõe o 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. A

vigência estabelecida é para o período 2007-2020, começando em 2007 e sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos, e o percentual de contribuição dos estados, Distrito Federal e municípios, para a formação do Fundo, atingiu o patamar de 20%.

Pelo exposto, destaca-se a necessidade de um maior aprofundamento dos estudos sobre o financiamento das políticas sociais no contexto do federalismo brasileiro do século 21, que está inserido em uma lógica de sistema com a União regulamentando as finanças subnacionais no Brasil, indicando uma evolução heterogênea na repartição das responsabilidades entre os entes da federação, notadamente nas políticas de saúde, educação e assistência social (ARRETCHE, 2012). O federalismo não pode ser estudo de forma exógena, pois os entes que compõe a federação brasileira estão inseridos em ajuste fiscal estrutural, que diminui a capacidade orçamentária tanto da União, como dos estados, do DF e dos municípios para o financiamento das políticas sociais, em particular, aquelas de caráter universal, como a saúde e educação.

A próxima seção apresenta uma taxonomia para os fundos públicos no Brasil, procurando esclarecer a “confusão” técnica/jurídica que acompanham os fundos especiais, principalmente em relação aos fundos contábeis e os fundos financeiros. Já a última seção aborda o financiamento da educação básica no Brasil, com destaque para os fundos contábeis de financiamento Fundef e Fundeb.

3.2 Taxonomia dos fundos públicos

De acordo com Nunes (2014), fundo, pelo menos inicialmente é uma palavra, um vocábulo cuja origem etimológica deita raízes sobre os idiomas latino, grego e germânico. O conceito de fundos, na literatura, é fragmentado por áreas específicas e não existe uma definição abrangente que harmonize o orçamento, o jurídico e o financeiro.

Em sentido filosófico, a palavra fundo se reportaria à essência ou a natureza intrínseca de algo. Opondo-se à forma, seria a alma, o espírito, o que provê vida própria ou condição de existência. Equivaleria à consistência da coisa.¹²

Juridicamente, o significado de fundo é um tanto diverso do que sugerem a origem etimológica de seu significante ou sua noção filosófica. A noção técnica de fundo tem a ver com o Direito Canônico. Mais precisamente, à Lei Romana nº 1.402, de 19 de junho de 1873. Ao instituir o “Fundo para o Culto”, essa norma distinguiu nitidamente a gestão de recursos

¹² Parecer PROCURADORIA - GERAL DA FAZENDA NACIONAL – PGFN/CAF 1396/2011

da cidade dos recursos do próprio fundo eclesiástico (NUNES, 2014). É a partir de então que se identificam os elementos conceituais insuprimíveis para definição jurídica de fundo: afetação de um conjunto de recursos à determinada finalidade.

Trazendo o aspecto distributivo dos fundos, em uma visão ampla, Conti (2001, p. 110) conceitua fundo como “um conjunto de recursos utilizados como instrumento de distribuição de riqueza, cujas fontes de receita lhe são destinadas para uma finalidade determinada ou para serem redistribuídas segundo critérios pré-estabelecidos”.

Na mesma linha, Balthazar (2004), descreve os fundos como recursos que são reservados, destinados para fins diversos e aplicações estabelecidas pela Constituição ou por lei, que uma vez utilizados com eficiência, podem contribuir para a diminuição das desigualdades regionais e garantir o equilíbrio econômico-financeiro.

No Brasil o termo fundo é encontrado nos primeiros atos que criou o Erário Régio e instituiu o Conselho da Fazenda, no período colonial com a vinda da família real quando D. João VI, por intermédio do alvará de 28 de junho de 1808 com a finalidade de centralizar todos os negócios pertencentes à arrecadação, distribuição e administração da Fazenda Pública.

O referido Alvará no título II estabelecia normas reguladores do método de escrituração e normas de contabilidade, conforme a seguir:

TITULO II DO METHODO DA ESCRIPTURAÇÃO E CONTABILIDADE DO ERARIO¹³

I. Para que o methodo de escripturação, e formulas de contabilidade da minha Real Fazenda não fique arbitrario, e sujeito à maneira de pensar de cada um dos Contadores Geraes, que sou servido crear para o referido Erario: ordeno que a escripturação seja a mercantil por partidas dobradas, por ser a única seguida pelas Nações mais civilizadas, assim pela sua brevidade para o maneo de grandes somas, como por ser a mais clara, e a que menos lograr dá erros e subterfúgios, onde se esconda a malicia e a fraude dos prevaricadores.

II. Portanto haverá em cada uma das Contadorias Geraes um Diário, um Livro Mestre, e um Memorial ou Borrador, além de mais um Livro auxiliar ou de Contas Correntes para cada um dos rendimentos das Estações de Arrecadação, Recebedorias, Thesourarias, Contratos ou Administrações da minha Real Fazenda. E isto para que sem delongas se veja, logo que se precisar, o estado da conta de cada um dos devedores ou exactores das rendas da minha Coroa e **fundos públicos**¹⁴.

III. Ordeno que os referidos livros de escripturação sejam inalteráveis, e que para ela se não possa aumentar ou diminuir nenhum, sem se me fazer saber, por consulta do Presidente, a necessidade que houver para se diminuir ou acrescentar o seu numero.

¹³Texto original extraído no sitio da web http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_35/Alvara.htm acesso 20/01/2009

¹⁴ Grifo nosso.

O código de contabilidade pública, veiculado pelo Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, faz referência aos fundos em pelo menos dois dispositivos, o Decreto nº 23.150, de 15 de setembro de 1933, proibiu a criação de fundos. A Constituição subsequente, de 1937, não vinculou receitas a finalidades específicas, e a Constituição de 1939 foi omissa na previsão de fundos. Porém, as Constituições seguintes de 1967 e 1969, contemplavam a matéria, dispondo sobre Fundo de Participações dos Estados, Distritos Federais e Municípios. Finalmente a Constituição de 1988, atribuiu à Lei Complementar a tarefa de estabelecer as condições para a instituição e funcionamento dos fundos.

A lei que se refere à CF de 1988 é a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada pela Constituição com *status* de Lei Complementar.¹⁵ Os artigos 70 a 74 da Lei 4.320/1964, seguido pela edição dos Decretos-lei nº 200/1969 e nº 900/1969, além do Decreto nº 93.872/1986, trazem a normatização da matéria, servindo de base para formulação de taxonomias sobre os fundos pela literatura.

De acordo com a Lei 4.320/1964, em seu artigo 71: “Constitui fundo especial o produto das receitas específicas por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Para Cruz et al. (1999), fundo especial é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que indicam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.

O Decreto Federal de nº 93.872/1986 buscou consolidar e regulamentar a questão dos fundos, separando os fundos especiais da Lei nº 4.320/1964 em duas categorias: de natureza contábil e de natureza financeira. Os fundos de natureza contábil teriam suas disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, efetuando seus saques diretamente no tesouro nacional, já os de natureza financeira movimentariam recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito.

Com entendimento diferente, Reis (2004), esclarece que o Fundo Especial, como forma de gestão de receitas, possui características peculiares que o diferenciam de Fundos Contábeis. O primeiro, utilizado como forma especial de gestão financeira, implica a existência de uma contabilidade própria, mediante a segregação de contas específicas que produzirão informações sobre a gestão de recursos financeiros, o que não ocorre com o Fundo Contábil.

¹⁵ Supremo Tribunal Federal. ADI-MC 1.726/DF, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 16 de setembro de 1998.

O Fundo Contábil: “é uma opção administrativa de adotar um sistema de informações contábeis de caráter gerencial e financeiro para o controle e avaliação de desempenho em cada uma das várias áreas em que atua”. (REIS, 2004, p. 133). Isto ocorre porque o atual sistema de contabilidade, apoiado no conceito de Caixa Único, não permite informações para a avaliação setorial do desempenho governamental.

De acordo com Machado Jr. e Reis (2002), equivocam-se os que dão ao fundo especial, previsto no art. 71 da Lei nº 4320/1964, o tratamento de fundo de natureza contábil. Para os autores o fundo especial caracteriza-se pelas restrições a determinados Ativos Financeiros.

Na administração pública essas restrições são determinadas por lei específica sobre receitas específicas para a constituição de caixas ou fundos especiais. Estas receitas podem ser originadas das atividades próprias, como as que provêm de mandamentos constitucionais, de negociações como os convênios ou de transferências voluntárias.

Em outro caminho Kohama (2009, p. 203), divide os fundos por finalidade, em:

- fundos especiais de despesa, aqueles cujas receitas se vinculam à realização de objetivos ou serviços de diversos órgãos ou unidades administrativas, não possuindo personalidade jurídica;
- fundos especiais de financiamento (rotativos), aqueles cujas receitas se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiamento a entidades públicas ou privadas, sem personalidade jurídica que, geralmente, devem ser administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública;
- fundos de natureza contábil, constituídos pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas e sua distribuição para a realização de objetivos ou serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo.

Sanches (2002, p.37) considera seis tipos de fundos, também usando o critério da finalidade. Cinco deles são importantes em nossa conjuntura atual:

- fundos programáticos, destinados à execução de programas especiais de trabalho (bem similares aos fundos especiais de despesa de Kohama);
- fundos contábeis, destinados, exclusivamente, à realização de inversões financeiras, e operando, sempre, por intermédio de instituições financeiras oficiais (correspondentes aos fundos especiais de financiamento de Kohama);
- fundos de transferências legais, destinados a sistematizar as transferências derivadas do compartilhamento de receitas e ao cumprimento de encargos impostos por determinações legais (similar aos fundos contábeis de Kohama);
- fundos de garantia, destinados, apenas, a propiciar garantias a determinadas operações, definidas em lei, de interesse do País, operando por intermédio de instituições financeiras oficiais e com base em ativos reais caracterizados como compondo o seu patrimônio;
- fundos de incentivos fiscais, destinados a sistematizar os recursos mobilizados, em cada exercício, com base em incentivos fiscais específicos e nos retornos das aplicações em exercícios anteriores.

Na busca da pacificação dos conceitos de fundos contábeis e financeiros a Comissão Nacional de Classificações – CONCLA, aprovou a Tabela de Natureza Jurídica- NJ do IBGE, com vigência desde 1º de março de 2009, que é adotada pela Receita Federal do Brasil, assim como outros órgãos públicos federais, estadual e municipal. A tabela, que inclui dois códigos de natureza jurídica: Fundo Público (120-1) e Fundo Privado (324-7), com as respectivas descrições:

- os fundos públicos compreendem: os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas;
- os fundos privados compreendem: os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios previstos na Lei n.º 11.079, de 30/12/2004; os fundos de avais privados.

A Secretaria do Tesouro Nacional - STN (2011) elaborou uma taxonomia dos fundos públicos classificando em: meramente contábeis, de gestão orçamentária e fundos de gestão especial. Os fundos classificados como meramente contábeis são os que distribuem recursos por meio de dotação específica na lei orçamentária ou em créditos adicionais, tendo seus saldos controlados em conta. O Fundeb é exemplo destes fundos, bem como o FPE e o FPM.

Os de gestão orçamentária são fundos que realizam execução orçamentária e financeira de despesas que gerenciam, por meio de dotações orçamentárias detalhadas nos orçamento fiscal e da seguridade social. Como exemplo é apresentado o: FNC, FUNAPOL, Fundos de Defesa, RGPS e RPPS.

Já os fundos de gestão especial, são os que não realizam execução orçamentária e financeira das despesas que gerenciam dentro do orçamento fiscal e da seguridade social. São constituídos por meio de dotação específica na lei orçamentária ou em créditos adicionais, tendo seus saldos controlados de acordo com a lei que os instituiu. Ex.: Fundo de Garantia Safra, FNE, FNO, FCO e FSB.

O quadro 4 apresenta uma síntese da taxonomia desenvolvida pela Secretaria do Tesouro Nacional com relação aos fundos públicos, apresentando conceitos e exemplos.

Quadro 4: Taxonomia dos fundos pública desenvolvida a partir da classificação da STN

CATEGORIA DOS FUNDOS	SUB CATEGORIA DO FUNDO	Descrição	Espécie
MERAMENTE CONTÁBEIS	TRANSFERÊNCIA	São fundos que tem como finalidade transferir recursos a determinado ente federado, entidade ou órgão, não havendo para tanto gestão orçamentária. Ex. Fundo Partidário	Públicos
	REPARTIÇÃO	São fundos que tem como finalidade entregar os recursos pertencentes aos entes federados, de acordo com os dispositivos constitucionais, não havendo para tanto gestão orçamentária. Ex.: FPE, FPM e FUNDEB	Públicos
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	PROGRAMÁTICOS	São fundos que têm como características realização de programas, ações ou atividades finalísticos nos orçamentos fiscais e da seguridade social. Ex.: FNSP, FUNGETUR	Públicos
	FUNDOS DE PREVIDÊNCIA	São fundos para financiar o regime de previdência de seus segurados; Englobam os fundos do regime geral e do regime próprio de previdência social, desde que não sejam constituídos como entidade (autarquias, fundações ou empresas públicas). Ex. RGPS e RPPS	Públicos
GESTÃO ESPECIAL	FINANCIAMENTO	São os fundos constituídos para financiamento de determinada região ou setor produtivo. Ex. FNE, FCO e FNO	Públicos e Privados
	FUNDO POUPANÇA	São fundos constituídos como reserva para atender determinada situação futura imprevisível. Ex.: FSB e FUCAP	Públicos
	GARANTIDORES	São fundos que possuem por objetivo garantir, direta ou indiretamente, total ou parcialmente, o risco de operações ou projetos em que o governo tem interesse em fomentar. Ex.: Fundo Garantia-Safra e FGP	Públicos e Privados
	FUNDOS DE INVESTIMENTO	É uma comunhão de recursos, consituída sob a forma de condomínio, destinado à aplicação em títulos e valores mobiliários, bem como em quaisquer outros ativos disponíveis no mercado financeiro e de capitais, observadas as disposições da Instrução CVM nº 409, de 18 de agosto de 2014. Ex. FICART e FIF Intra-estrutura	Privados
	FUNDOS PARA FISCAIS DE POUPANÇA COMPULSÓRIA	São fundos característicos por possuírem fontes compulsórias de receitas originadas na cobrança de taxas ou contribuições especialmente criadas para alimentá-los, e, em geral, duplo objetivo: a proteção ao trabalhador (seguro-desemprego, aposentadoria, aquisição de moradia própria, complemento de renda, etc.) e o investimento em setores e atividades econômicos considerados prioritários pelas políticas de governo. Ex. FGTS e PIS-PASEP	Privados

Fonte: elaborado pelo autor com base na Nota Técnica STN (2011)

No caso do Fundef e do Fundeb, percebe-se pelo quadro 4 que os mesmos se classificam como fundos meramente contábeis, de repartição. O Decreto 93.872/1986, que dispõe sobre normas de unificação de recursos do caixa do Tesouro Nacional, conceitua em seu artigo 71, § 1º fundos contábeis: “São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender aos saques previstos em programação específica”.

Como esclarece Nunes (2014), os fundos contábeis podem ser destinados a qualquer programa governamental de apoio a políticas públicas sociais ou de interesse econômico. No caso do Fundeb, pelo fato dos recursos não serem sacados totalmente do caixa do Tesouro, uma vez que o mesmo é composto por receitas tributárias estaduais e municipais, não retira do fundo seu caráter contábil.

Complementa Nunes, somente as fontes de receita não são federais, porém a administração do FUNDEB é feita no âmbito do Ministério da Educação, que arrecada e distribui os recursos do fundo educacional. Para Nunes (2014, p. 248) a “característica do fundo contábil, entretanto, não reside na titularidade de suas fontes de receita, mas na sistemática de saques de recursos para aplicação específica, o que, inegavelmente, ocorre no caso do Fundeb”.

3.3 Financiamento da educação básica no Brasil

Discutir a política de financiamento da educação ou financiamento de qualquer âmbito da política pública, de acordo com Gouveia (2008), requer a compreensão do próprio financiamento público como uma expressão em geral, como um espaço de disputa de interesses e de disputa, sobretudo, por recursos escassos. Portanto, discutir o financiamento de qualquer política pública é antes de tudo um debate político, por meio do qual, certamente, a compreensão do desenho legal e técnico de sua execução contribui para potencializar a capacidade de interlocução entre os atores sociais.

É preciso também considerar que o financiamento público é um forte determinante de quanto o Estado está presente numa determinada área social, sendo, portanto, um elemento central da intervenção estatal na vida social. Essa compreensão de que o financiamento é espaço de disputa política e não meramente técnica, entre compreensões distintas do Estado é um pressuposto importante neste estudo.

No caso do financiamento da educação, ao longo das constituições brasileiras dos períodos democráticos, a ideia da garantia de recursos estáveis para investimento em educação, ainda que com a priorização do ensino obrigatório, sempre esteve articulada a uma perspectiva de responsabilidade do Estado pelo direito à educação.

De acordo com Azevedo (2004, p. 66), é somente no início do século XX que, no bojo do movimento que vai consolidar a afirmação da ordem capitalista no Brasil, “que o campo educacional é estruturado como setor e é dado início às ações sistematizadas do Estado

visando sua regulação”. Antes disso, não se podia falar ainda da educação como uma questão nacional (CARVALHO, 2012).

Na mesma linha, Martins (2009, p.28) destaca que:

A educação passou a se organizar como setor e ser reconhecida como uma questão nacional – um problema a ingressar na agenda e requerer a implantação de políticas públicas – nas décadas iniciais do século XX, no contexto do fortalecimento da classe média e sua aliança com o empresariado urbano, cujo projeto, movido pela ideia do nacionalismo, era da promoção da industrialização e moralização dos processos políticos do Estado oligárquico.

Com a República, tornou-se mais vigoroso o movimento pela implantação do Estado, como forma de organização da sociedade, mas nem por isso se pode dizer que estivéssemos com a ordem legal estabelecida no país. Como destaca Atique (2006), o coronelismo sucedera os clãs aristocráticos e o país continuava de modo geral sujeito a oligarquias estaduais e municipais, com o poder das classes dominantes, opondo-se ainda ao império puro e simples da lei.

Como explica a autora:

Até a primeira Guerra Mundial, a sociedade brasileira se constituía fundamentalmente de elite e massa iletrada, entre as quais se comprimia uma nascente classe média, sem maior prestígio e valia social. A educação acompanhava essa estrutura relativamente singela. Para a elite, um sistema de escolas superiores, predominantemente públicas, para a formação de quadros de governo e das profissões liberais, acompanhado de escolas secundárias, preparatórias àquele ensino superior, de caráter predominantemente privado; para a nascente classe média, ainda desprovida de qualquer validade política, um sistema de escolas primárias e escolas normais e vocacionais. (ATIQUE, 2006, p. 119).

Durante o período imperial, segundo Carvalho (2012, p. 47), houve várias tentativas de constituição de fundos, contudo, nenhuma delas foi bem sucedida. Houve a iniciativa de criação de “um fundo (composto por doações voluntárias) para a implantação das duas primeiras Universidades do Brasil”. No período de 1823 e 1932 foram apresentados três projetos de composição de um fundo para a educação, com destaque especial ao projeto proposto por Ruy Barbosa que delineava um modelo de financiamento da educação com recursos originários do poder público e da sociedade”. (CARVALHO, 2012, p. 47). Em ambas as iniciativas, ficam evidentes o descaso do poder público com o financiamento da educação. Na primeira isentando-se completamente no investimento de recursos e na segunda, mesmo dividindo esta responsabilidade com a sociedade, o projeto não logrou êxito.

Os princípios trazidos pelos jesuítas, a partir de 1920, chocam-se com os princípios liberais daqueles que defendiam uma nova concepção de escola – os escolanovistas, que

publicaram, em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, propondo novas bases pedagógicas e a reformulação da política educacional. Seu principal articulador foi Anísio Teixeira, que defendia a escola pública gratuita e chamava a atenção do governo, para priorizar as séries iniciais, sua principal bandeira era a garantia de ensino para todos.

No período Republicano, os “fundos para a educação aparecem entre as formulações mais relevantes do Manifesto” (OLIVEIRA, 2001, 90). Segundo o próprio documento Manifesto de 1932, cabia ao Estado a responsabilidade pela educação e seu financiamento por meio de “fundo especial ou escolar”.

Mas do direito de cada indivíduo à sua educação integral, decorre logicamente para o Estado que o reconhece e o proclama, o dever de considerar a educação como uma função social e eminentemente pública, que ele é chamado a realizar, com a cooperação de todas as instituições sociais. [...] Esses meios, porém, não podem reduzir-se às verbas que, nos orçamentos, são consignadas a esse serviço público e por isso sujeita às crises dos erários do Estado ou às oscilações do interesse dos governos pela educação. A autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “**fundo especial ou escolar**”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos de ensino, incumbidos de sua direção (grifo do autor). (Manifesto dos Pioneiros pela educação, 1932 *apud* CARVALHO, 2012, p. 48).

Conforme esclarece Martins (2009), a proposta de vinculação de recursos à educação já era discutida na década de 1920, desde a Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro em 1921, por convocação do Ministério da Justiça (ainda não havia sido criado o Ministério da Educação). Esta traçou um programa “entre a União os estados, pelo qual estes deveriam aplicar 10% de suas receitas na instrução primária”, contudo, quatro anos depois a mensagem presidencial ao Congresso Nacional lamentava que as condições financeiras do país não tivessem permitido a sua realização (ATIQUE, 2006, 126). Contudo, foi a Escola Nova que assumiu o papel empreendedor político para viabilizar a proposta e obter a sua positivação na Constituição de 1934 (MARTINS, 2009).

Com a Constituição de 1934, inaugurou-se uma nova fase do financiamento da educação que se estende até os dias atuais, em que se definem percentuais mínimos de recursos tributários a serem aplicados na educação. Para Atique (2006), essa Constituição atribuiu papel relevante ao estado, no que diz respeito ao controle e à promoção da educação pública. De acordo com a autora a Carta Magna de 1934, instituiu o ensino primário obrigatório e gratuito, criou o concurso público para o magistério, conferiu ao estado o poder fiscalizador e regulador de instituições de ensino públicas e particulares e fixou percentuais mínimos para a educação.

Para Pinto (2007), a Constituição de 1934 marcou um momento inovador para o financiamento da educação no Brasil, a qual desde a expulsão dos jesuítas até o fim da República Velha caracterizou-se pela busca de fontes autônomas de recursos e por dotações orçamentárias. A partir da Constituição de 1934, passou-se a definir a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários a serem aplicados na educação, conforme podemos observar no Artigo 156, que diz: “a União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda dos impostos na manutenção de desenvolvimento dos sistemas educativos.” Importante reparar que esta norma já restringiu a vinculação aos “impostos”, não incidindo sobre as demais espécies tributárias, sendo mantida a mesma regra nas demais Constituições, o que se tornou um artifício na década de 1990 para a União direcionar menos recursos para esta área por meio do aumento na arrecadação das “contribuições sociais”, tema que será mais bem aprofundado na sequência.

A contra-revolução de 1937, apoiada nas forças privatistas restaura o espírito “legalista” e não “legal”, tão ao gosto do poder pessoal e de certo modo absolutista dos monarcas. A educação escolar anterior à organização do Estado Democrático Moderno – que é o Estado dominado pela lei para todos e pelo conseqüente espírito de respeito ao interesse público e não privado – é uma educação para assegurar os privilégios dos grupos dominantes da sociedade (CARVALHO, 2012). Por isso é que se faz predominantemente privada e, quando pública, limitada no seu acesso aos grupos sociais a que se destina (ATIQUE, 2006). Tal limitação muito facilmente se estabelece pela não articulação do sistema popular com o sistema de privilégio, com o que se impede o acesso desse sistema aos não desejados e também pelo tipo de ensino que se ministra nesse último sistema, tornando-o mais ou menos ininteligível, para não dizer indeglutível, para os que não tenham as condições sociais exigidas.

O sistema de educação do Estado Democrático Moderno, como destaca Atique (2006), não é tal sistema, mas o de escolas públicas destinadas a oferecer oportunidades iguais ao indivíduo e ministrar-lhe educação para o que se costuma chamar de eficiência social, ou seja, o preparo para o exercício das suas funções sociais de cidadão, de trabalhador (concebido o termo sem nenhuma conotação de classe) conforme suas aptidões e independentemente de suas origens sociais, e de consumidor inteligente dos bens materiais e espirituais da vida.

Imposta pelo Estado Novo, a Carta Constitucional de 1937 atenuou o dever do Estado como educador, instituindo-o como subsidiário, para preencher lacunas ou deficiências da educação particular. Como destaca Atique (2006, p. 130):

Em vez de consolidar o ensino público e gratuito como tarefa do Estado, a Carta de 1937 reforçou o dualismo educacional que provê os ricos com escolas particulares e públicas de ensino propedêutico e confere aos pobres a condição de usufruir da escola pública, optando pelo ensino profissionalizante.

A Constituição de 1946 reinstalou o sufrágio universal, mas a revolução educacional, que nos poderia trazer essa nova Constituição, viu-se frustrada com as delongas da votação da lei complementar de Diretrizes e Bases, cujo projeto foi encaminhado ao governo em 1948.

Além de um modesto início de atenção federal ao ensino primário, com a ampliação do fundo do ensino primário, criado logo depois da queda do governo ditatorial, de uma política de “campanhas” de alfabetização, do início do regime de auxílios aos estados e às escolas particulares, o acontecimento mais significativo em educação, nessa primeira fase da reconstitucionalização do país, foi a federalização em massa, de escolas superiores particulares, brotadas no solo condescendente do Estado Novo.

Na realidade, a manutenção da legislação anterior à Constituição, ajudada pelos novos recursos que ela trouxera, pela fixação do mínimo de despesas com educação, nos orçamentos da União (10%), dos estados e dos municípios (20%), de certo modo agravou a situação criada pelo Estado Novo (ATIQUE, 2006).

Todavia a proliferação de escolas privadas de ensino médio e superior prosseguiu, sob a benção das autorizações federais, cada vez mais complacentes, ante a pressão continuada das aspirações crescentes da população por educação do tipo criado pelo Estado Novo, ou seja, ineficiente, mas de classe, suscetível de dar títulos socialmente válidos para empregos de classe média ou superior (MARTINS, 2009).

Neste período o país progredia, acentuava-se o processo de urbanização e industrialização, constituiu-se uma rede de comunicações rodoviárias e aeroviárias, integrava-se a nação fisicamente e acentuava-se o processo de integração social. A tudo isto respondia o sistema escolar com as suas escolas primárias rudimentares, de quatro e três séries, as suas escolas de ensino médio privado, sem recursos e mestres adequados, e as suas escolas superiores improvisadas e criadas antes para benefício dos professores que dos alunos (ATIQUE, 2006).

De acordo com Martins (2009), no período em que vigoraram a Constituição de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação em 1961 (Lei n° 4.024/1961), novas tentativas de criação de fundos foram intentadas, mas esbarraram sempre no argumento de carência de recursos. Como os fundos, dentro de sua configuração mais específica e formal, não vingaram neste período, a vinculação constitucional passou a ser o eixo dos debates das políticas de

financiamento e, em movimento pendular, acompanhou os períodos de maior e menor democratização da sociedade brasileira.

Em 1964, por meio da Lei 4.440/1964, é criado o salário-educação com a finalidade de suplementar as despesas públicas com a educação elementar. Esta Lei, mais precisamente o artigo 5º, obriga as empresas com mais de 100 empregados a manter serviço próprio de ensino primário ou instituir bolsas de estudo para seus servidores e filhos destes. Como opção, poderiam recolher uma contribuição denominada “salário-educação”, equivalente a 2% do salário mínimo multiplicado pelo número total de seus empregados. Em 1965, a Lei nº 4.863 alterou a alíquota e a base de contribuição para 1,4%. Posteriormente, por meio do Decreto nº 87.043/1982 sua alíquota foi definida em 2,5% sobre o total da folha de pagamento.

A Emenda Constitucional nº 24 (Art. 176 § 4º), de dezembro de 1983, também conhecida como Emenda João Calmon, reintroduz a vinculação constitucional de recursos, com alíquota de 13% para a União e de 25% para estados, Distrito Federal e municípios.

Finalmente, a Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 altera a alíquota da União de 13% para 18%, mantendo-se os demais percentuais. A tabela 4 apresenta, sinteticamente, a evolução destas alíquotas.

Tabela 4: Vinculação de receitas para financiamento da educação nas Constituições Federais de 1934 a 1988.

Ano	Disposição Legal	Esfera de vinculação		
		União	estados / DF	municípios
1934	CF 34	10% ^a	20%	10%
1937	CF 37	nenhuma	nenhuma	nenhuma
1942	DL 4.958	nenhuma	15 a 20% ^b	10 a 15%
1946	CF 46	10%	20%	20%
1961	DL 4024	12%	20%	20%
1967	CF 67	nenhuma	nenhuma	Nenhuma
1969	DC 1	nenhuma	nenhuma	20% ^c
1971	LDB 5692	nenhuma	nenhuma	20%
1983	EC 14	13%	25%	25%
1988	CF 88	18%	25% ^d	25% ^d

Fonte: adaptado pelo autor com base em Oliveira (2001, p. 98)

Notas: a) 20% desse montante deveriam ser aplicados na educação rural. b) estes valores (15% para estados e 10% para municípios) cresceram 1% ao ano a partir de 1942 até atingir, respectivamente, 20% e 15%. c) Na emenda de 1969 e na Lei 5.692, de 1971, menciona-se receita tributária e não de impostos. d) EC 14, de 1996 subdividiu 60% desses percentuais para o ensino fundamental.

Com a promulgação da CF de 1988 é que a tese da descentralização da educação se torna efetivamente lei (art. 211), por meio da qual se propugna, por ineditismo no Brasil, a organização do sistema de ensino entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios pela via do chamado Regime de Colaboração, mais tarde reformulado pelas Emendas

Constitucionais (EC) nº 14, de 1996 e 53 de 2006, que implantaram o Fundef e o Fundeb, respectivamente.

O artigo 208 da atual Constituição prevê:

O dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante as seguintes garantias:

- I. ensino fundamental, obrigatório e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que não tiverem acesso na idade própria;
- II. progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- III. atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
- IV. atendimento em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade;
- V. acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
- VI. oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
- VII. atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

Como destacam Souza e Faria (2004), naquele momento, marcado por fortes reações ao centralismo do regime autoritário e por uma grande revalorização da instância local, e apesar da pluralidade de interesses, definiu-se a tendência de atribuição de uma maior autonomia aos municípios, confirmada, no campo da educação, alguns anos após, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394 -, em 1996.

O movimento em direção à descentralização da educação não se constitui em privilégio do Brasil nos anos 1980 e 1990, período em que se verificaram no País profundas reformas políticas e econômicas, num cenário ainda marcado por sequelas decorrentes de longos períodos de regime autoritário, nos quais predominam políticas de desinvestimentos em Educação Básica (SOUZA e FARIA, 2004).

Como ressalta Martins (2011), nos anos 1990, no contexto das relações internacionais constituído após o Consenso de Washington, formou-se a idéia hegemônica de que o Estado – sobretudo nos países periféricos – deveria focar sua atuação nas relações exteriores e na regulação financeira, com base em critérios negociados diretamente com os organismos internacionais.

Na mesma direção, Carvalho (2012), destaca que, sob influência dos organismos multilaterais – principalmente o Banco Mundial (BM), em conjunto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) na década de 1990 intensificou-se no Brasil a implementação de políticas educacionais que visavam à compressão dos gastos públicos, à transferência de responsabilidades, especialmente de investimentos na manutenção e desenvolvimento do

ensino, para os estados, municípios, iniciativa privada e associações filantrópicas, ficando a União com atribuições de controle, avaliação, direção e, apoio técnico e financeiro de caráter subsidiário e suplementar.

No sentido posto acima, a otimização de recursos significaria criar condições para uma maior eficiência e, em consequência, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos pelo Estado, presumindo, ainda, maior envolvimento direto do poder local na captação das demandas, no controle dos gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas (ARRETCHE, 2012).

Mas como destaca Araújo (2005, p. 78), nesse período:

o neoliberalismo advogou a implementação de políticas focalizadas em detrimento de políticas universais, o que acarreteu mudanças na ação do Estado, com o redirecionamento das políticas públicas e de sua clientela alvo. Em função da agudização das condições objetivas da maioria da população, cada vez mais excluída dos direitos sociais, e visando a assegurar o controle do processo de acumulação, o Estado capitalista lançou mão de políticas focalizadas nos segmentos sociais empobrecidos. Essas ideias se materializaram em políticas públicas por meio de influência dos organismos internacionais, tendo destaque o papel desempenhado na área educacional pelo Banco Mundial (BM).

Sob influência destes organismos multilaterais as reformas educacionais vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento (SHIROMA; MORAES e EVANGELISTA, 2007).

De acordo com Souza e Faria (2004), enquanto que as políticas governamentais características da segunda metade da década de 1980 se organizam em torno da regulação de uma racionalidade democrática (tendo provocado dispersões de recursos e facilitado práticas clientelistas), nos anos 1990 o caminho adotado passa a ser o da racionalidade financeira (implicando redução dos gastos públicos e do tamanho do Estado).

Como uma das principais medidas tomadas, a política de fundos, por meio do FUNDEF e (posteriormente) do FUNDEB, é apresentada e concretizada no cenário brasileiro como forma de financiamento da educação (CARVALHO, 2012). A próxima seção traz uma análise das principais características destes “fundos”.

3.4 A política recente de fundos para financiamento da educação: Fundef e Fundeb

A primeira grande característica do financiamento da educação brasileira é a existência de uma vinculação constitucional sobre as receitas de impostos e de transferências que é maior no caso de estados e municípios (25%) e menor para união (18%).

Uma grande característica da política de financiamento da educação a partir da vinculação da receita de impostos é que ela reproduz a desigualdade de condições econômicas entre as regiões do país, entre os estados e os municípios.

Sobre essa estrutura desigual de fixação de recursos, a política da década de 1990 para o financiamento da educação no Brasil introduz a ideia de fundos que redistribuem recursos dentro de cada estado – esta é a característica central do Fundef e do Fundeb. Nos dois casos, o mecanismo é de subvinculação de receita de impostos. Uma breve revisão do funcionamento do Fundef, para a compreensão do funcionamento do Fundeb, é apresentada na sequência.

3.4.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF

A proposta do Fundef foi encaminhada em 1995, no contexto de vitória eleitoral e do primeiro ano de mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, portanto, um momento de força política outorgada pelo sucesso nas urnas e pelo impacto do Plano Real na contenção do processo inflacionário (MARTINS, 2011).

A proposição e aprovação, de acordo com Martins (2011) deram-se no contexto da reforma do Estado, sob a égide do ajuste fiscal, da busca de eficiência por meio de uma gestão pública de cunho gerencialista, cujo discurso apresentava-se em tese recorrente entre os nichos da tecnocracia avessos ao social: a de que há recursos suficientes para financiar a educação brasileira, portanto, o problema não se deve à quantidade de recursos, mas à eficiência de sua gestão. Abrucio (2005) assinala que a visão passou a ser de que as políticas sociais deveriam viabilizar os pressupostos da política econômica e a reestruturação do Estado, o que implicava em políticas de descentralização, introdução do *ethos* da competitividade no serviço público, focalização e repasse de parte dos serviços para o setor privado.

Em relação ao financiamento da educação básica pública, os requisitos de ajuste fiscal definiram o horizonte limitado do cumprimento da função supletiva da União e, portanto determinaram sua participação pouco significativa via complementação do Fundef.

A aprovação do Fundef consagra a abordagem que vinha se construindo desde o fim da década de 1980, segundo a qual o custo-qualidade dependia do esforço compartilhado entre as três esferas de governo, isto é, a dimensão federativa deixava de ser destacada apenas no momento do impacto do mecanismo de financiamento, em que se enfatizava a divisão de responsabilidades, passando a permear a estrutura do mecanismo de financiamento. Desta forma, ganha relevância o equilíbrio federativo, sobretudo as relações entre estado e município, e o papel da União no exercício efetivo de sua função supletiva (MARTINS, 2011).

A União descumpriu seu papel supletivo, previsto na EC nº 14/1996, quanto ao estabelecimento do valor mínimo por aluno segundo um padrão mínimo de qualidade do ensino. Este ocorreu, de acordo com Carvalho (2012) e Pinto (2007), tanto no governo Fernando Henrique Cardoso como no primeiro mandato do governo Lula, como comprovado na tabela 5.

Tabela 5: Valor aluno/ano e complementação da União ao FUNDEF - 1997 a 2006

Governo	Ano	Valor aluno/ano decretado	Valor aluno/ano legal	Complementação da União (valor em R\$)	Complementação legal (valor R\$ em milhões)	Nº de estados atendidos
FHC	1997	300,00	300,00	59.218.680,		(PA) 1
	1998	315,00	418,56	486.656.300,	1.971.322.800,	(PA, BA, CE, PI, PE, MA) 6
	1999	315,00	418,56	579.989.900,	1.852.827.000,	(PA, BA, CE, PI, PE, MA, AL, PB) 8
	2000	333,00	455,23	485.455.000,	1.988.498.000,	(PA, BA, CE, MA, PI) 5
	2001	363,00	522,13	391.588.200,	2.310.316.600,	(PA, BA, MA, PI) 4
	2002	418,00	613,67	320.500.000,	2.841.170.000,	(PA, BA, MA, PI) 4
Lula	2003	434,71	710,75	362.100.000,	4.362.730.000,	(PA, BA, MA, PI) 4
	2004	537,71	864,00	485.000.000,	5.043.887.900,	(PA, BA, MA, PI, AL, CE) 6
	2005	627,26	954,42	395.300.000,	5.017.037.700,	(PA, MA, PI, AL) 4
	2006	682,00	1.200,00	369.100.000,	5.141.800.380,	(PA, MA) 2

Fonte: Carvalho (2012, p. 64)

Como evidenciado pela Tabela 5, durante os governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o primeiro mandato do governo Lula, a educação continuou como prioridades apenas no discurso. O Governo Federal, durante todo o período de vigência do FUNDEF, manteve o

valor-aluno-ano sempre abaixo do seu valor legal para não cumprir corretamente a sua função supletiva e redistributiva (definida no artigo 211 da CF/1988), via compensação financeira aos estados que não atingissem esse valor. (CARVALHO, 2012).

Para direcionar receitas já disponíveis aos estados e municípios para o financiamento do ensino fundamental, a E.C. nº 14/96 criou uma subvinculação nas receitas já vinculadas para educação, ou seja, dos 25% dos impostos e transferências pertencentes a estas esferas, 15% deveriam ser destinados ao ensino fundamental. Segundo Vazquez (2011, p. 7), existe um dilema associado à vinculação de receitas: se, por um lado, ela “induz os governos subnacionais a aumentarem seus investimentos em um tipo de serviço público considerado prioridade nacional; por outro lado, ela diminui os graus de liberalidade que o gestor municipal tem para decidir sobre a alocação de recursos”.

De acordo com Abrucio (2005), estas funções impõem restrições à autonomia decisória dos governos subnacionais por meio de novas regras editadas centralmente em nome de uma coordenação de esforços no financiamento da política.

Como explica Franco (2008), a partir da entrada em vigor do Fundef, 60% das receitas totais que cabiam aos gastos com educação de estados e municípios passaram a ser obrigatoriamente gastos na manutenção e desenvolvimento da Educação Fundamental. Porém, ao invés de serem diretamente aplicadas nas diferentes esferas de governo, estes recursos passaram a ir antes para um fundo comum do estado e então, num segundo momento, redistribuídos na mesma proporção de alunos matriculados nas suas escolas de ensino fundamental.

Para a formação do Fundef, foram destinados 15% dos seguintes impostos e transferências: Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE/FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp); ressarcimento pela desoneração das exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Além desses recursos, houve complementação por parte do governo federal para que fosse garantido um valor anual mínimo por aluno aos governos estaduais e municipais no âmbito do estado em que esse valor *per capita* não fosse alcançado (INEP, 2005).

Os objetivos estratégicos do Fundef, vão além da manutenção e do desenvolvimento do Ensino Fundamental e da valorização do Magistério, buscando descentralização, justiça social e equidade. Porém não há consenso no meio acadêmico/científico sobre os benefícios deste fundo.

Franco (2008), Abrucio (2005) e Vazquez (2011) destacam a importância do Fundef na diminuição das disparidades de recursos existentes entre escolas do ensino público dentro de cada estado, uma vez que passou a redistribuir os recursos entre os estados e municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas de ensino fundamental sob responsabilidade de cada esfera pública.

A referência dos autores a melhorias potenciais do Fundo é contestada quanto aos pequenos municípios por Bremaeker (2003), para quem a lógica do Fundef, de distribuir recursos segundo as matrículas, contrariou a lógica do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de entregar mais recursos para os municípios de menor porte demográfico, que, por terem a economia fundada no setor rural, não arrecadam impostos de competência municipal, que têm natureza eminentemente urbana. Esses municípios “estão recebendo menos recursos pelo fato de possuírem, por via de consequência, poucos alunos, mesmo que sejam responsáveis por 100% dos alunos matriculados no seu Município”. (MARTINS, 2009, p. 136).

A avaliação dos impactos do Fundef conduziu ao processo de constituição de uma política mais abrangente, o Fundeb. Pode-se dizer que mesmo sendo considerado uma revolução na Educação Básica, a constituição do Fundo para a Educação Básica representa uma continuidade da política de fundos instituída pela EC nº 14/06 e pela Lei 9424/96, com correção de algumas limitações. E, de acordo com Martins (2009), suas origens remontam os anos 1930, seja pela idéia de fundos, seja pela prescrição de vinculação de recursos de impostos à educação e atuação compartilhada das esferas de governo.

3.4.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

Desde a tramitação da Lei do Fundef são discutidas propostas visando criar um mecanismo de redivisão de recursos governamentais para atender toda a Educação Básica garantindo a expansão da educação com qualidade em todas as etapas, sem esquecer a ênfase que é dada, nesse contexto, à valorização dos profissionais da educação. Diversos projetos de ampliação do Fundef ou de sua substituição fazem parte da agenda de negociações do financiamento da Educação Básica desde então (MEC, 2007).

O Fundeb ingressou na agenda parlamentar pouco tempo após o início da vigência do Fundef, com a apresentação da PEC nº 112/99 pela bancada do PT na Câmara dos Deputados. Com a eleição do presidente Lula, em cujo programa figurava o compromisso de implantação

do Fundeb, gerou-se expectativa do envio de mensagem de emenda constitucional nessa direção ou do aproveitamento da apresentada pela bancada do PT (MARTINS, 2011).

A proposta foi o envio de novo projeto pela Presidência da República para o Fundeb (PEC nº 415/2005), acompanhada da exposição de motivos (EM nº 019/2005) elaborada pelo Ministério da Educação, que transformou-se na Emenda Constitucional nº 53/2006. Esta foi regulamentada pela Lei nº 11.494/2007.

Segundo o Manual de Orientação do Fundeb (MEC, 2007), a implantação teve início em 1º de janeiro de 2007, de forma gradual, devendo ser concluída apenas em 2009, quando a cobertura abrangeria todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e as receitas que o compõem teriam alcançado 20%.

O fundo expandiu o percentual vinculado dos tributos que já formavam o Fundef e acrescentou outras três fontes: o Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD, o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA e a Cota-Parte municipal do Imposto Territorial Rural – ITR (igual a 50%). Além disso, foi prevista uma maior participação da complementação da União no Financiamento do fundo, que seria igual a 10% dos recursos totais a partir de 2010.

O Fundeb mobiliza um volume de recursos superior ao fundo anterior a fim de fazer frente à nova demanda nas demais etapas da educação básica. Esta expansão se deve principalmente ao aumento percentual vinculado das receitas estaduais e municipais (VAZQUEZ, 2011). Conforme definido no processo de implantação do novo fundo, os percentuais vinculados dos tributos que já compunham o fundo anterior aumentam de 15% para 16,66% no primeiro ano de funcionamento (2007), passando para 18,33% no segundo ano (2008) e, finalmente, alcançando 20% em 2009. A incorporação das novas fontes também ocorreu gradativamente, com a vinculação de 6,66% em 2007, 13,33% em 2008 e 20% em 2009.

O novo fundo abrange todas as esferas da educação básica – educação infantil, ensino fundamental e médio – e suas diferentes modalidades, mas estas matrículas só são contabilizadas para efeitos de repasse do Fundeb se estiverem sendo ofertadas pela esfera de governo competente.

Para uma síntese das características do Fundef e do Fundeb apresenta-se um quadro comparativo:

Quadro 5: Comparativo Fundef x Fundeb

	Fundef Emenda 14, Lei 9.424/96	Fundeb Emenda 53, Lei 11.494/07		
Tempo	10 anos - 1998-2006	14 anos - 2007 - 2021		
Natureza	Contábil	Contábil		
Destinação	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental com o objetivo de assegurar a universalização do atendimento e a remuneração condigna do magistério.	Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração.		
Fontes		1º ano	2º ano	3º ano
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI - exportação	15%	16,66%	18,33%	20%
Lei Kandir	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCM	-	6,66%	13,33%	20%
IPVA	-	6,66%	13,33%	20%
ITR	-	6,66%	13,33%	20%
Complementação da União	sem especificação	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões (a partir do 4º ano-10% do fundo)
Matrículas	Matrícula pública presencial nas escolas de cada rede de ensino	Matrícula pública presencial nas escolas de cada rede de ensino com exceção da admissão de: matrículas em creches conveniadas, matrículas em escolas conveniadas especializadas com atendimento exclusivo de EE. Matrículas em pré-escolas conveniadas por um prazo de 4 anos.		
		1 ano	2 anos	3 anos ...
Ensino Fundamental	100%	100%	100%	100%
Educação infantil		33,33%	66,66%	66,66%
Ensino médio		33,33%	66,66%	66,66%
EJA		33,33%	66,66%	66,66%
Ponderação da matrícula para distribuição dos recursos	Séries iniciais do EF Séries finais do EF Educação especial (a partir do ano 2000) Escolas rurais (a partir de 2005)	Crèche, pré-escola; séries iniciais do ensino fundamental urbano; séries iniciais do EF do campo; séries finais do EF urbano; séries finais do EF do campo; EF em tempo integral; EM urbano; EM do campo; EM em tempo integral; EM integrado à educação profissional; educação especial; educação indígena e quilombola; EJA com avaliação no processo; e EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.		
Utilização dos recursos	60% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício do EF.	60% dos recursos do fundo para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.		
		Valor por aluno do EF não poderá ser menor que o praticado no ano de 2006 na vigência do Fundef.		
		A apropriação dos recursos em razão das matrículas na modalidade EJA observará, em cada Estado e DF, percentual de até 15% dos recursos do Fundo respectivo.		
Acompanhamento		Comissão Intergovernamental de Financiamento da Educação Básica de Qualidade - fixa anualmente os fatores de ponderação.		
Controle Social	Conselho nacional, estaduais e municipais	Conselho nacional, estaduais e municipais		
	Estabelecia a composição mínima	Estabelece a composição mínima e a necessidade de os representantes dos segmentos não governamentais serem escolhidos pelos seus pares.		
		Proíbe o representante do governo gestor dos recursos do Fundo.		
		Conselho deve acompanhar além dos recursos do Fundo, os repassados pelo FNDE para: Recursos do Programa Nacional de apoio ao Transporte Escolar (PNA TE). Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento EJA.		

Fonte: elaborado pelo autor com base na Legislação

Outra novidade do Fundeb em comparação com o Fundef está na fixação do valor custo/aluno/ano, sendo que o fundo incorporou a metodologia do fator de ponderação. A ponderação incorpora a ideia de que, a depender da etapa e da forma de organização da escola, o custo aluno é diferenciado e, portanto, para assegurar condições de qualidade, isso, deve ser considerado na política de distribuição dos recursos. Entretanto, a diferenciação estabelecida não corresponde ao que estudos indicam como diferenciação de custos (GOUVEIA, 2008; COUTO, 2012; MARTINS, 2011). Os estudos tem sido enfáticos em indicar custos maiores para educação infantil, especialmente creches. A definição dos fatores de ponderação certamente não pode ser compreendida considerando apenas aspectos objetivos, mas fundamentalmente a correlação de forças entre interesses de estados e municípios na distribuição de recursos (GOUVEIA, 2008). A Lei 11.494/2007 incluiu um dispositivo para assegurar mais recursos para educação infantil a partir do segundo ano da vigência do fundo, entretanto, ainda assim, as ponderações tem certo grau de arbítrio.

Especificamente quanto aos fatores de ponderação a tabela 6 apresenta as etapas/modalidades com o fator estabelecido pela Lei Federal 11.494/2007, segregado pela localização, se escola Urbana ou Rural.

Tabela 6: Fatores de ponderação do FUNDEB 2007

Etapa/Modalidade	Fator	
	Urbana	Rural
Creche	0,80	0,80
Pré-escola	0,90	0,90
Séries iniciais do ensino fundamental	1,00	1,05
Séries finais do ensino fundamental	1,10	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25
Ensino médio	1,20	1,25
Ensino médio integral e ensino médio integrado a educação Profissional	1,30	1,30
Educação especial; Educação indígena e quilombola	1,20	1,20
EJA com avaliação no processo e EJA integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	0,70	0,70

Fonte: Lei nº 11.494/2007

Para Pinto (2007), o critério utilizado na definição dos índices apresentados na tabela 6, está longe de ser o custo real dessas etapas e modalidades. Na verdade, para o autor, o que

houve foi uma decisão política que teve como parâmetro a busca de um acordo mínimo entre estados e municípios.

Na elaboração do projeto de lei que criou o Fundeb, a pressão dos governos estaduais deu-se, em um primeiro momento, com o intento de retirar do FUNDEB os alunos de creches. Esse esforço foi vitorioso, pois, o projeto do Executivo enviado ao Congresso Nacional não contemplava essa modalidade. Contudo, a mobilização da sociedade civil organizada, em especial por intermédio da campanha “FUNDEB Pra Valer”, e a atuação de parlamentares mais comprometidos com a educação pública garantiram a inclusão das creches no FUNDEB. A busca de um entendimento mínimo que garantisse a aprovação do fundo impediu, contudo, que fossem tomados como parâmetro, no seu primeiro ano de funcionamento, fatores de ponderação que explicitassem as diferenças reais de custo.

Bremaeker (2011, p. 60-61), também tece críticas aos fatores de ponderação instituídos. A primeira relacionada à maneira como foi introduzido o conjunto de coeficientes, sem a realização de uma pesquisa para avaliar os verdadeiros custos de cada modalidade de ensino, cuja definição se deu de “forma arbitrária e acordada por representantes do Ministério da Educação (MEC), dos estados e dos municípios”. A segunda se refere ao estabelecimento de coeficientes únicos para todo o país “o que fez parecer que o custo das modalidades de ensino seria o mesmo nos diferentes rincões da Amazônia e na cidade de São Paulo, no Nordeste ou no Sul do País”.

Com relação ao papel complementar da União, esta, diferentemente do período em vigência do FUNDEF, em que reduziu o valor de sua complementação e conseqüentemente o número de estados que recebiam recursos, durante os primeiros anos de vigência do FUNDEB apresenta-se uma lógica contrária. De 2007 a 2014 a União ampliou em mais de 542,9% o montante de sua complementação e elevou de 8 para 10, o número de estados atendidos (Tabela 7).

Tabela 7: Valor da complementação da União ao FUNDEB – 2007 a 2009

Governo	Ano	Complementação da União (valor em R\$)	Estados atendidos
Lula	2007	2.000.000.000,	AL, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI
	2008	3.174.300.000,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI
	2009	3.937.430.000,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI
	2010	5.353.310.093,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE e PI
Dilma	2011	9.328.910.447,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN
	2012	10.372.208.194,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN
	2013	9.271.718.804,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN
	2014	10.859.445.899,	AL, AM, BA, CE, MA, PA, PB, PE, PI, RN

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Relatório de Distribuição do Fundeb – FNDE 2014.

Reconhecidos estes avanços em relação ao FUNDEF, os mesmos ainda assim precisam ser relativizados. Como alerta Carvalho (2012), a incorporação de “novos” recursos via complementação da União durante os primeiros anos de vigência do FUNDEB, tem se dado em valores proporcionais inferiores à quantidade de incorporação das matrículas na educação básica.

Quando aos impactos fiscais dos Fundos, a redistribuição de recursos produziu ônus e bônus para estados e municípios; pois para alguns, o fundo resultou em aumento de recursos; enquanto para outros, houve perda de receitas (COUTO, 2012).

Como explica Bremaeker (2011), a transição do Fundef para o Fundeb agregava em 2006 – ao se considerar a integridade dos alunos – 62,6% a mais de alunos, passando de 29.789.655 para 48.418.723 alunos. A maior parcela de novos alunos era proveniente do ensino médio – de responsabilidade estadual -, somando 7.770.436. Isto sem considerar o fator multiplicador dos coeficientes, que elevaria o seu peso relativo.

Por sua vez o aumento do montante de recursos oriundos da transição do Fundef para o Fundeb era da ordem de R\$ 36.641 milhões em 2006, para R\$ 50.316 milhões em 2007, um aumento na ordem de 37,3%. Isto posto significa dizer que tanto estados quanto municípios passaram a desembolsar mais recursos dos seus respectivos tesouros (caixas) caso queiram manter o mesmo padrão de recursos *per capita* do tempo do Fundef para o Fundeb.

Uma conseqüência da regra descrita no parágrafo anterior, é que se rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Assim é que, embora os municípios já possuam uma matrícula na educação básica maior que aquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior àquela obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento.

Outro aspecto está na filosofia do Fundeb que é no sentido de destinar os recursos do fundo aos estados e aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. Para Bremaeker (2011), isto representou outro tipo de prejuízo, principalmente para os municípios de menor porte demográfico. Como estes municípios recebem em valores per capita um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções dessas receitas para a constituição do fundo estadual do Fundeb é relativamente elevada. Como eles possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo – crédito do Fundeb – é menor a dedução, provocando um déficit nas suas contas.

Este impacto regressivo dos fundos no FPM nos leva a uma rápida discussão sobre o efeito do tamanho dos municípios no financiamento. Outro problema que a política de fundos

trouxe à luz se refere às dimensões das escolas. Como o sistema de financiamento é estruturado tendo por base um valor disponível por aluno, uma questão crucial refere-se às economias de escala. Assim, quanto mais alunos possuírem as escolas (e as turmas) mais se faz com o mesmo recurso. Dessa forma, de um lado há a tendência em aumentar o número de alunos por turma e, de outro, há o risco de se subfinanciar as escolas de pequeno porte. O problema surge em especial nas escolas rurais, mas não só nelas.

Outro efeito importante do Fundeb, apontado por Pinto (2007), no que se refere ao pacto federativo relaciona-se a mudanças nos critérios de distribuição da receita tributária entre os municípios de um mesmo estado. E aqui duas tendências se observam: uma positiva, do ponto de vista da justiça fiscal, e outra negativa. A mudança positiva refere-se ao critério de distribuição do ICMS, que é o tributo de maior arrecadação no país e principal fonte de recursos do FUNDEF e do FUNDEB. Nos termos da legislação, o principal critério que rege a distribuição da cota municipal do ICMS (que corresponde a 25% do total deste imposto) entre os municípios de um mesmo estado é a respectiva arrecadação. É por isso que os municípios mais industrializados são aqueles que apresentam as maiores receitas *per capita* do país, já que a maior parte da arrecadação do ICMS advém da atividade industrial.

Por fim, Pinto (2007), destaca que o sistema de financiamento da educação em muitos municípios só não entrou em colapso porque o FUNDEF, e agora o FUNDEB, transferem recursos de uma esfera de governo para a outra, mas considerando que os fundos são transitórios, montou-se uma bomba de efeito retardado com data certa para explodir: 31 de dezembro de 2020, quando finda o FUNDEB. O autor ressalta que “se nenhuma medida de caráter permanente for tomada neste ínterim, o país viverá naquela data uma grave crise no pacto federativo”, pois os municípios ficarão: ou com um número de alunos muito superior à sua capacidade de financiamento ou com uma receita insuficiente pela reduzida escala de alunos (PINTO, 2007).

A estrutura de renda dos municípios e regiões do estado do Rio Grande do Sul, o potencial redistributivo dos fundos de financiamento da educação, esteado no princípio da equidade, quer dizer, a alocação de um volume maior de recursos para as escolas e as redes em situação relativamente desfavorecida, e as suas implicações no pacto federativo são abordados nos próximos capítulos.

4 PADRÕES MUNICIPAIS E REGIONAIS DA RECEITA PÚBLICA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A estrutura federativa requer que haja uma equalização entre capacidade fiscal e necessidade de gasto de cada nível de governo, sendo essas necessidades determinadas não apenas por demandas reais da população, mas também por atribuições delegadas constitucionalmente e legalmente a cada uma das três esferas da federação.

Como destacam Alencar e Gobetti (2008) no caso brasileiro, o processo de descentralização no Brasil, pós CF de 1988, foi realizado de modo um tanto quanto desordenado, sem ter havido uma maior discussão completa sobre o chamado “pacto federativo”, provocando um ajustamento imperfeito entre a capacidade de gerar receitas próprias e os gastos de cada nível de governo, no qual nem sempre critérios técnicos balizaram as decisões sobre o formato do sistema de transferências.

Neste capítulo vamos analisar a estrutura de rendas dos municípios do estado do Rio Grande do Sul e das regiões do estado por meio dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes RS. Também vamos buscar verificar o quão desigual é a dotação inicial de recursos, dada pela arrecadação própria de cada governo municipal, e qual o impacto dos diferentes tipos de transferências sobre esse padrão distribucional.

Por sua vez, a necessidade fiscal dos municípios é muito diferente, mesmo em termos *per capita*, sendo influenciada por uma série de fatores, como nível de pobreza e renda econômica, dimensão territorial e taxa de crescimento populacional, entre outros (MENDES, MIRANDA e COSIO, 2008). Nesta análise, entretanto, vamos desconsiderar essas diferentes necessidades, dada a dificuldade em mensurá-las de modo adequado¹⁶.

O capítulo foi estruturado em três seções. A primeira apresenta como foi construído o painel de dados das receitas municipais e regionais dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. A segunda traz a análise das receitas tributárias próprias com impostos, mostrando a participação destas receitas na receita disponível dos municípios e sua distribuição entre os municípios nas diferentes faixas populacionais e entre as regiões do estado. Buscou também, por meio da técnica estatística da análise de regressão linear simples e múltipla verificar a relação existente entre as variáveis explicativas PIB e População na variável receita tributária com impostos. Por fim, a terceira traz a análise dos diferentes tipos de transferência na formação da receita disponível dos municípios, estes últimos segregados pelos diferentes

¹⁶ O gasto anual *per capita* não é parâmetro adequado para mensurar a necessidade fiscal de cada município porque é limitado pela receita de cada ente.

portes populacionais e regiões. Apresenta ainda, por meio da regressão linear simples e múltipla o nível de relação existente entre as variáveis explicativas PIB e População nos diferentes tipos de transferência.

4.1 A construção do painel de dados das receitas municipais e regionais 2004 – 2014

Para que se possa entender o impacto da política de fundos para a educação nas finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul é necessário que se conheça a realidade financeira destes entes governamentais.

O conjunto dos recursos disponíveis para os governos se constitui nas chamadas receitas orçamentárias, que são constituídas pelas receitas correntes e pelas receitas de capital. As receitas correntes são aquelas oriundas da arrecadação de recursos efetuadas pelo ente governamental e das transferências de origem constitucional, legal e voluntárias, esta última promovida por meio de convênios. De posse destes recursos os entes governamentais realizam as despesas correntes – destinadas ao custeio da administração -, enquanto que as despesas de capital são aquelas resultantes das despesas com investimento em obras e instalações novas, da aquisição de material permanente ou de imóveis, além de inversões financeiras e da amortização da dívida. Esta metodologia de análise segue as observações de Alencar e Gobetti (2008), no sentido de que a análise das rendas dos entes governamentais deve ocorrer pela receita e não pela despesa, como muitos estudos sugerem, pois a última esta limitada a capacidade de arrecadação de cada ente.

A maior dificuldade que se apresenta na análise dos dados financeiros em nível municipal, como aponta Bremaeker (2011), se deve à diversidade de realidades, captada de forma mais evidente em função do porte demográfico e perfil econômico dos municípios. A reunião dos dados de todos os municípios sob um único número, ou seja, por meio da adoção de um valor agregado, não mostra as enormes desigualdades existentes entre os municípios.

Com vista a mostrar as diferenças entre os municípios, foram construídas tabelas dividindo os municípios em 6 grupos de habitantes e em 28 regiões (de acordo com a estrutura dos Coredes RS), e utilizando cinco grupos de receitas: tributária impostos, transferências devolutivas, transferências distributivas, transferências seletivas e transferências totais.

No momento em que se observa o comportamento dos dados em relação ao porte demográfico dos municípios e regiões, verifica-se que existem significativas diferenças entre eles, ao mesmo tempo em que é possível constatar uma íntima relação entre as tendências

apresentadas para a receita disponível e a receita proveniente das transferências, em razão deste item representar a principal fonte de recursos para a grande maioria dos municípios.

Da mesma forma, a capacidade tributária de gerar receitas próprias é bastante diferente, também em termos *per capita*, sendo difícil delimitar qual o tamanho da lacuna que separa a receita potencial da real. Na prática, não existem dados suficientes sequer para analisarmos a base tributária real de cada município: o PIB ou o valor agregado do setor de serviços são *proxies* muito imperfeitas, já que a competência tributária está limitada a propriedades urbanas e a alguns serviços e uma maioria dos municípios do estado do Rio Grande do Sul se situa em áreas rurais.

Vamos partir dos conceitos de receita e transferências do capítulo 2 para avaliar as receitas próprias e transferências dos municípios do estado do Rio Grande do Sul e, a partir daí, extrair algumas conclusões úteis dos recursos disponíveis nos diferentes extratos de população e produto interno bruto nos municípios e regiões, indicando a capacidade de financiamento das políticas públicas, em especial o financiamento da educação básica, servindo de subsídio para análise dos Fundos Contábeis de Financiamento da Educação Fundef e Fundeb, os quais serão abordados no próximo capítulo.

Em linhas gerais, vamos seguir o esquema de estágios para a formação da receita disponível dos governos municipais proposto por Prado (2001), que apresenta, além das receitas próprias, um modelo de classificação das transferências aplicado ao sistema de partilha brasileira, dividindo-se as transferências em quatro categorias distintas:

- a) Devolução ou compensação tributária;
- b) Redistribuição;
- c) Políticas seletivas permanentes;
- d) Discricionárias.

Seguindo-se Prado (2001), as transferências podem ser diferenciadas por suas funções básicas. A função das transferências devolutivas é ajustar verticalmente o hiato fiscal devido à tendência de arrecadação nos níveis superiores de governo. É como se a função de arrecadação fosse transferida aos governos centrais, e cabe à jurisdição local a devolução da parcela derivada da base tributária contida em seu território.

As transferências redistributivas são aportes adicionais de recursos repassados aos governos subnacionais sem qualquer vínculo, com o que poderiam ser arrecadados a partir das bases tributáveis da jurisdição local. Podem ou não ter como objetivo a equalização vertical

da capacidade de gasto entre as diferentes esferas de governo ou a equalização horizontal entre entes de um mesmo nível de governo, mas de diferentes regiões, portes populacionais e características socioeconômicas, cuja capacidade de arrecadar é muito distinta. No Brasil, o FPE e o FPM são os dois principais fundos com essa missão.

O terceiro grupo é constituído por transferências vinculadas a determinadas políticas públicas, que exigem gestão centralizada dos recursos para induzir os governos subnacionais a um gasto superior àquele que resultaria de decisão orçamentária local. É o caso dos fundos nacionais: de Assistência Social (FNAS), de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de Saúde (FNS) e do Fundef/Fundeb, embora esse último se trate de fundo eminentemente estadual, que promove redistribuição intraestadual, no qual a União entra com um complemento secundário, se necessário, nos termos da Lei instituidora.

Por fim, o quarto grupo é formado por transferências eminentemente discricionárias, que dependem do processo orçamentário anual dos governos de nível superior – federal ou estadual – e, principalmente, de negociações entre autoridades centrais, governos subnacionais e representantes dos Parlamentos. Apesar de sua relevância, essas transferências ficarão de fora de nossa análise por três motivos: a) porque não entram na base das transferências correntes e nas receitas disponíveis, por se classificarem geralmente como receitas de capital; b) por não existir critérios uniformes de destinação dos recursos, prevalecendo critérios políticos e dependem da disponibilidade de recursos do governo federal; c) por não integrarem a base de cálculo das receitas destinadas a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e da composição dos fundos contábeis do Fundef/Fundeb.

Partindo do modelo genérico para classificar os fluxos do sistema brasileiro de partilha de receitas proposto por Prado (2001), com adaptações ocorridas nos estudos de Alencar e Gobetti (2008) e Orair, Lima e Teixeira (2012), as receitas foram classificadas, com adaptações, para avaliar a distribuição da renda disponível nos municípios e em regiões do estado do Rio Grande do Sul. O quadro 6 reproduz o glossário das variáveis cuja distribuição adotamos.

Quadro 6: glossário de variáveis utilizadas nas análises das receitas municipais

Código	Descrição	Receitas adequadas para o estudo
TRI 1	Receitas Tributárias com Impostos	ISS + IPTU + ITBI + IRRF
Transf1	Transferências devolutivas	ICMS + IPVA + ITR + LK + IPI
Transf2	Transferências redistributivas	FPM
Transf3	Transferências seletivas	Fundef(b) + FNAS + FNDE + FNS/SUS + SE + FES
Transf4	Transferência Total	Transferências intergovernamentais
RD	Receita disponível	Receitas Correntes totais

Fonte: elaboração própria, adaptado de Prado (2001); Alencar e Gobetti (2008); e Orair, Lima e Teixeira (2012).

As receitas tributárias com impostos (TRI 1), ao contrário dos estudos citados, os quais as segregavam em dois grupos (Alencar e Gobetti, 2008) ou consideravam todas as espécies de tributos: impostos, taxas e contribuição de melhoria (Orair, Lima e Teixeira, 2012), foram analisadas contemplando apenas as receitas de impostos, isso já planejando a análise dos impactos do Fundef e do Fundeb nas receitas dos municípios, o que será desenvolvida no próximo capítulo, uma vez que estes são a única espécie de tributos que tem seus recursos vinculados em 25% para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE e por não integrarem a base para formação dos Fundos de financiamento da educação FUNDEF/FUNDEB, ou seja, busca-se avaliar os recursos próprios disponíveis para financiamento da educação básica em nível municipal e regional.

Nas transferências devolutivas (TRANSF 1), que tem como principal critério de repartição o valor adicionado da produção municipal, que prioriza o local onde o bem é produzido (princípio da origem) em detrimento do local de consumo (princípio do destino), foram excluídas de sua base às receitas que não compõem o Fundef/Fundeb, ou seja, FEX, CIDE e ROY. O mesmo ocorreu com as transferências redistributivas (TRANSF 2), que são repassadas sem qualquer relação de proporcionalidade com as bases econômicas, sendo excluído de sua base original o fundo especial do petróleo por não compor a base para o Fundef/Fundeb.

As transferências seletivas (TRANSF 3) contemplam as transferências vinculadas às políticas setoriais, são repasses com condicionalidades destinados principalmente às áreas sociais (educação, saúde e assistência), das bases apresentadas nos estudos anteriores foram adicionadas as receitas do Salário Educação (SE) e do Fundo Estadual da Saúde (FES). No grupo transferência total (TRANSF 4) são contempladas o total das transferências intergovernamentais, demonstrando o total dos recursos recebidos pelos municípios provenientes de outras esferas federativas. Por fim, o grupo Receita Disponível (RD) traz o total da receita corrente, contemplando as receitas próprias totais e as transferências intergovernamentais.

Após apresentarmos a classificação adotada para análise da receita disponível passamos a discorrer sobre o critério da variável população. Inicialmente cabe destacar a importância da inclusão da variável população na análise da receita disponível dos municípios. O critério demográfico, como já descrito, é utilizado para formação do cálculo de distribuição das transferências devolutivas¹⁷, na composição do coeficiente de retorno do

¹⁷ Na formação do índice de retorno do ICMS no Estado do Rio Grande do Sul, na parcela de 25% que não está vinculada ao valor adicionado, a população é um dos critérios utilizados na composição do índice.

FPM (parcela distributiva) e no repasse das transferências seletivas, neste último se enquadram as transferências do FUNDEF/FUNDEB, assim a variação populacional pode influenciar na renda dos municípios.

Para as análises deste estudo, distribuição da receita disponível por faixa populacional e receita disponível per capita, foi utilizado à projeção populacional anual, período 2004-2014, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), disponível no site no sítio do IPEA (2015).

Para fins de análise os municípios foram divididos em 6 grupos de habitantes, a classificação seguiu o critério de coeficientes por faixa de habitantes adotado para distribuição do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, o mesmo é regido pelo Decreto Lei nº 1.881 de 27 de agosto de 1966, ratificado pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989. Como o FPM utiliza 18 coeficientes o que gera 18 faixas de população, o que poderia dificultar a análise, optou-se por concentrar os municípios em quatro faixas apresentadas na tabela 8.

Tabela 8 - Municípios do RS por faixas de habitantes - ano base 2014

Faixas de habitantes	Coefficiente FPM	Municípios do RS na faixa em 2014	Participação no número de Municípios do RS	Participação na população do Estado do RS	Participação s/PIB do Estado RS em %
até 3.000	0,6	122	24,6%	2,5%	2,70
de 3.001 a 5.000	0,6	98	19,7%	3,4%	2,90
de 5.001 a 10.188	0,6	111	22,4%	6,7%	5,40
de 10.189 a 44.148	0,8 a 1,8	123	24,7%	22,9%	21,30
de 44.149 a 156.216	2,0 a 3,8	31	6,2%	24,3%	22,09
acima de 156.216	4,0	12	2,4%	40,2%	45,60

Fonte: elaborada pelo autor

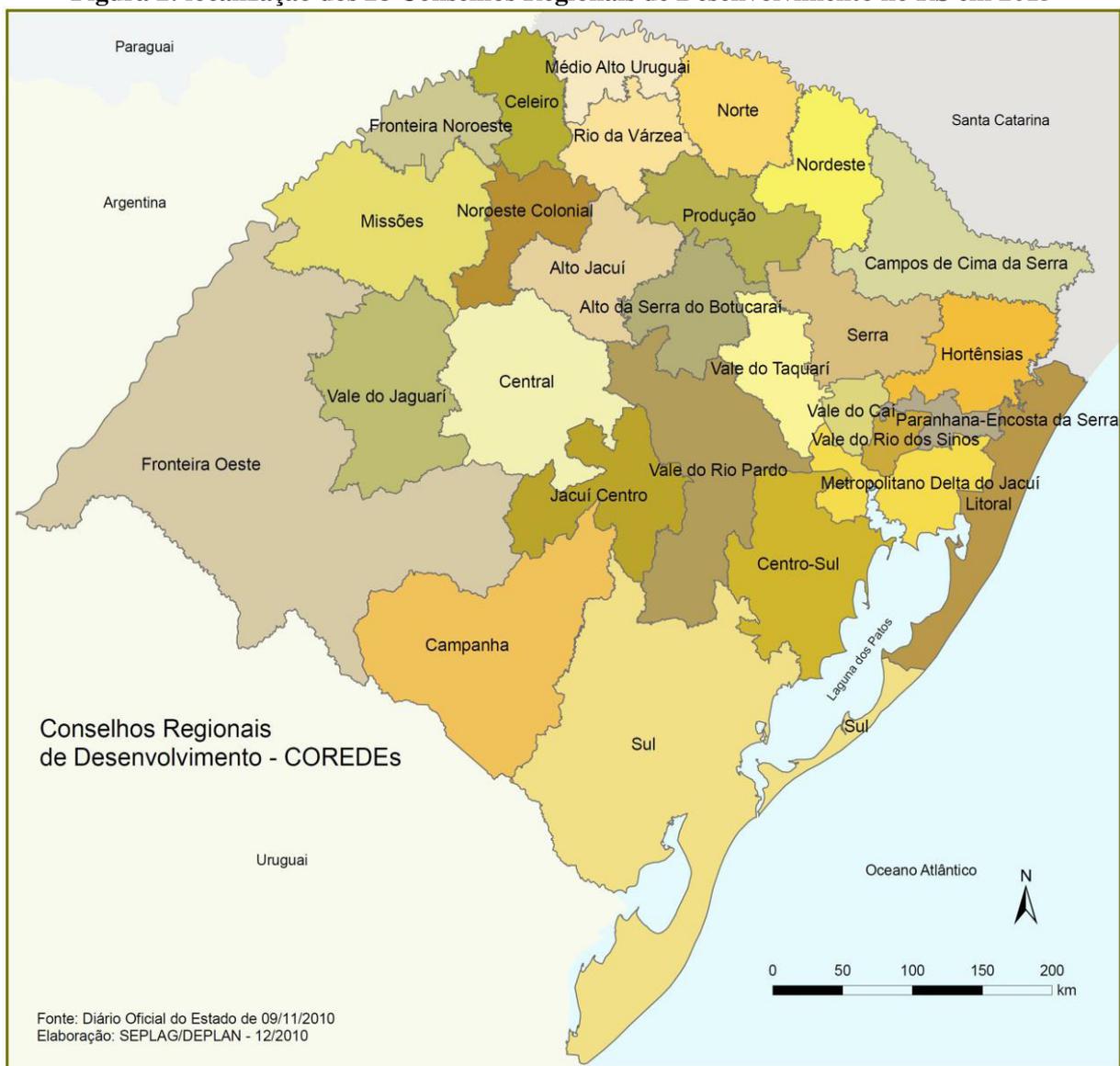
Nas faixas 1 a 3, coeficiente FPM 0,6, encontram-se os municípios com população de até 10.188 habitantes, no ano de 2014 no estado do Rio Grande são 331 municípios enquadrados nesta faixa, representando 66,7% dos 497 municípios do estado, concentrando 12,5% da população. Como todos os municípios nesta faixa recebem a mesma receita de FPM (transferência redistributiva) o valor *per capita* sofre grande variação, assim, para fins deste estudo optou-se em segregar os mesmos em três grupos, sendo: a) grupo 1: municípios com população até 3 mil habitantes, no ano de 2014 são 122 municípios no estado, representando 24,6% dos municípios e concentrando 2,5% da população; b) grupo 2: municípios com população de 3 mil a 5 mil habitantes, sendo 98 municípios que representam 19,7% do total

dos municípios do estado e concentram 3,4% da população; c) grupo 3: municípios com população de 5 mil a 10 mil habitantes, com 111 municípios nesta faixa populacional, representando 22,4% do total dos municípios e concentrando 6,7% da população.

Após a primeira faixa o Coeficiente de FPM cresce de 0,2 pontos em cada faixa, no total são 18 faixas, estas foram agregadas em três grupos: a) no grupo 4 estão os municípios com população entre 10.189 e 44.148 habitantes, nesta faixa se enquadram 123 municípios, que representam 24,7% do número de municípios e detém 22,9% da população; b) no grupo 5 estão classificados os municípios com população entre 44.149 a 156.216 municípios, sendo que 31 municípios se enquadram na faixa, representando 6,2% do total dos municípios, detendo 24,3% da população; e, no grupo 6 foram agrupados os municípios com população acima de 156.216 municípios, no estado do RS no ano de 2014 são 12 municípios, os quais representam 2,4% do total dos municípios e detém 40,2% da população.

Para análise da distribuição das rendas os municípios, no aspecto territorial, foram agrupados em regiões seguindo a distribuição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul – Coredes RS. Os Coredes foram instituídos legalmente no estado do Rio Grande do Sul pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996, todo o território do Rio Grande do Sul estava subdividido em 22 regiões. A partir desta configuração territorial, uma nova região somente poderia surgir pelo desmembramento (ou fusão) de regiões já existentes. De acordo com Büttendener, Siedenberg e Allebrandt (2011), para contrapor-se ao movimento de fracionamento regional, que, via de regra, atende a interesses políticos emergentes e momentâneos, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios – no caso sete – existente na época (Campanha). Em 2015 estão legalmente instituídos 28 Coredes no estado do Rio Grande do Sul, a figura 2 mostra a localização dos mesmos no território do estado.

Figura 2: localização dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento no RS em 2015



Fonte: SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do RS, 2015.

Após apresentar a classificação das receitas tributárias e transferências adotadas nesta tese (que se transformam nas variáveis de pesquisa a serem analisadas), dos critérios utilizados para distribuir os municípios por faixa de habitantes e regiões; passamos a apresentar como ocorreu a coleta de dados. A análise realizada baseou-se em um painel de dados com informações desagregadas da receita tributária e das transferências intergovernamentais dos municípios do estado do Rio Grande do Sul no período de 2004 a 2014.

O FINBRA – Finanças do Brasil- dados contábeis dos municípios, disponível no sítio da STN, foi a fonte principal por ser a única que agrega os dados contábeis das receitas tributárias e das transferências dos entes federados, mas que não possui informações para

todos os municípios em todos os anos. As informações disponíveis na Secretaria do Tesouro Nacional sobre estados, municípios e Distrito Federal são obtidas mediante o recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Coleta de Dados Contábeis – SISTN (período 2004 a 2012) e do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI (período 2013 a 2014).

Para os municípios que não constavam na base de dados do FINBRA as informações relacionadas às receitas tributárias e transferências foram obtidas no sitio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, disponíveis no Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC, que consiste de um conjunto de dados e informações gerados pelas entidades da esfera municipal e colocados à disposição dos técnicos do TCERS para consultas e pesquisas, subsidiando análises e auditoria.

Um aspecto adicional é que o FINBRA é uma base meramente informativa e sujeita a várias inconsistências, sendo que foram realizados testes de frequência, média e desvio padrão, e quando identificados dados díspares, recorremos à base de dados do TCERS para aferir as receitas tributárias e as principais transferências intergovernamentais de forma desagregada.

O painel de dados foi tabulado no *software* Microsoft Excel 2010, posteriormente exportados para o *software* estatístico SPSS (*Statistical Package for Social Science*), versão 22.0. Por meio do SPSS foi possível realizar análises estatísticas descritivas como: média, valores mínimo e máximo, desvio padrão e diagramas de dispersão. Também foi possível realizar análises de regressão linear simples e múltipla entre as variáveis das receitas municipais, consideradas variáveis dependentes, e a variável População e PIB.

Para uma análise da distribuição espacial das receitas próprias e das transferências no território do estado do Rio Grande do Sul foi utilizado o *software* IpeaGEO, versão 2.1.15_06_26, que é uma ferramenta gratuita de análises estatísticas, voltada especialmente para análises espaciais, desenvolvido pela Assessoria de Métodos Quantitativos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanos e Ambientais do Ipea – Dirur.

Em suma, ao final desses procedimentos foi possível complementar as informações do FINBRA e formar painel com as receitas tributárias e de transferências intergovernamentais dos 497 municípios do estado do Rio Grande do Sul no período de 2004 a 2014. A tabela 9 mostra cada um dos componentes da chamada receita disponível, que engloba as receitas tributárias com impostos e as transferências devolutivas, distributivas, seletivas e totais.

Tabela 9: participação em percentual das diferentes fontes de receita na receita disponível dos municípios do Estado do RS - período 2004 a 2014

Fluxo	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
TRI 1	13,7%	13,7%	14,8%	14,0%	14,0%	13,9%	14,5%	14,5%	14,8%	15,5%	14,6%
Transfl	31,3%	31,4%	30,9%	26,9%	28,3%	28,2%	28,6%	27,1%	26,7%	26,8%	23,8%
Fransf 2	17,1%	18,5%	20,3%	20,2%	21,3%	19,3%	18,2%	19,4%	17,9%	17,7%	16,4%
Transf 3	17,0%	17,5%	17,2%	18,0%	18,9%	20,3%	19,2%	20,6%	19,9%	22,3%	22,3%
Transf 4	66,6%	68,8%	71,7%	66,6%	70,3%	69,6%	69,8%	68,1%	66,7%	69,2%	63,9%
RD	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: elaboração própria

O comportamento da participação de cada um dos componentes da chamada receita disponível no período de 2004 a 2014 pode ser visto na tabela 9. As receitas TRI 1 que respondiam por 13,7% do total em 2004, passaram a responder em 2014 por 14,6%. Cabe destaque para o crescimento significativo na participação das receitas seletivas que representavam 17,0% em 2004 e passaram representar 22,3% da receita disponível em 2014, sendo o determinante para essa expansão o crescimento das transferências por meio dos Fundos Nacionais da Saúde, Assistência Social e Educação, neste último considerados os retornos do FUNDEF/FUNDEB. Em caminho contrário as transferências devolutivas e distributivas tiveram suas participações reduzidas no mesmo período.

Já a participação do conjunto das transferências na receita disponível dos municípios do estado do Rio Grande do Sul apresentou leve decréscimo, sendo que respondiam por 66,6% da receita disponível municipal em 2004, respondendo em 2014 por 63,3%. Mesmo com a queda na participação as receitas de transferência (TRANSF 4) continuam sendo a principal fonte de renda dos municípios gaúchos. Uma análise pormenorizada das receitas próprias e das transferências, segregadas conforme classificação do quadro 6 será realizada nas próximas seções.

4.2 Receita tributária dos municípios: participação na receita disponível e distribuição entre municípios e regiões do estado do Rio Grande do Sul

Na análise dos recursos para o financiamento da educação básica nos municípios a arrecadação própria com impostos (TRI 1) tem papel importante, devendo ser considerada sua distribuição espacial de acordo com dados demográficos e econômicos (PIB). O argumento anterior se justifica por dois fatores: a) primeiro é que a Constituição Federal de 1988, em seu

artigo 212, vincula que do produto da arrecadação com TRI 1 no mínimo 25% devem ser aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE; b) que mesmo com a sua vinculação o produto de sua arrecadação não faz parte do rol de receitas que compõem o FUNDEF/FUNDEB (art. 17 da Lei Federal nº 11.494/2007), ou seja, os recursos serão aplicados no município onde foram arrecadados.

Como mostrado na tabela 10 a arrecadação com TRI 1 apresentou um crescimento de 250% no período de 2004 – 2014, representando 14,6% da receita disponível dos municípios no ano de 2014. Porém esta arrecadação não ocorre de forma homogênea nos municípios e regiões no estado do Rio Grande do Sul. A receita com impostos nos municípios gaúchos, como mostra o apêndice A, representava, no ano de 2004, média de 5,62%, da receita disponível, apresentando pequeno crescimento no período, passando a representar 6,74% da receita disponível no ano de 2014.

A importância das receitas TRI 1 para formação da receita disponível é dispare nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, como mostra o Apêndice A, no município com menor participação esta representou apenas 0,56% da receita disponível, já no município com maior participação esta foi de 47,03% no ano de 2014. Estes dados, além de mostrar as diferentes participações das receitas TRI 1 na formação da RD, destacam a dependência das transferências na formação das receitas disponíveis nos municípios em que estas têm menor participação, sendo que qualquer alteração no comportamento das arrecadações com transferências podem comprometer a capacidade de financiamento de muitos municípios, como pode ser o caso dos fundos contábeis Fundef/Fundeb.

A distribuição da receita orçamentária municipal com TRI 1 entre os municípios por faixa de população, segundo os valores *per capita*, como mostra a tabela 10, apresenta um desequilíbrio acentuado, em que os municípios com maior população, os com população acima de 156 mil habitantes, apresentam um valor *per capita* 261,8%, superior aos municípios com população entre 3 e 5 mil habitantes, que são os que possuem o menor valor *per capita* no ano de 2014.

Tabela 10: receita TRI 1 dos Municípios do Estado do RS, por faixas de habitantes, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004			2014		
	TRI1 per capita em R\$ 1,0	participação s/receita disponível em %	participação s/ receita TRI1 total em %	TRI1 per capita em R\$ 1,0	participação s/receita disponível em %	participação s/ receita TRI1 total em %
até 3.000	50,9	2,7	1,0	190,1	3,3	1,1
de 3.001 a 5.000	48,1	3,4	1,3	173,6	4,1	1,4
de 5.001 a 10.188	48,5	4,7	2,6	191,5	6,1	3,1
de 10.189 a 44.148	81,3	8,6	14,4	295,5	10,1	17,1
de 44.149 a 156.216	90,9	11,3	16,5	322,0	13,2	18,1
acima de 156.216	134,7	15,1	64,1	453,4	17,4	59,1

Fonte: elaboração própria

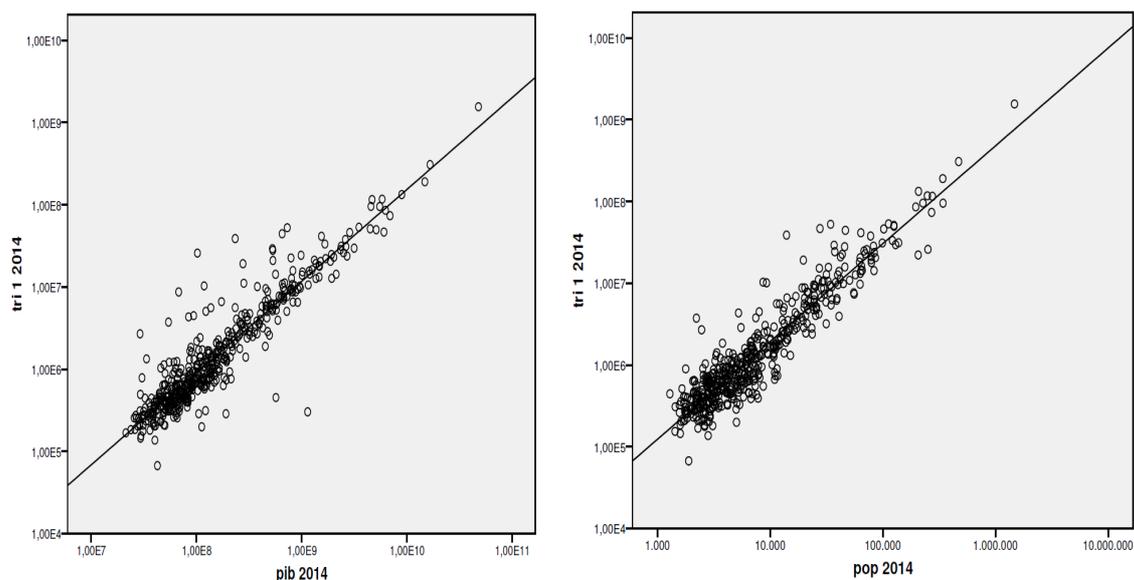
Percebe-se que a receita tributária com impostos tem uma participação maior na receita disponível dos municípios com maior população e PIB. Os municípios com população acima de 156 mil habitantes detêm 59,1% da arrecadação tributária dos municípios do estado, mas detêm parcela inferior da população e do PIB, 40,2% e 45,6%, respectivamente, sendo estes os municípios que sofrem menor influência no caso da variação das receitas com transferências.

Em caminho contrário, os municípios com população inferior a 10 mil habitantes, tem participação na receita tributária inferior a sua representatividade na população e no PIB: os municípios do grupo 1, com população até 3 mil habitantes, representam 24,6% dos municípios do estado, tiveram participação de 1,1% da arrecadação total de TRI 1, mas detêm 2,5% da população e 2,7% do PIB; os do grupo 2, com população entre 3 e 5 mil habitantes, que representam 19,7% dos municípios, tiveram participação de 1,4% na arrecadação, mas detêm 3,4% da população e 2,9% do PIB; e os municípios de 5 a 10 mil habitantes, que são a maior parcela de municípios do estado com 22,4%, tiveram participação de 3,1% na arrecadação, mas detêm parcela superior da população e do PIB, 6,7% e 5,4% respectivamente. Estes três primeiros grupos têm nas receitas com transferências sua principal fonte de rendas para o financiamento da estrutura administrativa e das políticas públicas, e, alterações, como as promovidas pelos fundos contábeis Fundef e Fundeb podem estar impactando em suas capacidades financeiras, matéria que será examinada no próximo capítulo.

Uma regressão linear foi conduzida para determinar o efeito da População e do PIB nas receitas TRI 1. Constatou-se que existe uma forte relação com um coeficiente R2 de 0,99

e que o teste F de análise de variância é igual a 0,000, deste modo podemos dizer que, nos municípios do estado do Rio Grande do SUL, 99% das receitas TRI1 podem ser explicadas pelas variáveis independentes População e PIB de 2014 (Apêndice B). Os gráficos de dispersão da figura 3 mostram esta relação.

Figura 3: Gráficos de dispersão receitas TRI 1 e PIB 2014 e POP 2014

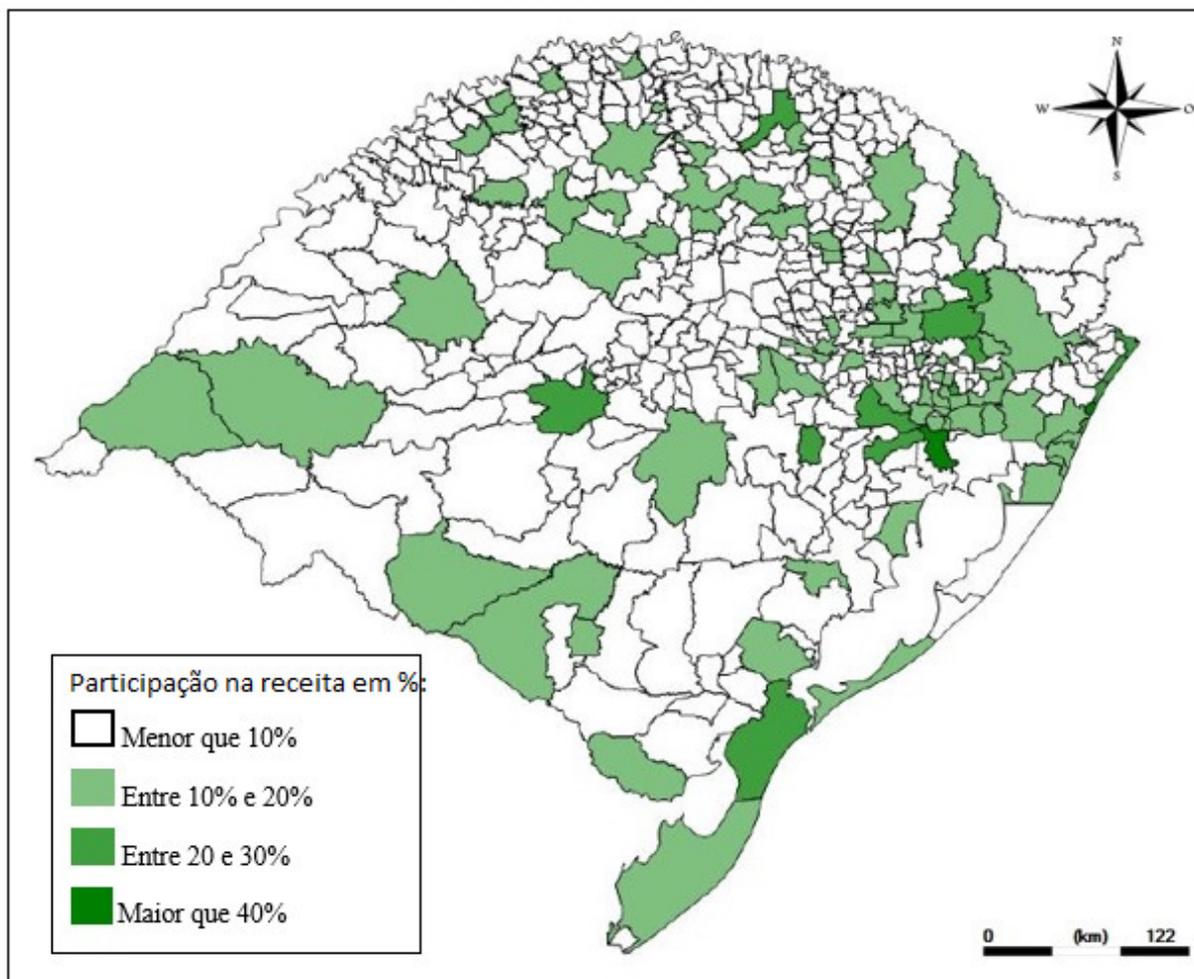


Fonte: Elaborada pelo autor com o *Software SPSS Statistics 22*

Além de analisarmos a participação da receita própria tributária (TRI 1) na receita disponível dos municípios é importante avaliarmos como ocorre a distribuição de sua arrecadação no território do estado do Rio Grande do Sul na esfera municipal e regional.

O município de Porto Alegre, por exemplo, concentrou 13,1% da população do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014, 17,3% do PIB municipal e 32,6% da receita TRI 1. A amostra formada pelos 50 municípios com as maiores arrecadações tributária concentra 52,94% da população, 69,95% do PIB e 81,76% da arrecadação tributária (TRI 1). Já a amostra com os 300 municípios com menor arrecadação tributária (TRI 1) concentra 21,4% da população, 9% do PIB e 3,70% da arrecadação tributária (TRI 1). Verifica-se, assim, que a arrecadação tributária nos municípios está concentrada na capital e nos municípios com população superior a 100 mil habitantes, ou nos localizados na região litorânea ou com vocação turística, como Gramado, Canela e Bento Gonçalves como mostra o mapa 1, que traz a participação da arrecadação tributária na receita disponível entre os municípios no ano de 2014.

Mapa 1: Participação da receita tributária própria na receita disponível dos municípios do estado do Rio Grande do Sul – ano de 2014

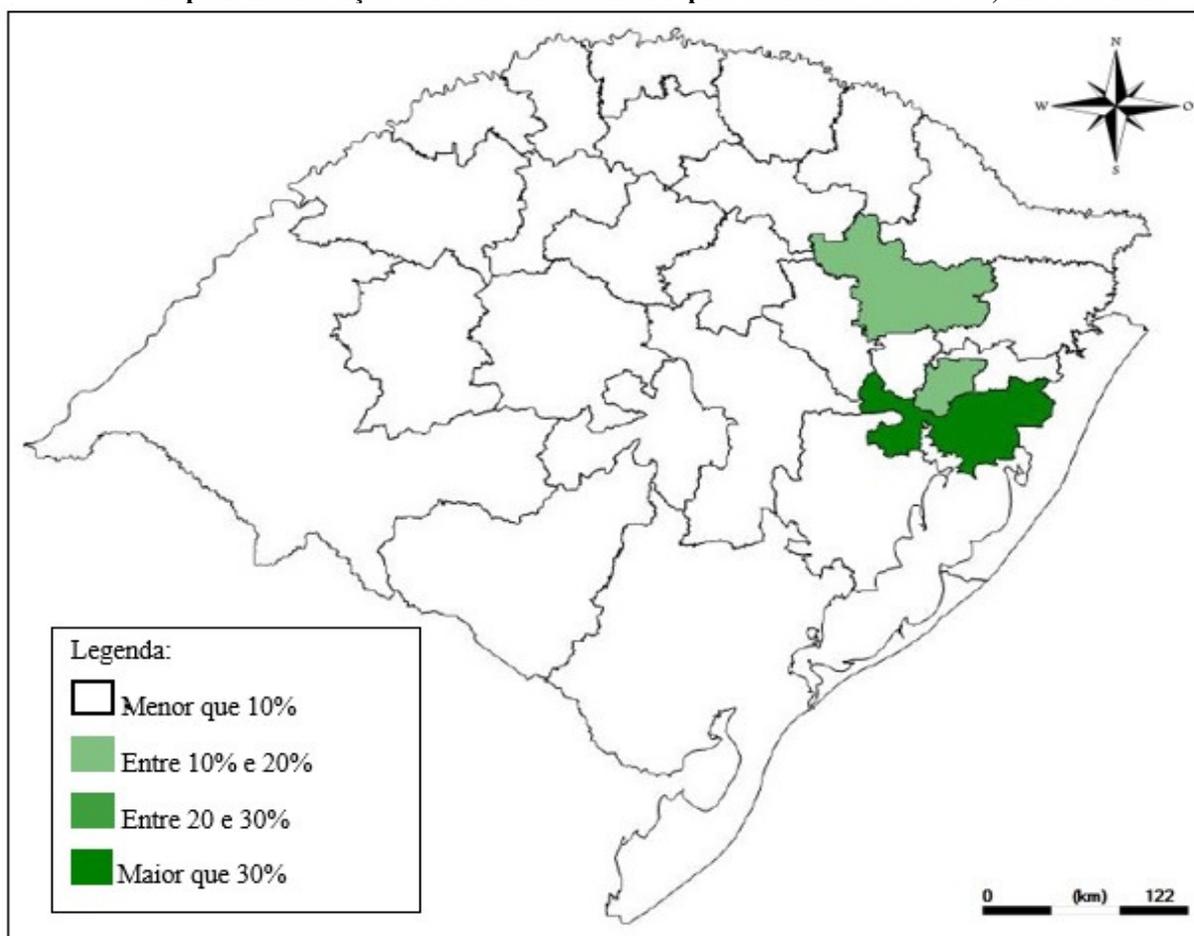


Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

Quando se analisa a distribuição das receitas TRII em outra escala, no caso a regional tomando-se por base às regiões dos COREDES, os resultados mostram uma concentração de arrecadação nas regiões economicamente mais desenvolvidas, como mostra o mapa 2.

A Região Metropolitana Delta do Jacuí é a que apresenta maior participação na arrecadação TRII, no ano de 2014, a mesma concentrou 38,73% do montante da receita TRI I arrecada no estado, sendo que sua participação na população e no PIB é de 22,65% e 26,76% respectivamente (Tabela 11, apêndice C). Um extrato com as três regiões de maior participação na arrecadação mostra que estas concentram 60,83% da receita municipal TRII no ano de 2014, respondendo por 42,06% da população e 51,72% do PIB do estado. Em caminho contrário, numa amostra com 50% das regiões com menor participação na arrecadação tributária própria (TRI 1) tem-se que estas representam, no ano de 2014, 10,23% da receita TRI 1 municipal, 19,94% da população, e 15,89% do PIB.

Mapa 2: Distribuição da receita Tributária Própria total entre os Coredes, ano base 2014



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

Quando analisada a receita tributária *per capita*, esta mostra que a diferença entre as regiões é ainda maior do que entre os municípios por porte populacional. O maior valor *per capita* no ano de 2014 é da região Metropolitana Delta do Jacuí e o menor valor é encontrado na região Médio e Alto Uruguai, a diferença de receita *per capita* entre eles no ano de 2014 é de 410%, ou seja, uma diferença de receita disponível por habitante de quatro vezes. Após análise da distribuição da receita tributária com impostos entre os municípios e regiões dos Coredes RS na próxima seção são analisadas as transferências intergovernamentais.

4.3 Transferências intergovernamentais: equidade e capacidade de financiamento da educação básica

A análise da distribuição e comportamento da receita auferida pelos municípios do estado do Rio Grande do Sul com transferências intergovernamentais, segregados por porte

populacional e regiões dos Coredes RS, é fundamental para compreendermos o potencial de financiamento destes entes federados, em especial da educação pública.

No financiamento da educação básica, como abordado na seção anterior, dos tributos próprios (TRII) arrecadados no mínimo 25% devem ser aplicados em educação, os quais não integram o financiamento do Fundef/Fundeb. Já as receitas de transferências devolutivas (TRANSF 1) e transferências redistributivas (TRANSF 2) têm regras diferentes, do produto de sua arrecadação 25% devem aplicados em educação, porém a aplicação deste percentual é segregada em duas partes: a primeira, de 5% sendo os recursos vinculados à aplicação em Manutenção e Desenvolvimento no Ensino – MDE, sem transitar pelo Fundo contábil de financiamento, ou seja, permanecem no município que recebe a transferência de recursos; a segunda, e maior parte, que representa os outros 20%, os recursos recebidos via transferência inicialmente devem ser transferidos para o Fundeb¹⁸, retornando aos municípios os recursos na proporção do número de matrículas.

4.3.1 Transferências intergovernamentais devolutivas – TRANSF 1

Para fins de análise, como abordado na seção 4.1, as receitas foram segregadas a partir de adaptação clássica de Prado (2001). Em seu primeiro grupo estão as transferências devolutivas (TRANSF 1), cujas principais fontes são o ICMS e o IPVA, tributos de competência estadual. As TRANSF 1 representavam 31,3% da receita disponível dos municípios no ano de 2004, com uma queda no período as mesmas passaram a representar 23,8% no ano de 2014, uma redução de 7,5% pontos e uma queda de 23,8% na participação.

A importância das receitas devolutivas na formação da receita disponível não ocorre de forma homogênea entre os municípios e regiões do estado do Rio Grande do Sul. No exercício de 2004 a participação mínima era de 7,94% e a máxima de 79,49%, com um desvio padrão de 9,08, no exercício de 2014 a representação mínima cai para 5,93% e a máxima para 72,76%, sendo que o desvio padrão é de 7,24% (Apêndice D).

A distribuição das rendas oriundas das TRANSF 1 entre os municípios com maior e menor população não sofreram alterações significativas no período 2004-2014. Os municípios com população superior a 156 mil habitantes, que detinham 33,45% do produto da arrecadação no exercício de 2004, tiveram pequeno aumento passando para 35,83% no ano de 2014. As faixas de população intermediárias apresentaram pequena queda na partição, já os

¹⁸ No Fundef, que vigorou até o ano de 2007, este percentual era de 15%.

municípios das faixas de população com menos de 10 mil habitantes, apresentaram pequena elevação na participação do produto arrecadado (Tabela 12).

Tabela 12: Receita TRANSF 1 dos Municípios do Estado do RS, por faixa de população, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004			2014		
	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$ 1,0	transf 1 sobre receita disponível em %	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$ 1,0	transf 1 sobre receita disponível em %	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %
Municípios por faixa de população						
até 3.000	544,18	29,2	4,8	1414,32	24,5	5,1
de 3.001 a 5.000	465,80	32,4	5,5	1155,67	26,8	5,5
de 5.001 a 10.188	340,69	32,8	8,1	861,52	27,9	8,5
de 10.189 a 44.148	308,93	34,5	24,3	702,31	26,9	23,7
de 44.149 a 156.216	266,16	34,3	22,4	588,99	25,2	21,4
acima de 156.216	232,93	28,0	33,4	580,44	23,3	35,8

Fonte: elaboração própria

As transferências devolutivas, de acordo com a literatura, tem na sua essência a distribuição dos recursos em conformidade com a base econômica que foi gerada, o que não se confirma nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, conforme mostra a tabela 13. Nos municípios com população que se enquadra nas faixas intermediárias (população de 10 mil a 44 mil e população de 44 mil a 156 mil) a participação na arrecadação das TRANSF 1 ficou próxima a sua participação no PIB. Já nos municípios com menor população a parcela na arrecadação das TRANSF 1 foi superior a sua participação no PIB, o que mostra que mesmo que sua essência seja devolutiva parte dos recursos dessas transferências estão mantendo caráter distributivo.

Esse fenômeno pode ser justificado pela forma como os recursos de sua principal fonte, o ICMS, é distribuído entre os municípios. O ICMS é um tributo de competência de legislação e arrecadação estadual, porém como determina o inciso IV, art. 157 da CF de 1988 os municípios tem direito a receber 25% do produto de sua arrecadação. A parcela da receita do ICMS pertencente aos municípios é distribuída conforme critérios estabelecidos no parágrafo único do artigo 157 da CF de 1988:

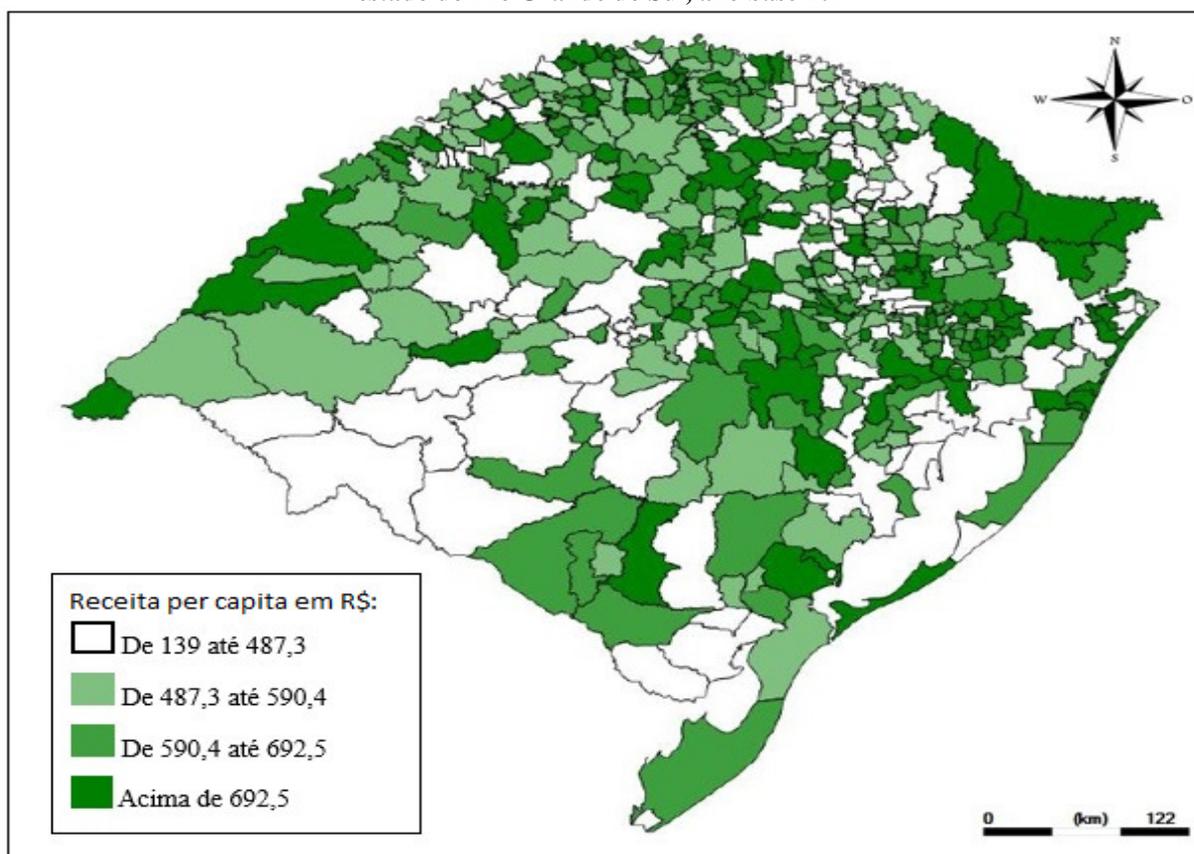
(...) Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:
I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;
II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O critério estabelecido no inciso i tem caráter essencialmente devolutivo uma vez que determina que o retorno de ICMS deva ocorrer pelo valor adicionado gerado, respeitando a

base territorial de cada município. Por sua vez a redação do inciso II permite que critérios não devolutivos sejam adotados para distribuição do produto da arrecadação do ICMS. No estado do RS o fator de maior peso é a variação média do Valor Adicionado Fiscal (VAF), que responde por 75% da composição do índice de retorno de ICMS, em conformidade com o que prescreve a Constituição Federal. Os outros 25% na formação do índice adotam outras variáveis, sendo: população (7%), área (7%), número de propriedades rurais (5%), produtividade primária (3,5%), inverso do valor adicionado per capita (2%) e pontuação no Programa de Integração Tributária – PIT - (0,5%).

Percebe-se, entre os 25% na formação do índice, variáveis com viés distributivo do ICMS, como: propriedades rurais, produtividade primária e o inverso do valor adicionado per capita, que favorecem os municípios de menor população e com base econômica agrícola. Esse viés pode ser percebido no valor *per capita* das TRANSF 1 que nos municípios com população inferior a 3 mil habitantes são 144% superior ao dos municípios com população superior acima de 156 mil habitantes. O mapa 3 mostra a distribuição *per capita* das Transf 1 nos municípios do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014.

Mapa 3: Distribuição per capita das receitas com Transferências Devolutivas entre os Municípios do estado do Rio Grande do Sul, ano base 2014

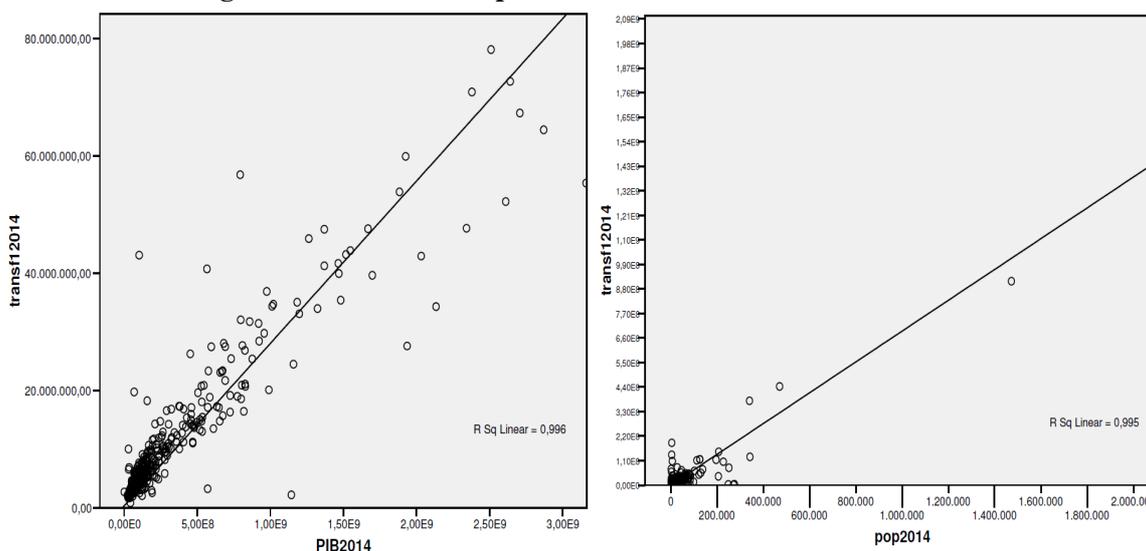


Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

Assim, a transferência de 20% dos recursos oriundos das TRANSF 1 para formação do FUNDEF, pode estar fazendo com que os mesmos não retornem para a mesma base tributária, podendo estar ocorrendo uma redistribuição de recursos dos municípios com menor população para os com maior população.

Mesmo com a inclusão de critérios não devolutivos na distribuição de algumas receitas que formam a TRANSF 1, como no caso do ICMS no estado do RS, esta transferência tem correspondência elevada com o PIB e a População: em uma regressão linear múltipla o R^2 ajustado representou 0,973 (Apêndice E), o que mostra que a TRANSF 1 é altamente dependente do PIB e da População no ano de 2014, sendo que o PIB apresentou um R^2 ajustado de 0,971 e a população 0,928. Os gráficos de dispersão apresentados na figura 4 mostram esta forte relação de dependência entre as variáveis.

Figura 4: Gráfico de dispersão receitas TRNSF 1 e PIB e POP 2014



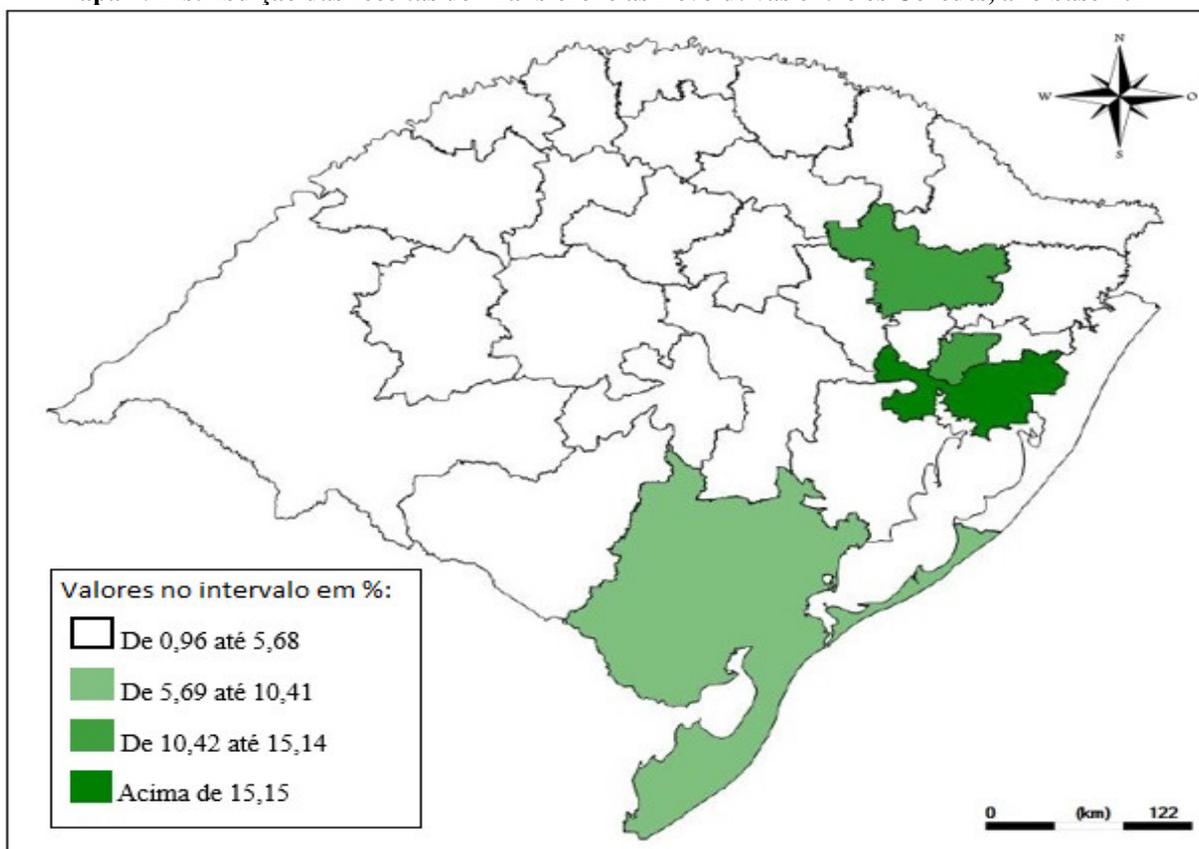
Fonte: Elaborada pelo autor com o *Software SPSS Statistics 22*

Quando analisada a distribuição das receitas provenientes das transferências devolutivas (TRANSF 1) arrecadadas pelos municípios do estado do Rio Grande do Sul em outra escala territorial, neste caso nas regiões dos Coredes RS, a Região Metropolitana Delta do Jacuí é a que concentra a maior parte dos recursos arrecadados, com uma participação de 20,01% no ano de 2004 e 19,88% no ano de 2014, apresentando leve queda no período.

A mesma região no ano de 2014 teve uma participação de 26,76% no PIB e 22,65% da população do estado. No período 2004-2014 a distribuição dos recursos entre as regiões não sofreram alterações significativas, a Região da Serra é a que apresentou o maior crescimento aumentando sua participação de 10,65% para 11,65%, e a Região do Vale do Rio dos Sinos a

maior queda, reduzindo a sua participação de 13,87% para 12,10% (Tabela 13, apêndice F). O mapa 4 mostra a distribuição das receitas com Transf 1 entre as regiões dos Coredes.

Mapa 4: Distribuição das receitas de Transferências Devolutivas entre os Coredes, ano base 2014



Fonte: elaborado pelo autor com o Software Ipea GEO versão 2.1.15_06_26

A concentração das receitas devolutivas nas regiões com maior PIB e População, como mostra o mapa 4, comprova o que Alencar e Gobetti (2008) e Arretche (2012) haviam identificado através do índice de GINI.

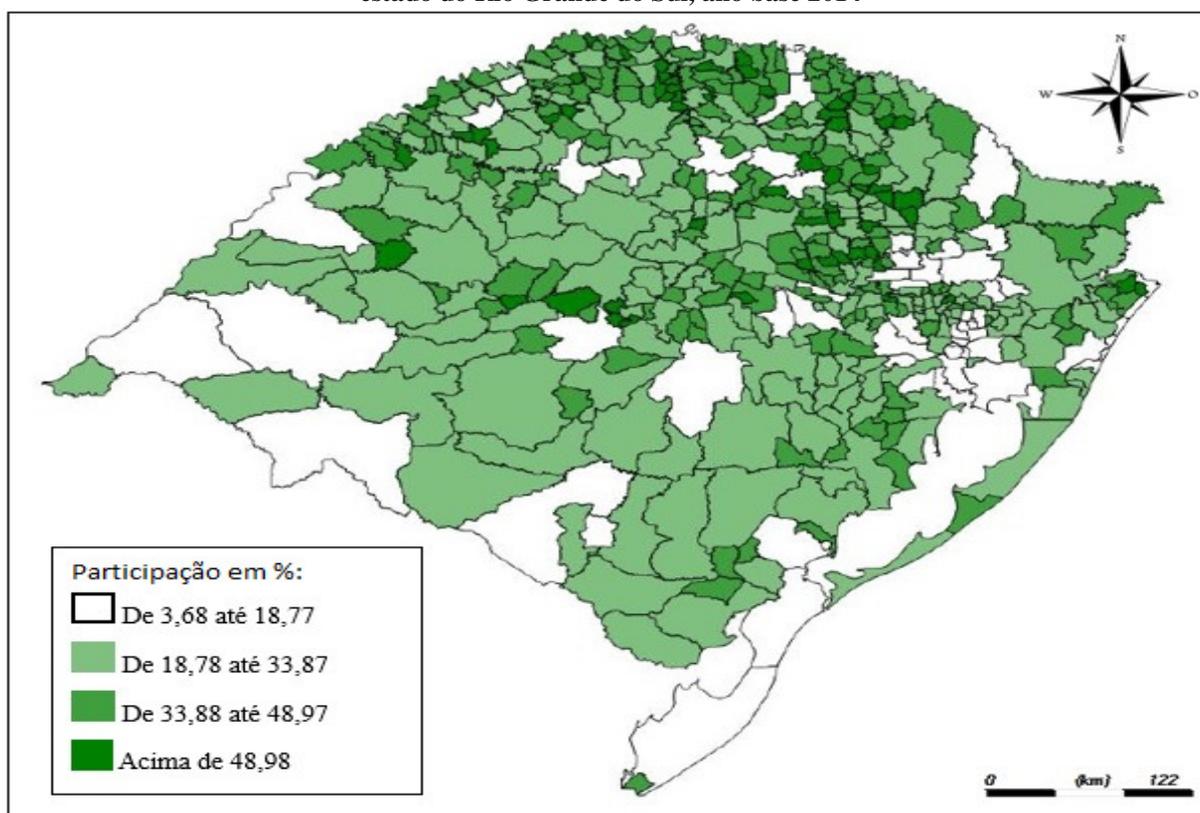
4.3.2 Transferências intergovernamentais distributivas – TRANSF 2

No grupo da TRANSF2, denominada transferência redistributiva, a receita com o Fundo de Participação dos Municípios – FPM é a única fonte de arrecadação considerada neste estudo (Ver quadro 1). A sua arrecadação representava 17,1% da Receita Disponível no ano de 2004, apresentando crescimento constante até o ano de 2008 quando atinge o ápice de 21,3%, após este exercício a participação passa a apresentar um decréscimo fechando o ano de 2014 com uma participação de 16,4%. A justificativa para esta variação pode estar no comportamento dos impostos federais que formam o FPM, no caso o Imposto de Renda e o

IPI, tributos que possuem seu desempenho atrelado ao PIB. No caso da economia brasileira a redução do crescimento econômico a partir do ano de 2008 atrelada as políticas de desonerações contribuiu para redução da arrecadação dos impostos citados, o que impactou na arrecadação de FPM pelos municípios, com maior impacto na receita dos municípios que tem maior dependência neste grupo de transferência.

As variações na participação da arrecadação das TRANSF 2 na receita disponível nos municípios são percebidas na análise de frequência (Apêndice G), no ano de 2004 estas receitas representavam uma média 35,13% da receita disponível com um desvio padrão de 12,76, no ano de 2014 a média apresentou leve decréscimo para 34,79% com um desvio padrão de 12,98. O elevado desvio padrão ocorre pela distância entre os valores mínimos e máximos de participação da arrecadação com TRANSF 2 na receita disponível, na qual a participação mínima no ano de 2014 foi 3,68% que ocorreu no Município de Caxias do Sul, município com a segunda maior população do estado, superior a 500.000 habitantes, importante pólo industrial, e a maior participação, 64,07%, ocorreu no Município de Carlos Gomes, que possui uma população de 1.588 habitantes e economia baseada na atividade agrícola, como mostra o mapa 5.

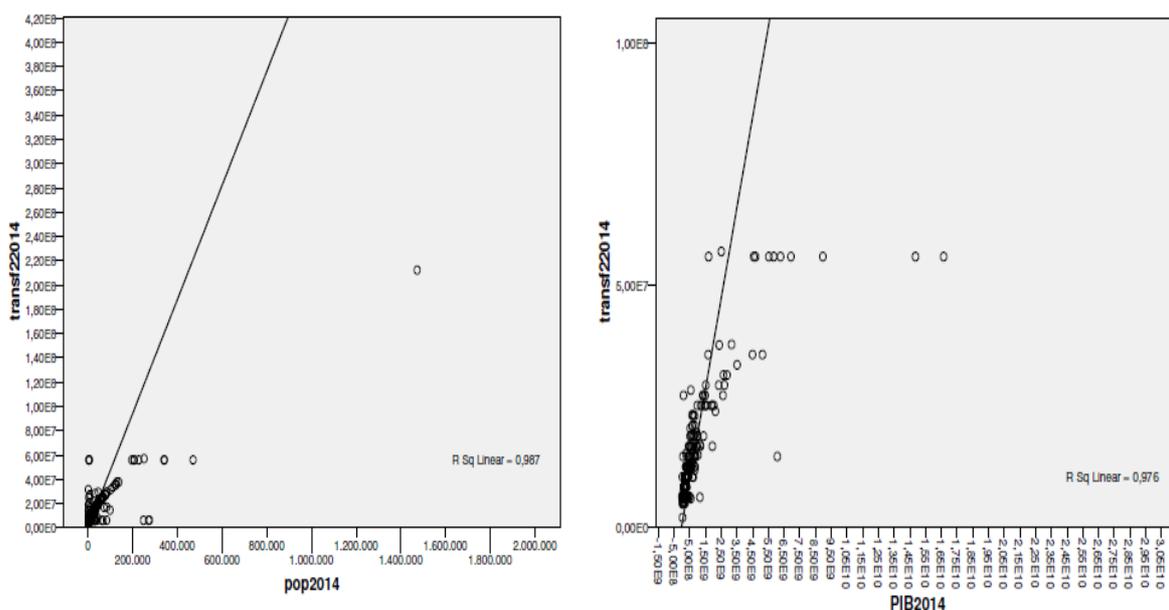
Mapa 5: Participação das receitas com transferências distributivas na receita disponível dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, ano base 2014



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

A maior importância da população para formação da TRANSF2 é verificada na análise de regressão, Apêndice H, que apresentou um R^2 ajustado de 0,917, considerado elevado enquanto que para o PIB o R^2 ajustado foi de 0,805, considerado médio. O comportamento da população e do PIB na TRANSF 2 é apresentado na figura 5.

Figura 5: Gráficos de dispersão receitas TRANSF 2 e POP e PIB 2014



Fonte: Elaborada pelo autor com o *Software SPSS Statistics 22*

No período em análise a participação das TRANSF 2 na receita disponível e sua distribuição entre os grupos de municípios por faixa de população não tiveram alterações significativas. Nos municípios com população até 3 mil habitantes as transferências distributivas representam 49,83% da receita disponível no ano de 2014, este grupo detém 14,43% do produto da arrecadação do conjunto do município com estas transferências, sendo que sua participação na população é de 2,5% e no PIB de 2,7%.

A participação maior na distribuição do produto das TRANSF 2 do que a respectiva participação na população e no PIB também é evidenciada nos municípios dos grupos de população até 10 mil habitantes. Nos municípios com população entre 3 mil e 5 mil habitantes, no ano de 2014 a participação na distribuição da receita é de 11,30%, sendo que sua participação na população é de 3,4% e no PIB de 2,9%; nos municípios da faixa entre 5 mil e 10 mil a participação na receita é de 13,04% e na população e no PIB de 6,7% e 5,4%, respectivamente, o que reforça o caráter distributivo deste grupo de transferências.

Nos municípios entre 10 mil e 44 mil habitantes, a participação na receita é muito próxima à participação destes municípios na população e no PIB, já nos grupos de maior população ocorre resultado inverso, a participação na receita é menor que a sua participação na população e no PIB, por exemplo, os municípios com população superior a 156 mil habitantes têm uma participação de 15,49% na receita, mas detém 40,2% da população e são responsáveis por 45,60% do PIB (Tabela 14).

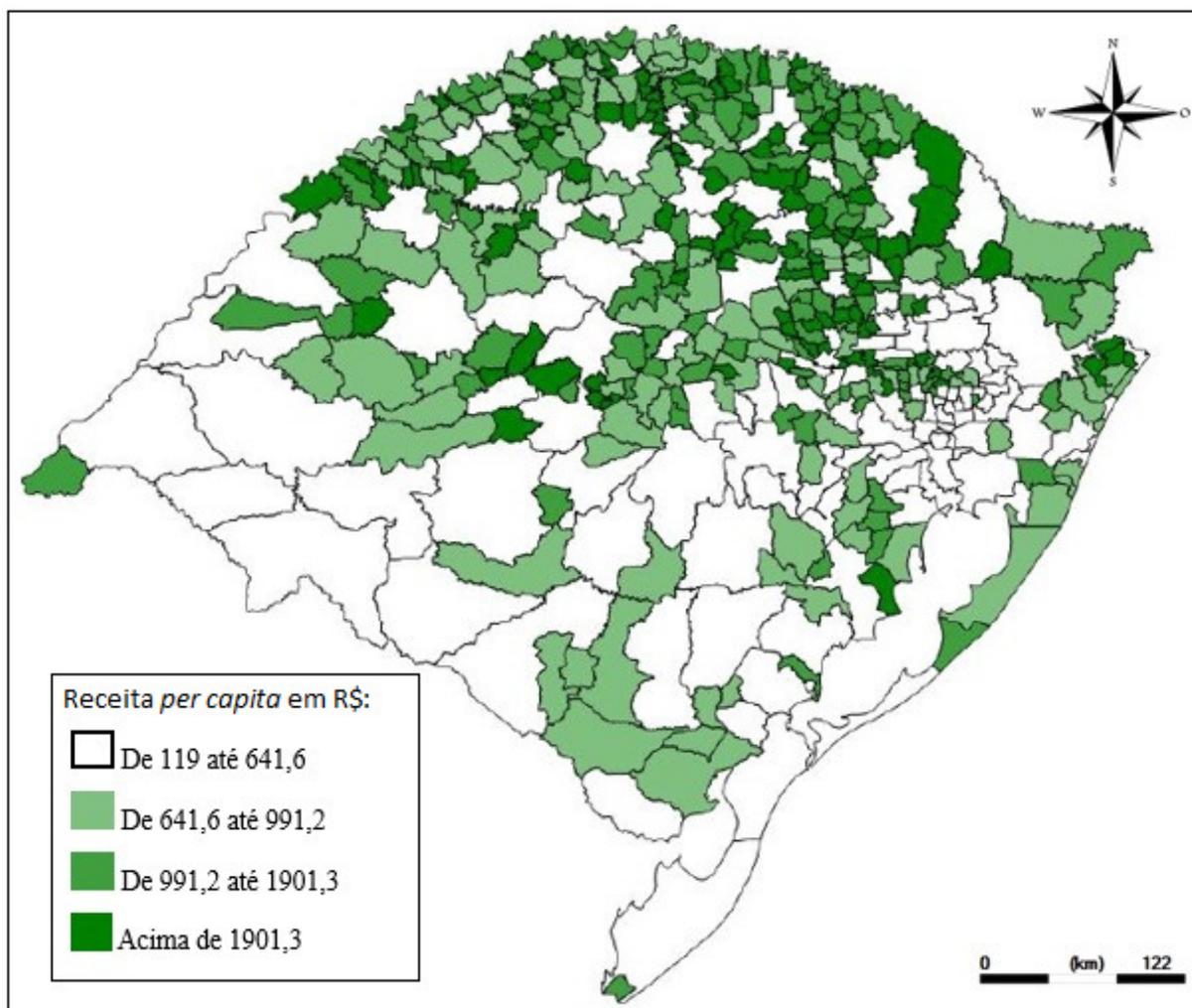
Tabela 14: Receita TRANSF 2 dos Municípios do Estado do RS, por faixa da população, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004			2014		
	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$ 1,00	transf 2 sobre receita disponível em %	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$ 1,00	transf 2 sobre receita disponível em %	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %
Municípios por faixa de população						
até 3.000	889,57	49,6	14,4	2807,13	49,8	14,4
de 3.001 a 5.000	543,83	40,4	11,5	1652,53	40,2	11,3
de 5.001 a 10.188	328,05	33,6	13,7	957,19	32,6	13,0
de 10.189 a 44.148	206,61	25,5	27,3	620,03	24,5	27,7
de 44.149 a 156.216	119,78	16,4	17,7	370,37	16,2	18,0
acima de 156.216	71,92	10,6	15,4	210,92	9,9	15,5

Fonte: elaboração própria

O caráter distributivo das TRANSF 2 é evidenciado na arrecadação *per capita* dos municípios, que é maior nos municípios de menor população. Como exemplo nos municípios com população até 3 mil habitantes, no ano de 2014, a receita *per capita* é de R\$ 2.807,13, já nos municípios com população acima de 156 mil habitantes a receita é de R\$ 210,92, uma diferença de 1.230%, como mostra o mapa 6. Dada a importância da TRANSF 2 para a formação da receita disponível dos municípios com menor população, qualquer variação no FPM pode impactar significativamente a capacidade do município em financiar suas despesas, como pode ocorrer com o repasse para o FUNDEB, na qual 20% da receita arrecadada com o FPM pelos municípios devem ser transferidas para formação do fundo contábil de financiamento da educação, sendo que o retorno irá ocorrer na proporção do número de matrículas que, pela população reduzida do município o número de matrículas na rede municipal de ensino tende a ser reduzida, podendo gerar perdas financeira significativas.

Mapa 6: Transferências distributivas per capita entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul, no ano de 2014.



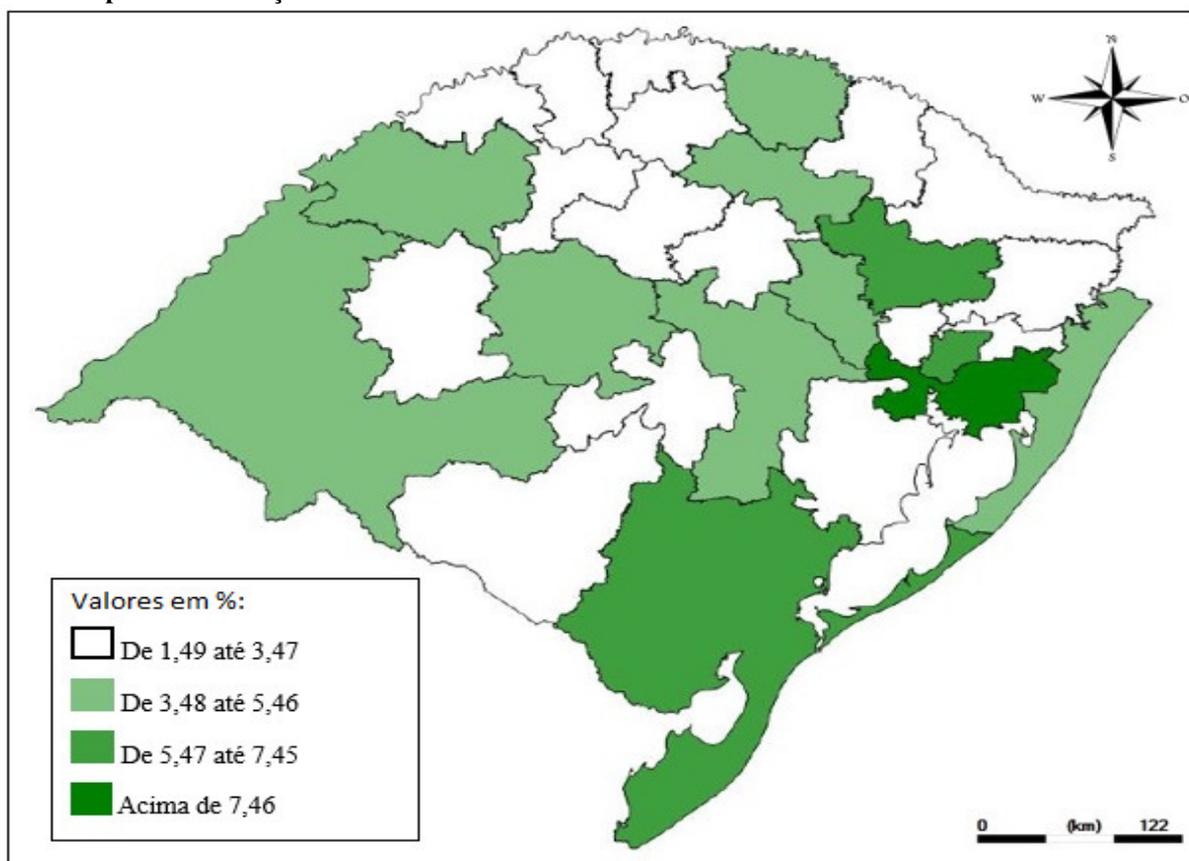
Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

Entre as regiões dos Coredes RS a participação da TRANSF 2 no período 2004-2014 também não sofre alterações significativas. As regiões com a maior participação na arrecadação no ano de 2014 são a Metropolitana Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra com participação de 9,44%, 7,11% e 6,77%, a mesma é inferior à respectiva participação no PIB 26,76%, 13,56% e 11,40% e na população 22,65%, 12,15% e 8,26% o que reforça a função distributiva desta transferência.

As regiões com a menor participação foram: Jacuí Centro, Campos de Cima da Serra e Vale do Jaguarí com 1,49%, 1,57% e 1,58%, sendo que a participação no PIB das mesmas regiões foi de 0,89%, 0,83% e 0,63% e na população de 1,31%, 0,92% e 1,07%, ou seja, a participação nas receitas TRANSF 2 foi superior à participação das regiões no PIB e na População (tabela 15, Apêndice I). O mapa 7 mostra a distribuição das receitas com Transf 2

entre as regiões dos Coredes, que permite verificar uma distribuição mais equânime quando comparada as Transf 1 e TRI 1.

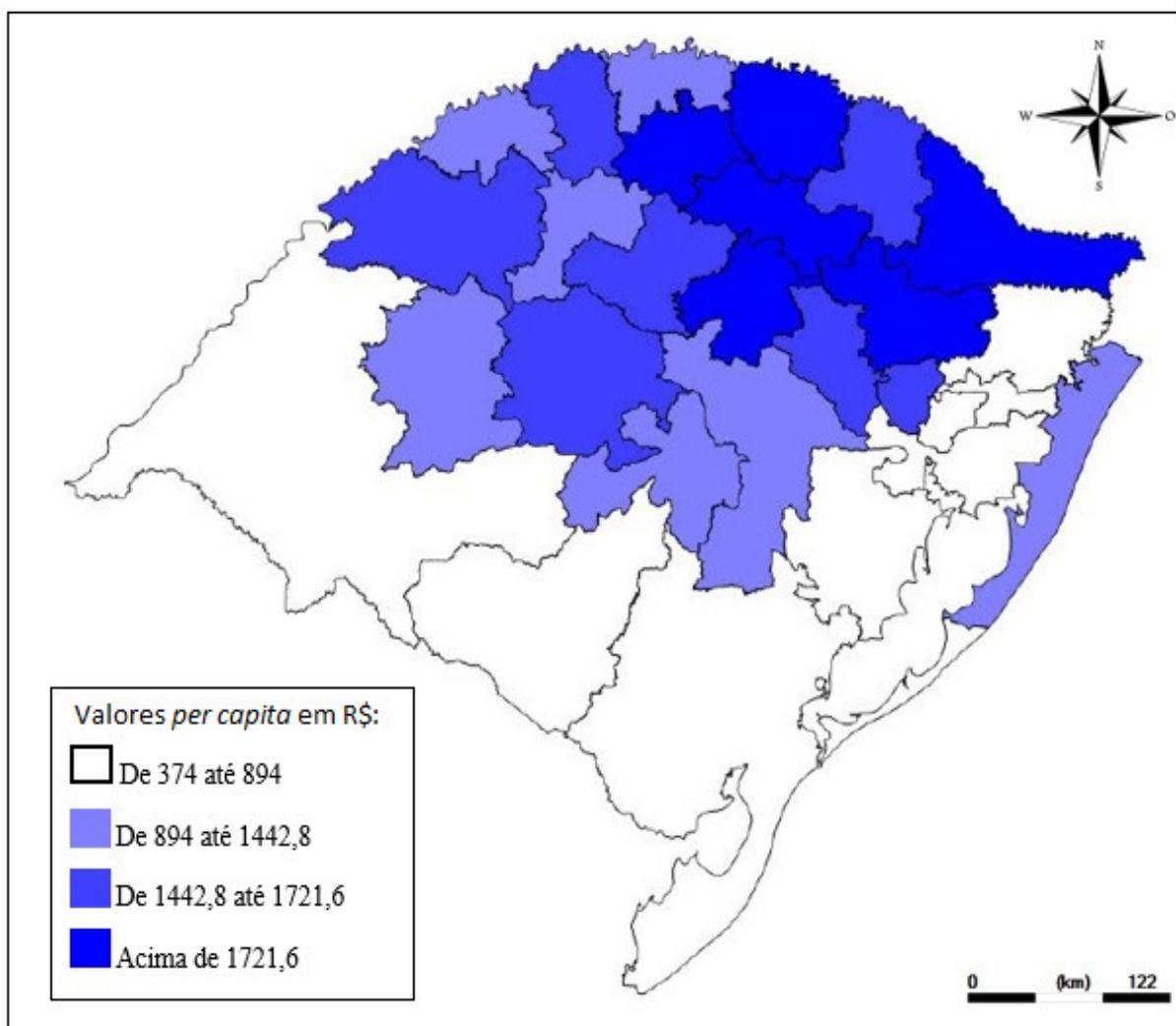
Mapa 7: Distribuição da receita de transferência distributiva entre os Coredes no ano de 2014.



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

As regiões com maior valor *per capita* são Rio da Várzea, Norte e Campos de Cima da Serra, já o menor valor *per capita* é registrado nas regiões Metropolitana Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos. A diferença entre o maior valor *per capita*, que é registrado pela região Rio da Várzea, com valor de R\$ 2.045,80 e a região Metropolitana Delta do Jacuí que apresenta o menor valor com R\$ 374,03, é de 447% (mapa 8).

Mapa 8: Receita de transferência distributiva per capita entre os Coredes no ano de 2014



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

A capacidade de distributiva das receitas TRANSF 2 mostrada no mapa 8, corrobora com os estudos de Alecancar e Gobetti (2008) e Arretche (2012), que através do índice de GINI identificaram nestas transferências o maior potencial distributivo de rendas entre os municípios.

4.3.3 Transferências intergovernamentais seletivas – TRANSF 3

No grupo das TRANSF 3 encontram-se as receitas auferidas pelos municípios de aplicação vinculada, denominadas de transferências seletivas. Neste grupo enquadram-se as transferências dos Fundos Nacional e Estadual da Saúde, Fundo Nacional de Assistência Social e as transferências para educação através do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação - FNDE e o FUNDEF/FUNDEB.

Entre os grupos de receitas analisados neste trabalho as TRANSF 3 é que apresentaram o maior crescimento no período 2004-2014, elevando sua participação na receita disponível de 17% para 22,4%. A média na arrecadação dos municípios passou de 13,83% para 18,46%, na qual os valores mínimo e máximo que eram de 0,68% e 35,60% no ano de 2004 passaram para 4,63% e 48,91% da receita disponível no ano de 2014 (Apêndice J).

Entre os municípios a maior parcelada da distribuição dos recursos das TRANSF 3 encontra-se entre os municípios com população superior a 156 mil habitantes. Apesar da diminuição de sua participação no período, de 46,83 % no ano de 2004 para 43,01% no ano de 2014, detém ainda parcela dos recursos muito próxima a sua participação na população e no PIB do estado, que no ano de 2014 foram de respectivamente 40,20% e 45,60%. Entre os municípios com população inferior a 10 mil habitante ocorreu uma diminuição de sua participação na distribuição da arrecadação das TRANSF 3, nos três grupos de análise.

Nos municípios com até 3 mil habitantes a participação que era de 2,67% em 2004, passou para 2,54% em 2014, redução de 5%, nos municípios da segunda faixa, com população entre 3 mil e 5 mil habitantes a participação reduziu de 3,50% em 2004 para 3,40% no ano de 2014, redução de 3%, e, nos municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes a participação que era 6,38% reduziu para 5,93% em 2014, queda de 7%.

As faixas de população que apresentaram ganho nas participações dos recursos das TRANSF 3 são os de população entre 10 mil e 44 mil habitantes que aumentaram sua participação de 18,74% para 21,27% e nos municípios com população entre 44 mil e 156 mil que aumentaram sua participação de 21,88% para 23,85%. A tabela 17 mostra a participação dos municípios nas receitas de transferências seletivas.

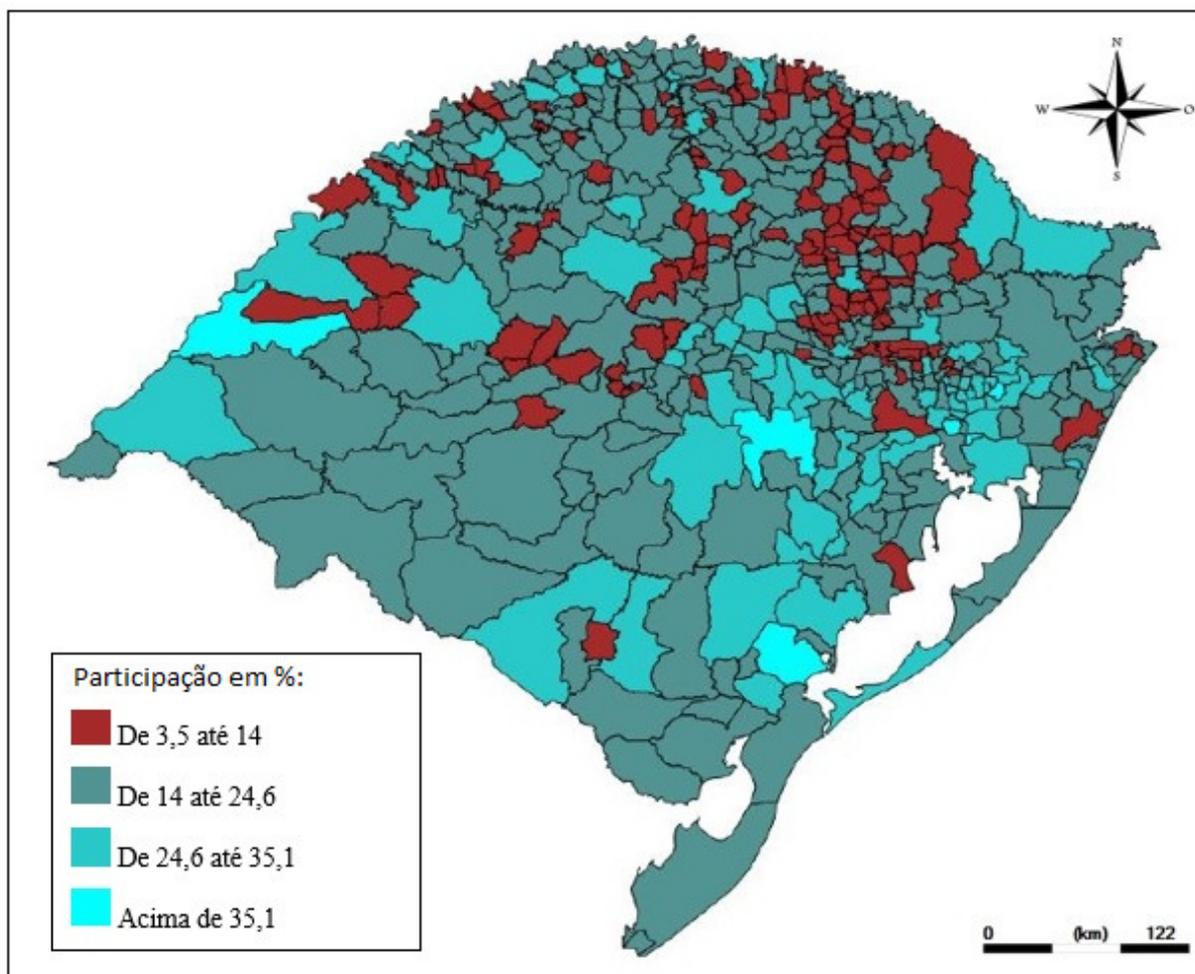
Tabela 16: Receita TRANSF 3 dos Municípios do Estado do RS, por faixas de habitantes, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004			2014		
	Transf 3 per capita em R\$ 1,0	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 3 total em%	Transf 3 per capita em R\$ 1,0	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 3 total em%
até 3.000	155,62	9,0	2,7	632,90	11,4	2,5
de 3.001 a 5.000	161,35	12,2	3,5	645,33	15,8	3,4
de 5.001 a 10.188	148,87	15,3	6,4	560,54	19,1	5,9
de 10.189 a 44.148	137,01	16,5	18,7	587,89	23,0	21,3
de 44.149 a 156.216	144,86	19,2	21,9	626,99	26,3	23,9
acima de 156.216	160,03	21,3	46,8	643,78	27,1	43,0

Fonte: elaboração própria

A participação dos municípios na distribuição das receitas com TRANSF 3 nos 6 grupos de faixas de habitantes é muito próxima a da respectiva participação destes na população, o que resulta em um valor *per capita* muito próximo entre os municípios do estado, sendo que a diferença entre os maiores e menores valores verificados é de 9,8%. Para termos a dimensão do equilíbrio dos valores *per capita*, nos municípios com a faixa de população entre 3.001 e 5.000 habitantes, no ano de 2014, o valor é de R\$ 645,33, já nos municípios com população acima 156.216 habitantes este valor é de R\$ 643,78, uma diferença de apenas 1% como mostra o mapa 9. Esses números vão de encontro às demais transferências recebidas, pelas quais os municípios de menor faixa populacional apresentam valores *per capita* significativamente superiores aos dos municípios de maior população. Com um valor *per capita* padrão por habitante e a concentração populacional faz com que a receita de TRANSF 4 tenha maior participação nas receitas disponíveis dos municípios mais populosos, como mostra o Mapa 9.

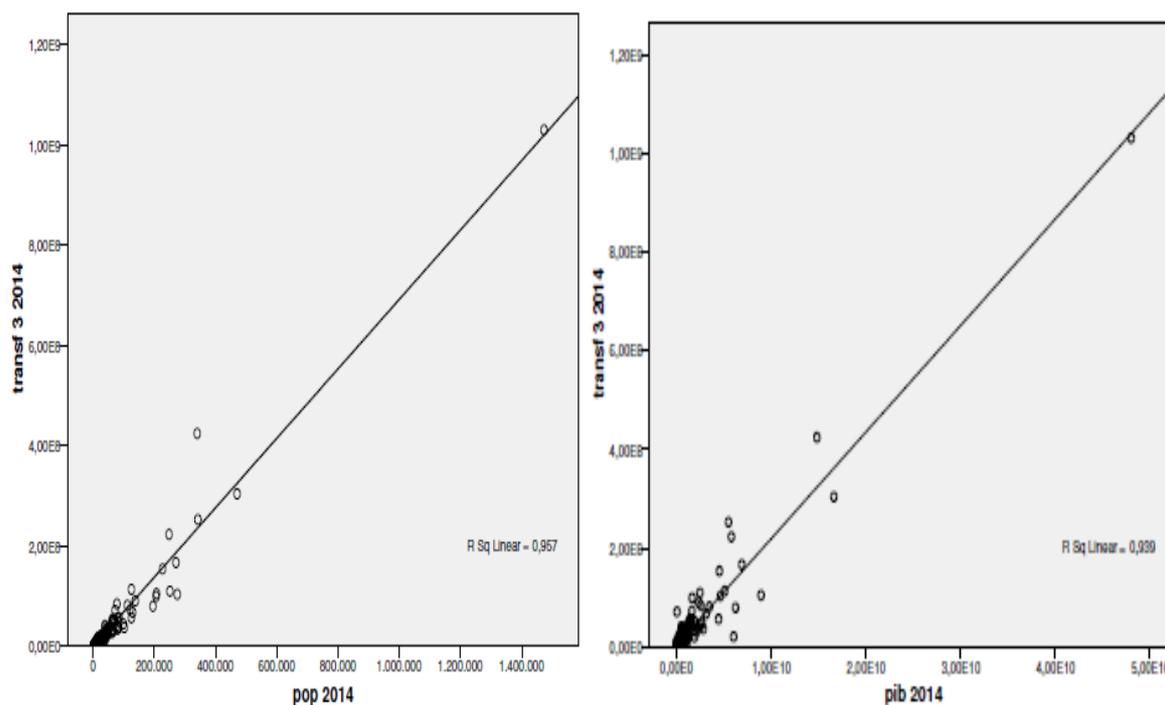
Mapa 9: Participação das transferências seletivas na receita disponível dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

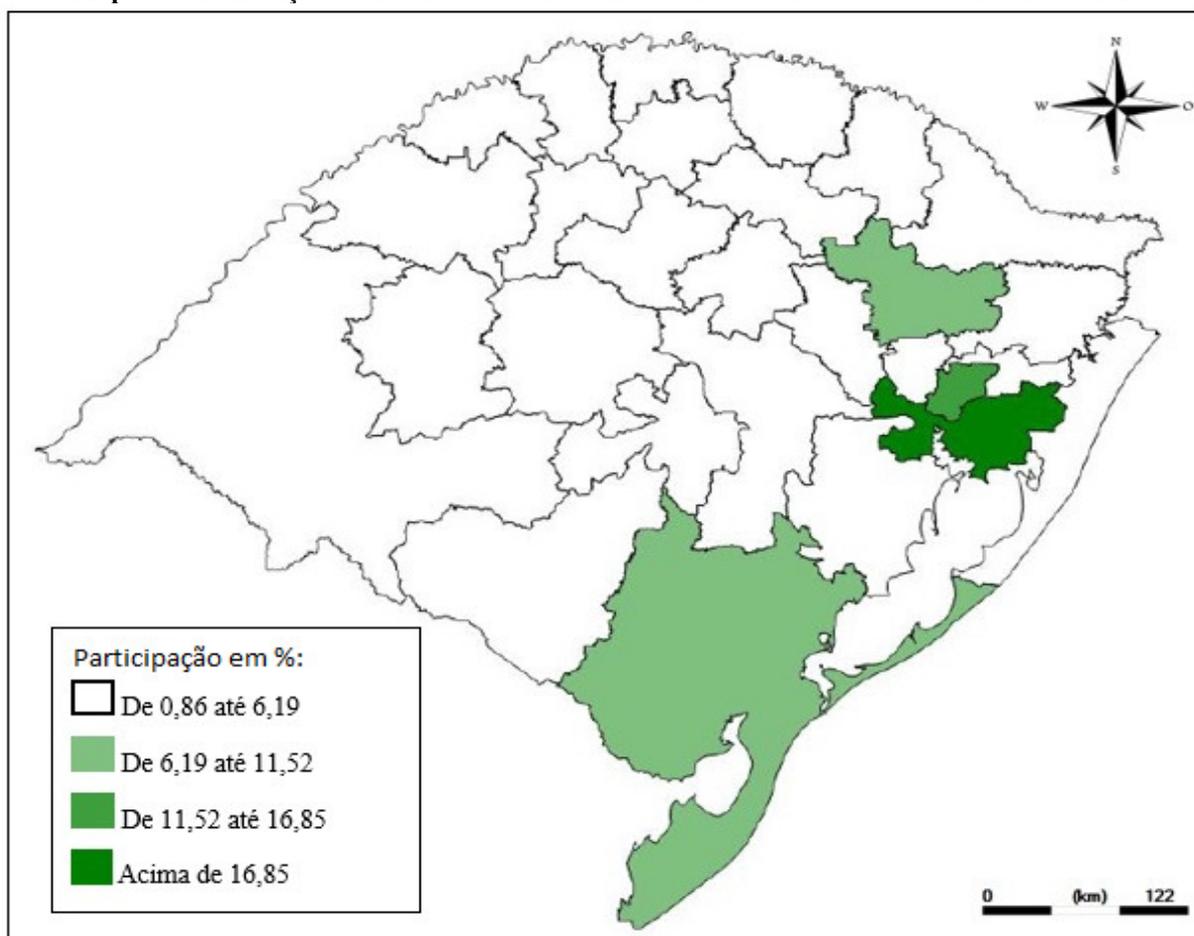
A relação de dependência entre as TRANSF 3 e a população é comprovada pela análise de regressão linear que apresentou um R^2 de 0,978, o que ratifica a elevada relação (Apêndice L). O comportamento da variável dependente TRANSF 3 com a variável População e PIB no ano de 2014 é evidenciada pela figura 6.

Figura 6: Gráficos de dispersão receitas TRANSF 3 e POP e PIB 2014



Fonte: Elaborada pelo autor com o *Software SPSS Statistics 22*

Entre as regiões dos Coredes RS a região do Vale do Rio dos Sinos é a que apresentou a maior evolução na participação na distribuição dos recursos das TRANSF 3 aumentando sua participação de 11,52% no ano de 2004 para 16,42% no ano de 2014, sendo também a região que apresentou o maior crescimento populacional. Em caminho contrário, apesar de ainda manter a distribuição da maior parcela dos recursos à região Metropolitana Delta do Jacuí diminui sua participação de 28,24% no ano de 2004 para 22,18% no ano de 2014. As demais regiões não apresentaram variações significativas. O mapa 10 traz a distribuição das receitas com transferências seletivas entre as regiões dos Coredes no ano de 2014, se comparado ao mapa 4, percebe-se que a distribuição das transferências seletivas tem um comportamento próximo ao da distribuição das transferências devolutivas.

Mapa 10: distribuição das receitas de transferências seletivas entre os Coredes no ano de 2014

Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

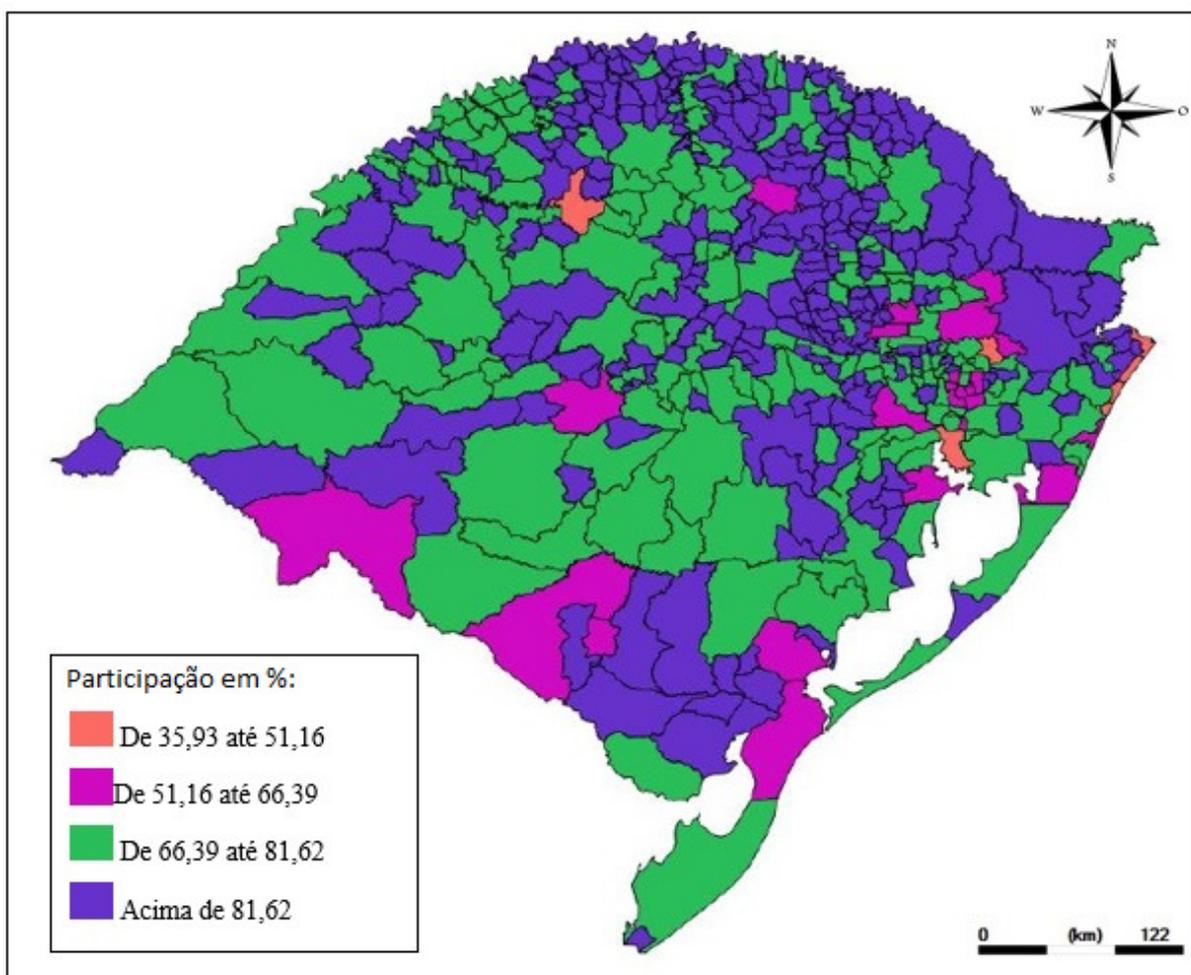
O valor per capita das receitas TRANSF 3 entre as regiões também apresenta comportamento diferente ao das demais transferências, principalmente quando comparados com as TRANSF 2. A tabela 9 mostra que as diferenças entre a região com maior valor que é a do Vale do Rio dos Sinos com R\$ 748,80 e a de menor valor que é a região Central com R\$ 519,57 é de 44%, já nas TRANSF 2, de caráter distributivo, as regiões com maior valor são a Campos de Cima da Serra e Alto da Serra do Botucaraí são de R\$ 1.953,74 e 1.834,90 já as de menor valor são a Região Metropolitana com R\$ 373,03 e Região Vale do Rio dos Sinos com R\$ 446,28, estas últimas são as regiões que apresentam a maior participação na distribuição das receitas TRANSF 3, uma diferença de 523% entre o maior e menor valor (Tabela 17, Apêndice M).

4.3.4 Transferências intergovernamentais totais – TRANSF 4

O conjunto das transferências intergovernamentais (TRANSF 4) teve uma redução na participação da receita disponível de 66,6% no ano de 2004, para 63,9% no ano de 2014. Mesmo com a redução as transferências continuam sendo a principal fonte de receita dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, principalmente nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes as quais representam em média 86,47% da receita disponível.

O mapa 11 mostra a participação das transferências intergovernamentais na receita disponível dos municípios no ano de 2014.

Mapa 11: participação das transferências intergovernamentais na receita disponível nos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014.



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

A média da participação da TRANSF 4 na receita disponível entre os municípios do estado do Rio Grande do Sul que era de 83,01% em 2004 apresentou pequenas oscilações no

período representando 82,53% no ano de 2014. Os valores mínimos e máximos no ano de 2014 são de 35,93% e 96,85%, respectivamente, demonstrando grande variação entre os municípios, o que é confirmado pelo elevado desvio padrão de 9,6 (Apêndice N).

No conjunto das transferências (TRANSF 4) a distribuição das receitas entre os municípios não sofreram alterações significativas. As três faixas de população inferior a 10 mil habitantes apresentaram leve redução, sendo que a faixa de municípios de até 3 mil habitantes a redução foi de 5,9%, os de população entre 3 mil e 5 mil a redução foi de 1,7% e nos de população entre 5 mil a 10 mil habitantes a redução foi de 5,7%. Os municípios das faixas intermediárias apresentaram um ganho na participação, os de população de 10.189 a 44.148 apresentaram aumento de 0,5% e os de população de 44.149 a 156.216 um ganho de 6,5%, sendo este último grupo os que apresentaram maior ganho na participação. Os municípios com população acima de 156.216 habitantes mantiveram sua participação (Tabela 18).

Tabela 18: Receita TRANSF 4 nos Municípios do Estado do RS, por faixas de habitantes, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004			2014		
	Transf 4 per capita em R\$	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 4 total em%	Transf 4 per capita em R\$	participação s/ receita disponível em%	participação s/ transf 4 total em%
até 3.000	1.703,75	88,8	7,1	5.055,52	89,0	6,7
de 3.001 a 5.000	1.204,28	87,0	6,6	3.634,04	87,0	6,5
de 5.001 a 10.188	863,41	84,7	9,4	2.492,99	83,1	8,9
de 10.189 a 44.148	669,75	78,2	23,9	1.989,15	77,3	24,0
de 44.149 a 156.216	504,35	71,4	20,0	1.651,89	70,5	21,3
acima de 156.216	472,91	63,1	32,9	1.468,08	61,7	32,6

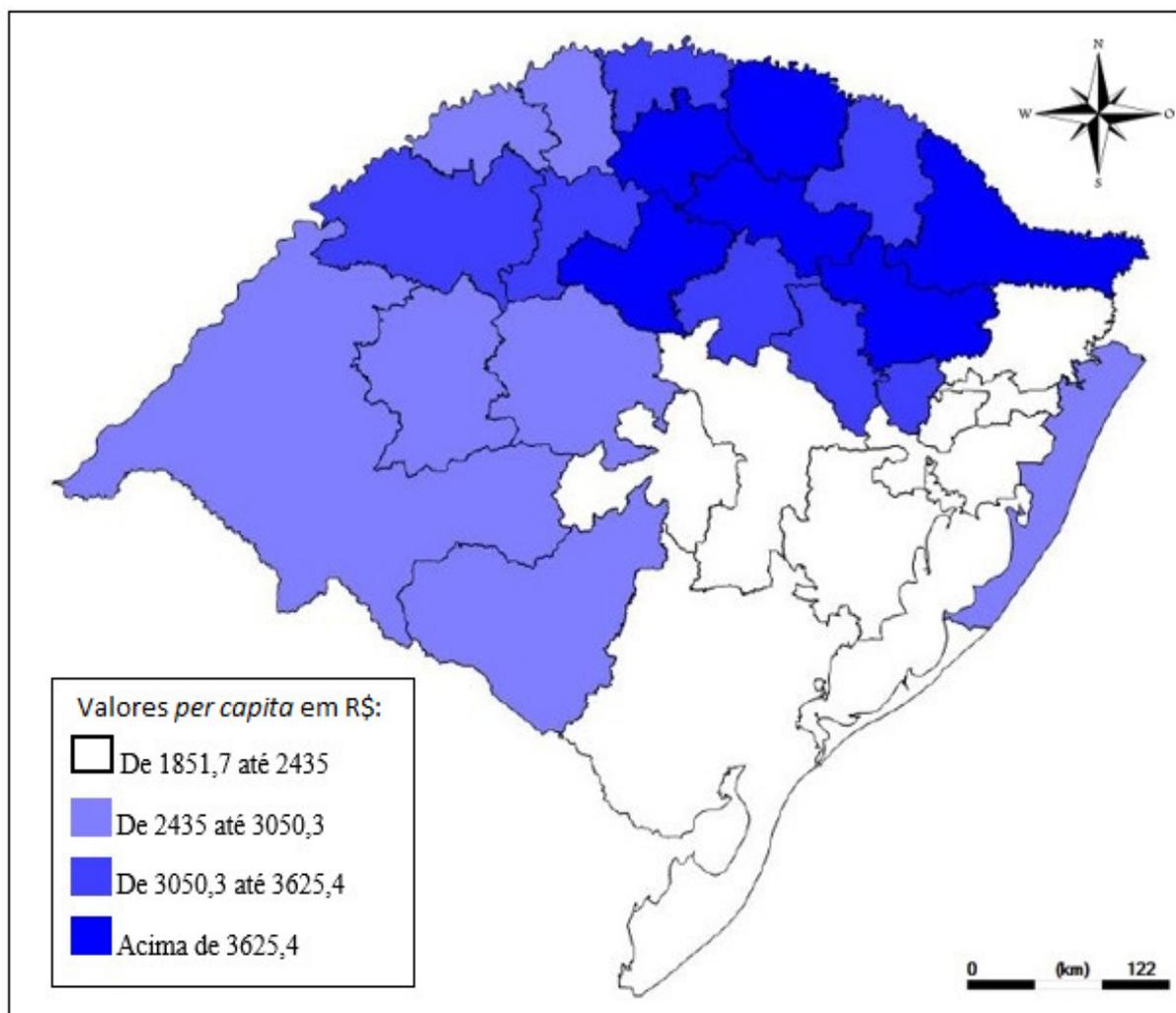
Fonte: elaboração própria

A receita *per capita* dos municípios com TRANSF 4 é inversamente proporcional a sua população, sendo que os municípios com menor população apresentam maior valor *per capita* que os municípios de maior população. No ano de 2004 a diferença entre o maior valor *per capita*, dos municípios com até 3.000 habitantes, e o menor valor *per capita*, registrada nos municípios com população acima de 156.216 habitantes era de 260,8%, no ano de 2014 esta diferença é reduzida para 244,3%.

Entre as 28 regiões dos COREDE RS, 16 apresentaram diminuição na participação da distribuição das receitas com transferências intergovernamentais, duas não apresentaram alteração e 10 apresentaram aumento na participação. As que apresentaram maior ganho na

participação são as regiões Vale do Rio dos Sinos, Litoral e Serra, já a maior perda ocorreu nas regiões Metropolitana Delta do Jacuí, Norte, Central e Sul (Tabela 19, Apêndice O). O mapa 12 traz o valor per capita das receitas TRANSF 4 nas regiões dos Coredes no ano de 2014.

Mapa 12: Receita per capita das transferências intergovernamentais nos Coredes no ano de 2014.



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

Os maiores valores *per capita* da receita com TRANSF 4 são registrados nas regiões com menor participação na população, no caso as regiões Campos de Cima da Serra e Alto da Serra do Botucaraí, já os menores valores per capita são registrados em regiões com maior participação na distribuição da população, sendo as regiões Vale do Rio dos Sinos e Metropolitana Delta do Jacuí as que apresentam menores valores.

Em resumo, as grandes diferenças na composição da receita dos municípios são observadas por meio da participação relativa das diferentes receitas. A mais nítida

desigualdade é observada na distribuição da receita tributária, em que apenas os 12 municípios com população superior a 156 mil habitantes, que representam 2,4% dos municípios e concentram 40,2% da população do estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014, respondem por 59,1% da arrecadação TRI 1, superando a participação dos outros 485 municípios do estado. Os números são superiores a média nacional, em estudo de Bremaeker (2011), 2,3% dos municípios brasileiros em 2008, que concentravam 40,3% da população do país, detinham 43,3% da arrecadação tributária.

A distribuição da receita TRI1 por regiões dos Coredecs RS mostra, de forma contundente, a existência de uma forte desigualdade regional. As três regiões que concentram a maior distribuição TRI1 respondem por 60,83% da arrecadação, o que ocorre nas Regiões Metropolitana Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, estas, em conjunto, concentram 43,06% da população e 51,72% do PIB. Os extremos negativos acontecem nas regiões Alto da Serra do Botucaraí, Celeiro, Médio e Alto Uruguai e Vale do Jaguari, as quatro regiões detêm 1,74% da arrecadação, mas tem uma participação de 4,67% da população e 3,24% do PIB, o que mostra a importância das transferências distributivas para reduzir o hiato fiscal.

Os resultados convergem com os estudos de Alencar e Gobetti (2008) e de Arretche (2012). O primeiro identificou que as receitas tributárias, sem considerar o IRRF e previdência própria, apresentaram no ano de 2007 um índice de concentração superior àquela do próprio PIB do período, com coeficiente de Gini de 0,438. Os autores identificaram que 197 dos 4.356 municípios da amostra (com 20% da população total) concentram 49,3% da arrecadação de impostos. O estudo de Arretche (2008), ao desagregar as diferentes fontes de receitas dos municípios brasileiros e apresentar seus respectivos coeficientes de Gini, concluiu, que se os municípios brasileiros contassem apenas com os recursos de sua arrecadação própria, sua capacidade de gasto seria altamente desigual, pelo resultado do coeficiente de Gini de 0,550, em 2006.

Esta desigualdade é motivada por dois fatores: porque são dados impostos de natureza urbana aos municípios, o que privilegia os de maior porte demográfico; e a má distribuição de renda da população brasileira, o que faz com que uma significativa parcela da população não tenha capacidade contributiva.

Com relação às transferências devolutivas os dados mostram que apesar do seu caráter compensatório, estas transferências, na grande parte de recursos de origem estadual (ICMS e IPVA), detêm relativa capacidade distributiva na qual os municípios com menor população apresentam um valor per capita 143% superior aos municípios de maior população. Como exemplo os municípios com população de até 3 mil habitantes têm uma participação de 5,06%

na receita municipal com TRANSF 1, mas detém parcela inferior da população e do PIB, 2,5% e 2,7% respectivamente.

Esta capacidade distributiva das TRANSF 1 no estado do Rio Grande do Sul ocorre pelos critérios de distribuição do ICMS, que em sua composição parcela de 25% adota critérios não econômicos, como: inverso do valor adicionado *per capita*, número de propriedades rurais, área e produtividade primária. Os estudos de Alencar e Gobetti (2008) mostram que estas transferências apresentam um índice de concentração nos municípios brasileiros de 0,342 no ano de 2007, e que a concentração apresenta oscilações na proporção da variação do ICMS, que tem peso preponderante nesse grupo de transferências, o que reforça que os critérios de distribuição do ICMS podem contribuir para uma maior ou menor desigualdade entre os municípios.

As TRANSF 2, denominadas distributivas, são as que têm significativo efeito na redução das desigualdades de receita. A sua distribuição entre os municípios segundo a receita orçamentária *per capita* mostra que os municípios com menor população apresentam uma diferença de 1.230% quando comparada aos municípios com maior população. O estudo de Arretche (2011) mostra que sua entrada nos cofres municipais reduz o coeficiente de Gini para cerca de 0,300, isto é, se os municípios brasileiros contassem apenas com sua arrecadação própria e com as receitas do FPM, sua desigualdade cairia pela metade. Na mesma linha o estudo de Alencar e Gobetti (2008) também identifica a capacidade distributiva desta transferência, porém os autores ressaltam que o nível de distribuição por ela proporcionado não é suficiente para atenuar a concentração das demais fontes de receita.

Com relação às TRANSF 3, denominadas transferências seletivas, nas quais se enquadra o FUNDEB, os dados mostram haver uma maior igualdade entre os municípios, sendo que o valor *per capita* é 1,7% maior nos municípios com população superior a 156 mil habitantes quando comparado aos municípios de população até 3 mil habitantes. Estes números têm grande relevância para a sequência desta pesquisa.

Como destacam Alencar e Gobetti (2008), a estrutura federativa requer, como já foi salientado, que haja uma equalização entre a capacidade fiscal e necessidade de gasto de cada nível de governo, sendo essas necessidades determinadas não apenas por demandas reais da população, mas também por atribuições delegadas constitucionalmente e legalmente a cada uma das esferas da Federação. Na mesma linha, Arretche (2012), destaca que as decisões de arrecadação tributária e de gasto dos governos subnacionais – tanto de estados quanto de municípios – são fortemente afetadas pela legislação e supervisões federais. Como consequência, 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. Portanto, examinar desigualdades territoriais de acesso dos cidadãos brasileiros a políticas públicas requer incluir a regulação federal na análise.

Na formação do fundo contábil do FUNDEF/FUNDEB, principal fonte de receita do grupo TRANSF 3, os municípios transferiam 15 e 20%, respectivamente, das principais receitas que compõem as TRANSF 1 e 15% e 20% da receita TRANSF 2 para formação do fundo, que como já salientado apresentam potencial distributivo entre os municípios. Já as receitas tributárias, que apresentam concentrações nos municípios com maior população e participação econômica não integram o fundo, ou seja, não ocorre distribuição de recursos.

A transição do FUNDEF para o FUNDEB agregou em 2006 – ao se considerar a integralidade dos alunos – 62,6% a mais de alunos, passando de 29.789.655 para 48.418.723 alunos. Já o aumento do montante dos recursos oriundos da transição do FUNDEF para o FUNDEB era na ordem de 37,3%. Isto significa dizer que tanto os estados como os municípios passaram a desembolsar mais recursos dos seus respectivos tesouros (caixas) caso queiram manter o mesmo padrão de recursos *per capita*.

Outro aspecto desta transição, como salienta Bremacker (2011), é que a filosofia do FUNDEF e do FUNDEB é no sentido de destinar recursos do fundo aos estados e aos municípios de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino.

Isto apresentou outro tipo de prejuízo, principalmente para os municípios de menor porte demográfico. Como estes municípios recebem em valores *per capita* um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções dessas receitas para a constituição do fundo estadual do FUNDEF/FUNDEB é relativamente elevada. Como eles possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos proveniente do fundo – crédito do FUNDEF/FUNDEB – é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas. Esse efeito pode ser observado na tabela 20.

Tabela 20: distribuição dos municípios que apresentam déficit no balanço de débitos e créditos do FUNDEB segundo as grandes regiões e os grupos de habitantes - Brasil, 2008

Grupos de habitantes (por mil)	Brasil	Grandes Regiões				
		Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 2	98,9	92,3	100,0	100,0	100,0	100,0
2 a 5	77,2	30,4	34,8	85,5	96,9	89,3
5 a 10	40,6	9,9	0,2	54,3	71,0	51,0
10 a 20	20,0	0,0	0,4	39,6	37,0	32,3
20 a 50	13,1	2,8	0,3	26,2	22,8	22,2
50 a 100	9,8	3,9	3,0	22,7	5,7	5,3
100 a 200	7,1	9,1	4,2	12,3	0,0	0,0
200 a 500	15,9	33,3	7,7	21,3	5,6	0,0
500 a 1.000	14,3	0,0	12,5	20,0	0,0	0,0
1.000 a 5.000	40,0	50,0	33,3	33,3	50,0	0,0
acima de 5.000	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Bremaecker (2011, p. 63)

Outro aspecto a ressaltar é o fato que o montante equivalente ao *déficit* ocorrido entre o débito e o crédito do FUNDEB é contabilmente lançado como despesa na função educação, para que seja cumprido o limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na educação.

Na prática, o que se tem é a sobrevalorização dos recursos destinados à função educação nos municípios que apresentam déficit no balanço entre os créditos e débitos e o financiamento da educação dos municípios de maior porte demográfico e dos estados por parte dos municípios de menor porte demográfico.

Esses aspectos do FUNDEF e do FUNDEB e o seu impacto no financiamento da educação básica nos municípios do estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 a 2014, ou seja, os dois últimos anos de vigência do FUNDEF e os oito anos de vigência FUNDEB, serão analisados no próximo capítulo.

5 OS FUNDOS CONTÁBEIS DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA FUNDEF e FUNDEB E O SEU IMPACTO NAS FINANÇAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O presente capítulo procura analisar, em relação aos aspectos fiscal, federativo e territorial, os efeitos distributivos vertical e horizontal da política de fundos contábeis para o financiamento da Educação Básica (FUNDEF e FUNDEB), e os impactos que a mesma produziu nas receitas dos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Privilegia-se uma análise da receita pública, no sentido que são analisadas várias dimensões, ou escalas, da receita pública e como estas estão associadas diretamente a um *Proxy* de custo social como estimativa da eficiência federativa na provisão de bens e serviços públicos no atendimento a demandas socioeconômicas heterogêneas e desiguais no território.

De acordo com relatório do MEC (2006, p. 4), as regras vigentes até a criação do Fundef não garantiam equidade na alocação das despesas públicas em educação, uma vez que as diferenças regionais geravam disparidades na arrecadação que resultavam em "profundas desigualdades nos padrões de funcionamento e atendimento das redes estaduais e municipais de ensino".

Assim, o Fundef, e posteriormente o Fundeb, foi apresentado como um exemplo inovador de política social que tinha entre os objetivos principais promover uma política nacional de equidade. Neste caminho, analisar o impacto do Fundef e do Fundeb, conforme ressalta Fernandes (2013), entre outros aspectos é avaliar sua repercussão em relação à equidade (reconhecimento do direito de cada um, igualdade de condições de acesso e permanência) no gasto do aluno em cada nível de ensino da educação básica; na ampliação da matrícula destas etapas de ensino visando à universalização e à valorização do magistério, expresso na melhoria do salário do professor e na sua qualificação profissional.

Em virtude das singularidades de cada Rede de Ensino, as formas de gerenciamento, a quantidade de recursos próprios e pelo tratamento dado aos seus profissionais da educação, a equidade torna-se um conceito vago e subjetivo. Por isso nesta análise, em relação à equidade, detivemo-nos em verificar o que poderia ser mensurável por meio dos recursos disponíveis para as Redes Municipais.

O estudo parte do pressuposto que o Fundo, ao estabelecer um valor *per capita* aluno único, no âmbito de cada UF, sem considerar o padrão, a estrutura de demanda local, considerada elemento fundamental na provisão de serviços municipais, promoveu concentração de recursos para o financiamento da educação básica em municípios e regiões com melhor infraestrutura e melhores indicadores econômicos.

As questões sobre o papel da demanda estão associadas não apenas ao tamanho da população local, mas a diversos parâmetros socioeconômicos municipais, como densidade demográfica, estrutura etária da população, número de escolas, taxa de urbanização, área territorial, além de outros indicadores de congestionamento¹⁹.

A base teórica de nossa análise está alicerçada no federalismo, federalismo fiscal (economia do setor público) e no federalismo territorial. Quanto aos aspectos fiscais, deve-se destacar que essa regra promove forte redistribuição de recursos entre estado e municípios em cada UF, promovendo o que Negri (1997, p. 4) considerou uma “minirreforma tributária”. Os aspectos federativos têm relação com os efeitos redistributivos dos fundos, que resultou, a nível horizontal, em saldos positivos para alguns municípios, enquanto que a situação inversa é observada em outros municípios.

No federalismo territorial os temas centrais – federalismo e território – são tratados por meio de conceitos comuns que realçam aspectos temporais e espaciais das dinâmicas econômicas, sociais e políticas no território. Como destaca Mendes (2013) o elo entre esses elementos teóricos “federalismo-territorial” busca superar lacunas existentes no arcabouço teórico quando abordados de forma individual. No caso do federalismo a lacuna está em não considerar as escalas territoriais como elemento central para explicar a ação pública, já um grande problema da abordagem regional (territorial) é não incorporar nos seus modelos os níveis federativos associados ao problema das desigualdades territoriais (MENDES, 2015).

Isso ocorre especialmente em situações em que estejam em questão a relação ou o impacto em diversas escalas no território, envolvendo vários entes simultaneamente, ou seja, em contextos intra e interfederativos. A teoria regional enfatiza Mendes (2015), recorta o território em várias dimensões ou escalas geográficas, mas não incorpora necessariamente ou apropriadamente os instrumentos exclusivos e comuns das várias esferas federativas e, em particular, das instituições e dos agentes públicos responsáveis por ações ou políticas públicas exclusivas e comuns dentro ou no entorno daquela determinada área ou região delimitada.

A discussão está centrada na análise das “políticas públicas espaciais”, o que se justifica pela estreita relação entre seus objetivos e territórios onde a intervenção estatal-governamental acontece (STEINBERGER, 2013). É o resultado do poder de atuação da União, dos estados e dos municípios, circunscrito aos seus limites territoriais, mas envolve a articulação desses com agentes-atores que também constroem o território.

¹⁹ Esse indicador envolve os efeitos da população e do custo médio (ou marginal) do serviço oferecido.

Parte-se da teoria espacial de Milton Santos (1996), por meio da qual se mostrou que o elo de tais políticas é o espaço geográfico, compreendido como social e histórico. Uma acepção bem mais ampla do que a tradicional de que o espaço é um mero receptáculo onde as ações acontecem, pois considera que toda atividade humana realiza um movimento simultâneo de produzir espaço e usar o território.

O conceito de região neste estudo é corolário do conceito de espaço geográfico, este, sinteticamente, entendido como um “espaço capitalista”, ou seja, o espaço construído pela sociedade capitalista (ETGES e DEGRANDI, 2013). Como se trata de uma sociedade de classes e, portanto, desigual, o espaço capitalista por ela criado é também desigual: desigualdade social, expressa no acesso desigual aos recursos básicos de vida e diferenças locais de atividades, que implicam a distribuição geográfica desigual do trabalho e da renda, condicionando condições de vida também desiguais.

O capítulo divide-se em duas seções: na primeira, tem-se uma análise federativa territorial, em que os efeitos distributivo vertical e horizontal da Política de Fundos contábeis de financiamento da educação básica no âmbito do território do estado do Rio Grande do Sul, verificando a participação de cada esfera (estado e municípios) na distribuição dos recursos do Fundo, e sua distribuição em uma escala regional, tomando-se como recorte territorial as regiões dos Coredes RS. A segunda seção traz a análise do impacto do Fundef e do Fundeb na receita e nos indicadores de investimento em educação nos municípios do estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 a 2014.

Os dados relativos ao Fundef e Fundeb são provenientes do relatório de dados estatísticos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, complementados com as informações da Base de Finanças Municipais do Brasil (Finbra), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). A partir destes dados foi analisada a participação do governo estadual e dos municípios na composição e nos repasses provenientes dos fundos, bem como o saldo obtido por cada nível de governo em relação ao Fundef (período estudado 2005 e 2006) e do Fundeb (2007 até 2014), com as informações desagregadas por municípios e regiões (Coredes) do estado do Rio Grande do Sul.

Os dados demográficos foram obtidos no Ipea Data, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Do Banco de dados da Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul (Fee dados) foram utilizados os dados do Produto Interno Bruto dos municípios e do número de matrículas, estas segregadas por nível de ensino (pré-escola, infantil, fundamental e médio) e por rede de ensino (estadual e municipal).

No Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul foram obtidos os dados referentes ao montante e percentual dos gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, de forma a avaliar o cumprimento da aplicação mínima Constitucional (art. 212, CF), mas principalmente avaliar o comportamento do percentual aplicado em educação nos municípios com a política de financiamento por meio dos Fundos contábeis (período de análise 2005 a 2014).

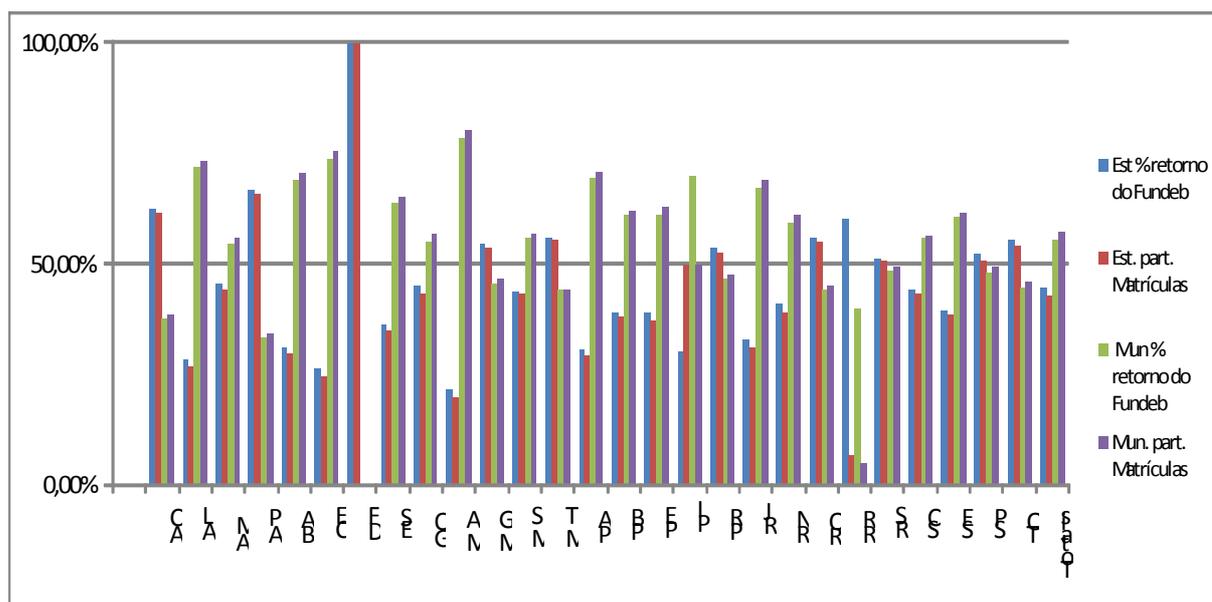
Nas análises da distribuição espacial das receitas destinadas ao financiamento da educação básica no território do estado do Rio Grande do Sul foi utilizado o *software* IpeaGEO, versão 2.1.15_06_26, que é uma ferramenta gratuita de análises estatísticas, voltada especialmente para análises espaciais, desenvolvido pela Assessoria de Métodos Quantitativos da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanos e Ambientais do Ipea – Dirur.

Apresentada a discussão teórica e as fontes de dados para análise empírica, cabe justificar o porquê da escolha da escala territorial deste estudo, no caso os municípios do Estado do Rio Grande do Sul, ao invés de um estudo em escala única em nível de Brasil ou um estudo comparado entre as Unidades da Federação.

Os Fundos contábeis de financiamento da educação básica são constituídos no âmbito de cada UF, sendo que a contribuição por parte do estado e dos municípios para sua formação e, respectiva distribuição dos recursos, ocorre intrarredes, não havendo transferência de recursos interestados.

Para termos uma dimensão da relevância dos Fundos de financiamento e das singularidades dos mesmos, no conjunto das UF, no ano de 2014, o somatório das receitas oriundas do Fundeb no Brasil totalizaram R\$ 126,2 bilhões. Os recursos do Fundo foram distribuídos entre as redes estaduais e municipais na proporção de 44,5% e 55,5%, respectivamente, sendo que os estados detinham 42,6% das matrículas e os municípios 57,4%. Percebe-se que existe diferença entre a participação nas receitas em comparação ao número de matrículas, no caso de 1,9%, que é favorável aos estados, o que representa R\$ 2,4 bilhões no ano de 2014. Esta variação é positiva para os estados em todas as UF, como mostra o gráfico 2.

Gráfico 2: Distribuição das matrículas e recursos do FUNDEB nas UF no ano de 2014.

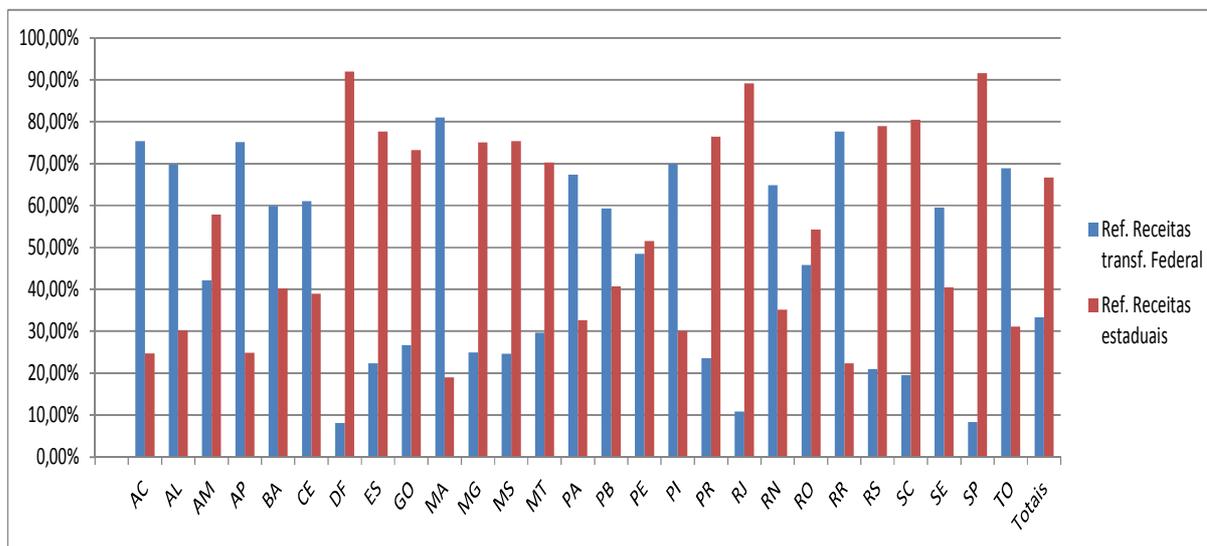


Fonte: elaborada pelo autor – base de dados FNDE

Com relação à distribuição dos recursos intrarredes, em 10 UF os estados tem maior participação que os municípios na distribuição dos recursos, e nas outras 16 UF os municípios detêm parcela maior que a dos estados, nos recursos do Fundeb.

Das receitas que financiam a formação do Fundo, nas UF das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as transferências de origem estadual (ICMS e IPVA) tem preponderância em comparação às de origem federal (FPM, FPE, ITR, IPI Exportação e Lei Kandir), com destaque para o estado de São Paulo onde as receitas de origem estadual representam 91% dos recursos que compõem o Fundo. Já na maioria das UF das regiões Nordeste e Norte têm nas transferências federais (principalmente as distributivas FPE e FPM) suas principais fontes de receitas, exceção aos estados do Amazonas, Pernambuco e Rondônia em que as receitas de origem estadual apresentam leve superioridade, como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3: Participação das receitas de transferências Federal e Estaduais na composição do Fundeb nas UF brasileiras no ano de 2014.



Fonte: elaborado pelo autor – base de dados FNDE

Assim, singularidades na estrutura tributária de cada UF, como participação das receitas próprias, da representatividade das transferências devolutivas e distributivas, regras para distribuição das receitas devolutivas estaduais (principalmente do ICMS), e questões demográficas e de distribuição das matrículas intrarredes, sinalizam que estudos conduzidos em uma única escala territorial no Brasil, tanto para análises verticais e horizontais do impacto dos Fundos nas finanças dos estados e municípios, se não considerarem a singularidade de cada rede podem conduzir a conclusões imprecisas.

5.1 Análise federativa territorial dos efeitos distributivos da política de Fundos contábeis (Fundef e Fundeb) no financiamento da educação básica no Estado do Rio Grande do Sul

As ações públicas federativas no território assumem um papel de destaque neste estudo ao pressupor que o tamanho, a estrutura e as características socioeconômicas da demanda social de uma população, dentro de um determinado local (em alguma escala entre o municipal e o nacional), condicionam o custo, a despesa, a quantidade e o tipo de bem ou serviço público provido ou produzido.

A avaliação das políticas públicas é importante para o planejamento das ações do governo e para o controle da sociedade no uso dos recursos públicos. Concordamos com a proposição de Verhine (2003, p. 41) que “[...] analisar o impacto de uma determinada política

pública ou programa social é buscar discuti-la em seus múltiplos aspectos, procurando avaliar o grau de alcance dos objetivos e metas propostos”.

Iniciamos a avaliação do impacto distributivo da política de Fundos contábeis por uma análise federativa vertical intrarredes, verificando a participação de cada esfera (estado e municípios) na distribuição dos recursos do Fundo e a sua respectiva participação no número de matrículas.

O Fundef e o Fundeb, como mencionado, adotaram como mecanismo de distribuição dos recursos do Fundo o número de matrículas. No ano de 2006, último ano do Fundef, o conjunto dos municípios recebeu 48,3% dos recursos distribuídos pelo Fundo, sendo que sua participação nas matrículas era de 48,4%, ou seja, mantinha-se uma equivalência entre a distribuição de recursos e proporção nas matrículas.

Com a introdução do Fundeb, passa a ocorrer um leve distanciamento das variáveis participações nas receitas e nas matrículas. Já no primeiro ano do novo Fundo, ainda no período de transição, os municípios reduzem sua participação nas receitas para 46,4%, sendo que a participação nas matrículas era de 47,1%. No ano de 2009, com o Fundo na sua totalidade implementado²⁰ a participação dos municípios nos recursos do Fundo era de 43,8% e nas matrículas de 44,9%, ou seja, uma diferença de 1,1%, que se calculada sobre o montante do Fundo no estado no mesmo período, que foi de R\$ 4,3 bilhões, representa uma perda para o conjunto de municípios de R\$ 43 milhões.

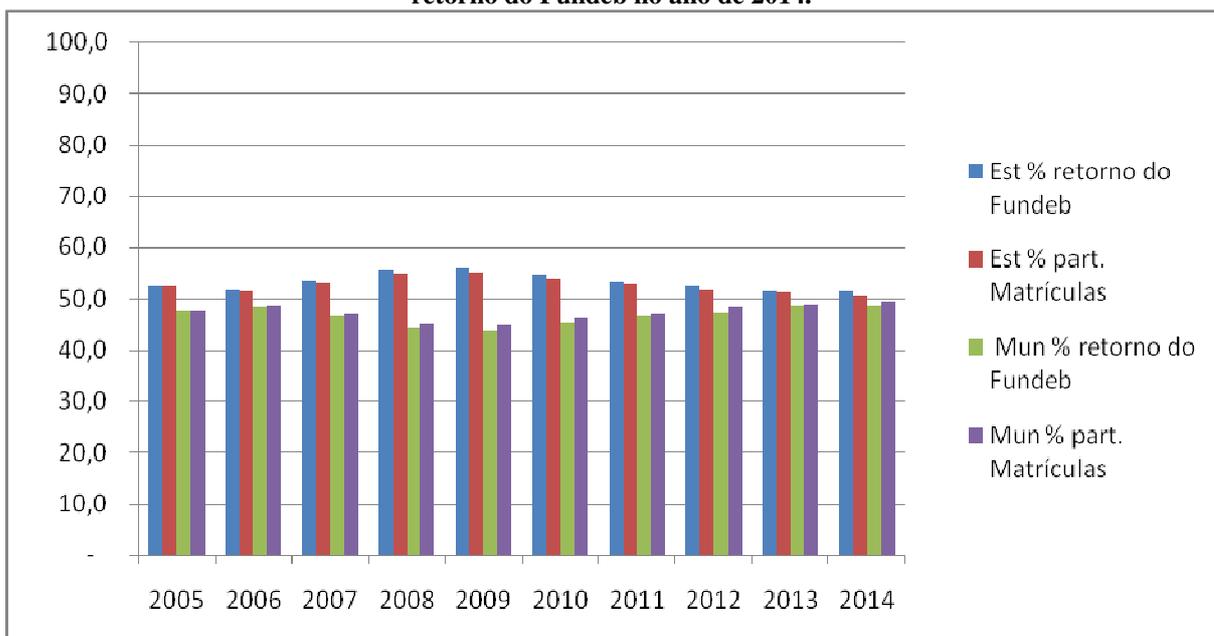
O distanciamento das variáveis participação nas receitas e número de matrículas nos primeiros anos do Fundeb é melhor compreendido quando avaliado o comportamento do número de matrículas na rede pública de ensino no estado do Rio Grande do Sul, que forma o critério de distribuição do Fundo. Com a entrada em vigor do Fundeb, já em seu primeiro ano o número de matrículas base para distribuição dos recursos cresceu 16,6%, passando para 1.964.829 matrículas, no ano de 2009, quando da vigência plena do Fundo, o número de matrículas cresceu 43,4% quando comparado ao último ano de vigência do Fundef, o maior crescimento ocorre na rede estadual que amplia o número de matrículas em 53,4%, enquanto que nos municípios o crescimento é de 32,8% (Apêndice P).

No ano de 2014 a participação dos municípios nas receitas se eleva para 48,6%, sendo que a participação nas matrículas é de 49,3%, no mesmo ano as receitas do Fundeb totalizaram R\$ 7,2 bilhões, sendo que a diferença percentual entre a participação nas receitas

²⁰A implantação do Fundeb foi iniciada em 1º de janeiro de 2007 e realizada de forma gradual, alcançando sua plenitude em 2009, quando o fundo funcionou com todo o universo de alunos da educação básica e os percentuais de receitas alcançaram o patamar de 20% de contribuição (percentual foi de 16,66% em 2007 e 18,33% em 2008)

distribuídas pelo Fundo e a participação das matrículas é de 0,7%, o que representa uma perda de R\$ 50,5 milhões para os municípios. O gráfico 4 apresenta a evolução do número de matrículas na rede estadual e no conjunto dos municípios no período de 2005 a 2014, e o comparativo entre a participação nas receitas do Fundo e nas matrículas.

Gráfico 4: Participação do estado e dos municípios do Rio Grande do Sul no número de matrículas e no retorno do Fundeb no ano de 2014.



Fonte: elaborada pelo autor – base de dados FNDE

Pelo gráfico 4 percebemos que os municípios vêm aumentando sua participação no número de matrículas nos últimos períodos de análise, o que ocorre preferencialmente nos níveis do ensino infantil e fundamental. No ensino fundamental, no ano de 2005, os municípios detinham 48,5% das matrículas, no ano de 2014 essa participação cresce para 54,3%. Já no ensino infantil, no ano de 2005, mesmo não computando para base do Fundef, os municípios detinham 73,2% das matrículas, participação que aumenta para 96,1% no ano de 2014 (Apêndices Q e R).

Uma consequência do aumento da participação municipal nas matrículas da educação é que se rompeu o equilíbrio entre alunos atendidos e capacidade financeira dos municípios. Assim é que, embora os municípios já possuam um número de matrícula na educação básica igual àquela apresentada pelos estados, sua receita líquida de impostos é bem inferior àquela obtida pelos estados (cerca de três quartos), o que demonstra uma situação de grande fragilidade do atual sistema de financiamento (PINTO, 2007).

Na mesma linha Gil (2006), entende que a política de fundos na educação não passou de competente estratégia para transferir aos municípios responsabilidades até então da União e dos estados e manter, ao custo mais baixo que for tolerável para as crianças pobres – e só para elas – uma escola pobre. “O velho lema que os cínicos (pré/pós) liberais pregavam em políticas públicas: “aos pobres, a pobreza” vê-se consolidado através do Fundef. Nunca o Governo Federal gastou, de forma tão competente, tão pouco no ensino fundamental (...)”. (ARELARO e GIL, 2006, p.83).

Sobre esse aspecto, é necessário considerar que o Fundef/Fundeb constitui-se um poderoso indutor à descentralização incompleta e à municipalização, na perspectiva da prefeiturização. Haddad (2007) observou que

[...] no contexto fiscal e tributário brasileiro, o FUNDEF induziu à municipalização do ensino fundamental, e foi acionado com base na suposição de que o investimento mais eficaz dos recursos municipais nesse nível de ensino daria maior liberdade aos estados para investir no ensino médio, e à União, no ensino superior. Essa redistribuição dos encargos educacionais entre as esferas de governo, realizada sem uma ampliação dos recursos públicos para o setor, deixou larga margem de dúvidas sobre as possibilidades de seguir expandindo o sistema público de ensino de modo que atenda ao novo perfil demográfico da população e cubra os elevados déficits de vagas, reduzindo os dramáticos índices de evasão e repetência que caracterizam o sistema educacional, e melhorando a qualidade da educação e as condições de trabalho do magistério (p. 198-199).

Já a diferença observada na participação nas receitas e nas matrículas ocorre porque, na distribuição dos recursos do Fundeb, além do critério número de matrículas é adicionado o critério do valor do custo-aluno-ano (fator de ponderação). A fixação dos fatores de ponderação parte do fator base = 1,0 (atribuído ao segmento séries inicial do ensino fundamental urbano), de forma que, para os demais segmentos, a fixação dos fatores deve observar o espaço de variação entre 0,7 (menor fator) e 1,30 (maior fator), conforme art. 10, §§ 1º e 2º, da Lei nº11.494/2007. Com esse critério, a aplicação desses fatores de ponderação resultará em valores por aluno/ano específicos para cada segmento da educação básica, de tal sorte que o menor valor corresponderá a 70% do valor base e o maior valor por aluno/ano será 30% superior ao valor base.

Esta diferenciação traz vantagem para o estado que concentra quase que a totalidade dos alunos do ensino médio público e traz desvantagens para os municípios que concentram a maioria dos alunos da creche e da pré-escola, segmentos da educação básica que tem custo mais elevado para sua execução que os do ensino fundamental e médio (CASTRO, 2011; CRUZ 2011). Neste aspecto, como salienta Bremmaeker (2011), o Fundeb foi desfavorável

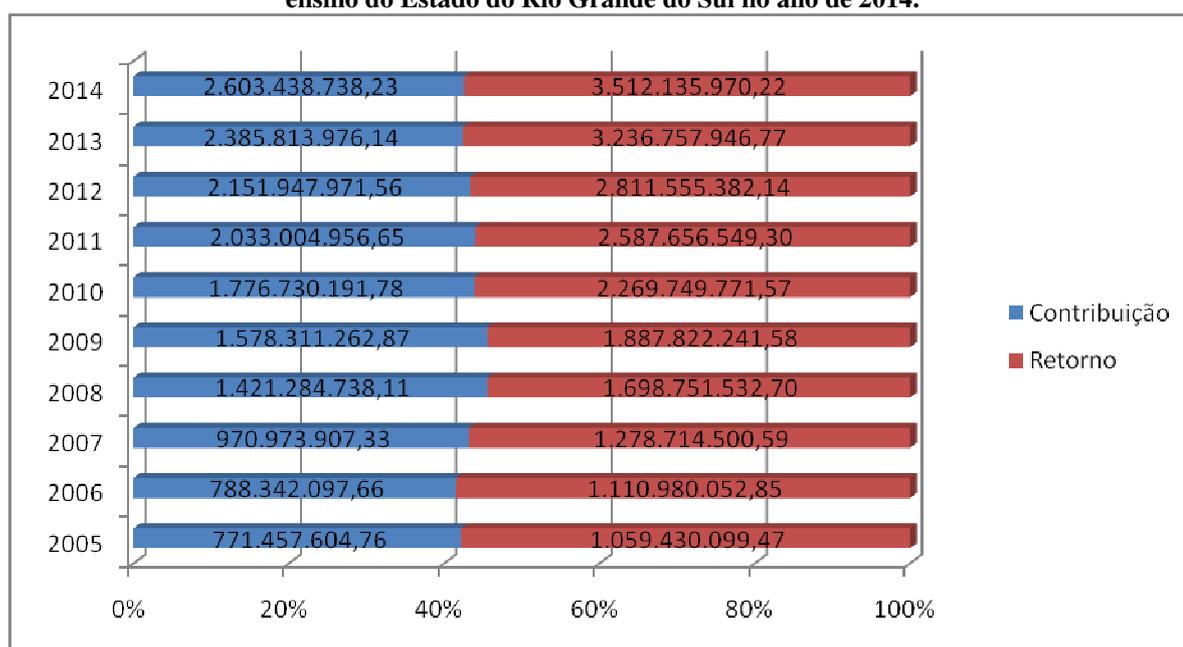
para os municípios, que antes recebiam recursos estaduais para manutenção do ensino fundamental e que passaram a repartir recursos com o financiamento do ensino médio.

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade - MEC alterou os fatores de ponderação aplicáveis entre as diferentes etapas da educação básica, para vigência no exercício de 2016. O ajuste foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), por meio da Resolução nº 1, de 29 de julho de 2015. Os ajustes promovidos reduzem a distância entre os níveis de ensino creche e pré-escola, de competência constitucional dos municípios, e do ensino médio, de competência estadual, mas ainda não eliminam a distância favorável ao estado no fator de ponderação.

Quando comparado o valor de contribuição para fundo e o respectivo retorno financeiro, a vantagem inverte-se em favor dos municípios. No ano de 2006 o conjunto dos municípios contribuiu para o Fundo com R\$ 788,3 milhões, obtendo um retorno de R\$ 1,1 bilhão, ou seja, um ganho de R\$ 322 milhões de reais.

Essa sistemática não se modificou com o Fundeb. Em 2009, os municípios contribuíram com R\$ 1,6 bilhões para o fundo e tiveram um retorno de R\$ 1,9 bilhões, ou seja, ganho de R\$ 309,5 milhões. Em 2014, a contribuição foi de R\$ 2,6 bilhões e o retorno de 3,5 bilhões, ganho de R\$ 908,7 milhões. O gráfico 5 mostra a formação da receita do Fundef/Fundeb com os valores que a Rede Municipal contribuiu e recebeu de retorno na redistribuição intrarredes no ano de 2014.

Gráfico 5: Composição do financiamento ao Fundeb no ano de 2014 pelas redes municipais de ensino do Estado do Rio Grande do Sul no ano de 2014.



Fonte: elaborado pelo autor

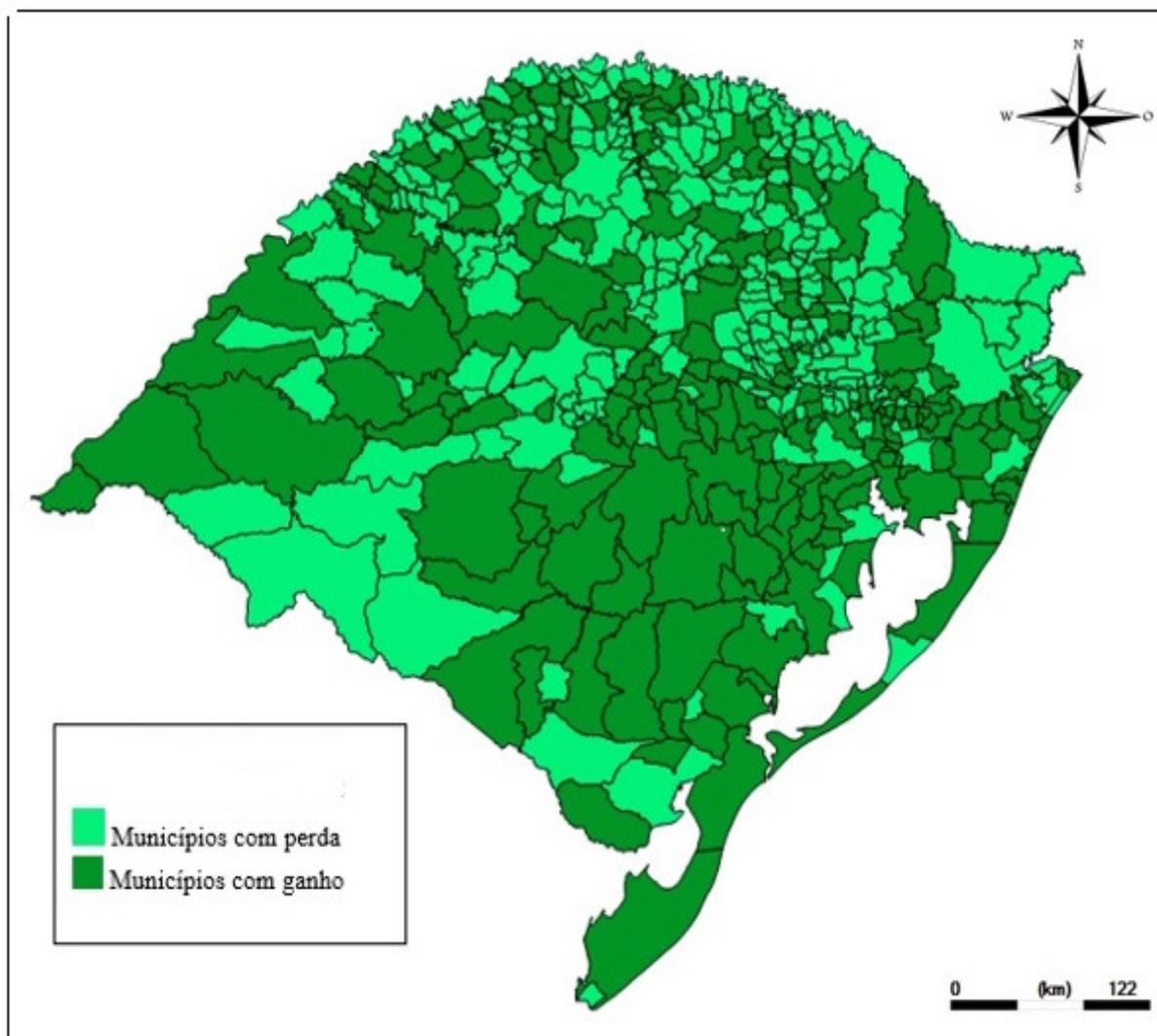
Esses números mostram, inicialmente, que os municípios aumentaram substancialmente suas receitas com os Fundos, em detrimento da Rede Estadual de Ensino. Porém, uma análise dos valores redistribuídos intrarredes revela que, em 2006, o percentual de redistribuição da Rede estadual de ensino entre as Redes municipais era de 14,1%; em 2009, com o Fundeb, o percentual de redistribuição reduz para 7,2%; e em 2014, apesar do crescimento, representou 12,5% do montante das receitas do Fundo, ou seja, ainda inferior aos do patamar de 2006 com o Fundef (Apêndice P).

O valor redistribuído pelo Fundef, e posteriormente com o Fundeb, do estado em favor dos municípios não significa que todos os municípios tenham ganhado recursos com os Fundos. Uma análise federativa horizontal mostra que no ano de 2006, dos 496 municípios do estado, 330 apresentaram perda de recursos com o Fundo, o que representa 66,5% dos municípios, e 196 tiveram ganho, o que equivale a 33,5% dos municípios, ou seja, 1/3 dos municípios do estado concentraram os ganhos de recursos do Fundo oriundos das perdas do estado e das perdas dos demais municípios. O saldo entre ganhos e perdas com o Fundo apresentava uma média de -1,68% da receita disponível dos municípios, com uma mediana de -2,09% e um desvio padrão de 6,24%, o que mostra que os ganhos com o Fundef registrados pelos municípios, em detrimento do governo estadual, não ocorre de forma homogênea entre os municípios (Apêndice S).

No ano de 2009, com o Fundeb, a perda média percentual dos municípios cresce, passando para -2,20% da receita disponível, sendo que dos 497²¹ municípios do estado, 309 apresentaram perdas com o Fundo e 186 apresentaram ganhos. Em 2014, último ano de análise deste estudo, a perda média entre os municípios é de -1,68%, com perda máxima de -16,32% e o maior ganho de 21,34%. Dos 497 municípios do estado 299 apresentaram perda de recursos com o Fundo, equivalente 60,2%, e 198 obtiveram ganho, o que representa 39,8%. O mapa 13 mostra a localização dos municípios que tiveram perda e dos que apresentaram ganho de recursos com o Fundeb no ano de 2014 no território do Estado do Rio Grande do Sul.

²¹ No ano de 2009 Pinto Bandeira é têm a condição de município confirmado pela Justiça Federal, elevando o número de municípios para 497.

Mapa13: localização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com perdas e ganhos de receitas com o Fundeb no ano de 2014



Fonte: elaborado pelo autor com o Software IpeaGEO versão 2.1.15_06_26

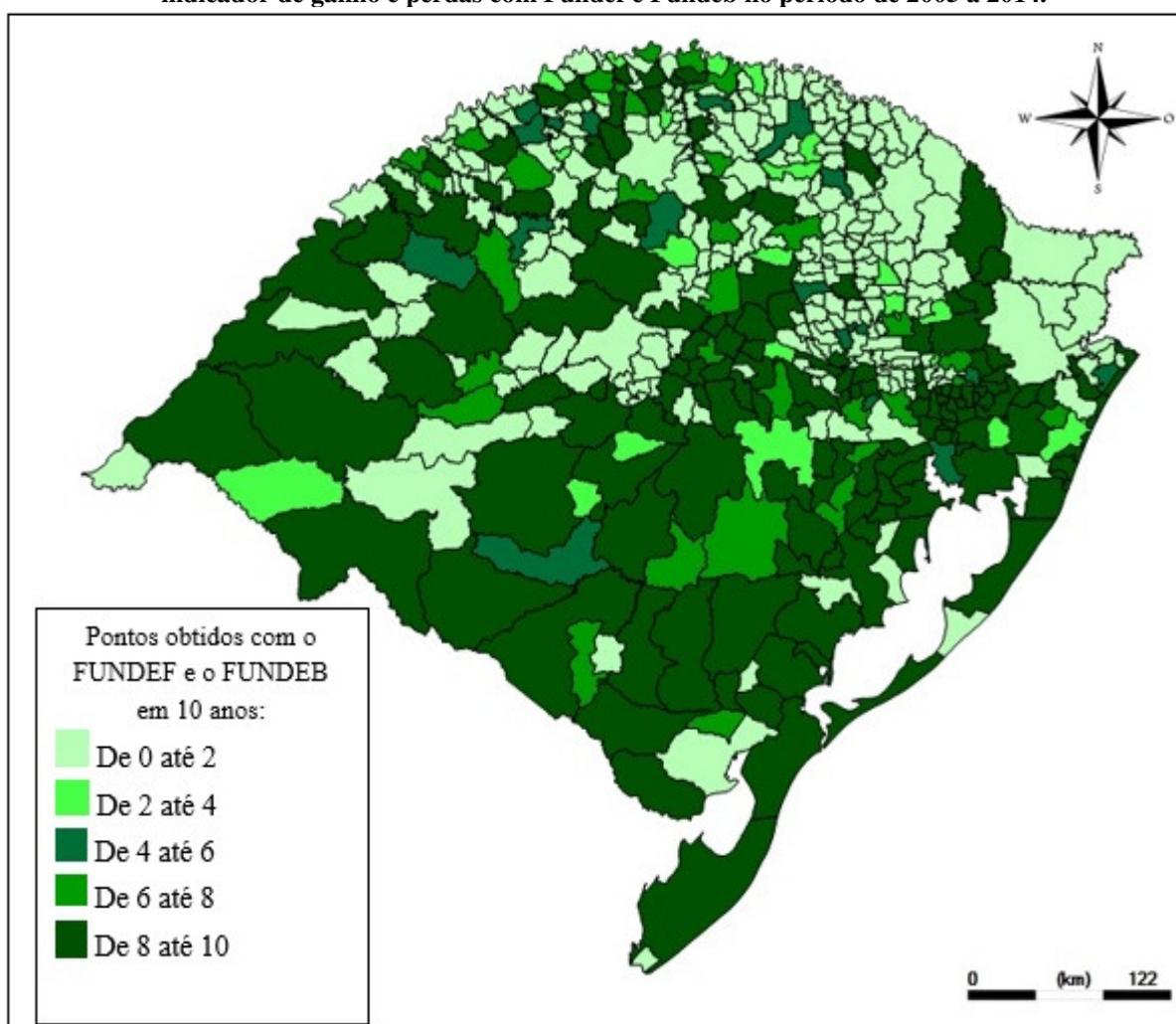
A distribuição dos municípios no mapa indica que a redistribuição de recursos entre estado e municípios no estado do Rio Grande do Sul promoveu uma concentração espacial dos recursos destinados ao financiamento da educação básica no estado, com predominância de municípios que apresentam ganho de recursos (cor verde escuro) localizados nas regiões Central, Leste e Sul do Estado, e os que apresentam perda (cor verde claro) concentrando-se nas regiões Norte e Oeste.

Para uma análise temporal do ganho/perda dos municípios com o Fundef e Fundeb elaboramos um indicador de desempenho com o fundo, sendo atribuído 1 ponto para cada exercício contábil (ano civil) em que o município obteve ganho com o Fundo e 0 ponto quando teve perda de recursos. Como o período de análise deste estudo é de 10 anos, 2005 a

2014, cada município poderia obter uma pontuação máxima de 10 pontos e mínima de 0 ponto. No apêndice X é apresentada a tabela com o desempenho de cada município.

Dos 497 municípios do estado, 237 obtiveram pontuação zerada, o que equivale a 47,7% dos municípios, ou seja, apresentaram perdas com o Fundef e Fundeb em todos os exercícios contábeis. Se considerarmos os municípios que obtiveram pontuação 4 ou inferior este número sob para 303 municípios, o que equivale a 61% dos municípios do estado. A localização dos municípios com respectiva pontuação é mostrada no mapa14.

Mapa 14: localização dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul com a pontuação obtida no indicador de ganho e perdas com Fundef e Fundeb no período de 2005 a 2014.



Fonte: elaborado pelo autor com o *Software IpeaGEO* versão 2.1.15_06_26

O mapa mostra que a maioria dos municípios que apresentam perdas com os Fundos mantém esta condição em todos os períodos da série, o mesmo ocorre com os municípios que

são ganhadores de recurso, o que mostra a existência de uma situação “ótimo de Pareto²²” dos Fundos de financiamento da educação.

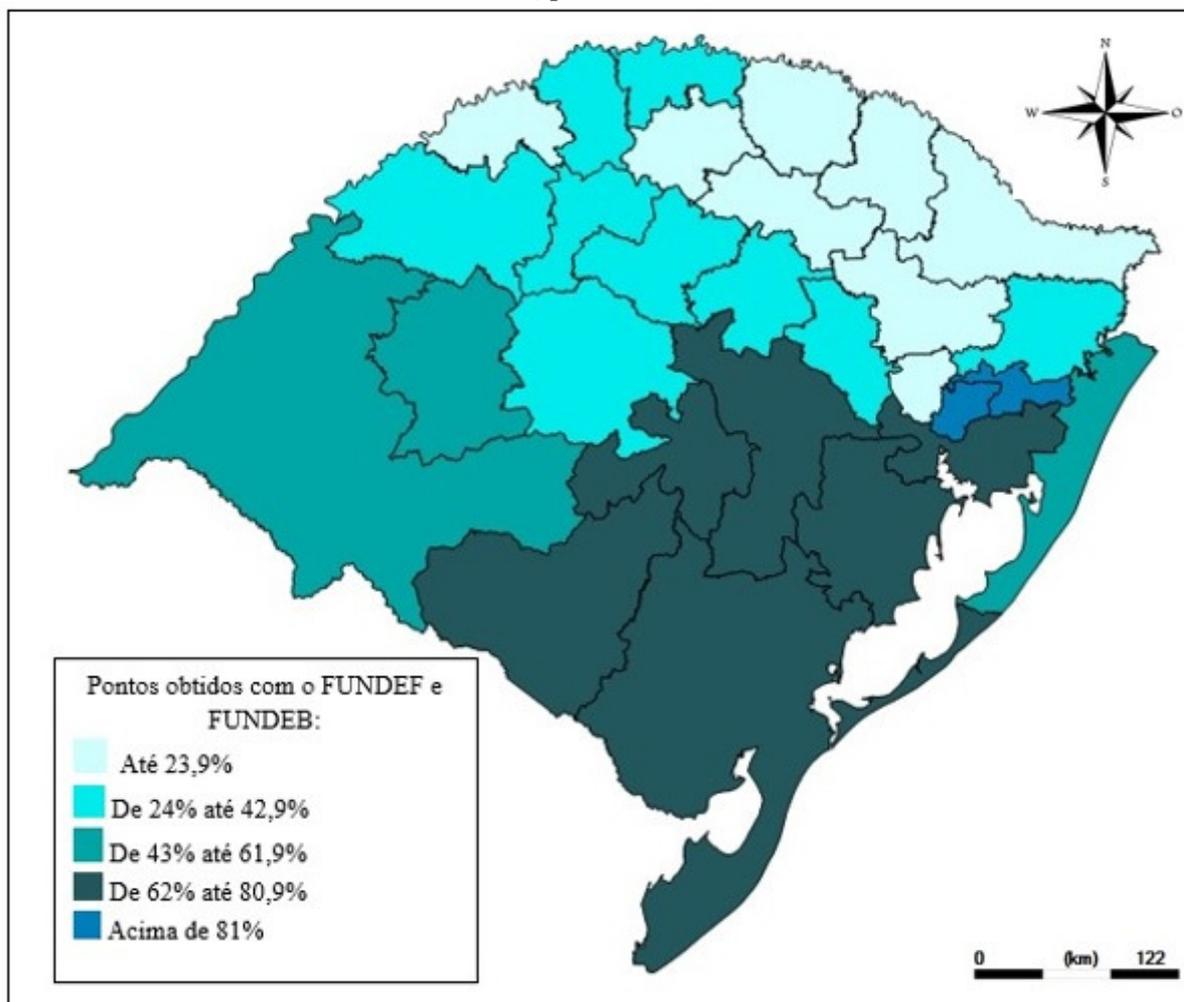
Os números confirmam as críticas ao FUNDEB defendidas por Castro (2011), Bremaeker (2011) e Cruz (2009), de que o fundo, por promover a redistribuição de recursos no âmbito de cada estado, e pela reduzida complementação do governo federal, no caso do Estado do Rio Grande não ocorreu aporte do governo federal, não conseguiu promover uma equidade de recursos.

Quando analisada a perda e ganho de recursos com o Fundeb por regiões dos COREDES, utilizando o mesmo indicador adotado para os municípios, 10 regiões apresentaram pontuação superior a 50%, ou seja, o conjunto de municípios apresentou ganho de recursos, e 18 regiões tiveram pontuação inferior a 50%, indicando perda de recursos. A região que obteve maior pontuação é a região do COREDE Vale do Rio dos Sinos, atingindo 100% dos pontos possíveis. Também se destacam as regiões dos Coredes Paranhana Encosta da Serra, com pontuação de 83%, e a Metropolitana Delta do Jacuí, com pontuação de 80% (Apêndice U).

Entre as regiões com menor pontuação as regiões Norte e Nordeste com 5% e 7,9%, são as que apresentam pior desempenho. Também apresentam pontuações reduzidas às regiões Rio da Varzea e Produção, com 12% e 12,8%, respectivamente. O mapa 15 apresenta a localização dos Coredes que apresentaram ganho e dos que apresentaram perda de recursos com o Fundef e o Fundeb no período de 2005 - 2014.

²²O ótimo de Pareto, ou *Pareto efficiency*, é utilizado em estudos econômicos para avaliar a eficiência de determinada alocação de recursos, é o marco para medir resultados. Reflete a posição na qual, para fazer uma pessoa melhorar a sua situação, necessariamente alguém será prejudicado ou terá a sua satisfação reduzida. Ou seja, em uma distribuição que não seja ótima é possível incrementar a satisfação de alguém sem reduzir a de outra pessoa.

Mapa 15: Localização dos Coredes com resultado no indicador de perdas e ganhos com o Fundef e Fundeb, período 2005-2014.



Fonte: elaborado pelo autor com o *Software IpeaGEO* versão 2.1.15_06_26

Os resultados, de forma análoga, convergem com o que defendem Mendes, Miranda e Cosio (2008), que a distribuição regional, em nível de país, dos recursos da educação tem sido, na prática, menos distributiva que aquela associada aos fundos de participação (FPM e FPE), a despeito de sua intenção equalizadora. Ressaltam os autores que esse caráter menos redistributivo associado aos gastos com educação tende a agravar o problema regional, já que na economia moderna a educação tem sido reconhecida como “mola mestra” do desenvolvimento.

Sê as regiões mais desenvolvidas recebem proporções maiores dos gastos com educação, isso pode significar a ausência de um mecanismo de convergência econômica entre as regiões brasileiras e, (...) esse padrão também se repete quando as distribuições per capita são consideradas. (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008, p. 80).

A distribuição de recursos do Fundo de financiamento da educação adota como critério único o número de matrículas, o que inverte parcialmente o efeito redistributivo promovido pelas transferências de FPM e da parcela do ICMS com características distributivas, que utilizam critérios diferentes de distribuição como: inverso da população e renda no caso do primeiro; e área do município, produtividade primária e número de propriedades rurais no caso do segundo. Por sua vez o número de matrículas tem relação direta com o fator demográfico, ou seja, os municípios e regiões com maior população, que são os mais industrializados e que apresentam as maiores receitas, é que tendem a apresentar ganhos com o Fundo.

Assim, a análise da migração interna populacional e a concentração espacial da população são importantes para compreendermos o que pode estar ocorrendo na migração e concentração de recursos para o financiamento da educação básica nos municípios e regiões dos Coredes do estado do Rio Grande do Sul.

No Rio Grande do Sul, como aponta Bandeira (1998), a partir da década de 1970 aceleraram-se as mudanças na distribuição espacial da população no estado. As áreas situadas na periferia da capital e ao longo do eixo Porto Alegre/Caxias do Sul – incluídas na Região Nordeste, a mais industrializada do estado – alcançaram taxas de crescimento demográficas mais elevadas do que a média. A participação da região Nordeste no total da população do estado aumentou de 34,28% para 49,70% entre 1970 e 2002, sendo que metade desse acréscimo pode ser atribuída à vinda de migrantes oriundos de outras regiões do estado (ROSA e PORTO, 2008).

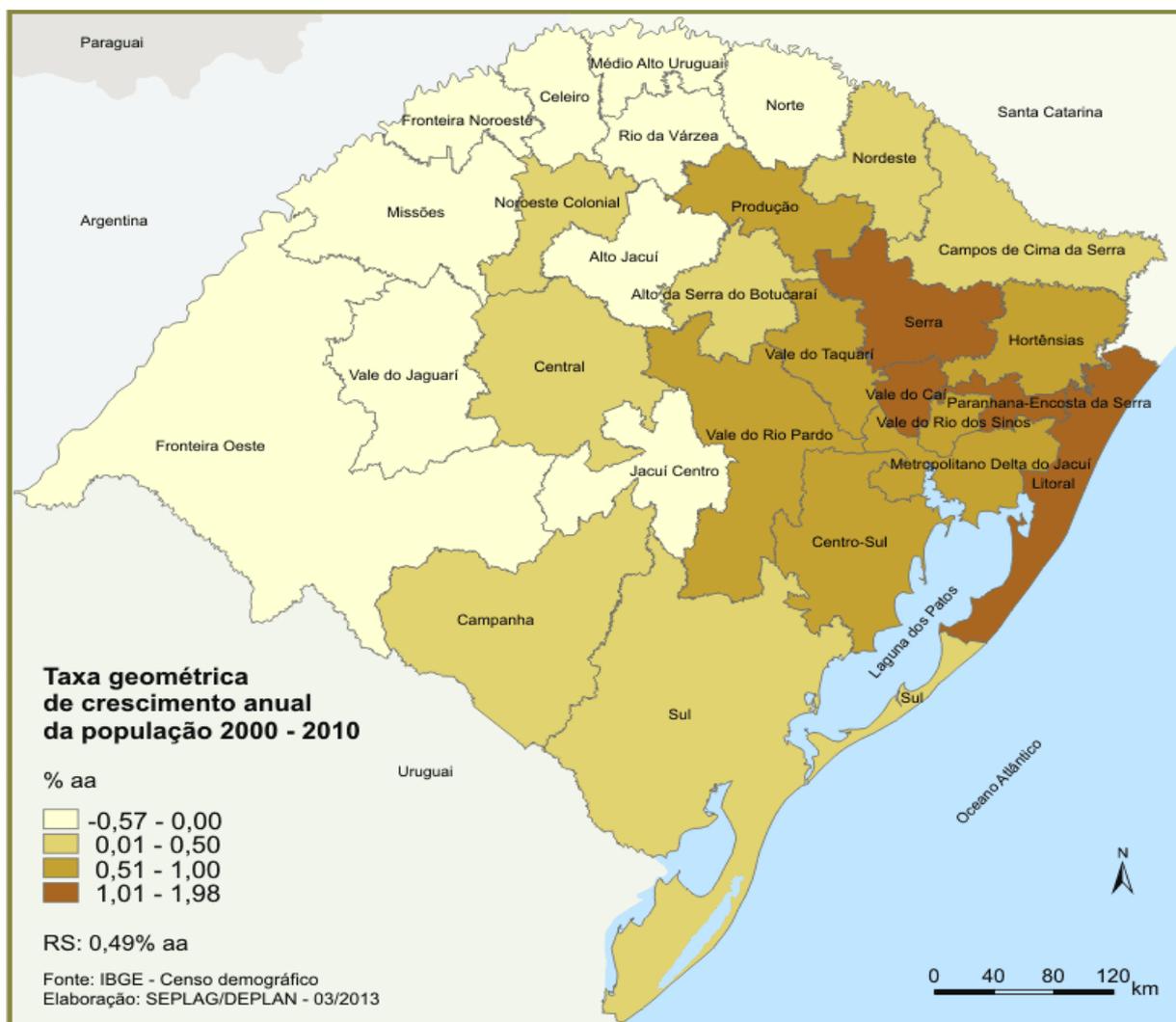
Esse processo migratório permaneceu na década de 2000. O Rio Grande do Sul, com uma taxa de crescimento populacional de 0,49% ao ano, foi o estado brasileiro cuja população teve o menor crescimento no período 2000-2010, e algumas regiões apresentaram diminuição em suas populações. Observa-se, no território gaúcho, uma área que ocupa a fronteira norte, noroeste e parte do sul que se caracteriza pelo esvaziamento populacional, principalmente do setor rural (ATLAS SOCIECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2015). Em oposição, verifica-se uma concentração populacional no leste do estado²³.

Entre as regiões dos Coredes a maior concentração populacional ocorre nas regiões Metropolitana Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos, que no período apresentaram variação

²³“Dentre as tendências observadas, destacam-se a redução populacional nas regiões de fronteira do Estado, o crescimento populacional nas proximidades da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e na região do Litoral, a migração populacional no sentido oeste-leste e a desconcentração, ainda incipiente, da renda *per capita* para além do eixo entre a Capital e a Serra gaúcha” In: RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e Fundação de Economia e Estatística. **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. Tendências Regionais: PIB, demografia e PIB *per capita*. Porto Alegre.

insignificante, mantendo-se, na ordem, as duas regiões mais populosas. Entre as regiões que apresentaram maior crescimento na participação da população do estado destacam-se as regiões Litoral e Serra com um crescimento de 11,7% e 10,6%, respectivamente. Em caminho contrário, as regiões que apresentaram maior queda populacional foram às regiões dos Coredes Médio e Alto Uruguai com -68%, Central com -19,5% e Fronteira Oeste com -9,9%, como mostra a figura 7.

Figura 7: Taxa de crescimento anual da população 2000-2010 - COREDES



Fonte: SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do RS, 2015.

Outro fator apontado, que concorre para a diminuição do ritmo de crescimento da população são as migrações internas, na maior parte das vezes motivadas por fatores econômicos com deslocamentos em direção aos municípios maiores.

Em termos absolutos, os COREDES que mais tem recebido migrantes são Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra. Em termos relativos, os que

apresentaram maior saldo foram as regiões do Litoral, Paranhana-Encosta da Serra, Serra e Vale do Caí. Por outro lado, os que apresentam as maiores taxas de população rural foram os que mais perderam população, destacando-se em termos relativos os Coredes Médio Alto Uruguai, Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial, Alto da Serra do Botucará e Nordeste, todos com saldos inferiores a -5%.

O caminho migratório populacional no estado acompanha a participação econômica das regiões no Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul. A região Nordeste que representava 40,14% do PIB em 1959 aumentou sua participação para 59,6% em 2002 (ROSA e PORTO, 2008). Em caminho inverso às regiões Norte e Sul reduziram suas participações no Produto Interno Bruto, no mesmo período.

A participação dos Coredes no VAB da Indústria e serviços confirma uma grande concentração espacial em torno do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, abrangendo principalmente os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Serra e Vale do Rio dos Sinos. Juntos, estes 3 Coredes respondem por 56,9% do VAB da indústria e 52,4% do total do VAB dos Serviços do RS.

Com a concentração do PIB em algumas regiões, ocorre também a concentração de tributos por meio das receitas tributárias próprias e das transferências devolutivas, no caso as geradas principalmente pelo ICMS e IPVA, gerando uma maior disparidade horizontal no estado do Rio Grande do Sul, com mostra a tabela 31.

Esse processo converge com o que Myrdal (1965) denominou de causalidade cumulativa ou circular. Devido a essa causalidade circular, um processo social tende a se tornar cumulativo e frequentemente adquire velocidade em taxa acelerada. Esse princípio afirma que as disparidades regionais são guiadas por um efeito “bola de neve”, que resulta num reforço contínuo, uma vez iniciado.

A base teórica econômica regional (Krugman, 1991; Fugita, Krugman e Venables, 2002) analisa a concentração espacial por meio dos fatores ou “forças centrípetas e centrífugas” de concentração e desconcentração das atividades econômicas, respectivamente atuando na configuração e organização social diferenciada no território. Essa abordagem procura explicar os processos de concentração espacial por meio de um modelo de retornos crescentes, baseado na concepção centro-periferia.

Explicam Campolina Diniz e Crocco (2006), que tomando duas regiões, uma desenvolvida e outra atrasada, as forças centrípetas fazem com que o processo de concentração seja cumulativo e esse processo só cessa diante do surgimento de forças

centrífugas que o bloqueiem, permitindo o crescimento de regiões periféricas. O Financiamento da Educação poderia agir como essa força centrífuga.

A tabela 30 traz uma síntese do desempenho da pontuação por COREDE com o Fundef/Fundeb, na participação das matrículas, população, PIB e nas Receitas.

Tabela 30: Desempenho por COREDE no indicador de ganhos e perdas com o fundef/fundeb e participação na receita própria, população e PIB no ano de 2014

Região Corede RS	% de pontos obtidos	Participação matrículas*	participação s/ população	participação s/ PIB	participação receita tributária	participação das Transf. Devolutivas	participação das Transf. Distributivas
Alto da Serra do Botucaraí	37,5%	1,1%	0,96%	0,82%	0,33%	0,96%	2,21
Alto Jacuí	25,7%	1,2%	1,43%	1,85%	0,87%	1,99%	2,26
Campanha	62,9%	2,3%	2,00%	1,37%	1,32%	1,83%	1,81
Campos de Cima da Serra	23,0%	1,0%	0,92%	0,83%	0,52%	1,34%	1,57
Celeiro	36,2%	1,3%	1,29%	0,89%	0,48%	1,30%	2,87
Central	28,9%	3,1%	3,65%	2,65%	2,99%	2,89%	3,70
Centro Sul	80,0%	2,9%	2,38%	1,57%	1,20%	1,95%	3,20
Fronteira Noroeste	17,0%	1,0%	1,87%	1,13%	1,14%	2,08%	3,10
Fronteira Oeste	50,8%	4,1%	4,85%	3,52%	2,16%	4,18%	4,24
Hortênsias	40,0%	1,3%	1,20%	0,87%	1,93%	1,14%	1,49
Jacuí Centro	65,7%	1,1%	1,31%	0,89%	0,64%	1,07%	1,49
Litoral	60,5%	4,2%	2,86%	1,68%	4,59%	2,26%	3,97
Médio Alto Uruguai	42,7%	1,1%	1,35%	0,90%	0,46%	1,50%	2,87
Metropolitano Delta do Jacuí	80,0%	18,2%	22,65%	26,76%	38,73%	19,88%	9,44
Missões	38,8%	1,8%	2,26%	1,62%	1,10%	2,18%	3,81
Nordeste	7,9%	1,0%	1,18%	0,90%	0,64%	1,56%	2,60
Noroeste Colonial	25,4%	1,3%	1,55%	1,60%	1,11%	1,79%	1,97
Norte	5,0%	1,4%	2,04%	2,11%	1,54%	2,70%	4,32
Paranhana Encosta da Serra	83,0%	3,0%	1,94%	1,37%	0,90%	1,46%	2,24
Produção	12,9%	2,7%	3,18%	3,91%	2,67%	3,63%	3,92
Rio da Várzea	12,0%	1,0%	1,20%	0,87%	0,58%	1,48%	2,77
Serra	19,2%	8,7%	8,26%	11,40%	10,11%	11,79%	6,77
Sul	73,2%	8,9%	7,83%	7,42%	6,34%	6,20%	6,00
Vale do Caí	21,6%	1,7%	1,61%	1,59%	0,98%	2,14%	2,78
Vale do Jaguarí	43,3%	0,9%	1,07%	0,63%	0,47%	0,99%	1,58
Vale do Rio dos Sinos	100,0%	17,4%	12,15%	13,56%	11,99%	12,10%	7,11
Vale do Rio Pardo	65,7%	3,5%	3,91%	3,85%	2,22%	3,85%	4,56
Vale do Taquari	26,9%	2,8%	3,09%	3,43%	1,98%	3,76%	5,45

Fonte: elaboração própria

Os dados da tabela 30 mostram que o Fundo de Participação dos Municípios (transferências distributivas) por ser mais redistributivo que a transferência do Fundeb, implica numa perda de foco de longo prazo na redução das desigualdades regionais, bem como na correção de externalidades positivas geradas nos gastos com educação. Percebe-se que três dos vinte e oito Coredes (Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos Sul e Serra) concentram 48,8% dos recursos distribuídos pelo Fundeb no ano de 2014, sendo que os mesmos tem uma participação de 29,3% das transferências distributivas.

O FUNDEB tem poder concentrador de rendas no estado do Rio Grande do Sul próximo ao das transferências devolutivas, que, nas quatro regiões com maior participação nos recursos do Fundo, somam 49,9% das receitas próprias que totalizam 50,1%.

Em caminho contrário, como ocorre no COREDE Norte, que obteve a menor pontuação no indicador de desempenho com o Fundef/Fundeb, a participação nos recursos com educação na receita disponível é 208,6% inferior à participação nas transferências distributivas (participação de 1,4% nos recursos com o Fundeb e 4,32% nas transferências distributivas), a mesma consegue ser 58,8% inferior as transferências devolutivas²⁴. O mesmo ocorre com o COREDE Nordeste onde a diferença é de 160% (participação de 1,0% nos recursos com o Fundeb e 2,6% nas transferências distributivas) e de 56% (participação de 1,0% nos recursos com o Fundeb e 1,56% nas transferências devolutivas).

A despeito de seu caráter contraditório enquanto política equitativa e de favorecer a desigualdade intrarregional, como explica Mendes (2012) é economicamente racional que as escolhas e as ações privadas e públicas se concentrem naquelas localidades ou regiões onde já existem grandes aglomerações de pessoas, de atividades produtivas, de infraestrutura, etc.

Na realidade, porém, como o próprio Mendes (2012) ressalta essa escolha “racional” não apenas econômica, mas também social ou política apenas reforça os ciclos viciosos praticados historicamente no país, reforçando e sedimentando cada vez mais os graves desequilíbrios na ação pública e as graves desigualdades regionais no país.

Estudos recentes do IPEA sobre a distribuição das receitas públicas nos municípios brasileiros revelam algumas faces desse mesmo problema. A distribuição da ação do Estado no país demonstra, como numa imagem refletida num espelho, essa desigualdade (Mendes, 2012, Mendes e Monteiro Neto, 2012), numa relação que pode ser mais que mera correlação, mas de causa e efeito. Na realidade, existe uma relação circular (ciclo vicioso) na ação pública no país. O Estado está mais presente onde está mais concentrada a estrutura administrativa (prefeitura, governo estadual e governo federal) e onde está presente a maior parcela da população e da produção nacional. Como, em geral, existe uma concentração histórica de todos estes elementos em poucos centros urbanos ou mesmo em algumas regiões, a ação estatal apenas reforça e reitera esta estrutura de desigualdade histórica (IPEA, 2011).

Os resultados dos estudos realizados pelo IPEA reforçam a hipótese, de que o Estado favorece e contribui para a continuidade das desigualdades regionais ou territoriais (Sociais, econômicas, etc.), por meio da distribuição do gasto público (receita) e dos investimentos no

²⁴ As transferências devolutivas são as que apresentam o maior poder concentrador de rendas municipais no Brasil, como mostram os estudos de Alencar e Gobetti (2008) e Arretche (2012).

país. De forma análoga o mesmo se aplica aos Fundos de financiamento da educação básica no estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com Mendes (2012) se o que se quer é exatamente conter a superconcentração em poucos centros urbanos, que promove a grave concentração (social e regional) da produção e da renda, nesse caso, em tese, o Estado, em especial, deveria atuar de outra forma, anticíclica, em uma direção de conter a concentração.

O problema estaria, então, não numa “irracionalidade” na forma de como se distribui os recursos e os gastos públicos, já que este se sustenta em um padrão “racional” de uma lógica econômica, mas na forma como o sistema federativo não da conta de, dada esta lógica, conferir mecanismos (anticíclicos) de coordenação e/ou cooperação federativa que favoreçam a desconcentração, especialmente dos gastos públicos, compatibilizando-os com as demandas sociais específicas e, conseqüentemente, com as possibilidades mais efetivas de redução das desigualdades territoriais ou regionais.

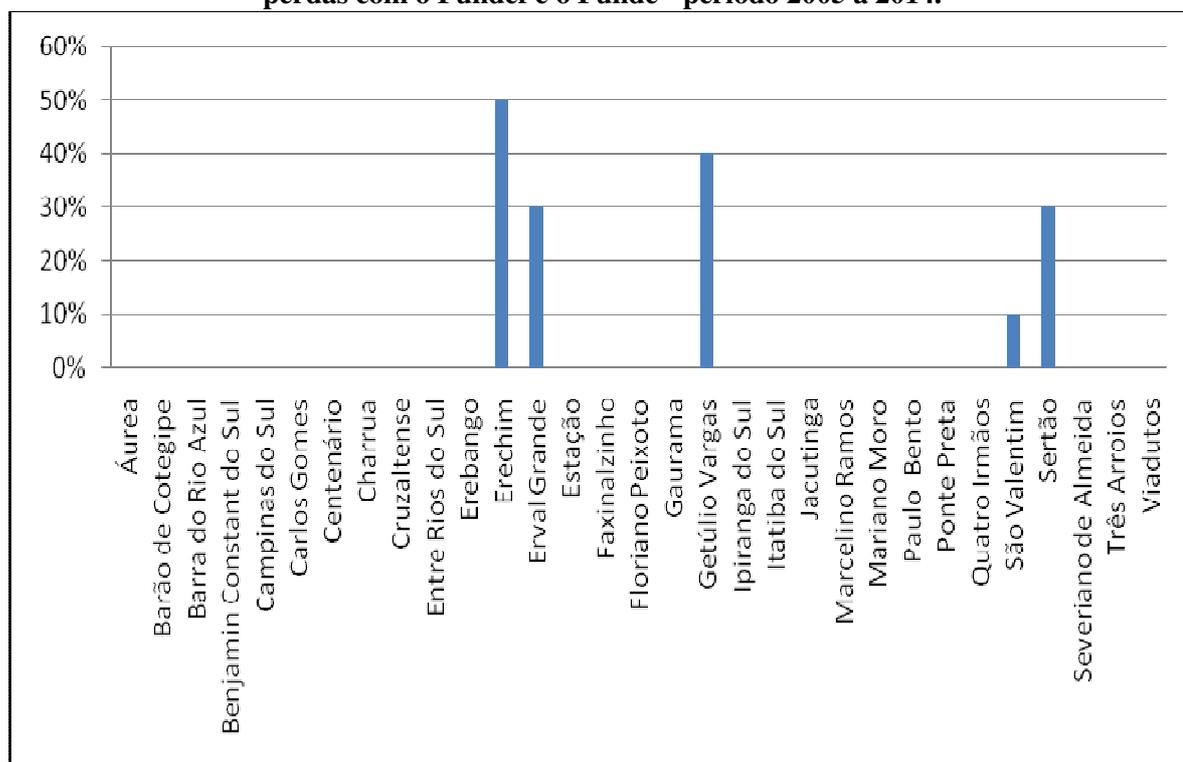
Cabe ressaltar que, mesmo nos COREDES que apresentaram perdas de recursos estas não são homogêneas entre os municípios que o compõe. Mesmo nas regiões que perderam população os municípios pólo têm apresentado crescimento positivo, embora em volume inferior aos das regiões perimetropolitanas, que tem concentrado maior número de migrantes.

Como exemplo, o COREDE Norte, que teve a pior pontuação no indicador de avaliação financeira com o Fundef/Fundeb, apresentou no período 2000-2010 uma taxa de crescimento populacional de -0,13% ao ano. A perda populacional foi maior na área rural do que na urbana. O Norte foi o quarto Corede que mais perdeu população no meio rural do estado. Em relação aos municípios, dos trinta e dois municípios da Região, vinte e nove apresentaram taxas negativas de crescimento populacional.

Em relação ao comportamento da população por faixas etárias, no período 2000-2010, a população na faixa de 0 a 14 anos sofreu uma considerável diminuição, que chegou a 28%. As faixas de 15 a 65 anos e acima de 65 anos tiveram incrementos de, respectivamente, 5% e 35%. O valor de apenas 5% verificado na faixa correspondente à População Economicamente Ativa (PEA), somado aos dados de migração verificados, sugerem o abandono de parte da população em busca de trabalho e estudo fora da Região.

A redução da população na faixa de 0 a 14 anos e na População Economicamente Ativa (PEA) tem afetado o número de matrículas. No ensino fundamental a rede municipal de ensino apresentou uma diminuição de 17,6% das matrículas no período 2000-2010, o que ocasiona um efeito direto no retorno dos recursos do Fundeb onde apenas Erechim e Getúlio Vargas apresentaram ganho de recursos com o Fundo após 2007, como mostra o gráfico 6.

Gráfico 6: Desempenho por município da Região do Corede Norte no indicador de ganho e perdas com o Fundef e o Funde - período 2005 a 2014.

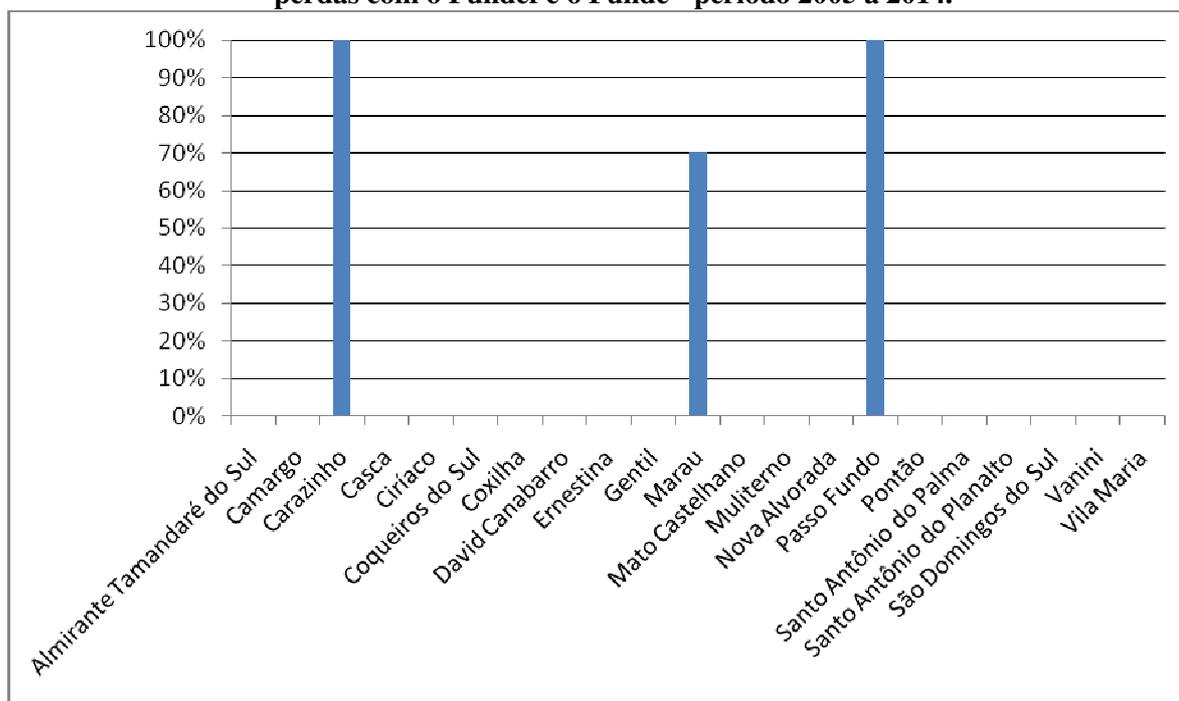


Fonte: elaborada pelo autor

No mesmo caminho a Região do COREDE Produção, que obteve a quarta pior pontuação do indicador de ganho e perda com o Fundef/Fundeb com 12,7%, é composto por vinte e um municípios, sendo o Município de Passo Fundo o principal centro urbano, com uma população de 168.458 habitantes em 2010, concentra quase 50% da população total da Região. Em segundo plano, aparecem Carazinho, com 59.317 habitantes, e Marau, com 36.364. Os demais municípios são de pequeno porte, com populações abaixo de 10 mil habitantes.

No desempenho com os Fundos de financiamento em educação apenas os três municípios com maior população apresentaram ganho de recursos. Passo Fundo e Carazinho atingiram 100% da pontuação, ou seja, apresentaram ganho de recursos tanto com o Fundef quanto com o Fundeb, já o Município de Marau, com pontuação de 70%, passou a apresentar ganho de recursos com o Fundeb. Os demais municípios apresentaram pontuação zerada, ou seja, perda de recursos com os Fundos em todos os exercícios, como mostra o gráfico 7.

Gráfico 7: Desempenho por município da Região do Corede Produção no indicador de ganho e perdas com o Fundef e o Funde - período 2005 a 2014.



Fonte: elaborada pelo autor

Esta concentração de arrecadação, e de gastos, favorece o grande congestionamento e as consequentes deseconomias de escala na provisão de bens e serviços públicos. Isto, por sua vez, é causa e efeito da concentração de população nestas áreas ou localidades, revelando as desigualdades intrarregionais. Por sua vez, as condições adversas das localidades, no interior desta região com pequenas populações e escassas bases produtivas, em geral, não favorecem a base tributária compatível com a provisão de determinados bens e serviços públicos em condições de maior eficiência ou menor custo.

Assim, no estado do Rio Grande do Sul a mudança no financiamento da educação básica viria a afetar a distribuição regional dos recursos, porém sem garantir a equalização entre as mesmas. Embora o Fundef/Fundeb garanta um gasto mínimo por aluno, ele não é capaz de fazer com que o gasto por aluno nas regiões menos desenvolvidas cresça de forma a alcançar o montante despendido pelas regiões mais desenvolvidas, tendo em vista que essas regiões encontram-se em um patamar de gasto por aluno acima das demais em virtude da arrecadação própria e do ganho de escala.

Esse padrão não favorece a redução de hiatos fiscais nas diversas localidades do estado do Rio Grande do Sul, posto que regiões mais pobres sejam aquelas com maior carência educacional e, portanto, maior demanda por esse serviço, cujos recursos estão sendo apropriados prioritariamente por regiões mais ricas.

Em resumo, a lógica de criação do Fundef, e posteriormente do Fundeb, de resolver o problema de inequidade de serviço educacional não se confirmam. Os mecanismos equalizadores balizados pelos Fundos contábeis de financiamento carecem de aprimoramento se o objetivo for atender aos princípios da igualdade e da equidade previstos na CF de 1988 e na LDB.

O princípio jurídico da igualdade previsto no art. 5º da CF reconhece que todos os cidadãos são iguais perante a lei, e, portanto, têm os mesmos direitos. Quanto à educação, a LDB estabelece o princípio da “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola (art.3)”. Para Casanus (2002), a igualdade remete à equivalência de quantidades e equivalências de resultados, o que num sistema educacional se efetiva quando todas as crianças e adolescentes em idade escolar e também aquelas que não tinham oportunidade em “idade própria”, independente de região do país, estado ou município, dependência da escola ou especificidades socioeconômicas regionais, tem acesso a uma educação equivalente.

Outro conceito relevante no contexto brasileiro é o da equidade. Este conceito é especialmente importante, conforme Alves (2012, p. 143), pois estudos sobre educação e estratificação nos países em desenvolvimento têm apontado que fatores histórico-culturais, sociais (*background* educacional da família e a origem socioeconômica dos alunos), forças macroestruturais e políticas (principalmente a atuação do Estado na provisão de oportunidades educacionais sob a forma de investimento, regulação e estruturação dos sistemas educacionais), fatores escolares relacionados às condições da oferta de ensino (infraestrutura da escola, número de alunos por turma, etc.) e econômicos (impactos da educação no mercado de trabalho e na mobilidade social dos indivíduos) estão associados às desigualdades educacionais e, conseqüentemente, à apropriação dos resultados educacionais entre os grupos sociais.

No que diz respeito ao federalismo fiscal, mesmo que o debate ainda se concentre no ajuste vertical, e que numa suposição “heroica” de que, em uma Federação, o ajuste vertical possa ser realizado de forma perfeita, ainda assim o sistema pode apresentar elevados níveis de disparidades nas dotações horizontais de recursos. Esse problema coloca-se em posição central na medida em que diversas jurisdições, que, em geral, são responsáveis por encargos iguais e são em princípio iguais do ponto de vista dos direitos de seus cidadãos aos serviços públicos, disputam o poder de gasto gerado pela carga tributária nacional. A questão refere-se, aqui, à possibilidade de que cidadãos iguais, em jurisdições diferentes, venham a receber serviços públicos em qualidade e quantidade desiguais. Essas desigualdades decorrem

principalmente das diferenças em capacidade econômica, mas também dos sistemas políticos jurisdicionais e, finalmente, da qualidade técnica da burocracia pública das jurisdições.

No que diz respeito ao aspecto territorial vale a ressalva apresentada por Steiberger (2013), que a abrangência territorial de uma política pública nacional, como no caso do Fundef e do Fundeb, requer a priorização do território, sendo que a indicação de prioridades territoriais vagas ou difusas resulta de uma decisão política que pode ser tomada no estágio de formulação, mas nem sempre aparece no discurso escrito, omissão que equivale à postura de deixar as definições para negociações futuras.

A mesma posição é defendida por Brandão e Siqueira (2013), que mesmo reconhecendo que o Estado obteve alguns importantes resultados na política de proteção e seguridade sociais, pós 2003, este tem sido pouco capaz (ou não tem interesse) em colocar em sua agenda (muito menos priorizar) a promoção do combate às desigualdades regionais. Não tem sido eficaz em, simultaneamente, valorizar a diversidade e combater as heterogeneidades inter e intra as regiões brasileiras. “O federalismo brasileiro, mostra-se frágil e impotente para organizar multiescalarmente, com diversificados instrumentos, a governança multinível, no território”. (BRANDÃO, 2013, p.165). Ou seja, persistem os constrangimentos ao avanço de uma abordagem mais sistêmica, inclusiva, estruturante e duradoura de desenvolvimento, que alcance maiores níveis de justiça socioespacial.

Etges (2001) avança nesse pensamento, destacando que para promover o desenvolvimento regional no contexto da realidade atual é preciso estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Além disso, é preciso criar formas de representação da vontade da maioria, identificada a partir da participação de todos, para permitir que uma nova forma de gestão do território possa ser gestada. Mas, acima de tudo, é preciso instalar governos comprometidos, não com a dimensão vertical do processo, expressa no famigerado “leilão do território”, cuja manifestação mais conhecida no país é a chamada “guerra fiscal”, e sim com a dimensão horizontal do processo, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo.

5.2 A política de fundos contábeis (Fundef e Fundeb) para o financiamento da educação básica e as finanças dos municípios do estado do Rio Grande do Sul: balanço e impacto no período de 2005 a 2014

Uma primeira incursão empírica, realizada na seção anterior, buscou verificar os impactos distributivos dos recursos oriundos dos Fundos contábeis de financiamento da educação no âmbito do território do estado do Rio Grande do Sul. As análises mostraram um caráter menos redistributivo do Fundef e do Fundeb quando comparado às outras espécies de transferências intergovernamentais, o que promove concentração dos recursos para o financiamento da educação básica em parcela reduzida de municípios e regiões do estado, o que tende a agravar o problema regional, já que “na economia moderna a educação tem sido reconhecida como uma “mola mestra” do desenvolvimento” (MENDES, MIRANDA E COSIO, 2008, p. 67). Nesta seção, em avanço à análise anterior, verificamos o impacto promovido pelos Fundos nas finanças e nos índices financeiros em educação dos municípios do estado do Rio Grande do Sul.

As mudanças no setor da educação ganharam força a partir de 1995, quando o sistema público no nível de ensino fundamental passou a experimentar uma forte inflexão no sentido da descentralização federativa e da desconcentração do poder decisório nas suas estruturas organizacionais (DRAIBE, 1999).

Esse processo vai ao encontro da égide do pensamento descentralizador da Constituição Federal de 1988, tanto que os municípios ganham forte *status* de ente subnacional. Acompanhando esse pensamento, a responsabilização e prestação dos serviços públicos, utilizando o conceito Costa (1997, p. 12) tem-se que:

[...] ganha ênfase não só a descentralização, como também a desconcentração; a primeira, relacionada a um processo de transferência de atribuições, recursos e poder para esferas subnacionais de governo; a segunda, vinculada às transferências de atribuições, recursos e poder dentro de uma mesma esfera de governo, às instâncias mais próximas ao usuário do serviço público.

O processo de descentralização incluiu tanto uma redistribuição de receitas, quanto dos encargos. A Constituição de 1988 aumentou os recursos fiscais disponíveis dos estados e municípios sem, entretanto, definir com clareza as novas atribuições dessas esferas de governo. Conforme Giambiagi e Além (2008) o problema é que não houve um processo organizado de transferência de responsabilidades, com o que os autores denominam de “descentralização forçada” de alguns programas sociais gerando distorções no que diz

respeito ao atendimento das demandas da população. A questão é que, tendo em vista que não houve um processo organizado de transferência de encargos, a “descentralização forçada”²⁵ de algumas despesas sociais gerou importantes distorções quanto ao atendimento das demandas da população, havendo em muitos casos falta de atendimento ou uma superposição de responsabilidades.

Para Prado (2001), nos regimes federativos, a concentração da ação do Estado na produção de bens públicos da área social, combinada com o impulso à descentralização, trouxe problemas novos e ampliados no que se refere ao financiamento da ação estatal. Se num Estado unitário a alocação dos recursos fiscais se dá num único processo orçamentário que irá alimentar uma estrutura de execução do gasto hierarquizada e centralmente controlada, numa Federação há múltiplos orçamentos dotados de elevados graus de autonomia. Acentua-se uma característica que já era forte nas Federações: a de entregar a provisão de serviços de educação e saúde, predominantemente, para governos subnacionais.

Porém, essa descentralização da execução dos serviços não pode, por diversos motivos, ser acompanhada em igual medida pela descentralização da competência tributária (PRADO, 2001). Em todas as federações, por diversos motivos, os governos de nível superior continuam controlando uma parcela da arrecadação maior do que seus gastos diretos, do que resulta a existência estrutural, em rigorosamente todas as federações, de vultosas transferências verticais destinadas a obter o equilíbrio vertical entre encargos e recursos.

Os governos federais centralizam os recursos e controlam os instrumentos da equalização fiscal. O objetivo de uma federação, ao adotar sistemas de equalização, é reduzir as disparidades entre entes federados, contribuindo para que os governos subnacionais tenham condições de prestar serviços públicos conforme um padrão mínimo nacional.

É necessário, portanto, nas Federações, encontrar mecanismos que ajustem recursos a encargos, questão que seria “naturalmente” resolvida num Estado unitário. Isso é necessário tanto pelo “motivo vertical” – o governo federal concentra a arrecadação – como pelo “motivo horizontal” – os diversos governos subnacionais têm diferentes capacidades fiscais decorrentes das diferenças de desenvolvimento econômico. É muito importante discutir quais os mecanismos que permitem, numa Federação, buscar uma solução adequada para esse problema de ajustamento.

²⁵ Por descentralização forçada entende-se o abandono, por parte do governo central, de certos tipos de programas que eram de sua atribuição, sem uma transferência formal e organizada de responsabilidades aos estados e municípios. Nesses casos, o desaparecimento da oferta de serviços federais, combinada com a continuidade da demanda da população, forçou os governos subnacionais, devido a pressão social, a assumirem essas funções, mesmo que estas não tenham sido formalmente repassadas a eles. (GIAMBIAGI e ALÉM, 2000, P. 325)

Assim, ao se analisar a relação entre federalismo e financiamento da educação no Brasil, de acordo com Cruz (2012), remete à compreensão de que grande parte dos regimes federados assume como uma de suas preocupações centrais a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos por parte da população sob a sua responsabilidade, como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo.

Porém, a equalização da capacidade de gasto (capacidade fiscal) não garante a igualdade na capacidade de oferta de serviços, na medida em que podem existir grandes diferenças de custos entre regiões e municípios ou uma distribuição irregular de demanda por certos serviços. Nesse sentido, um sistema de equalização torna-se cada vez mais complexo quando leva em consideração o custo real dos serviços.

A relevância do tema para a política de financiamento da educação, baseada em valores ano definidos por etapa, modalidade e localização da escola, e distribuído de acordo com o número de matrículas implantada a partir de 1998 com a instituição do Fundef e posteriormente, no ano de 2007, com o Fundeb, tem estimulado pesquisas no âmbito dos programas de pós-graduação, como os recentes estudos de Silva (2010) e Alves (2012), que buscaram responder ao seguinte questionamento: O valor por aluno dos fundos públicos (Fundef e Fundeb) e o custo-aluno das pesquisas combinam?

A pesquisa de Silva (2010) analisou as (des)igualdades entre escolas de duas regiões administrativas do Distrito Federal²⁶, tendo por base o custo-aluno e as condições tangíveis de oferta educacional. Concluindo que as desigualdades superam muito as igualdades, sendo que os alunos mais difíceis (do ponto de vista socioeconômico, os alunos da RA Samambaia pouco se parecem com a RA Brasília), ou seja, “é nos estabelecimentos de ensino mais necessitados que a pobreza é maior, que apresentam o custo-aluno menor” (SILVA, 2010, p. 120).

Alves (2012), em tese premiada, ao desenvolver um simulador de custos para planejamento de sistemas públicos de educação básica (SIMCAQ), a fim de orientar o desenvolvimento de um sistema computacional, identificou, pela aplicação do protótipo em três municípios goianos de portes distintos e redes públicas de ensino com características diversas, um custo-aluno–ano para cada etapa de ensino consideravelmente superiores aos valores redistribuídos em Goiás no âmbito do Fundeb em 2012.

²⁶ Região Administrativa de Brasília (RA Brasília) e da Região Administrativa da Samambaia.

Os resultados dos estudos citados corroboraram os resultados da pesquisa proposta pelo INEP/MEC, e realizada entre 2003 e 2004, quando do debate sobre a criação do Fundeb, por pesquisadores ligados a oito universidades públicas do país²⁷, que identificaram: uma grande dispersão de custo/aluno/ano entre as redes municipais e escolas analisadas. O estudo conclui indicando a complexidade e a dificuldade de estabelecer perfis de custo, valores médios ou “números mágicos” associados a custo/aluno/ano e indicando, ainda, a importância de examinar fatores associados às variações constadas e interpretar as situações de acordo com as particularidades econômicas, administrativas e educacionais de qualquer rede de ensino ou unidade escolar (INEP/MEC, 2005).

O mesmo entendimento já havia sido exposto em estudo anterior de Farenzena e Luce (1998, p. 95). As autoras observam que:

(...) as exigências de indicadores para definição de políticas, padrões e critérios de alocação e distribuição de recursos, seja com vistas à arbitragem do regime de colaboração ou dos investimentos associados à garantia do direito a uma educação de qualidade e à equalização das oportunidades, só poderão ser respondidos pela palavra sinalizadora da complexidade e da diversidade da matéria, isto é, as dificuldades de realização da pesquisa e seus resultados não permitem qualquer generalização e parametrização de valores monetários ou proporções entre os fatores orçamentários e de custos, seja para o Estado do Rio Grande do Sul e seus municípios, ou menos ainda, para o país.

Mesmo apresentando conclusões, que conduzem a reflexões acerca da pouca validade da generalização em nível de Brasil do custo/aluno evidenciado nas pesquisas, as mesmas são importantes para esta tese por dois fatores: a) trazer para discussão a viabilidade de se estabelecer a ponderação de um único valor-aluno-ano no Brasil, ou por Unidade da Federação; b) evidenciar os determinantes dos custos na apuração do valor-aluno.

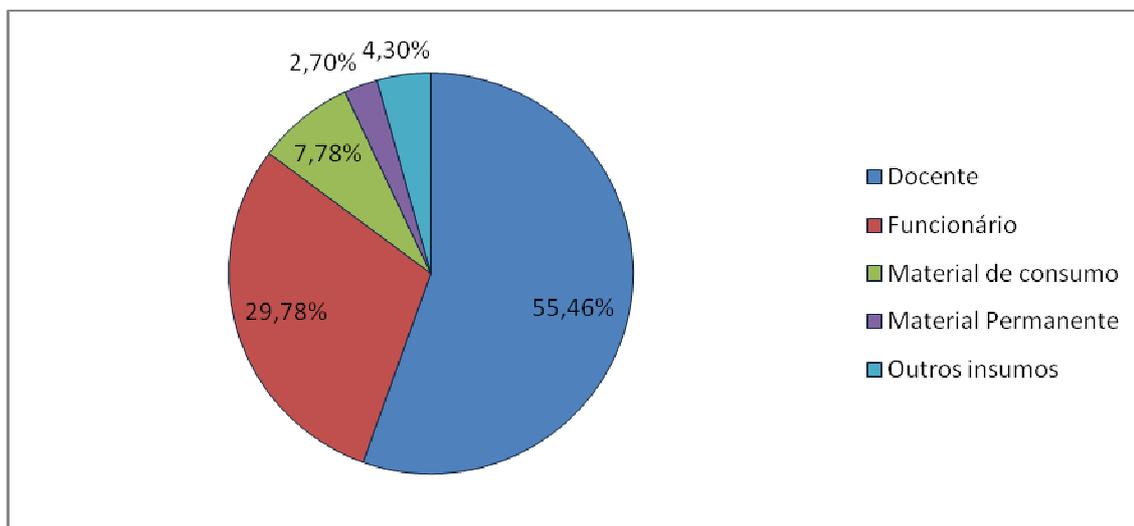
Os principais resultados das pesquisas, nas situações analisadas, indicam que o número de alunos por profissional é a variável essencial que explica a diferença de custos entre as escolas. Os autores reforçam, ainda, as variações determinadas pelo nível salarial dos profissionais, em especial, o nível de escolaridade dos profissionais, as progressões nas carreiras, as cargas horárias e a composição das jornadas de trabalho e as proporções entre docentes e não docentes.

Em termos de distribuição porcentual do custo/aluno/ano, a pesquisa do INEP/MEC (2006), em nível de Brasil, identificou que o componente de maior peso no custo é pessoal (docente e funcionários técnico-administrativos e de apoio). Este custo representa, em média, mais de 80% do custo/aluno/ano, chegando a alguns casos a mais de 90%. O custo exclusivo

²⁷ Universidades Federais do Pará, Piauí, Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Universidade de São Paulo e Universidade Estadual do Ceará.

com pessoal docente, como demonstra o Gráfico 8, tende a ser maior que 50%. As despesas com material de consumo, material permanente e outros insumos são, via de regra, próximos a 15% do custo.

Gráfico 8: Distribuição do custo-aluno total de escolas da amostra no Brasil

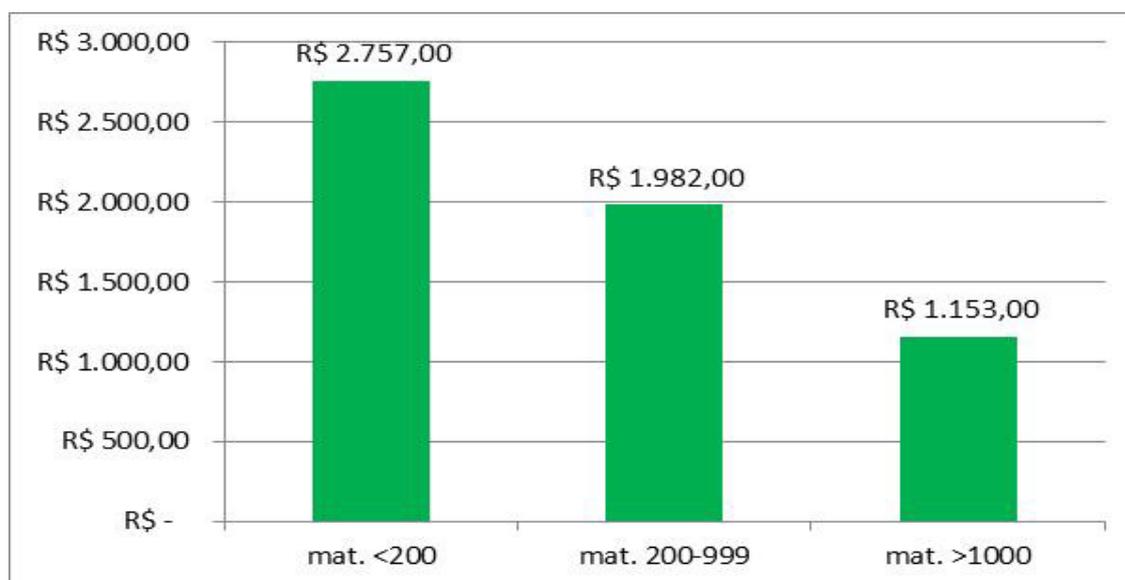


Fonte: INEP/MEC (2006), pesquisa custo-qualidade.

O mesmo resultado é apontado no estudo de Alves (2012), no qual o determinante mais importante do custo-aluno é o número de alunos por funcionário (docente e não docente). Portanto, a lógica geral é quanto menor for o número de alunos por funcionário, mais elevado o custo-aluno.

Esta lógica geral é confirmada, conforme o estudo de Silva (2010), quando nas comparações intra-região. Ou seja, na comparação dentro das regiões administrativas de Brasília e da Samambaia, o custo-aluno aumenta à medida que o número de alunos por funcionário diminui.

O estudo do INEP/MEC (2006) aprofundou a questão da economia de escala, analisando até que ponto o tamanho da escola afeta seu custo/aluno. Considerando três indicadores de tamanho (total de alunos, total de turmas e total de salas), vê-se que existem economias de escala, no sentido que escolas maiores em termos de matrículas e turmas apresentam custo/aluno menores. O indicador que tem relação mais forte com custo/aluno, entre os três considerados, é o número de alunos matriculados. A relação inversa entre número de alunos na escola e custo-aluno é ilustrada no gráfico 9. Vê-se que o custo/aluno numa escola com menos de 200 alunos tende a ser 2,5 vezes maior do que o custo/aluno numa escola com mais de 1.000 alunos.

Gráfico 9: Relação número de alunos na escola e custo-aluno

Fonte: INEP/MEC (2006), pesquisa custo-qualidade.

O estudo mostrou que escolas que têm maior número de alunos tendem a ter turmas maiores e uma relação aluno/professor maior. Assim, são mais econômicas, utilizando relativamente menos recursos humanos e físicos por aluno. Por outro lado, reconhece-se que esta tendência em prol da economia pode acabar prejudicando a qualidade de ensino.

A partir do banco de dados da pesquisa custo-aluno-ano INEP/MEP o estudo sobre custos educacionais, realizado pelo núcleo de Política e Gestão da Educação Faced/UFRGS (Farenzena, Schuch e Batista, 2005) ao estudar onze escolas públicas do Estado do Rio Grande do Sul, das quais oito municipais, chegou a conclusões importantes quando relacionado o porte populacional dos municípios, o número de alunos/turma por escola e o custo-aluno-ano, que sinalizam para o papel fundamental da fonte de financiamento como determinante do custo/aluno, como mostra a tabela 31, que traz um comparativo entre escolas selecionadas de municípios com populações de porte diferente.

Tabela 31: Análise do custo-aluno-ano em escolas públicas municipais do Estado do Rio Grande do Sul

Escola Municipal	Município	C/A/A Total ¹	Aluno/turma	Aluno/docente	Aluno/Não-docente	Custo c/ pessoal	Custo c/ material	Outros custos
EMEF Antônio Giudice	Porto Alegre	4.585,05	30,1	21,9	35,1	79%	14%	7%
EMEF Mateus Dal Pozzo	Paráí	2.076,30	14	14	12,8	52%	42%	6%
EMEI Maria Marques	Porto Alegre	9.599,03	19,8	4,1	8,5	80%	12%	8%
EMEI Rainha	Lagoa dos Três Cantos	4.545,38	11	7,3	11	60%	26%	14%
EMEI Pequeno Mundo	Imigrante	4.957,56	7	7	7	50%	26%	24%

¹Em valores atualizados de 2014. Atualizado de 2003 a 2014 pelo IPCA.

Fonte: Farenzena, Schuch e Batista (2005)

Com relação ao número de alunos/turma, os dados da tabela demonstram convergência com os da pesquisa nacional INEP/MEC e os estudos de Silva (2010) e Alves (2012). Percebe-se que quando comparadas duas escolas do ensino fundamental localizadas em municípios com porte populacional distinto, como Porto Alegre²⁸ (Escola Antônio Giudice) e Parai²⁹ (Escola Mateus Dal Pozzo) o número de aluno/turma é maior que o dobro em favor da primeira. O mesmo ocorre na educação infantil, onde a EMEI Maria Marques, localizada na capital do estado que têm média de alunos superior ao dobro quando comparada ao das escolas EMEI Rainha e EMEI Pequeno Mundo, localizadas, respectivamente, nos Municípios de Lagoa dos Três Cantos e Imigrante (municípios com população inferior a 3.000 habitantes).

Porém, a lógica geral que quanto menor for o número de alunos/turma, mais elevado o custo-aluno, não se confirma nas escolas estudadas, como mostra a tabela 31. Os dados mostram que a escola EMEF de Antônio Giudice mesmo apresentando o dobro de alunos/turma que a EMEF Mateus Dal Pozzo têm um custo/aluno/ano 120% superior. O mesmo ocorre quando comparado o custo/aluno/ano da EMEI Maria Marques com as escolas EMEI Rainha e EMEI Pequeno Mundo, que mesmo apresentando número e alunos/turma muito superior têm um custo/aluno/ano 111% e 94% superior.

Outro ponto que chama atenção é a participação do custo com pessoal no custo/aluno/ano. Nas escolas EMEF de Antônio Giudice e EMEI Maria Marques, localizadas no Município de Porto Alegre, a participação dos gastos com pessoal é de aproximadamente 80%, o que converge com os dados da pesquisa nacional INEP/MEC, porém nas escolas localizadas em municípios com pequeno porte populacional os gastos com pessoal ficam próximos a 50%.

O maior custo/aluno/ano, mesmo com um número de alunos/turma superior ao das outras escolas estudadas, e a maior participação do custo com pessoal nas escolas de Porto Alegre, indica que o custo aluno ano pode estar relacionado à capacidade financeira do Município, ou seja, com maior número de alunos o município tem um volume maior de recursos disponíveis do Fundef/Fundeb, além da maior participação das receitas próprias na receita disponível, que não integrem o Fundo de financiamento da educação, o que permite

²⁸ Capital do estado do Rio Grande do Sul, com população estimada de 1,4 milhão de habitantes em 2014 de acordo com a Fundação de Economia e Estatística do Estado do Rio Grande do Sul.

²⁹ Município localizado na Região Nordeste do estado com população estima de 6,8 mil habitantes em 2014.

maior investimento em educação, principalmente na remuneração dos profissionais da educação.

Justamente essa é a crítica apresentada por Arelaro e Gil (2005), que o estabelecimento de custo/gasto único por aluno atendido, em todo o Brasil ou para cada Estado, rebaixa as expectativas de investimento na área de Educação, levando os autores a questionar:

Que secretário de Fazenda ou Finanças, após o estabelecimento do custo mínimo, vai determinar maiores investimentos na área educacional que aumentem o valor (pouco ou muito) de cada um dos alunos matriculados na rede de ensino? Um Município de porte pequeno ou médio, que possui um Estatuto do Magistério, que vem sendo cumprido e que prevê benefícios gradativos e permanentes aos seus profissionais de educação, e que, portanto, oferece um patamar de remuneração e ganhos trabalhista superior à média da maioria dos municípios ou estados, ficará impossibilitado de manter esta diferença? Ele (o prefeito) poderia pagar “a menor” aos trabalhadores, em nome da solidariedade? E só na área da educação? Nas outras áreas sociais, a diferença (e a desigualdade) pode permanecer? **Insistimos: não há experiência histórica na área de políticas sociais, de implementação de políticas ousadas e universalizantes, depois que um custo *per capita* estadual ou nacional tenha sido estabelecido³⁰.**

Entendemos que é a capacidade de receita *per capita* aluno e o número de alunos por rede que vai determinar a condição de gasto/aluno, e, que a composição das receitas dos municípios, formadas pelas receitas próprias e pelas transferências intergovernamentais, determinam quanto cada município irá dispor de recursos. Assim, na sequência buscou-se analisar a *receita per capita* aluno dos municípios do Estado do Rio Grande do Sul. Como o objetivo do estudo é avaliar o impacto dos Fundos contábeis de financiamento da educação nas receitas foram projetados três cenários: o primeiro sem a existência dos Fundos, mas mantendo-se a vinculação de receitas de no mínimo de 25% para MDE como determina o art. 212 da CF de 1988; o segundo conforme regras e metodologia do Fundef; e o terceiro, com as regras em vigor do Fundeb. Os resultados são demonstrados no gráfico 10.

Em um primeiro cenário, projetado para o ano de 2014, sem a presença dos Fundos contábeis de financiamento (Fundef e Fundeb), mantendo-se a vinculação mínima Constitucional de 25% das receitas TRI1, TRANSF 1 e TRANSF 2 para a MDE, a receita/aluno/ano dos municípios com população inferior a 3.000 habitantes seria de R\$ 12.479,83, com um comportamento decrescente conforme o aumento da faixa populacional dos municípios, sendo que para os municípios na faixa de população superior a 156.216 habitantes a receita *per capita* aluno/ano seria de R\$ 4.898,29, uma diferença de 155%.

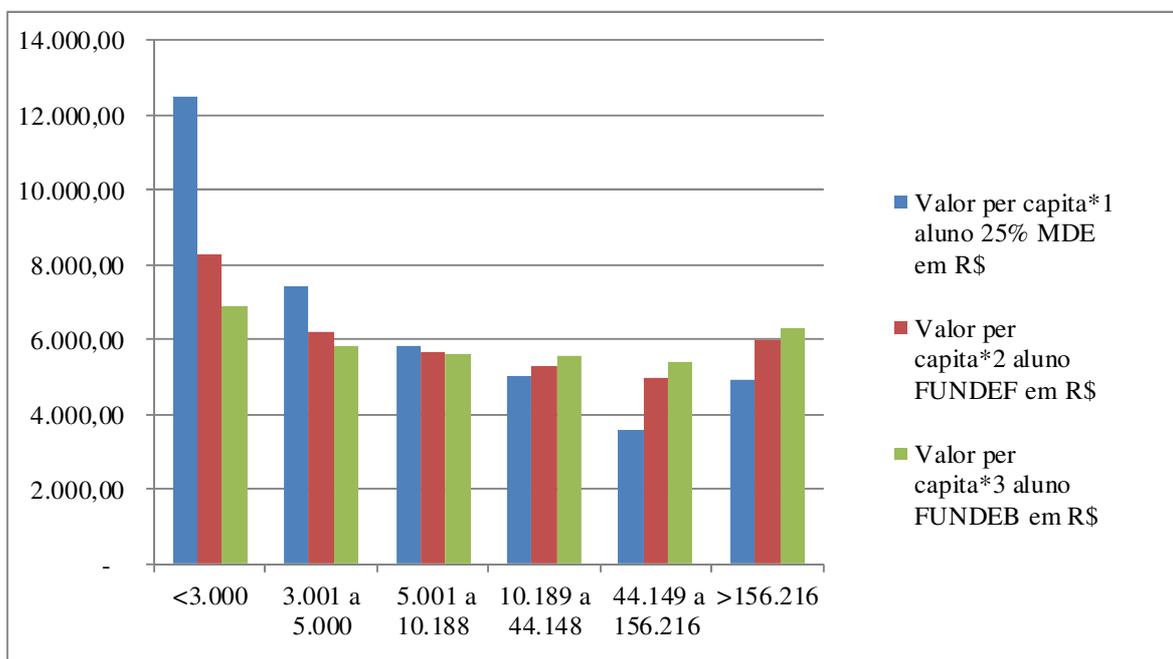
³⁰ Grifo nosso

O comportamento da receita/aluno/ano neste cenário sugere a presença de falta de escala e de aglomeração adequada para execução da despesa pública e na provisão eficiente de bens e serviços públicos locais. As receitas dos pequenos municípios (abaixo de 3.000 habitantes) são superiores porque a despesa média é alta, pois é relativamente mais caro prover os mesmos bens públicos em locais com pouca infraestrutura, para poucas pessoas, o que eleva o custo fixo para a implantação de condições efetivas dessa provisão, compatibilizando com os resultados das pesquisas que apuraram o custo/aluno/ano.

Em um segundo cenário, com o Fundef, a receita per capita aluno nos municípios com população inferior a 3.000 habitantes seria de R\$ 8.295,84 por aluno/ano, apresentando uma queda de 34% em comparação ao cenário anterior. Já a receita por aluno dos municípios com população superior a 156.216 habitantes cresceria 21,8% em relação ao cenário 1, passando para R\$ 5.967,57. A diferença de receita *per capita* aluno entre os municípios de menor e maior população que era de 155% reduz para 39%.

Com as regras do Fundeb, sendo a política em vigor para o financiamento da educação básica até o ano de 2020, a diferença de receita per capita por aluno entre as faixas de população praticamente desaparecem. A diferença entre a receita dos municípios com população inferior a 3.000 habitantes e a dos com população superior a 156.516 habitantes é de 9,1%, quando sem a existência dos Fundos esta era de 154,8%. Nos municípios com população de até 3.000 habitantes o valor *per capita* aluno em 2014 é de R\$ 6.901,18, uma queda de 80,1% em relação ao cenário 1, já a dos municípios com população superior a 156.516 habitantes passa a ser de R\$ 6.323,99, um ganho de 29,1% na mesma comparação.

Gráfico 10: Comparação do valor per capita aluno da rede municipal em valores de 2014:
MDE x FUNDEF x FUNDEB, por faixa de população



Fonte: Elaborado pelo autor

*1: valor per capita aluno considerando vinculação de 25% em educação (Art. 212, CF), calculada sobre as receitas TR11, TRANSF1 e TRANSF2, e divididos pelo total de matrículas da rede municipal de ensino. Não considera a existência de Fundos contábeis.

*2: valor per capita aluno com base nos critérios do FUNDEF. Vinculado 10% ao MDE e 15% repassado ao Fundo contábil e dividido proporcional ao número de matrículas da rede municipal.

*3: valor per capita aluno com base nos critérios do FUNDEB. Vinculado 5% ao MDE e 20% repassado ao Fundo contábil e dividido proporcional ao número de matrículas da rede municipal.

A queda da receita por aluno com os Fundos contábeis é percebida nos municípios com população inferior a 10.188 habitantes, sendo mais incisiva nos municípios com população inferior a 5.000 habitantes³¹. A causa dessa queda está relacionada aos critérios de distribuição do FPM, sendo que os municípios de pequeno porte recebem um valor *per capita* proporcionalmente mais elevado que o daqueles de maior população. A título de comparação, em 2014, esse valor era de R\$ 2.807,13 *per capita* para municípios com até 3 mil habitantes, R\$ 1.652,52 para aqueles com população entre 3 mil e 5 mil habitantes e R\$ 957,19 para aqueles com população entre 5 mil e 10 mil habitantes. Já para municípios com população superior a 156,2 mil habitantes, o valor *per capita* era de R\$ 210,92 (tabela 2).

³¹São 230 municípios no ano de 2014, no Estado do Rio Grande do Sul, nestas faixas de população, o que representa 44,3% dos municípios do estado.

Este impacto regressivo dos fundos no FPM nos leva a uma rápida discussão sobre o efeito do tamanho dos municípios no financiamento da educação. Em 2014, segundo dados da FEE RS, 24,6% dos municípios do estado possuíam menos de 3 mil habitantes; 66,7% possuíam menos de 10 mil habitantes, embora respondessem, respectivamente, por 2,5% e 12,6% do total da população do estado. No outro extremo, os municípios com mais de 156 mil habitantes (2,4% do total de municípios) respondiam por 40,2% da população.

Além dos já citados problemas no FPM, esta predominância de municípios de pequeno porte demográfico gera outro problema: em geral sua receita tributária própria é muito pequena, uma vez que os tributos municipais mais importantes (IPTU e ISS), pela sua própria natureza, só apresentam valores significativos de receita em municípios de grande porte e de elevado grau de urbanização. No ano de 2014 os municípios com menos de 3 mil habitantes apresentavam uma receita tributária (TRI 1) inferior a R\$ 190/habitante, nos municípios com mais de 156 mil habitantes esse valor é superior a R\$ 453/habitante (tabela 4).

A maior receita própria/habitante e sua concentração nos municípios com população superior a 156 mil habitantes (2,4% dos municípios concentram 59,1% da arrecadação) é fator importante para compreendermos a receita *per capita* aluno. Como determina o art. 212 da CF de 1988, 25% das receitas TRI1 devem ser aplicadas na MDE. Já a legislação do Fundeb (EC nº 53/2006 e Lei Federal 11.494 de 2007), não incluiu na base das receitas que formam o Fundo estas receitas, assim os 25% a serem aplicados na MDE não são redistribuídos pelo Fundo. Por sua vez 20% das receitas do FPM devem ser repassadas para o Fundo e posteriormente redistribuídas proporcionalmente ao número de matrículas, o que traz perdas aos municípios de menor população.

Do ponto de vista regional, os padrões gerais da receita *per capita* aluno apresentam comportamentos diferentes quando comparado o financiamento com e sem a presença dos Fundos contábeis de financiamento da educação básica para o ano de 2014. Sem a presença dos fundos, Cenário 1, mantendo-se a vinculação constitucional de 25% das receitas em educação a maior receita *per capita* aluno seria da Região Corede Fronteira Noroeste com valor de R\$ 8.900,46 ano, seguida das regiões Corede Nordeste e Corede Norte com R\$ 8.191,36 e R\$ 8.077,58. Já as menores receitas per capita aluno seriam das Regiões Paranhana-Encosta da Serra com R\$ 2.562,90, e nas Regiões Vale do Rio dos Sinos e Campanha com valores de R\$ 3.352,76 e R\$ 3.600,32 (Gráfico 11).

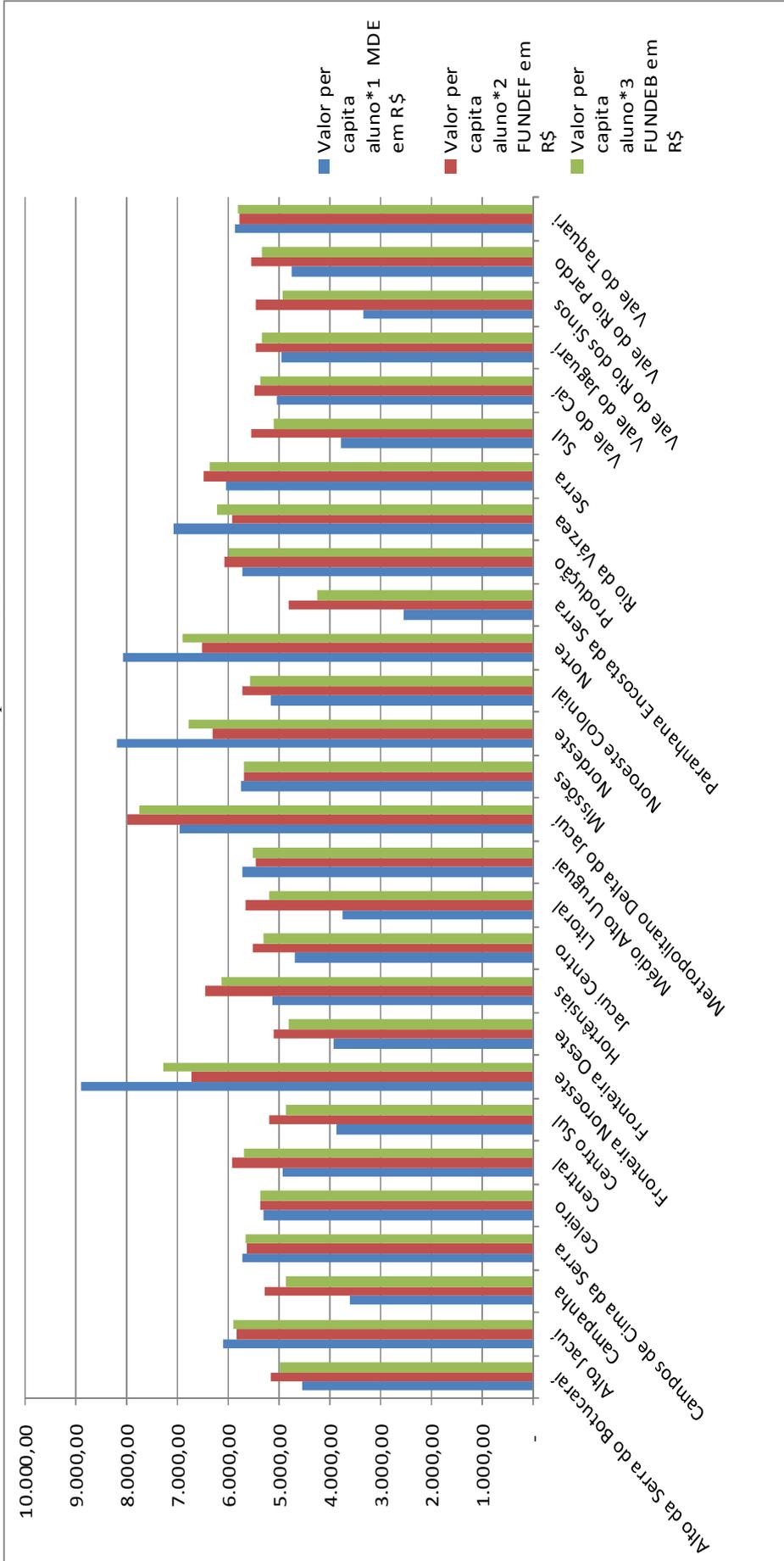
Nas regiões com os maiores valores *per capita* aluno estes ocorrem porque estas regiões tem seu território fracionado em vários municípios, com população reduzida, ou seja, inferior a 10.000 habitantes, como o exemplo da Região Fronteira Noroeste que é constituída

por vinte municípios, sendo que dezesseis tem população inferior a 10 mil habitantes e três tem população entre 10 e 20 mil habitantes. Nestes municípios o FPM é a principal fonte de receita, que, como já abordado, têm efeito regressivo. O produto de sua arrecadação vinculado 25% para o MDE resulta em uma receita *per capita* maior.

Nas regiões que apresentam as menores receita-aluno-ano no cenário 1, esta ocorre por fatores distintos. As regiões Paranhana-Encosta da Serra e Vale do Rio dos Sinos são formadas por municípios de maior concentração populacional, que se enquadram em faixas do FPM que reduzem seu poder distributivo, que somado a uma rede de ensino com maior número de alunos resulta em um valor *per capita* aluno menor. Na região da campanha o menor valor de receita por aluno é explicado pela divisão espacial da mesma, com uma área de 18,2 mil km² a região possui apenas 7 municípios, o que contribui para redução do FPM³².

³²A título de comparação a Região Fronteira Noroeste tem ¼ desta área (4,7 mil km²) e possui 20 municípios), quando multiplicados os municípios com seus respectivos coeficientes de FPM chega-se a um resultado de 15,40. Na região do Corede Campanha com o mesmo cálculo o resultado é de 9,20, ou seja, 40% inferior.

Gráfico 11: Comparação do valor per capita aluno da rede municipal em valores de 2014: MDE x FUNDEF x FUNDEB, por COREDES



Fonte: Elaborada pelo autor

* 1: valor per capita aluno considerando vinculação de 25% em educação (Art. 212, CF), calculada sobre as receitas TRII, TRANSF1 e TRANSF2, e divididos pelo total de matrículas da rede municipal de ensino. Não considera a existência de Fundos contábeis.

* 2: valor per capita aluno com base nos critérios do FUNDEF. Vinculado 10% ao MDE e 15% repassado ao Fundo contábil e dividido proporcional ao número de matrículas da rede municipal.

* 3: valor per capita aluno com base nos critérios do FUNDEB. Vinculado 5% ao MDE e 20% repassado ao Fundo contábil e dividido proporcional ao número de matrículas da rede municipal.

A nova política de financiamento da educação promovida pelo Fundef e atualmente pelo Fundeb traz alterações significativas no valor per capita aluno por região, como mostra o gráfico 11. Com o Fundeb a maior receita *per capita* aluno ano passa a ser do COREDE Metropolitana Delta do Jacuí com valor de R\$ 7.740,14, um crescimento de 11,3% quando comparado ao cenário 1. As regiões que apresentavam os menores valores por aluno no Cenário 1, como os casos do Corede Rio dos Sinos e Corede Paranhana-Encosta da Serra, são as que apresentaram o maior crescimento, de 47% e 65,5%, respectivamente.

Em caminho contrário a Região do Corede Fronteira Noroeste, que possuía o maior valor por aluno tem uma redução de 18,2% na receita *per capita* aluno, reduzindo o valor para R\$ 7.276,29. A queda também é expressiva nos Coredes Nordeste, Norte e Rio da Varzea, com redução de 17,3%, 14,6% e 12,2%.

Em síntese, para os municípios com maior população, e regiões que concentram municípios com esse perfil demográfico, os impactos do Fundef e posteriormente do Fundeb são positivos, uma vez que as três faixas de população apresentam ganho de recursos com os Fundos, como mostra a tabela 32.

Tabela 32: Ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb no período de 2005 - 2014 nos municípios do estado do Rio Grande do Sul por faixa de população em R\$ 1,00

Municípios por faixa de população	2006	2007	2009	2011	2014
até 3.000	(46.585.488,88)	(60.122.214,75)	(88.392.748,75)	(110.072.774,92)	(134.870.278,71)
de 3.001 a 5.000	(23.049.536,45)	(31.903.514,01)	(44.026.613,81)	(54.331.016,39)	(69.627.380,70)
de 5.001 a 10.188	(16.369.835,33)	(14.025.768,92)	(14.388.273,01)	(21.149.737,09)	(25.879.835,22)
de 10.189 a 44.148	50.933.689,18	48.227.803,30	84.354.501,63	173.191.368,99	248.475.416,77
de 44.149 a 156.216	126.649.577,70	134.727.153,35	205.523.448,01	334.560.925,46	423.249.263,59
acima de 156.216	190.683.136,82	195.263.360,25	210.871.506,02	343.963.364,38	479.748.047,29

Fonte: elaboração própria

Nos municípios com população de até 3 mil habitantes (122 municípios estão nesta faixa populacional no ano de 2014, representando 24,6% do total de municípios do estado) as perdas no ano de 2006 eram de R\$ 46,6 milhões, representando 1,8% do total dos recursos do Fundef no estado. Estas perdas no ano de 2009, com o Fundeb em sua plenitude, crescem 91,36%, passando a representar 2,6% do total dos valores do fundo, e, em 2014 as perdas totalizaram R\$ 134,8 milhões, um crescimento de 191,5% quando comparada ao exercício 2006, representando 1,9% dos recursos do FUNDEB no ano. Em 10 anos, 2005 a 2014, as perdas com o Fundeb para este conjunto de municípios representou R\$ 1,1 bilhão³³.

³³Em valores de 2014, atualizados pelo IPCA.

O impacto das perdas do Fundeb nas receitas dos municípios com população de até 3.000 habitantes pode ser medido quando comparados às demais fontes de receitas dos municípios. Os R\$ 134,9 milhões de perdas com o fundo em 2014 representou 2,5 vezes o montante das receitas com impostos TRI 1- arrecadadas no mesmo ano (vide tabela 4), que foram de R\$ 53,7 milhões; representa 34,3% das receitas com TRANSF1, que foram de R\$ 393,1 milhões (tabela 5), e 17,5% das receitas TRANSF 2, que totalizaram R\$ 772,5 milhões no exercício (tabela 7).

As perdas com o Fundef e o Fundeb também ocorreram nos municípios com população entre 3.001 e 5.000 habitantes (são 98 municípios, representando 19,7% dos municípios do estado). As mesmas foram de R\$ 23,1 milhões no ano de 2006, representando 1% do total do Fundef para o exercício. No ano de 2009 as perdas passaram para R\$ 44,0 milhões, representando 1,02% dos recursos do fundo e em 2014 totalizaram R\$ 69,6 milhões, equivalentes a 0,96% dos recursos do Fundeb no ano. As perdas equivalem a 1,1 vezes o montante de receitas com TRI 1, representam 15,2% das receitas com TRANSF 1 e 10,8% das receitas com TRANSF 2. A soma das pernas nos 10 anos analisados totaliza R\$ 1,02 bilhão.

Na última faixa de municípios que apresentaram perdas, população entre 5.001 e 10.188 habitantes (são 111 municípios, representando 22,4% do total), estas foram menores que a dos municípios das faixas anteriores, totalizando R\$ 16,3 milhões no ano de 2006, o que representava 0,8% do total dos recursos do Fundef no exercício, de R\$ 14,4 milhões em 2009, equivalente a 0,3% dos recursos do Fundeb no ano, e R\$ 24,9 milhões, equivalentes a 0,4% dos recursos do fundo em 2014. No último exercício em análise estas equivalem a 17,2% das receitas TRI 1; 5,8% das receitas com TRANSF 1; e, 4,1 das TRANSF 2. As perdas totalizam no período analisado R\$ 274,2 milhões. Somadas as perdas dos municípios com população inferior a 10.188 habitantes no período de 2005 a 2014 estas totalizariam, em valores de 2014, R\$ 2,35 bilhões.

Em caminho oposto, conforme aumentam às faixas populacionais dos municípios o resultado com o Fundef e o Fundeb passa a apresentar ganhos crescentes. Os municípios na faixa de população entre 10.188 e 44.148 habitantes (são 123 municípios, o que representa 24,7% do total) apresentaram um ganho de R\$ 48,9 milhões com o Fundef, no ano de 2005, o mesmo representa 2,6% do total de recursos do fundo no exercício, apresentaram leve queda na participação no ano de 2009 com participação de 1,9%, queda esta recuperada no ano de 2011 quanto os ganhos foram de R\$ 173,2 milhões, equivalentes a 3,1% do Fundeb no exercício e de R\$ 248,5 milhões no ano de 2014, equivalentes a 3,4% dos recursos do fundo.

Os ganhos nesta faixa de população equivalem a 172,1% a arrecadação com receitas tributárias TRI 1, 13,5% do arrecadado com transferências TRANSF 1 e 16,7% com TRANSF 2. Os ganhos no período para o conjunto de municípios totalizam R\$ 1,5 bilhão.

Nos municípios com população na faixa de 44.149 a 156.216 habitantes (são 31 municípios, equivalendo a 6,2% do total dos municípios do estado) os ganhos com Fundef no ano de 2005 foram de R\$ 120,4 milhões, equivalentes a 5,4% do total dos recursos do fundo no exercício, em 2009 a participação tem pequena queda para 4,8%, já com o Fundeb em sua plenitude, em 2011 o ganho com o Fundeb é de R\$ 334,6 milhões, com aumento na participação para 6,0%, e, em 2014 o ganho é de R\$ 423,2 milhões, com uma participação de 5,9%. O ganho com o Fundeb no ano de 2014 para os municípios desta faixa populacional equivale a 55,8% da receita arrecadada com tributos TRI 1, 25,5% das transferências TRANSF 1 e 44,1% das transferências TRANSF 2. Os ganhos computados no período deste estudo, para o conjunto dos municípios totalizou R\$ 3,1 bilhão.

Para os municípios com população superior a 156.216 habitantes (são 11 municípios, equivalendo a 2,4% do total), os ganhos com o Fundef em 2005 totalizavam R\$ 179,8 milhões, o que equivale a 8,1% do total de recursos do fundo, foi de R\$ 210,9 milhões no ano de 2009, equivalentes a 4,9% dos recursos do fundo, de R\$ 343,9 milhões, em 2011, equivalentes a 6,2% dos recursos do fundo, e de R\$ 479,8 milhões no exercício de 2014, equivalentes a 6,7% dos recursos do fundo. Os ganhos com o Fundeb no exercício 2014 equivalem a 23,5% das receitas tributárias arrecadadas com TRI 1, 17,2% com transferências recebidas TRANSF 1, e, 57,8% com receitas de transferência TRANSF 2, nos 10 anos da série analisada representam, em valores de 2014, R\$ 3,6 bilhão.

Os valores das perdas e ganhos com o Fundef e Fundeb afetam a análise do cumprimento pelos municípios ao artigo 212 da CF/1988, o qual estabelece a obrigatoriedade de aplicação do mínimo de 25% das receitas com impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE. O impacto ocorre uma vez que as perdas com o fundo, mesmo não tendo sido aplicadas efetivamente na educação, são computadas contabilmente como valores aplicados na MDE, já os ganhos ocorridos com o fundo, mesmo sendo recursos financeiros recebidos e aplicados na MDE, não são considerados no cômputo do percentual. Assim, as análises dos valores aplicados com educação que não considerarem estas especificidades terão seus resultados prejudicados.

A tabela 33 mostra, quanto para cada R\$ 1,00 considerado contabilmente como gasto na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, foi efetivamente aplicado em educação pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul, nas diferentes faixas populacionais.

Tabela 33: perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb e impacto na aplicação dos recursos na MDE - período de 2005 - 2014

Municípios por faixa de população	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
até 3.000	0,68	0,68	0,64	0,63	0,59	0,60	0,59	0,59	0,60	0,61
de 3.001 a 5.000	0,83	0,85	0,80	0,78	0,79	0,82	0,79	0,77	0,80	0,80
de 5.001 a 10.188	0,99	0,93	0,86	0,94	0,96	1,00	0,95	0,94	0,96	0,96
de 10.189 a 44.148	1,17	1,09	1,08	1,15	1,17	1,25	1,23	1,21	1,24	1,23
de 44.149 a 156.216	1,38	1,34	1,33	1,40	1,41	1,50	1,53	1,44	1,49	1,48
acima de 156.216	1,54	1,50	1,50	1,58	1,54	1,61	1,62	1,55	1,59	1,58

Fonte: elaborada pelo autor

No exercício de 2006, último ano da vigência do Fundef, nos municípios com população até 3 mil habitantes para cada R\$ 1,00 contabilizado como gasto em educação o valor efetivamente aplicado era de R\$ 0,68, ou seja, uma perda de 32% ocasionada pelo Fundo de financiamento. Já, nos municípios com população acima de 156 mil habitantes para cada R\$ 1,00 contabilizado, foram aplicados R\$ 1,50, um ganho de 50% gerado pelo Fundo. Os valores efetivamente aplicados em educação mostram a grande disparidade de recursos disponíveis para aplicação na MDE quando comparados os municípios com menor e maior população, no ano esta representou 121%, ou seja, enquanto os municípios com população inferior a 3 mil habitantes dispunham de R\$ 0,68 os municípios com população superior a 156 mil habitantes dispunham de R\$ 1,50 para aplicação na MDE.

A entrada em vigor do Fundeb acentuou estas diferenças, mantidas em todos os períodos da série analisada. No exercício 2014, nos municípios com população inferior a 3 mil habitantes para R\$ 1,00 contabilizado como receita em MDE foram aplicados R\$ 0,61, ou seja, uma perda de 39% gerada pelo Fundo, uma redução de 10% nas receitas disponíveis para financiamento da educação básica quando comparado ao exercício 2006. Em caminho contrário os municípios com população superior a 156 mil habitantes apresentaram ganhos com o novo Fundo de financiamento. Para cada R\$ 1,00 contabilizado como receita em MDE efetivamente foram aportados R\$ 1,58 em receitas na MDE, um ganho de 58% ocasionado pelo Fundeb, e um crescimento no valor disponível de 5,3% quando comparado ao exercício 2006.

Cabe destaque para os ganhos gerados pelo Fundeb para os municípios na faixa de população de 10 mil a 44 mil habitantes, o mesmo representou 23% no ano de 2014, o que representa um ganho de 12,8% quando comparado ao Fundef. Nos municípios com população entre 44 mil e 156 mil os ganhos foram ainda maiores, representando 48% dos recursos

disponíveis para aplicação na MDE, um crescimento 10,5% quando comparado ao Fundef. Nos municípios que apresentaram perdas, além das com população inferior a 3 mil habitantes já destacados, os com população entre 3 mil e 5 mil habitantes tiveram uma perda de 20% nos recursos disponíveis para MDE, o que representa um crescimento de 6% quando comparado ao Fundef.

A redução dos valores disponíveis para aplicação na MDE determinada pelo Fundef e, posteriormente pelo Fundeb, nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, ocasionou ajustes financeiros necessários à manutenção dos serviços públicos em educação. O primeiro foi o direcionamento de recursos não vinculados (de outras áreas) para fazer frente aos gastos, o que tem elevado o percentual aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como mostra a tabela 34.

Tabela 34: Percentuais aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino pelos municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período 2005 - 2014

Municípios por faixa de população	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
até 3.000	26,9	27,7	28,0	28,2	29,7	28,3	28,0	28,9	28,7	29,3
de 3.001 a 5.000	27,3	28,4	28,4	28,3	29,6	28,0	27,9	29,3	28,9	29,3
de 5.001 a 10.188	27,1	28,3	28,2	27,6	28,6	27,3	27,5	29,0	28,3	28,9
de 10.189 a 44.148	27,8	29,7	29,2	27,3	28,2	27,1	27,1	29,5	28,2	28,6
de 44.149 a 156.216	27,8	29,7	29,2	27,3	28,2	27,1	27,1	29,5	28,2	28,6
acima de 156.216	27,4	28,5	28,3	25,9	27,7	26,4	26,8	27,7	27,1	27,1

Fonte: elaboração própria

Nos municípios com população de até 3 mil habitantes o percentual médio de receitas de impostos e transferências aplicados na MDE era de 27,7% ano de 2006, o menor percentual entre os municípios. Este percentual elevou-se, já no primeiro ano do Fundeb, em 2007, para 28,0%, atingindo seu ápice em 2009, quando o Fundeb atinge sua plenitude, com 29,7%, mantendo-se próximo a este patamar nos demais anos da série. No ano de 2014, último ano da série, o percentual aplicado é de 29,3%, percentual 5,8% superior ao de 2006.

O mesmo fenômeno é verificado nos municípios de faixa de população entre 3 a 5 mil habitantes, que apresentavam um percentual médio aplicado em MDE de 27,3% no ano de 2005, apresentando um crescimento de 7,3% no período, encerrando o ano de 2014 com um percentual de 29,3% aplicados na MDE, e, nos municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes, que apresentavam um percentual em MDE de 27,1% no ano de 2005 e de 28,9% no ano de 2014, um aumento de 6,6%.

Nos municípios das faixas de população entre 10 mil a 44 mil e 44 mil a 156 mil, que obtiveram ganho de recursos com os Fundos, o percentual aplicado na MDE no ano de 2005 era de 27,8%, apresentando leve crescimento nos valores aplicados (de 2,8%), encerrando a série de análise no ano de 2014 com percentual de 28,6%, este agora inferior ao dos municípios com população a 10 mil habitantes.

Já os municípios com população acima de 156 mil habitantes que apresentavam um dos maiores percentuais de recursos aplicados na MDE no ano de 2006, equivalente a 28,5% das receitas, apresentam redução de 1,4 pontos no percentual no valor aplicado em MDE, encerrando 2014 com 27,1%. O mesmo ocorreu nos municípios das faixas de população entre 10 mil e 44 mil habitantes, e 44 mil a 156 mil habitantes, que apresentavam percentual aplicado em MDE de 29,7 % em 2006, reduzindo este percentual para 28,6% em 2014.

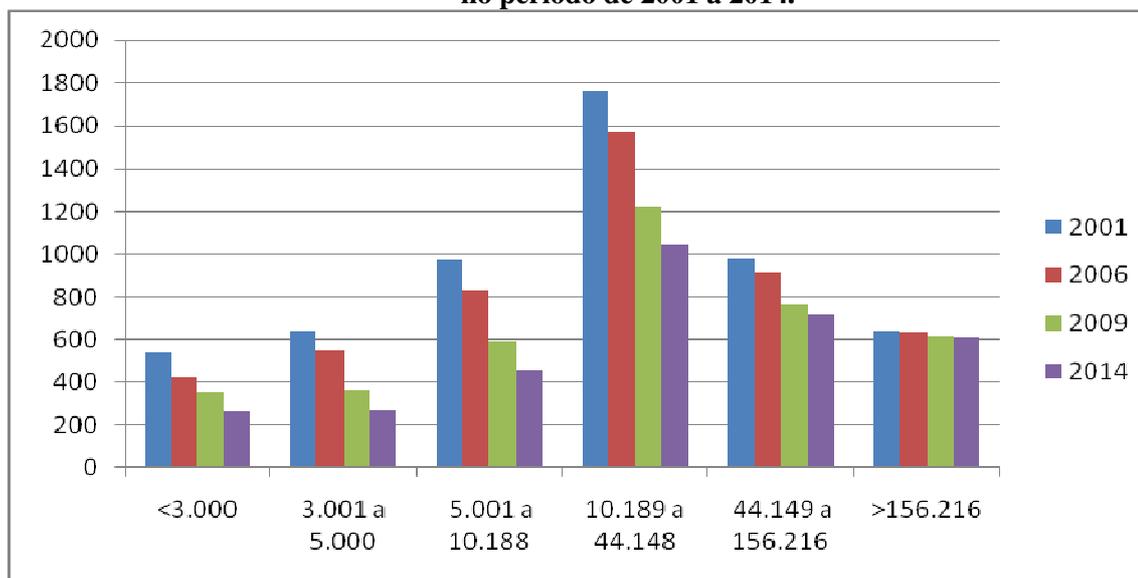
Esses resultados apontam que os municípios que apresentaram perdas com o Fundef, e principalmente com o Fundeb, tiveram que ampliar os recursos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, transferindo recursos próprios para cobrir parte das perdas geradas pelos Fundos. Já os municípios que apresentaram ganhos com o Fundeb reduziram os percentuais aplicados na MDE, o que resulta em maior volume de recursos livres disponíveis para aplicação em outras áreas.

Outro problema que a política de fundos trouxe à luz se refere às dimensões das redes de ensinos, sejam em escala regional, municipal ou até mesmo intermunicipal (por escolas). Como o sistema de financiamento é estruturado tendo por base um valor disponível por aluno, uma questão crucial refere-se às economias de escala. Assim, quanto mais alunos possuem as escolas (e as turmas) mais se faz com o mesmo recurso. Dessa forma, de um lado há a tendência em aumentar o número de alunos por turma e, de outro, há o risco de se subfinanciar as escolas de pequeno porte. O problema surge em especial nas escolas rurais, mas não só nelas.

Uma das ações que os municípios têm recorrido, principalmente nos que apresentaram perdas de recursos com os Fundos, para suportar os impactos dos fundos em suas finanças é o da desativação de escolas³⁴ e concentração de alunos. Segundo o censo escolar do INEP as redes municipais de ensino do estado do Rio Grande do Sul possuíam no ano de 2001, 5.537 escolas de ensino fundamental, em 2014 este número é reduzido para 3.361 escolas, ou seja, foram fechadas 2.176 escolas, uma redução de 40%, como mostra o gráfico 12.

³⁴ Fatores financeiros não são os únicos que explicam a desativação das escolas, outros como: demografia, políticas pedagógicas, etc., também podem influenciar.

Gráfico 12: Número de escolas do ensino fundamental na rede municipal de ensino no período de 2001 a 2014.



Fonte: Elaborado pelo autor com base no INEP/MEC

Podemos constatar o processo de fechamento de escolas em todas as faixas populacionais, mas esse processo ocorre de forma incisiva nos municípios com menor população. Nos municípios de até 3 mil habitantes o número de escolas reduz de 538 em 2001 para 261 em 2014, uma queda de 51%; nos municípios na faixa de 3 mil a 5 mil habitantes a redução foi ainda maior, de 640 escolas existentes em 2001 restaram 270 em 2014, uma redução de 58%, a maior entre os municípios; entre os municípios de 5 mil e 10 mil habitantes a redução foi 54%, passando de 977 escolas em 2001 para 454 em 2014. Nos municípios entre 10 mil e 44 mil habitantes a redução do número de escolas foi de 41%; entre os municípios na faixa de 44 mil e 156 mil percebe-se uma menor redução, com queda de 27%; já nos municípios com população acima de 156 mil habitantes o número de escolas manteve-se estável, com leve redução no período de 4%.

O fechamento do número de escolas é tão acentuado que em 78 municípios do estado, todos com menos de 5.000 habitantes, no ano de 2014 existe apenas 1 escola de ensino fundamental. Os mesmos municípios possuíam no ano de 2001, 291 escolas de ensino fundamental, ou seja, foram fechadas 213 escolas num curto período de tempo.

A análise dos dados dos Indicadores Demográficos e Educacionais nos faz constatar que mais de 70% das escolas rurais de EF da rede municipal de ensino do Estado do Rio Grande do Sul foram desativadas. O que nos faz concluir, preliminarmente e, que os municípios vêm passando por uma reorganização espacial de sua rede escolar, marcada

principalmente pelo fechamento de escolas rurais e concentração de alunos, o que acarreta um processo de nucleação escolar caracterizado por uma concentração da rede escolar pública em áreas urbanas.

Os resultados expostos mostraram que como grande parte do sistema educacional é financiado por meio de transferências dos Fundos contábeis de financiamento, o custeio dessa área fica sujeito ao comportamento das mesmas, o que afeta diretamente a qualidade dos serviços, caso ocorra alteração nos seus mecanismos ou uma desaceleração do volume de recursos tributários que servem de base de cálculo para a educação.

Isso reflete provisões de bens e serviços públicos em menor quantidade e, certamente, qualidade em locais em que a ação pública deveria ser maior, dada a restrição de mercados privados menos desenvolvidos, bem como necessidades sociais e econômicas maiores.

A debilidade fiscal, de acordo com Arretche (2005), rompe com a possibilidade de autonomia para a execução de políticas e com a soberania frente ao poder central, uma vez que tal debilidade resultaria em maior dependência e, conseqüentemente, fragilidade de posicionamento diante do governo federal. A disponibilidade de recursos é essencial para que os governos locais possam limitar as influências do governo central em suas ações.

O estabelecimento de uma receita *per capita* aluno para todos os municípios, financiada pelos próprios municípios é o que vem comprometendo o recurso destinado ao financiamento da educação. Como explicam Arelaro e Gil (2005), a primeira proposta em se estabelecer o valor de um custo/unidade de atendimento ou custo/cidadão atendido foi por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) – que a partir de algumas experiências pioneiras de gestão descentralizada estabelecia o atendimento universalizado da população e, em consequência, um custo unitário por exame/consulta realizado no Brasil. O resultado, apontam os autores, além dos elogios do Banco Mundial, foi uma escandalosa privatização do atendimento em saúde no Brasil.

Para os autores, a partir dessa vinculação legal, o Governo Federal não conseguiu “empurrar” às outras esferas públicas a sua co-responsabilidade na implementação desse direito social. Ou seja, a vinculação dos 25%, já não mais se constituiria em estratégia para que cada município e governo estadual, a partir de esforço real e necessário, que traduzisse a concepção de “colaboração entre as esferas”, considerada e respeitada a história, a cultura, as condições financeiras e as especificidades locais e regionais, construíssem um plano comum e solidário de atuação. (ARELARO e GIL, 2005).

Outro aspecto a ser considerado é que o efeito realocativo do Fundef e do Fundeb só vai aparecer quando compararmos, dentro de cada estado, a apropriação de receita de

municípios entre si e contra o governo estadual. E, qualquer mudança no perfil da capacidade de rendas dos mesmos deve decorrer de mudanças nas transferências federais ou estaduais diretas; não das multigovernamentais, o que vai de encontro à literatura internacional.

De acordo com Rezende (2010), os sistemas de equalização são compostos por transferências livres, ou não condicionados, o que não ocorre com o Fundeb, e têm a aplicação dos recursos definida pelo orçamento local. Nesse aspecto, fica mantida a autonomia dos governos subnacionais. A principal característica desses sistemas é a utilização de uma referência nacional (um padrão, um *standard*) de capacidade fiscal que considera a totalidade das receitas, refletindo as condições econômicas e as bases tributárias de todas as regiões. O custo médio nacional de prestação dos serviços públicos, em alguns casos, compõe a base das transferências equalizadoras.

Uma primeira referência internacional obrigatória nessa questão é a Federação Alemã, cujo sistema de partilhas é submetido à diretriz constitucional básica que exige igualdade nos serviços básicos, qualquer que seja a receita própria de cada jurisdição. Tal princípio é tão sólido que tem resistido, inclusive, às elevadas tensões derivadas da unificação, que ampliou dramaticamente os diferenciais de capacidade econômica entre jurisdições. No sistema alemão o critério técnico fundamental é a equalização da receita disponível *per capita* entre jurisdições³⁵.

Uma alternativa mais sofisticada e complexa é um sistema de equalização não pela capacidade de gasto – em que cada jurisdição recebe o mesmo montante per capita –, mas com base nas necessidades fiscais específicas, um modelo que busca um grau maior de justiça distributiva.³⁶ Dadas as evidentes limitações de todas as ordens que se colocam para os países mais atrasados, seria sem sentido pensar em um sistema dessa ordem, cuja implementação existe de forma plena apenas na Austrália. Ainda que o grau elevado de disparidades vigentes nesses países indique ser esse o sistema mais justo, é mais realista tomarmos como referência o sistema mais simples, o alemão, que se orienta para equalizar a capacidade de gasto *per capita*.

Para Prado (2010), no caso brasileiro, não é exagero afirmar que a estrutura fiscal federativa do país não dispõe de qualquer dispositivo efetivo de equalização horizontal da capacidade de gasto. Tanto no âmbito estadual como principalmente no municipal, as

³⁵ Adicionalmente, o sistema garante receita adicional a certas jurisdições para atender encargos peculiares, assim como para alguns “Estados-cidade” que têm níveis de encargos mais elevados.

³⁶ Para uma discussão mais ampla desses temas, veja-se Shah (1994) e Prado (2003).

dotações finais de recursos *per capita* apresentam uma elevada disparidade, incompatível com os mais básicos requisitos de equidade e eficiência.

Em resumo, os Sistemas de Partilha adotados na federação brasileira, são formados por inúmeros fluxos de transferências, que têm características técnicas bastante distintas. Em sua maior parte, são fluxos verticais de cima para baixo, sendo raros os casos em que há fluxos significativos de baixo para cima. Em alguns pouquíssimos casos, existem fluxos de transferências horizontais.

Apenas uma parcela desses dispositivos tem a função explícita de operar equalização horizontal, chamada genérica, ou seja, que afete de forma redistributiva horizontal a capacidade orçamentária dos governos fornecendo recursos livres cuja aplicação seja decidida pela sociedade local/regional, dispositivo central no Sistema de Partilha alemão. A maior parte deles envolve uma de duas coisas: *sharing* vertical de receitas arrecadadas em um mesmo espaço econômico, ou então financiamento para gastos setoriais específicos, os quais embora tenham função equalizadora, o fazem de forma restrita.

6 CONCLUSÃO

Esta tese buscou acrescentar ao construto teórico-metodológico uma abordagem que associasse o efeito distributivo (transferência intergovernamental) promovido pelos Fundos contábeis de financiamento da educação e o impacto nas finanças dos municípios gaúchos. Nesse desiderato a pesquisa teve como objetivo geral analisar se os fundos contábeis, conforme se estruturam no FUNDEF e no FUNDEB, diante da complexidade da estrutura federativa brasileira, tem se constituído em alternativa adequada para o financiamento da educação.

Nesse sentido, utilizou-se a teoria do federalismo para compreender os arranjos federativos das políticas sociais brasileiras referentes à educação fundamental e básica. O marco teórico do federalismo fiscal permitiu a discussão sobre a identificação na estrutura fiscal, o desenho do sistema de transferências intergovernamentais e a problemática do federalismo territorial, esta última associando as ações estatais no território que é heterogêneo nos diversos aspectos, como econômico, social e cultural. A busca de um referencial teórico para a análise que se pretendia revelou que as teorias hegemônicas do setor caracterizam-se por forte caráter normativo, que não corresponde ou explicita as experiências concretas do federalismo observadas no mundo “real”, ou seja, as teorias dominantes “*mainstream*” não conseguem compreender a complexidade do fenômeno federativo em todas as suas dimensões.

O estudo das principais características da política de fundos (FUNDEF/FUNDEB), a partir de um resgate histórico do financiamento da educação no Brasil, permitiu entender as razões da concretização dessa política após o processo de reforma do Estado durante a década de 1990, pautada na lógica da racionalidade financeira e no embate histórico do país para ampliação dos gastos públicos.

No Brasil, a partir da década de 1980, o papel dos fundos públicos tem sido de financiar a acumulação do capital. Sua existência é funcional ao capitalismo contemporâneo, no qual os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais seus recursos, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociadas no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentado dos rendimentos rentistas.

Neste cenário, o financiamento da educação básica no Brasil passou por mudanças significativas a partir de meados da década de 1990 com a aprovação do Fundef no ano de 1996, pela EC nº 14, que vigorou até o ano de 2006, quando a EC nº 53/2006 aprovou a criação do Fundeb, que embora não tenham significado aporte de novos recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, relativamente àqueles já estabelecidos pela CF/1988, principalmente pelo descumprimento por parte da União de sua contribuição para o financiamento definidas pela legislação, a definição de novos mecanismos de distribuição dos recursos já existentes vai instituir, legalmente e de fato, um novo padrão de gestão da educação básica. O resultado deste mecanismo de distribuição é de ganho de recursos para alguns entes subnacionais e perda de recursos para outros.

Ao dimensionar o grau de desigualdade na distribuição das rendas, com dados da receita disponível de 2004 a 2014, foi verificado que o desempenho da receita (variável dependente) dos municípios e regiões dos Coredes RS, é determinado pelas variáveis população e PIB (variáveis independente), promovendo uma concentração de renda nos municípios e regiões com maior população e PIB, ampliando as desigualdades regionais no estado do Rio Grande do Sul.

A mais nítida desigualdade é observada na distribuição da arrecadação da receita tributária própria, em que apenas os 12 municípios com população superior a 156 mil habitantes respondem por 59,1% da arrecadação. Quando agrupados os municípios por regiões dos Coredes RS, a distribuição da receita TRII mostra, de forma contundente, a existência de uma forte desigualdade regional, em que apenas três, das 28 regiões do estado, concentram aproximadamente 50% da arrecadação total, fato que reforça a importância das transferências distributivas para reduzir o hiato fiscal.

As transferências distributivas, que tem no FPM seu principal componente, são a principal fonte de receita da maioria dos municípios gaúchos, principalmente nos de menor população, a mesma têm reduzido sua participação na receita disponível, que era de 17,1% no ano de 2004 para 16,4% em 2014. Essa redução ocorreu por dois fatores: o primeiro é que os seus repasses são influenciados diretamente pelo desempenho da arrecadação federal, que em 2013 e 2014, pela conjuntura econômica, esteve abaixo da expansão passou em períodos anteriores, como nos anos de 2004 a 2008, período recente de maior crescimento econômico no país. O segundo fator está atrelado ao crescimento das transferências seletivas, entre as quais se classificam as receitas do FUNDEF e do FUNDEB, que aumentaram sua participação de 17,0% em 2004 para 22,3% no ano de 2014.

Esses Fundos, ao alterar o mecanismo de financiamento da educação, alteraram a estrutura do sistema tributário, o que para muitos autores gerou uma minirreforma tributária, na qual 20% do produto das receitas oriundas das transferências distributivas são destinados para formação do fundo, sendo que a distribuição dos recursos se dá com a adoção de um novo mecanismo, o do valor *per capita* aluno, favorecendo os municípios com maior população, sendo também os que concentram a maior arrecadação tributária (receitas próprias e transferências devolutivas).

Uma análise vertical mostrou que o governo Estadual perdeu recursos com os Fundos contábeis em favor dos municípios no estado do Rio Grande do Sul. Porém esta perda, com o tempo, tem seu efeito minimizado pela redução na participação do estado no número de matrículas no ensino fundamental e pela quase desativação de sua rede de educação infantil, que possui custos mais elevados. Pela nova metodologia do Fundeb que abrangeu o ensino médio, no qual o estado concentra a quase totalidade dos alunos no estado do Rio Grande do Sul e da adoção pelo Fundo do critério do valor do custo-aluno-ano, que estabelece fatores de ponderação maiores para o ensino médio que para os outros segmentos da educação básica, reduziu o percentual redistribuído intrarredes. Neste aspecto, o Fundeb foi desfavorável para os municípios, que antes recebiam recursos estaduais para manutenção do ensino fundamental e que passaram a repartir recursos com o financiamento do ensino médio.

No aspecto horizontal, a análise mostrou que o valor redistribuído pelo FUNDEF e posteriormente com o FUNDEB, do estado em favor dos municípios, não significa que todos os municípios tenham ganho recursos com os Fundos. Em 2014, dos 497 municípios do estado 299 apresentaram perda de recursos com o Fundo e 198 obtiveram ganho, ou seja, aproximadamente 1/3 dos municípios do estado concentram os ganhos de recursos do Fundo oriundos das perdas do estado e das perdas dos demais municípios.

As perdas são registradas principalmente nos municípios com população inferior a 10 mil habitantes, que por possuírem reduzido número de matrículas, com tendência de maior redução ocasionada por fatores demográficos, passam a enfrentar problemas de escala na prestação de serviço. Estes municípios também apresentam bases tributárias reduzidas, o que vem exigindo ampliação dos percentuais investidos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sendo que a média de investimento na MDE que era de 26,9% no ano de 2005, para os municípios com população inferior a 3 mil habitantes, elevou-se para 29,3% no ano de 2014. Em caminho contrário os municípios que apresentam ganho de recursos, como os com população superior a 156 mil habitantes, o percentual do orçamento investido em educação vem reduzindo, o percentual que era de 27,4% em 2005, reduziu para 27,1% em 2014.

Quando analisada a perda e ganho de recursos com o Fundeb por regiões dos Coredes RS, em 10 regiões o conjunto de municípios apresentou ganho de recursos e em 18 regiões apresentaram perda de recursos. Esses resultados mostram que o Fundeb, para o estado do Rio Grande do Sul, possui poder concentrador de receitas, sendo que três regiões (Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra) concentram 48,8% dos recursos distribuídos pelo Fundeb no ano de 2014, o que implica numa perda de foco de longo prazo na redução das desigualdades regionais, bem como na correção de externalidades positivas geradas nos gastos com educação.

O resultado dos municípios e regiões que apresentaram ganhos e perdas com os Fundos contábeis nos permitiu formular algumas conclusões. A primeira, é que a literatura não converge quanto aos benefícios dos Fundos contábeis. Autores como Vazquez (2011); Fernandes, Gremaud e Ulyssea (2004) destacam a importância desses fundos de financiamento da educação como mecanismo redistributivo e de equidade (no âmbito de cada estado). Porém uma segunda corrente entende que os Fundos têm limitadas contribuições (Melchior, 1997) ou minimizam seus efeitos (Carvalho, 2012; Pinto, 2007; Castro, 2011 e Oliveira, 2001), principalmente pela não complementação da União como determina a legislação federal. Uma terceira corrente defendida por Bremacker (2011); Melchior (1997) e Pinto (2007) entende que a mudança desencadeada pelo Fundef e posteriormente pelo Fundeb, no padrão de divisão de responsabilidades entre estado e municípios, contudo pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino.

Os resultados empíricos vão ao encontro do que defendem a segunda e terceira corrente. Anteriormente o FUNDEF, como o FUNDEB, em vigência, não trouxeram acréscimo de recursos para o financiamento da educação no estado do Rio Grande do Sul, o mecanismo limitou-se a promover uma distribuição de recursos intraestadual.

A segunda, diz respeito ao grau de liberdade do gestor local para decidir acerca da alocação dos recursos nas atividades que realmente são relevantes para o desempenho da educação local. Tais normas, impostas de cima para baixo, institucionalizam vinculações específicas para aplicação dos recursos que não priorizam a questão territorial da abrangência de uma política pública nacional, na qual a dimensão horizontal do processo não é contemplada, com o olhar voltado para dentro do território, identificando e fomentando as reais potencialidades do mesmo.

O regramento do FUNDEF E do FUNDEB limita o grau de liberdade do gestor local para decidir acerca da alocação dos recursos nas atividades que realmente são relevantes para

o desempenho da educação local, impondo a necessidade de aplicação (transferências condicionadas) para os recursos, cujos resultados apontados pela literatura (Nazareth, 2007), ao confrontar mensuração da eficiência com educação com o nível de transferências condicionadas definidas para a educação fundamental, apresenta uma relação negativa quanto à eficiência dos gastos.

Mesmo para os municípios que apresentam ganho de recursos, os mesmos não têm resultado na melhoria da qualidade em educação. Como mostrou o estudo de Gattiboni (2013), os investimentos públicos obrigatórios no Ensino Fundamental nos municípios do estado do Rio Grande do Sul não são determinantes na nota do Ideb. Conclui a autora que muito mais importante que os recursos aplicados, é saber se os municípios estão desenhando um processo emancipatório de suas políticas públicas que devem ser projetadas e executadas para garantir o acesso com qualidade.

Outro aspecto a ser considerado, que tem impacto nas finanças dos municípios, é o do comportamento das principais receitas que compõem o Fundo. As principais fontes de financiamento do Fundeb são as advindas de parte dos recursos Estaduais e Municipais do ICMS, IR e IPI (FPE e FPM), cuja arrecadação tem oscilado, ora apresentando acréscimo (2005 a 2009), em alguns momentos estagnação (2009 a 2012) e em outros redução na arrecadação (2013 a 2014). Ocorre que, com as determinações de vinculações e imposições de aplicações mínimas destes recursos (por exemplo, não menos de 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados à remuneração do magistério; 95% dos recursos do Fundo devem ser aplicados no exercício contábil), essa rigidez das normas exige que em períodos de crescimento das receitas os municípios elevem as despesas, porém em períodos de queda da arrecadação o mesmo não ocorre com as despesas (inelasticidade da despesa), gerando um déficit de recursos que é sentido principalmente nos pequenos municípios que possuem bases tributárias próprias frágeis.

Esta pesquisa inovou em relação às demais por ter abordado os impactos distributivos do Fundef e do Fundeb em uma escala estadual (estado do Rio Grande do Sul), analisando seus impactos intraestado. Esses resultados apresentam uma série de implicações sobre a política de financiamento da educação. As evidências empíricas aqui encontradas sugerem que a estrutura de financiamento da educação por meio dos Fundos contábeis apresenta alguns problemas, que devem ser contemplados no debate sobre o novo modelo de financiamento da educação básica, uma vez que o Fundeb encerra sua vigência no ano de 2020.

A tese que não se verifica no Rio Grande do Sul é a de que as transferências das receitas dos Fundos contábeis de financiamento da educação para os municípios têm

contribuído para redução das disparidades. A receita do Fundo guarda relação direta com o tamanho do município e o seu produto interno bruto, sendo que os municípios e, conseqüentemente, regiões, que ganham recursos são os mais populosos e de melhores indicadores econômicos, contribuindo para uma relação circular (ciclo vicioso) na ação pública, na qual o Estado está mais presente em poucos centros urbanos ou mesmo em algumas regiões, a ação estatal apenas reforça e reitera esta estrutura de desigualdade histórica. Os resultados corroboram a literatura que vem indicando que o Estado favorece e contribui para a continuidade das desigualdades regionais ou territoriais (sociais, econômicas, etc.), por meio da distribuição do gasto público (receita) e dos investimentos no país.

Em suma, recomenda-se que o novo projeto de Lei de financiamento da educação básica, uma vez que o FUNDEB têm vigência até o ano de 2020, contemple critérios de distribuição que valorizem o território, ou seja, a heterogeneidade dos municípios e regiões. Uma prática que vem se generalizando, adotada pelo FNDE, e pode servir de alternativa para a metodologia dos Fundos contábeis, é a adoção de diferenciadores que estabelecem montantes *per capita* mais elevados, de acordo com características específicas dos municípios (localização, nível de desenvolvimento e de pobreza, área rural, etc.) ou em segmentos sociais atendidos (quilombolas, indígenas, níveis de escolaridade e vulnerabilidade da população etc.). Também devem ser reavaliados os fatores de ponderação utilizados pelos Fundos contábeis, é incoerente que o ensino médio tenha um fator de ponderação superior ao de creches e pré-escola que apresentam um custo superior.

Ao longo deste estudo, foram feitos alguns recortes para torna-lo exequível, entende-se porém, que pesquisas futuras poderão abordar especificamente alguns desses aspectos. O primeiro deles seria avaliar o aspecto distributivo intraestadual do Fundeb em outros estados brasileiros que apresentam características distintas do Estado do Rio Grande do Sul, como menor número de municípios, potencial de arrecadação própria dos municípios e distribuição demográfica. É possível expandir os resultados desta pesquisa para outras receitas de transferências intergovernamentais que utilizam como critério distributivo o valor *per capita*, nestas inserem-se às transferências do Sistema Único de Saúde – SUS.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. *Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula*. *Revista Sociologia e Política*, vol. 24, PP. 41-67, jun, 2005.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M.V. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, L.F.; PACHECO, R.S (Org). *Burocracia e Política no Brasil Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Despesas federais com transferências intergovernamentais: uma revisão de conceitos, estatísticas e diagnósticos*. Relatório Interno, IPEA/INPES, n. 12. Brasília, 1989.

AFONSO, J. R. *O processo de descentralização na América Latina: uma interpretação pragmática*. Working Paper. Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2006.

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. *Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais 2000 e 2007*. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília (DF).

ALVES, Thiago. *Desenvolvimento de um modelo de previsão de custos para planejamento dos sistemas públicos de educação básica em condições de qualidade: uma aplicação a municípios de Goiás*. Tese (Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. *Município, Federação e Educação: História das instituições e das idéias políticas no Brasil*. 2005. 333 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ARELARO, L.; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: *Fundeb- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: Avanços na universalização da educação básica*. (Org). LIMA, J.R.; VITAL, D. Brasília: INEP, 2006.

ARRETCHE, Marta. *Relações federativas nas políticas sociais*. Campinas, v. 23, n. 80, Set 2002. p- 25-48. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/revista>. Acessado em: 09 jan. 2004.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ATIQUE, Andraci Lucas Veltroni. *Federação e competência para legislar: estudo de um caso*. Bauru: EDITE, 2006.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. *A educação como política pública*. 3. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BALTHAZAR, Ezequiel Antonio Ribeiro. Fundos Constitucionais como Instrumento de Redução das Desigualdades Regionais na Federação. In: CONTI, José Maurício (Org.). *Federalismo Fiscal*. Barueri: Malone, 2004.

BANDEIRA, P. S. A economia da região Sul. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luis. (Orgs.). *Federalismo no Brasil. Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Unesp. 1998.

BERNART, Maria de Lourdes. Desenvolvimento e Educação no Brasil: recomendações da CEPAL e de organismos internacionais. In: ETGES, V. E.; AREND, S. C. (Org.) *CEPAL: leituras sobre o desenvolvimento latino-americano*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2012.

BRANDÃO, Carlos. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. Introdução. In: _____. *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Legislação, Brasília: DF, dez. 1996.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências*. Legislação, Brasília: DF, dez. 1996.

_____. Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004*. Legislação, Brasília: DF, jun. 2007.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. A Política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. In: GOUVEIA, A.B; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília : Ipea, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002

BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG, D. R.; ALLEBRANDT, S. L. Coredes: estruturação, articulações intra e inter-regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. In: DALLABRIDA, V. R. (Org.). *Governança territorial e desenvolvimento : descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 311-338.

CAMPOLINA, Clélio. *Federação e Guerra Fiscal*. In: MENDES, G. F.; CAMPOS, C. C. (Org.). FGV Projetos, 2011.

CAMPOLINA, C.L.; CROCCO, M.A. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma Breve Reflexão . In: _____ (Org.). *Economia regional e urbana*. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. *Financiamento da educação: Do FUNDEF ao FUNDEB - Repercussões da Política de Fundos na Valorização Docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASSANUS, J. A. *Escola e Desigualdade*. Brasília: INEP /PLANO, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação pública no Brasil: Evolução dos gastos. In: In: GOUVEIA, A.B; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília : Ipea, 2011.

CASTRO, A. B.; TORRES, J. C. B. *Desequilíbrios regionais: crescimento regional no Rio Grande do Sul: tendências e desafios*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 1998. 79 p. (Projeto RS-2010.)

CONTI, José Maurício. *Federalismo Fiscal e Fundos de Participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

_____. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: CONTI, J.M.; SCAFF, F. J. BRAGA, C.E.F. *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. (Org.). Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

COSTA, Alcides Jorge. História da tributação no Brasil: da República à Constituição de 1988. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de Santi (Coord.). *Curso de direito tributário e finanças públicas*. São Paulo: Saraiva, 2008.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. *Relações intergovernamentais e desigualdades educacional no ensino fundamental: o caso do Fundef em Minas Gerais*. Fundação João Pinheiro. Texto para discussão n° 23, 2005.

COSTA, Leonardo da Silva Guimarães Martins da. *Fundos Federais – Um Diagnóstico*. Secretaria do Tesouro Nacional, texto para discussão n° 007/2012.

COSTA, Vera Lúcia Cabral. *Gestão educacional e descentralização: novos padrões*. São Paulo: Cortez: Fundap, 1997.

COUTO, Maria. *A Descentralização da gestão da educação e a municipalização do ensino, como temas de estudos recentemente produzidos no Brasil*. GT: Estado e Política Educacional / n.05. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT05-2059-Int.pdf>. Acessado em: 04 de junho de 2012.

CRUZ, F. da. et al. *Comentários à lei nº 4320*. São Paulo: Atlas, 1999.

CRUZ, Rosana Evangelista Da. *Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – O FNDE em destaque*. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

_____. Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate. In: GOUVEIA, A.B; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília : Ipea, 2011.

DANCEY, Cristine P. *Estatística sem matemática para psicologia*. Tradução de Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DINIZ, Josedilton Alves. *Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros*. Tese (Departamento de Contabilidade e de Atuária da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DRAIBE, Sônia. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, Vera Lucia Cabral (org.). *Descentralização da Educação: Novas Formas de Coordenação e Financiamento*. São Paulo: Fundap, 1999.

ETGES, Virgínia Elisabeta. A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, O.; SILVEIRA, R. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2001.

ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. *RBDR*, Blumenau, v.1, n.1, p. 85 - 94, abril. 2013.

FERNANDES, Reynaldo; GREMAUD, Amaury Patrick, ULYSSEA, Gabriel. O impacto do Fundef na alocação de recursos para a educação básica. *Revista Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)*, v. 36, nº 2006.

FARENZENA, N.; LUCE, M. B. Financiamento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos dos recursos e dos custos educacionais – Relatório de Pesquisa. Porto Alegre, UFRGS/FACED/PPGEDU – Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998.

FARENZENA, N; SCHUCH, C. T.; BATISTA, N. C. Custos em escolas públicas que oferecem condições para um ensino de qualidade: um estudo no Rio Grande do Sul. In: FARENZENA, et al. (Org.). *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas : aportes de estudos regionais*. – Brasília : INEP/MEC, 2005.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony J. *Economia Espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo*. São Paulo: Futura, 2002.

FURTADO, Celso. *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FRANCO, Ana Maria de Paiva. *Os determinantes da qualidade da educação no Brasil*. 146 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

GASPARINI, C. E.; MIRANDA, R. B. Transferências, Equidade e Eficiência Municipal no Brasil. *Revista Planejamento e Políticas Públicas – PPP*. n. 36, jan/jun. IPEA: Brasília, 2011.

GATTIBONI, Rita de Cássia Krieger. IDEB e investimentos públicos obrigatórios no ensino fundamental gaúcho – 2005 – 2011. Tese (Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2013.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. – 4 ed.- São Paulo: Atlas, 2004.

GORDON, Roger H. *Na optimal taxation approach to fiscal federalism*. Quarterly Journal of Economics, Cambridge, v. 98, p, 567 – 586, 1983.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. Políticas e Financiamento na EJA: as mudanças na política de financiamento da educação e possíveis efeitos no EJA. *EccoS – Revista Científica*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 379 – 395, jul./dez. 2008.

HAIR, Jr., JOSEPH, F. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Tradução de Lene Belon Ribeiro. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HADDAD, Sergio. A ação dos governos locais na educação de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a02v1235.pdf>> Acesso em: 30 jul. 2014.

HONORATO, Cezar. O Fundo Público e as relações entre Estado e Cidadania. *Revista de História e Economia Regional Aplicada – Vol. 3. N.º 4 – jan./jun. 2008*

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Evolução do Município Brasileiro. Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acessado em: 23 de maio de 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas do setor público. Economia. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em: 31 de maio de 2012.

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade – 2ª Etapa*. Bahia, 2005.

_____. Pesquisa nacional qualidade na educação / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 2009.

KRUGMAN, Paul. *Geography and Trade*. Cambridge: The MIT Press, 1991.

LEVI, L. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, p. 475-486. v. 1.

MACHADO Jr., J. T.; REIS, E. C. *A lei 4.320 comentada*. 31º ed. Ver. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de metodologia científica*. - 6 ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

_____. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração e análise e interpretação de dados*. - 2 ed. - São Paulo: Atlas, 1990.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Uma teoria do tributo. In: *O Tributo: Reflexão multidisciplinar sobre sua natureza*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MARTINS, Paulo de Sena. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas. São Paulo: Autores Associados, 2011.

_____. 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 (Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MEIRELLES, Mauro. O uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política: uma breve introdução. *Revista Pensamento Plural*. Ano 8 - Nº 16 – Janeiro a Junho de 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/pensamentoplural/index>. Acessada em 18 de janeiro de 2016.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MENDES, Constantino Cronenberger. *Padrões Regionais da Despesa Pública Municipal no Brasil. Texto para discussão 2089. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. – Brasília : Rio de Janeiro : Ipea, 2015.

_____. Arranjos Federativos e Desigualdades Regionais no Brasil. In: BOUERI, R.; COSTA, M. A. (Org.). *Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas*

públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Ipea, 2013. 3 v. – (Brasil: o Estado de uma Nação)

MENDES, Marcos. Federalismo Fiscal. In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo. Economia do Setor Público. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 421 - 461.

MENDES, M.; MIRANDA, R. B.; COSIO, F. B. *Transferências Intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma*. Textos para discussão nº 40, abril de 2008, Brasília: Senado Federal.

MENEZES-FILHO, N.; AMARAL, L.F.L.E. *A relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar*. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>. Acessado em 15 de maio de 2012.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. (1999). Balanço do Primeiro Ano do Fundef. Brasília: INEP/MEC.

_____. (2007). *Manual de orientação do FUNDEB*. Brasília: INEP/MEC.

MIRANDA, R. L. P.; OLIVEIRA, E. R. Federalismo Fiscal e Municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil. *Revista Gestão e Regionalidade*, Vol. 26 - Nº 77 – mai-ago/2010.

MONTEIRO NETO, Aristides. Política de Desenvolvimento Regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. *Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MUSGRAVE, Richard A. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, Tóquio: McGraw Hill International Student Editions, 1959.

MYRDAL, Gunnar. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. Rio de Janeiro: Saga, 1965.

NAZARETH, Paula Alexandre Canas de Paiva. *Descentralização e Federalismo Fiscal: um estudo de caso dos municípios do Rio de Janeiro*. Tese (Instituto de Economia) Universidade do Rio de Janeiro – UFRJ. Rio de Janeiro: 2007.

NEGRI, Barjas. *O Financiamento da educação no Brasil*. Brasília: INEP, 1997 (Série documental. Texto para discussão nº 1).

NETTO, Antonio Delfim. *Federalismo e reforma tributária*. Artigo publicado no jornal Valor Econômico, edição 29.04.2009.

NUNES, Cleucio Santos. Fundos Especiais. In: CONTI, José Mauricio (Coord.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4320/1964 comentada*. - 3 ed. rev. e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

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

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2009.

_____. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, Márcio P. A. & BIASOTO JÚNIOR, Geraldo (Org.). *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006.

_____. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. *Economia e política das finanças públicas: uma abordagem crítica da teoria convencional, à luz da economia brasileira*. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F; MIRANDA, R.B.. A Evolução Tributária e do Fisco Brasileiro: 1889 – 2009 . Texto para Discussão IPEA, n. 1469, p. 1 - 69. Janeiro de 2010. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5016> Acesso em: 16 de Setembro de 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. O Financiamento da Educação. In: MINTO, C.A. et al (Org.). *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição*. São Paulo: Xamã, 2001.

ORAIR, R. O.; LIMA, L. S.; TEIXEIRA, T. E. F. Sistema de Transferências para os Municípios Brasileiros: avaliação dos impactos redistributivos. In: BOUERI, R.; COSTA, M.A. *Brasil em Desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2013.

PEREIRA FILHO, O. A. *Impactos das transferências intergovernamentais no federalismo brasileiro; uma avaliação do Fundo Constitucional do Distrito Federal sob os aspectos da qualidade fiscal e eficiência econômica*. Finanças Públicas: XIV Prêmio Tesouro Nacional, Coletânea de Monografias. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Editora Universidade de Brasília, p. 1 – 81, 2009.

PIANCASTELLI, M.; BOUERI, R.; LIMA, E. P. Descentralização Fiscal, harmonização tributária e relações intergovernamentais: como distintas federações reagem aos desafios da globalização. In: REZENDE, Fernando (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n.100 – Especial, p. 877 -897, out. 2007.

POCHMANN, Márcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

PRADO, Sérgio. *Equalização e federalismo fiscal: uma análise comparada*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

_____. *Transferências Fiscais e Financiamento Municipal no Brasil*. São Paulo: Adenauer, 2001. Preliminar. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000164&pid=S0011-5258200400030000400033&lng=es.

_____. Partilha de recursos e desigualdade nas federações: um enfoque metodológico. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. *Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira*. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. Introdução conceitual e visão geral do sistema. In: Transferências intergovernamentais na Federação Brasileira: avaliação e alternativas de reforma. [S.l.]: *Fórum Fiscal dos Estados Brasileiros*; Fundação Getúlio Vargas, 2006. (Cadernos Fórum Fiscal, 6)

_____. *Federação e Guerra Fiscal*. In: MENDES, G. F.; CAMPOS, C. C. (Org). FGV Projetos, 2011.

PRADO, S.; QUADROS, W.; CAVALCANTI, C.E. *Partilha de recursos na federação brasileira*. São Paulo: Fundap, 2003.

REIS, Heraldo da Costa. *Contabilidade e gestão governamental*. Ibm, 2004.

REZENDE, Fernando. Modernização tributária e federalismo fiscal. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

_____. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. *Federação e Guerra Fiscal*. In: MENDES, G. F.; CAMPOS, C. C. (Org). FGV Projetos, 2011.

REZENDE, F.; AFONSO, J.R. A Federação Brasileira: desafios e perspectivas. In: REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). *Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

RICHARDSON, Roberto Jarry (et al.). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. – 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ROCHA, Paulo Eduardo. Concepções dos Fundos e seus impactos nas políticas sociais. In: MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Orgs.). *Fundos públicos e políticas sociais*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004, p. 83-92.

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista Sociologia Política*. Curitiba, p. 9-27, jun. 2005.

ROSA, J. A; PORTO, R. O. *Desenvolvimento e disparidades regionais no Rio Grande do Sul: sugestões e linhas de programas para dinamização de regiões de menor desenvolvimento*. Fundação de Economia e Estatística, FEE: Porto Alegre, 2008.

SALVADOR, Evilasio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

_____. Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, v. 14, n. 2, p. 04-22, jan./jun.2012.

SALVADOR, E.; AUGUSTO, F. Financiamento da política social, federalismo e reforma tributária. *Revista Política Social e Desenvolvimento – Ano 2 – Setembro de 2014*.

SAMUELSON, P. The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge, v. 36, n. 4, p.387 - 389, 1954.

_____. Diagrammatic exposition of a the pure theory of public expenditure. *Review of Economics and Statistics*, Cambridge, v. 37, n. 4, p.350 - 356, 1955.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Senado Federal. *Revista de informação legislativa*, v. 39, n. 154, p. 269-299, abr./jun. 2002.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço – técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS FILHO, Milton. *Finanças Locais e Regionais*. São Paulo: Uucitec, 1999.

SCHULTZE, R-O. Federalismo. In: SPERBER, S. C. (Tradutor.). *O Federalismo na Alemanha*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 1995, p. 15-32.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL – STN. *Fundos Públicos*. Nota nº 243/2011/CCONF/SUCON/STN, de 25/03/2011.

SENA, Paulo. Reforma tributária e impactos no financiamento da educação. In: GOUVEIA, A.B; PINTO, J.M.R; CORBUCCI, P.R. (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília : Ipea, 2011.

SHAH, Anwar. A practitioner,s guide to intergovernmental fiscal transfers. In: BOADWAY, R.; SHAH, A. *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. Washington, D.C. World Bank, 2007.

SHIROMA, E.O.; MORAES, M.C.M.; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007, 4 ed.

SILVA, A. A. da. *A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *A reforma tributária e a federação*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

SILVA, Francisco José. Custo-aluno e condições tangíveis de oferta educacional em escolas públicas do distrito federal: (DES) igualdades à flor da pele. Tese (Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio grande do Sul). Porto Alegre, 2010.

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

_____. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas, 2007. In: HOCHMAN, G. ARRETECH, M. MARQUES, E. (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, D.B; FARIA, L. C. M.. reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. Ensaio: *aval. pol. públ. Educ.* [online], v. 12, n. 45, p. 925-944, 2004. disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v12n45/v12n45a02.pdf>>. Acesso em: 23 julho 2014.

STEINBERGER, Marília. Território e federação na retomada da produção de políticas públicas espaciais pós-2003. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (ORG.). Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.– São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

UCHÔA FILHO, Sergio Papini de Mendonça. Transferências de recursos e participação na arrecadação tributária: uma abordagem jurídico-econômica a partir do federalismo cooperativo e assimétrico brasileiro. In: CONTI, J.M.; SCAFF, F.J.; BRAGA, C.E.F. (Org.). *Federalismo Fiscal: Questões Contemporâneas*. Florianópolis: conceito editorial, 2010.

TIEBOUT, Charles. M. *A Pure Theory of Local Expenditure*. Journal of Political Economy. Chicago, n. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. O orçamento na Constituição*. 2. Ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2000. Vol. 5, p. 110.

TRIVINÕS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

_____. Bases teórico-metodológicas preliminares da pesquisa qualitativa em ciências sociais. *Cadernos de Pesquisa Ritter dos Reis*. V. 4, Nov. 2001. Porto Alegre: Faculdades Integradas Ritter dos Reis, 2001.

VAZQUEZ, Daniel Arias. *Fundos multigovernamentais e seus efeitos redistributivos no financiamento da educação: um balanço final do Fundef e uma avaliação da implantação do Fundeb*. 2011. XVI Prêmio Tesouro Nacional de Monografias.

VELOSO, João Franciso Alves. *As transferências intergovernamentais e o esforço tributário municipal: uma análise do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)*. Dissertação (Programa de Pós Graduação em Economia de Empresas) Universidade de Brasília. Brasília: DF, 2008.

VERHINE, Robert E. Determinação de custos educacionais: uma análise panorâmica do estado da arte. *Revista Educação – PUC/RS*, v. 21, n. 35, p. 107-122, 1998.

_____. Levantamento do custo-aluno-ano em escolas de Educação Básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade - 2º etapa. Salvador, 2005 (Relatório Nacional de Pesquisa para MEC/INEP).

ZANELLA, Liane Carly Hermes. *Metodologia de estudos e de pesquisa em administração*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A -Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRI 1 sobre a receita disponível nos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - período 2004 – 2014

Estatísticas

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N	Válido	496	496	496	496	496	496	496	496	496	497	497
	Ausente	78	78	78	78	78	78	78	78	78	77	77
Média		5,6284	5,4793	5,7639	5,7051	5,7645	5,8699	6,0446	6,1189	6,2946	6,6865	6,7461
Mediana		4,0755	3,7481	3,9559	4,0887	4,1711	4,1908	4,4824	4,5794	4,7025	4,9614	4,8013
Desvio Padrão		4,95681	5,08071	5,12144	4,86200	4,79602	4,97110	5,15259	5,20995	5,24270	5,34344	5,45845
Mínimo		,60	,56	,57	,71	,92	,79	,86	,89	,78	1,19	,56
Máximo		45,15	42,05	43,85	38,97	40,19	44,10	45,69	48,09	49,07	48,18	47,03

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE B - Regressão linear múltipla variável dependente receita TRI 1 e variáveis independentes PIB e POPULAÇÃO 2014

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,958 ^a	,918	,917	20972401,84

a. Preditores: (Constante), PIB, POPULAÇÃO

ANOVA^a

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	2,424E+18	2	1,212E+18	2755,733	,000 ^b
	Resíduo	2,173E+17	494	4,398E+14		
	Total	2,641E+18	496			

a. Variável Dependente: TRI 1 2014

b. Preditores: (Constante), PIB, POPULAÇÃO

Coefficientes^a

Modelo		Coefficients não padronizados		Coefficients padronizados	t	Sig.
		B	Erro Padrão	Beta		
1	(Constante)	-6649451,525	998209,332		-6,661	,000
	POPULAÇÃO	145,237	46,990	,158	3,091	,002
	PIB	,023	,001	,804	15,735	,000

a. Variável Dependente: TRI 1 2014

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE C - Receita Tributária por Região com respectiva participação sobre o PIB e POPULAÇÃO.

Tabela 13: Receita TRANSF 1 per capita e participação por região dos Coderes RS, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %
REGIÃO COREDE				
Alto da Serra do Botucaraí	372,00	0,96	899,62	0,96
Alto Jacuí	605,26	2,16	1.419,63	1,99
Campanha	449,78	1,78	1.109,88	1,83
Campos de Cima da Serra	512,01	1,04	1.754,73	1,34
Celeiro	313,26	1,27	804,32	1,30
Central	366,98	2,68	911,76	2,89
Centro Sul	256,74	1,95	616,70	1,95
Fronteira Noroeste	323,01	1,97	898,45	2,08
Fronteira Oeste	366,88	4,41	938,06	4,18
Hortênsias	323,66	1,07	816,05	1,14
Jacui Centro	274,38	1,09	624,60	1,07
Litoral	267,65	2,80	596,98	2,26
Médio Alto Uruguai	270,68	1,10	860,38	1,50
Metropolitano Delta do Jacuí	448,12	20,01	909,10	19,88
Missões	335,47	2,20	901,82	2,18
Nordeste	416,93	1,38	1.142,17	1,56
Noroeste Colonial	428,94	1,63	1.112,51	1,79
Norte	496,95	2,77	1.169,98	2,70
Paranhana Encosta da Serra	310,25	1,56	627,36	1,46
Produção	581,64	3,35	1.387,92	3,63
Rio da Várzea	346,78	1,29	1.070,20	1,48
Serra	571,96	10,65	1.379,02	11,79
Sul	311,62	5,93	718,83	6,20
Vale do Caí	517,41	2,11	1.193,25	2,14
Vale do Jaguarí	322,89	0,89	850,91	0,99
Vale do Rio dos Sinos	323,58	13,87	622,89	12,10
Vale do Rio Pardo	293,04	4,25	656,79	3,85
Vale do Taquari	509,10	3,84	1.184,80	3,76

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE D - frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRANSF 1 período 2004 – 2014.

PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS DEVOLUTIVAS (TRANSF 1) NA RECEITA DISPONÍVEL

Estatísticas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N Válido	496	496	496	496	496	496	495	496	496	497	497
Ausente	1	1	1	1	1	1	2	1	1	0	0
Média	32,2365	32,0969	30,0935	26,7268	27,2606	27,6423	28,6555	27,5965	27,0509	27,6375	26,28578897
Mediana	31,7285	31,1749	29,3815	25,9209	26,3103	26,8888	27,5082	26,8473	26,2200	27,0222	25,59722303
Desvio Padrão	9,08204	9,62632	8,54573	8,94018	8,68929	8,60455	8,96903	8,34944	7,84254	7,11574	7,243482912
Mínimo	7,94	6,27	5,60	,00	5,81	6,40	6,46	7,01	6,40	7,69	5,934355513
Máximo	79,49	83,04	73,55	78,45	75,95	76,42	76,57	74,67	69,38	62,83	72,76052896

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE E - Regressão linear múltipla - variável dependente receita TRANSF 1 2014 e variáveis independentes PIB e POPULAÇÃO 2014

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,986 ^a	,973	,973	8623253,9944719 56000000

a. Preditores: (Constante), POPULAÇÃO, PIB

ANOVA^a

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	1,306E+18	2	6,531E+17	8782,457	,000 ^b
	Resíduo	3,673E+16	494	7,436E+13		
	Total	1,343E+18	496			

a. Variável Dependente: TRANSF 1 2014

b. Preditores: (Constante), POPULAÇÃO, PIB

Coefficientes^a

Modelo		Coefficients não padronizados		Coefficients padronizados	t	Sig.
		B	Erro Padrão	Beta		
1	(Constante)	3718638,035	410435,232		9,060	,000
	PIB	,017	,001	,835	28,337	,000
	POPULAÇÃO	101,728	19,321	,155	5,265	,000

a. Variável Dependente: TRANSF 1 2014

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE F - Distribuição das receitas com transferências devolutivas entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul.

Tabela 13: Receita TRANSF 1 por região do Codere RS

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %	TRANSF 1 PER CAPITA em R\$	Transf 1 sobre arrecadação total Transf 1 em %
REGIÃO COREDE				
Alto da Serra do Botucarái	372,00	0,96	899,62	0,96
Alto Jacuí	605,26	2,16	1.419,63	1,99
Campanha	449,78	1,78	1.109,88	1,83
Campos de Cima da Serra	512,01	1,04	1.754,73	1,34
Celeiro	313,26	1,27	804,32	1,30
Central	366,98	2,68	911,76	2,89
Centro Sul	256,74	1,95	616,70	1,95
Fronteira Noroeste	323,01	1,97	898,45	2,08
Fronteira Oeste	366,88	4,41	938,06	4,18
Hortênsias	323,66	1,07	816,05	1,14
Jacuí Centro	274,38	1,09	624,60	1,07
Litoral	267,65	2,80	596,98	2,26
Médio Alto Uruguai	270,68	1,10	860,38	1,50
Metropolitano Delta do Jacuí	448,12	20,01	909,10	19,88
Missões	335,47	2,20	901,82	2,18
Nordeste	416,93	1,38	1.142,17	1,56
Noroeste Colonial	428,94	1,63	1.112,51	1,79
Norte	496,95	2,77	1.169,98	2,70
Paranhana Encosta da Serra	310,25	1,56	627,36	1,46
Produção	581,64	3,35	1.387,92	3,63
Rio da Várzea	346,78	1,29	1.070,20	1,48
Serra	571,96	10,65	1.379,02	11,79
Sul	311,62	5,93	718,83	6,20
Vale do Caí	517,41	2,11	1.193,25	2,14
Vale do Jaguarí	322,89	0,89	850,91	0,99
Vale do Rio dos Sinos	323,58	13,87	622,89	12,10
Vale do Rio Pardo	293,04	4,25	656,79	3,85
Vale do Taquari	509,10	3,84	1.184,80	3,76

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE G -Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para participação das receitas distributivas (TRANSF 2) sobre a receita disponível dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul - período 2004 – 2014.

		Estatísticas										
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N	Válido	495	495	496	496	496	496	496	496	496	497	497
	Ausente	2	2	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Média		35,1364	36,9746	38,1742	39,3982	40,3863	37,4670	35,0326	37,3486	42,3740	35,5924	34,7571
Mediana		35,4087	37,2369	38,4509	40,4572	40,5477	37,9718	34,9343	37,5505	42,5080	35,9506	34,4663
Desvio Padrão		12,76022	13,09061	12,90051	13,27299	13,58431	12,89760	12,42474	13,17804	12,85657	13,44999	12,88427
Mínimo		3,07	,00	3,20	3,24	4,67	4,21	4,01	4,26	4,34	,00	3,68
Máximo		66,76	67,32	70,45	69,21	70,36	66,24	63,74	65,95	70,95	68,66	64,07

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE H - Regressão linear múltipla variável dependente receita TRANSF 2 e variáveis independentes PIB e POPULAÇÃO 2014

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	PIB, POPULAÇÃO ^b	.	Inserir

a. Variável Dependente: TRANSF 2 2014

b. Todas as variáveis solicitadas inseridas.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,965 ^a	,931	,931	3379406,817

a. Preditores: (Constante), PIB, POPULAÇÃO

ANOVA^a

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	7,659E+16	2	3,830E+16	3353,262	,000 ^b
	Resíduo	5,642E+15	494	1,142E+13		
	Total	8,223E+16	496			

a. Variável Dependente: TRANSF 2 2014

b. Preditores: (Constante), PIB, POPULAÇÃO

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	PIB ^b	.	Inserir

a. Variável Dependente: TRANSF 2 2014

b. Todas as variáveis solicitadas inseridas.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,897 ^a	,805	,804	5695921,528

a. Preditores: (Constante), PIB

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	POPULAÇÃO ^b	.	Inserir

a. Variável Dependente: TRANSF 2 2014

b. Todas as variáveis solicitadas inseridas.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,958 ^a	,917	,917	3702437,907

a. Preditores: (Constante), POPULAÇÃO

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE I - Distribuição das receitas de Transferências Distributivas entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul.

Tabela 15: Receita TRANSF 2 per capita e participação por Corede, anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %	TRANSF 2 PER CAPITA em R\$	Transf 2 sobre arrecadação total Transf 2 em %
Alto da Serra do Botucaraí	592,87	2,2	1.834,90	2,2
Alto Jacuí	484,87	2,4	1.490,27	2,3
Campanha	263,84	1,8	726,51	1,8
Campos de Cima da Serra	656,72	1,6	1.953,74	1,6
Celeiro	481,83	3,0	1.465,25	2,9
Central	449,39	3,7	1.463,58	3,7
Centro Sul	286,85	3,2	883,31	3,2
Fronteira Noroeste	424,67	3,2	1.383,76	3,1
Fronteira Oeste	275,87	4,4	867,84	4,2
Hortênsias	257,97	1,5	822,25	1,5
Jacui Centro	315,50	1,5	967,45	1,5
Litoral	334,72	3,5	1.078,89	4,0
Médio Alto Uruguai	482,34	3,1	1.442,83	2,9
Metropolitano Delta do Jacuí	130,34	9,0	374,03	9,4
Missões	463,72	4,0	1.518,79	3,8
Nordeste	553,69	2,6	1.720,52	2,6
Noroeste Colonial	409,78	2,0	1.301,13	2,0
Norte	609,00	4,4	1.981,03	4,3
Paranhana Encosta da Serra	328,74	2,2	894,05	2,2
Produção	658,95	4,0	1.890,68	3,9
Rio da Várzea	638,08	2,9	2.045,80	2,8
Serra	577,47	6,5	1.787,22	6,8
Sul	272,25	6,0	893,90	6,0
Vale do Caí	545,02	2,8	1.497,57	2,8
Vale do Jaguarí	379,22	1,6	1.139,22	1,6
Vale do Rio dos Sinos	156,79	7,1	446,28	7,1
Vale do Rio Pardo	350,41	4,7	1.001,44	4,6
Vale do Taquari	526,31	5,3	1.721,59	5,5

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE J -Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para participação das receitas de transferência seletiva (TRANSF 3) sobre a receita disponível - período 2004 – 2014.

Estatísticas

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N	Válido	494	493	496	496	496	496	493	492	494	498	498
	Ausente	4	5	2	2	2	2	5	6	4	0	0
Média		13,8377	14,4737	12,6574	14,1557	14,9939	16,3923	15,4945	16,8921	20,1689	36,2519	38,8272
Mediana		13,1544	14,0617	12,3123	13,9177	14,6664	16,0559	15,0061	16,4968	19,3300	18,0555	17,8949
Desvio Padrão		5,88577	6,20771	5,51617	5,94563	6,22517	6,53602	6,06094	6,58708	8,93182	403,75055	432,60094
Mínimo		,69	,77	,34	,00	,00	2,51	2,14	,59	3,00	1,19	1,45
Máximo		35,61	35,33	32,18	35,51	36,83	38,60	36,07	39,13	49,81	9026,72	9667,96

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE L - Regressão linear variável dependente receita TRANSF 3 e variáveis independentes POPULAÇÃO e PIB 2014

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	PIB , POPULAÇÃO ^b		Inserir

a. Variável Dependente: TRANSF 3 2014

b. Todas as variáveis solicitadas inseridas.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,979 ^a	,958	,958	11575160,74

a. Preditores: (Constante), PIB , POPULAÇÃO

ANOVA^a

Modelo		Soma dos Quadrados	df	Quadrado Médio	Z	Sig.
1	Regressão	1,514E+18	2	7,568E+17	5648,628	,000 ^b
	Resíduo	6,619E+16	494	1,340E+14		
	Total	1,580E+18	496			

a. Variável Dependente: TRANSF 3 2014

b. Preditores: (Constante), PIB , POPULAÇÃO

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	POPULAÇÃO ^b	.	Inserir

a. Variável Dependente: TRANSF 3 2014

b. Todas as variáveis solicitadas inseridas.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,975 ^a	,950	,950	12608351,93

a. Preditores: (Constante), POPULAÇÃO

Variáveis Inseridas/Removidas^a

Modelo	Variáveis inseridas	Variáveis removidas	Método
1	PIB ^b	.	Inserir

a. Variável Dependente: TRANSF 3 2014

b. Todas as variáveis solicitadas inseridas.

Resumo do modelo

Modelo	R	R quadrado	R quadrado ajustado	Erro padrão da estimativa
1	,966 ^a	,933	,932	14677484,24

a. Preditores: (Constante), PIB

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE M - Distribuição das transferências seletivas e valor per capita entre as regiões dos Coredes do Estado do Rio Grande do Sul

Tabela 17: Receita TRANSF 3 per capita e participação por região dos Coderes RS anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 3 PER CAPITA em R\$	Transf 3 sobre arrecadação total Transf 3 em %	TRANSF 3 PER CAPITA em R\$	Transf 3 sobre arrecadação total Transf 3 em %
REGIÃO COREDE				
Alto da Serra do Botucaraí	183,03	1,0	693,25	0,9
Alto Jacuí	159,28	1,2	594,37	1,2
Campanha	140,72	1,8	611,98	1,7
Campos de Cima da Serra	125,46	0,7	728,45	1,1
Celeiro	189,06	1,4	650,82	1,2
Central	136,31	2,6	519,57	2,5
Centro Sul	143,88	2,2	549,27	2,0
Fronteira Noroeste	130,60	2,1	567,22	2,0
Fronteira Oeste	120,80	3,6	590,59	4,2
Hortênsias	131,50	1,0	686,54	1,3
Jacui Centro	165,17	1,4	531,72	1,2
Litoral	166,37	2,8	688,68	3,1
Médio Alto Uruguai	178,41	1,4	645,13	1,3
Metropolitano Delta do Jacuí	153,41	28,2	557,62	22,2
Missões	168,67	2,1	623,17	2,0
Nordeste	136,83	0,9	552,36	0,9
Noroeste Colonial	160,42	1,4	605,84	1,4
Norte	143,39	1,6	539,51	1,5
Paranhana Encosta da Serra	159,65	1,9	649,64	2,0
Produção	150,49	2,8	568,16	2,6
Rio da Várzea	180,46	1,1	653,28	1,0
Serra	105,31	7,9	544,87	8,4
Sul	165,79	9,1	616,66	7,8
Vale do Caí	128,24	1,1	636,47	1,5
Vale do Jaguarí	143,97	0,9	550,76	0,9
Vale do Rio dos Sinos	163,48	11,5	748,80	16,4
Vale do Rio Pardo	166,11	4,1	656,31	4,5
Vale do Taquari	122,21	2,2	597,97	3,3

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE N -Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para as receitas TRANSF 4 período 2004 – 2014.

PARTICIPAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS CORRENTES (TRANSF 4) NA RECEITA DISPONÍVEL

Estatísticas

		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N	Válido	496	496	496	496	496	496	496	496	496	497	497
	Ausente	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	1
Média		83,0186	85,0242	84,2234	82,3735	84,6226	84,3437	83,9595	83,3159	81,7087	84,7563	82,5361
Mediana		84,3170	86,7240	85,8482	84,1434	85,9464	85,5818	85,1778	84,2490	81,9999	86,7178	83,5609
Desvio Padrão		9,79911	9,22571	9,03883	9,47527	8,59744	8,93713	8,95985	9,19991	10,10747	9,11341	9,61457
Mínimo		36,93	37,72	37,85	37,23	42,40	39,14	40,85	37,77	37,56	39,24	35,93
Máximo		98,51	97,31	97,53	96,76	98,23	98,34	97,27	97,17	97,49	97,32	96,85

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE O - Distribuição das transferências intergovernamentais e valor per capita nas regiões dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul

Tabela 19: Receita TRANSF 4 per capita e participação por região dos Coderes RS anos 2004 e 2014

PERÍODO	2004		2014	
	TRANSF 4 PER CAPITA em R\$	Transf 4 sobre arrecadação total Transf 4	TRANSF 4 PER CAPITA em R\$	Transf 4 sobre arrecadação total Transf 4
REGIÃO COREDE				
Alto da Serra do Botucarái	1.171,89	1,3	3.602,66	1,3
Alto Jacuí	1.201,93	1,9	3.716,96	1,8
Campanha	887,95	1,9	2.575,57	1,8
Campos de Cima da Serra	1.374,09	1,1	4.779,94	1,3
Celeiro	1.055,13	1,9	3.050,36	1,7
Central	986,12	3,0	3.021,67	2,7
Centro Sul	702,02	2,3	2.142,89	2,3
Fronteira Noroeste	905,30	2,3	2.971,45	2,3
Fronteira Oeste	752,21	4,1	2.487,64	4,1
Hortênsias	732,62	1,2	2.415,00	1,3
Jacuí Centro	776,94	1,3	2.208,43	1,2
Litoral	778,63	2,1	2.612,19	3,5
Médio Alto Uruguai	949,28	1,6	3.115,61	1,8
Metropolitano Delta do Jacuí	755,74	19,3	1.979,30	17,7
Missões	1.047,88	2,8	3.172,13	2,5
Nordeste	1.108,14	1,4	3.603,18	1,6
Noroeste Colonial	1.019,02	1,7	3.119,29	1,7
Norte	1.588,22	3,2	3.899,88	2,7
Paranhana Encosta da Serra	798,88	1,8	2.231,85	1,8
Produção	1.439,33	3,3	3.987,92	3,3
Rio da Várzea	1.212,13	1,7	3.707,33	1,6
Serra	1.250,46	8,5	3.821,28	9,2
Sul	787,58	7,1	2.315,35	6,8
Vale do Caí	1.230,18	2,1	3.445,45	2,1
Vale do Jaguarí	804,67	1,1	2.646,85	1,1
Vale do Rio dos Sinos	589,10	10,6	1.851,79	12,1
Vale do Rio Pardo	826,89	4,3	2.435,06	4,3
Vale do Taquari	1.246,55	4,4	3.625,45	4,0

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE P -Participação por ente federado na distribuição dos recursos do Fundef/Fundeb e no número de matrículas no Estado do Rio Grande do Sul 2005 - 2014

Tabela 21: Financiamento do Fundef/Fundeb no Estado do Rio Grande do Sul período 2004 - 2014

Ano	Estado				Municípios				Total
	Contribuição	Retomo	%retomo sobre total	Perda/ganho	Contribuição	Retomo	%retomo sobre total	Perda/Ganho	
2014	4.621.093.671,96	3.712.396.439,97	51,39	(908.697.231,99)	2.603.438.738,23	3.512.135.970,22	48,61	908.697.231,99	7.224.532.410,19
2013	4.286.961.301,67	3.436.017.331,04	51,49	(850.943.970,63)	2.385.813.976,14	3.236.757.946,77	48,51	850.943.970,63	6.672.775.277,81
2012	3.777.401.976,34	3.117.794.565,76	52,58	(659.607.410,58)	2.151.947.971,56	2.811.555.382,14	47,42	659.607.410,58	5.929.349.947,90
2011	3.515.669.686,67	2.961.018.094,02	53,36	(554.651.592,65)	2.033.004.956,65	2.587.656.549,30	46,64	554.651.592,65	5.548.674.643,32
2010	3.210.213.622,69	2.717.194.042,90	54,49	(493.019.579,79)	1.776.730.191,78	2.269.749.771,57	45,51	493.019.579,79	4.986.943.814,47
2009	2.718.340.187,45	2.408.829.208,74	56,06	(309.510.978,71)	1.578.311.262,87	1.887.822.241,58	43,94	309.510.978,71	4.296.651.450,32
2008	2.405.753.530,64	2.128.286.736,05	55,61	(277.466.794,59)	1.421.284.738,11	1.698.751.532,70	44,39	277.466.794,59	3.827.038.268,75
2007	1.785.425.963,16	1.477.685.369,90	53,61	(307.740.593,26)	970.973.907,33	1.278.714.500,59	46,39	307.740.593,26	2.756.399.870,49
2006	1.510.627.062,67	1.187.989.107,48	51,67	(322.637.955,19)	788.342.097,66	1.110.980.052,85	48,33	322.637.955,19	2.298.969.160,33
2005	1.462.160.336,68	1.174.187.841,97	52,57	(287.972.494,71)	771.457.604,76	1.059.430.099,47	47,43	287.972.494,71	2.233.617.941,44
2004	1.241.581.602,34	1.006.694.793,52	53,18	(234.886.808,82)	651.484.850,59	886.371.659,21	46,82	234.886.808,62	1.893.066.452,73

Fonte: FNDE-TCERS

Tabela 22: Matrículas por rede de ensino no Estado do Rio Grande do Sul 2004-2014

Ano	Estado		Municípios		total	
2014	1.009.695	50,7%	980.228	49,3%	1.989.923	100%
2013	1.038.475	51,2%	991.179	48,8%	2.029.653	100%
2012	1.066.846	51,7%	995.606	48,3%	2.062.452	100%
2011	1.102.745	52,8%	984.060	47,2%	2.086.804	100%
2010	1.137.106	53,7%	979.094	46,3%	2.116.199	100%
2009	1.183.358	55,1%	964.103	44,9%	2.147.461	100%
2008	1.078.602	54,9%	886.227	45,1%	1.964.829	100%
2007	924.656	52,9%	822.098	47,1%	1.746.754	100%
2006	771.303	51,5%	726.015	48,5%	1.497.318	100%
2005	804.141	52,4%	730.717	47,6%	1.534.858	100%
2004	822.796	52,9%	731.738	47,1%	1.554.534	100%

Fonte: elaborada pelo autor com base nos dados do INEP

APÊNDICE Q - Variação no número de matrículas do ensino fundamental no período 2005 – 2014, nas redes municipais e estadual do estado do Rio Grande do Sul, por faixa de população e região do Corede RS

Tabela 23: variação do número de matrículas no ensino fundamental por faixa de população nas redes municipais e estadual de ensino do estado do RS, período 2005-2014

grupo de habitantes	municípios				estado				total			
	2005	2014	variação matrículas	variação em %	2005	2014	variação matrículas	variação em %	2005	2014	variação matrículas	variação em %
até 3.000	18.878	16.192	(2.820)	-14,9%	23.620	14.737	(9.074)	-38,4%	42.498	30.929	(11.569)	-27,2%
de 3.001 a 5.000	28.996	25.413	(3.583)	-12,4%	30.376	17.854	(12.522)	-41,2%	59.372	43.267	(16.105)	-27,1%
de 5.001 a 10.188	52.368	43.079	(9.289)	-17,7%	63.963	42.867	(21.096)	-33,0%	116.331	85.946	(30.385)	-26,1%
de 10.189 a 44.148	176.907	159.519	(17.388)	-9,8%	180.782	134.924	(45.858)	-25,4%	357.689	294.443	(63.246)	-17,7%
de 44.149 a 156.216	189.564	171.985	(17.579)	-9,3%	181.368	133.250	(48.118)	-26,5%	370.932	305.235	(65.697)	-17,7%
acima de 156.216	259.302	244.333	(14.969)	-5,8%	291.194	212.924	(78.270)	-26,9%	550.496	457.257	(93.239)	-16,9%
total	726.015	660.521	(65.628)	-9,0%	771.303	556.556	(214.938)	-27,9%	1.497.318	1.217.077	(280.241)	-18,7%

Fonte: elaboração própria, com base em dados disponíveis na FEE dados (2014)

Tabela 24: variação do número de matrículas no ensino fundamental por região do Corede RS período 2005 - 2014

PERÍODO	municípios					
REGIÃO COREDE	2005		2014		variação matrículas	variação em %
Alto da Serra do Botucarái	8.917	1,2%	7.356	1,1%	(1.561)	-17,5%
Alto Jacuí	10.239	1,4%	7.773	1,2%	(2.466)	-24,1%
Campanha	17.640	2,4%	15.298	2,3%	(2.342)	-13,3%
Campos de Cima da Serra	6.871	0,9%	6.866	1,0%	(5)	-0,1%
Celeiro	11.733	1,6%	8.319	1,3%	(3.414)	-29,1%
Central	23.156	3,2%	20.420	3,1%	(2.736)	-11,8%
Centro Sul	21.012	2,9%	19.033	2,9%	(1.979)	-9,4%
Fronteira Noroeste	7.734	1,1%	6.474	1,0%	(1.260)	-16,3%
Fronteira Oeste	32.079	4,4%	26.986	4,1%	(5.093)	-15,9%
Hortênsias	8.936	1,2%	8.516	1,3%	(420)	-4,7%
Jacuí Centro	9.649	1,3%	7.533	1,1%	(2.116)	-21,9%
Litoral	26.474	3,6%	27.740	4,2%	1.266	4,8%
Médio Alto Uruguai	11.554	1,6%	7.501	1,1%	(4.053)	-35,1%
Metropolitano Delta do Jacuí	132.826	18,3%	120.192	18,2%	(12.634)	-9,5%
Missões	16.349	2,3%	11.818	1,8%	(4.531)	-27,7%
Nordeste	7.254	1,0%	6.347	1,0%	(907)	-12,5%
Noroeste Colonial	9.291	1,3%	8.745	1,3%	(546)	-5,9%
Norte	11.350	1,6%	9.459	1,4%	(1.995)	-17,6%
Paranhana Encosta da Serra	20.049	2,8%	19.516	3,0%	(533)	-2,7%
Produção	20.338	2,8%	18.100	2,7%	(2.238)	-11,0%
Rio da Várzea	8.091	1,1%	6.291	1,0%	(1.800)	-22,2%
Serra	56.279	7,8%	57.770	8,7%	1.461	2,6%
Sul	67.927	9,4%	58.672	8,9%	(9.255)	-13,6%
Vale do Caí	10.021	1,4%	11.194	1,7%	1.173	11,7%
Vale do Jaguarí	7.920	1,1%	6.043	0,9%	(1.877)	-23,7%
Vale do Rio dos Sinos	114.245	15,7%	114.893	17,4%	648	0,6%
Vale do Rio Pardo	27.564	3,8%	23.278	3,5%	(4.286)	-15,5%
Vale do Taquari	20.335	2,8%	18.246	2,8%	(2.089)	-10,3%

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis na FEE dados (2014)

APÊNDICE R - Variação no número de matrículas do ensino infantil no período 2005 – 2014, nas redes municipais e estadual do estado do Rio Grande do Sul, por faixa de população e região do Corede RS

Tabela 25: variação do número de matrículas no ensino infantil por faixa de população nas redes municipais e estadual de ensino do estado do RS, período 2005-2014

grupo de habitantes	municípios				estado				total			
	2005	2014	variação matrículas	variação em %	2005	2014	variação matrículas	variação em %	2005	2014	variação matrículas	variação em %
até 3.000	4.738	8.225	3.487	73,6%	1.598	163	(1.435)	-89,8%	6.336	8.388	2.052	24,5%
de 3.001 a 5.000	7.306	11.553	4.247	58,1%	2.090	181	(1.909)	-91,3%	9.396	11.734	2.338	19,9%
de 5.001 a 10.188	13.369	21.205	7.836	58,6%	5.039	514	(4.525)	-89,8%	18.408	21.719	3.311	15,2%
de 10.189 a 44.148	45.455	73.072	27.617	60,8%	16.554	2.195	(14.359)	-86,7%	62.009	75.267	13.258	17,6%
de 44.149 a 156.216	44.774	67.931	23.157	51,7%	14.470	2.732	(11.738)	-81,1%	59.244	70.663	11.419	16,2%
acima de 156.216	35.033	36.704	1.671	4,8%	17.329	3.225	(14.104)	-81,4%	52.362	39.929	(12.433)	-31,1%
total	150.675	218.690	68.015	45,1%	57.080	9.010	(48.070)	-84,2%	207.755	227.700	19.945	8,8%

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis na FEE dados (2014)

Tabela 26: variação do número de matrículas no ensino infantil por região do Corede RS período 2005 a 2014

PERÍODO	municípios			
REGIÃO COREDE	2005	2014	variação de matrículas	variação em %
Alto da Serra do Botucaraí	2.105	4.103	1.998	94,9%
Alto Jacuí	4.180	5.203	1.023	24,5%
Campanha	3.507	5.713	2.206	62,9%
Campos de Cima da Serra	1.506	2.439	933	62,0%
Celeiro	2.829	4.792	1.963	69,4%
Central	5.402	7.630	2.228	41,2%
Centro Sul	3.079	5.560	2.481	80,6%
Fronteira Noroeste	2.340	4.197	1.857	79,4%
Fronteira Oeste	8.256	12.593	4.337	52,5%
Hortênsias	2.641	4.153	1.512	57,3%
Jacuí Centro	1.623	2.781	1.158	71,3%
Litoral	6.142	10.065	3.923	63,9%
Médio Alto Uruguai	2.548	5.249	2.701	106,0%
Metropolitano Delta do Jacuí	13.141	16.874	3.733	28,4%
Missões	4.087	6.701	2.614	64,0%
Nordeste	1.701	2.527	826	48,6%
Noroeste Colonial	3.694	5.492	1.798	48,7%
Norte	4.025	6.452	2.427	60,3%
Paranhana Encosta da Serra	4.247	7.254	3.007	70,8%
Produção	6.965	8.888	1.923	27,6%
Rio da Várzea	1.931	3.994	2.063	106,8%
Serra	11.095	15.022	3.927	35,4%
Sul	12.144	13.689	1.545	12,7%
Vale do Caí	3.936	6.750	2.814	71,5%
Vale do Jaguarí	1.470	3.204	1.734	118,0%
Vale do Rio dos Sinos	20.602	25.793	5.191	25,2%
Vale do Rio Pardo	7.206	10.954	3.748	52,0%
Vale do Taquari	8.273	10.618	2.345	28,3%

Fonte: elaboração própria com base nos dados disponíveis na FEE dados (2014)

APÊNDICE S -Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para os ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb sobre as receitas disponíveis no período de 2005 – 2014.

Estadísticas

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N	Válido	496	496	496	496	496	496	496	496	497	497
	Ausente	5	5	5	5	5	5	5	5	4	4
Média		-1,1847	-1,6434	-2,0578	-2,2693	-2,1689	-1,2997	-1,6757	-1,9138	-1,6980	-1,6543
Mediana		-1,8953	-2,0690	-2,3657	-2,6690	-2,6555	-1,7830	-2,3557	-2,1895	-1,8773	-2,1346
Desvio Padrão		6,24032	6,07658	5,93769	6,48177	6,72333	6,91682	7,23721	6,60419	6,88978	6,62917
Mínimo		-20,04	-19,31	-17,26	-15,66	-16,75	-16,02	-16,93	-16,55	-18,28	-16,32
Máximo		22,45	17,61	16,67	24,55	19,63	20,68	25,68	21,13	23,44	21,34

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE T -Frequência com valores médios, mínimos, máximos e desvio padrão para os ganhos e perdas com o Fundef/Fundeb sobre o investimento em MDE no período de 2005 –2014

Estatísticas

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N	Válido	495	496	496	496	496	496	496	496	497	497
	Ausente	26613	26612	26612	26612	26612	26612	26612	26612	26611	26611
Média		,9696	,9477	,9172	,9270	,9332	,9794	,9548	,9393	,9582	,9593
Mediana		,9084	,9001	,8729	,8720	,8719	,9068	,8796	,8965	,9119	,8962
Desvio Padrão		,32964	,30517	,31657	,34409	,34906	,39272	,39085	,35302	,37369	,36191
Mínimo		,40	,46	,37	,32	,30	,29	,28	,29	,34	,35
Máximo		2,72	2,31	2,24	2,49	2,60	2,83	2,61	2,43	2,54	2,67

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*

APÊNDICE U - Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por região do COREDEs RS no período de 2005 – 2014

Tabela 27: indicador de pontuação com perdas e ganhos com o Fundef e Fundeb por região do Corede RS, período 2005-2014

Região Corede RS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Pontos obtidos	Pontuação máxima	% de pontos obtidos
Alto da Serra do Botucará	6	5	5	6	5	6	6	7	7	7	60	160	37,5%
Alto Jacuí	2	2	4	4	4	4	4	4	5	3	36	140	25,7%
Campanha	4	4	4	4	4	5	5	4	5	5	44	70	62,9%
Campos de Cima da Serra	2	2	2	2	2	4	2	2	3	2	23	100	23,0%
Celeiro	11	9	8	7	8	9	6	6	5	7	76	210	36,2%
Central	5	5	6	6	7	6	5	5	5	5	55	190	28,9%
Centro Sul	15	12	14	13	14	14	12	14	14	14	136	170	80,0%
Fronteira Noroeste	2	1	2	2	4	5	5	5	5	3	34	200	17,0%
Fronteira Oeste	7	6	7	6	8	7	6	6	7	6	66	130	50,8%
Hortênsias	3	3	2	2	2	3	3	3	3	4	28	70	40,0%
Jacuí Centro	4	3	4	4	4	6	5	4	6	6	46	70	65,7%
Litoral	15	12	13	12	13	13	12	11	12	14	127	210	60,5%
Médio Alto Uruguai	11	8	10	10	11	12	9	8	7	8	94	220	42,7%
Metropolitano Delta do Jacuí	9	9	8	7	7	8	7	8	8	9	80	100	80,0%
Missões	10	4	11	10	11	12	9	10	10	10	97	250	38,8%
Nordeste	2	2	2	1	1	1	1	1	2	2	15	190	7,9%
Noroeste Colonial	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	28	110	25,4%
Norte	2	2	0	1	1	1	3	2	2	2	16	320	5,0%
Paranhana Encosta da Serra	9	8	8	8	7	9	9	9	8	8	83	100	83,0%
Produção	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	27	210	12,9%
Rio da Várzea	4	1	3	2	2	4	2	2	2	2	24	200	12,0%
Serra	6	7	5	4	4	5	7	7	8	7	60	312	19,2%
Sul	19	16	16	15	16	17	16	15	16	15	161	220	73,2%
Vale do Caí	3	3	3	4	4	5	5	4	4	6	41	190	21,6%
Vale do Jaguarí	3	2	4	3	5	5	4	4	4	5	39	90	43,3%
Vale do Rio dos Sinos	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	140	140	100,0%
Vale do Rio Pardo	13	12	14	15	15	16	16	16	16	18	151	230	65,7%
Vale do Taquari	10	9	8	9	7	11	10	11	11	11	97	360	26,9%

Fonte: elaboração própria

APÊNDICE V - Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por porte populacional dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2005 – 2014

Tabela 28: indicador de pontuação com perdas e ganhos com o Fundef e Fundeb nos municípios do estado do Rio Grande do Sul, por faixa de população, período de 2005 - 2014

Municípios por faixa de população	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	pontuação obtida	pontuação máxima	% de pontos obtidos
até 3.000	4	3	0	1	0	2	2	0	0	0	12	1212*	1,0%
de 3.001 a 5.000	15	17	13	8	11	16	11	12	13	15	131	980	13,4%
de 5.001 a 10.188	51	30	43	40	43	50	39	35	36	43	410	1110	36,9%
de 10.189 a 44.148	86	75	87	88	91	98	95	98	102	98	918	1230	74,6%
de 44.149 a 156.216	28	29	27	29	30	31	31	31	31	30	297	310	95,8%
acima de 156.216	12	12	12	11	11	11	11	12	12	12	116	120	96,7%
total	196	166	182	177	186	208	189	188	194	198	-	-	-

Fonte: elaborada pelo autor

* O município de Pinto Bandeira voltou a esta condição no ano de 2013, apresentando dados em dois exercícios.

**APÊNDICE X - Indicador com perdas e ganhos com o Fundef/Fundeb por Município
período de 2005 – 2014**

Tabela 29: pontuação obtida por município com o desempenho com Fundef e Fundeb

Município	Corede	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	pont. obtida	pont. máxim	desemp . %
Acegua	Campanha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Água Santa	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Agudo	Central	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Ajuricaba	Noroeste Colonial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Alecrim	Fronteira Noroeste	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Alegrete	Fronteira Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Alegria	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Almirante Tamandaré do Sul	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Alpestre	Médio Alto Uruguai	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	8	10	80%
Alto Alegre	Alto da Serra do	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Alto Feliz	Vale do Caí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Alvorada	Metropolitano Delta do Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Amaral Ferrador	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Ametista do Sul	Médio Alto Uruguai	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
André da Rocha	Campos de Cima da	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Anta Gorda	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Antônio Prado	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Arambaré	Centro Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Aranca	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Aratuba	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Arroio do Meio	Vale do Taquari	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Arroio do Padre	Sul	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	3	10	30%
Arroio do Sal	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Arroio do Tigre	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Arroio dos Ratos	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Arroio Grande	Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Arvorezinha	Vale do Taquari	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	5	10	50%
Augusto Pestana	Noroeste Colonial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Aurea	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Bage	Campanha	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Balneário Pinhal	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Barão	Vale do Caí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Barão de Cotegipe	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Barão do Triunfo	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Barra do Guarita	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Barra do Quaraí	Fronteira Oeste	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Barra do Ribeiro	Centro Sul	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
Barra do Rio Azul	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Barra Funda	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Barracão	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Barros Cassal	Alto da Serra do	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Benjamin Constant do Sul	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Bento Gonçalves	Serra	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	7	10	70%
Boa Vista das Missões	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Boa Vista do Burica	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	5	10	50%
Boa Vista do Cadeado	Alto Jacuí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Boa Vista do Incra	Alto Jacuí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Boa Vista do Sul	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Bom Jesus	Campos de Cima da	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	10	20%
Bom Princípio	Vale do Caí	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
Bom Progresso	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Bom Retiro do Sul	Vale do Taquari	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
Boqueirão do Leão	Vale do Rio Pardo	1	1	0	0	0	1	0	0	0	1	4	10	40%
Bossoroca	Missões	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	5	10	50%
Bozano	Noroeste Colonial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Braga	Celeiro	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Brochier	Vale do Caí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Butia	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Caçapava do Sul	Campanha	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Cacequi	Vale do Jaguarí	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	10	20%
Cachoeira do Sul	Jacuí Centro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Cachoeirinha	Metropolitano Delta do	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Cacique Doble	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Caibatê	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Caíçara	Médio Alto Uruguai	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Camaquã	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Camargo	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Cambará do Sul	Hortênsias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Campestre da Serra	Campos de Cima da	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Campina das Missões	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Campinas do Sul	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Campo Bom	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Campo Novo	Celeiro	0	1	1	1	1	1	0	0	0	1	6	10	60%
Campos Borges	Alto da Serra do	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Candelária	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%

Cândido Godói	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Candiota	Campanha	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Canela	Hortênsias	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Canguçu	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Canoas	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Canudos do Vale	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Capão Bonito do Sul	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Capão da Canoa	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Capão do Cipó	Vale do Jaguarí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Capão do Leão	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Capela de Santana	Vale do Caí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Capitão	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Capivari do Sul	Litoral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	10	10%
Caraá	Litoral	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	7	10	10	70%
Carazinho	Produção	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Carlos Barbosa	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Carlos Gomes	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Casca	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Caseiros	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Catuípe	Noroeste Colonial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Caxias do Sul	Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Centenário	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Cerrito	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Cerro Branco	Jacuí Centro	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	10	90%
Cerro Grande	Rio da Várzea	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Cerro Grande do Sul	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Cerro Largo	Missões	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10	10%
Chapada	Rio da Várzea	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	10	10	20%
Charqueadas	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Charrua	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Chiapetta	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Chuí	Sul	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	10	10	20%
Chuívisca	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Cidreira	Litoral	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	10	90%
Ciríaco	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Colinas	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Colorado	Alto Jacuí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Condor	Noroeste Colonial	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	7	10	10	70%
Constantina	Rio da Várzea	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	10	90%
Coqueiro Baixo	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Coqueiros do Sul	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Coronel Barros	Noroeste Colonial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Coronel Bicaco	Celeiro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	10	90%
Coronel Pilar	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Cotiporã	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Coxilha	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Crissiumal	Celeiro	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	10	90%
Cristal	Centro Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Cristal do Sul	Médio Alto Uruguai	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10	10%
Cruz Alta	Alto Jacuí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Cruzaltense	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Cruzeiro do Sul	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
David Canabarro	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Derrubadas	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Dezesseis de Novembro	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Dilermando de Aguiar	Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Dois Irmãos	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Dois Irmãos das Missões	Médio Alto Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Dois Lajeados	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Dom Feliciano	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Dom Pedrito	Campanha	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Dom Pedro de Alcântara	Litoral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Dona Francisca	Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Doutor Maurício Cardoso	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Doutor Ricardo	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Eldorado do Sul	Metropolitano Delta do Jacuí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	10	100%
Encantado	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5	10	10	50%
Encruzilhada do Sul	Vale do Rio Pardo	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8	10	10	80%
Engenho Velho	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Entre Rios do Sul	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Entre-Ijuís	Missões	0	0	1	1	1	1	0	0	1	0	5	10	10	50%
Erebango	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Erechim	Norte	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5	10	10	50%
Ernestina	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Erval Grande	Norte	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	3	10	10	30%
Erval Seco	Médio Alto Uruguai	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	7	10	10	70%
Esmeralda	Campos de Cima da Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Esperança do Sul	Celeiro	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10	10	20%
Espumoso	Alto da Serra do Botucará	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	8	10	10	80%

Lavras do Sul	Campanha	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	6	10	60%
Liberato Salzano	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Lindolfo Collor	Paranhana Encosta da Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Linha Nova	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Maçambará	Fronteira Oeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Machadinho	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Mampituba	Litoral	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Manoel Viana	Fronteira Oeste	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Maquiné	Litoral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	10	10%
Maratá	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Marau	Produção	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	7	10	70%
Marcelino Ramos	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Mariana Pimentel	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Mariano Moro	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Marques de Souza	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Mata	Vale do Jaguarí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	10	10%
Mato Castelhana	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Mato Leitão	Vale do Rio Pardo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	10	10%
Mato Queimado	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Maximiliano de Almeida	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Minas do Leão	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	9	10	90%
Miraguaí	Celeiro	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	4	10	40%
Montauri	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Monte Alegre dos Campos	Campos de Cima da Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Monte Belo do Sul	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Montenegro	Vale do Caf	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	8	10	80%
Mormaço	Alto da Serra do Botucaraí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Morrinhos do Sul	Litoral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Morro Redondo	Sul	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10	20%
Morro Reuter	Paranhana Encosta da Serra	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	7	10	70%
Mostardas	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Muçum	Vale do Taquari	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	5	10	50%
Muitos Capões	Campos de Cima da Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Muliterno	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Não-Me-Toque	Alto Jacuí	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	7	10	70%
Nicolau Vergueiro	Alto da Serra do Botucaraí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nonoai	Médio Alto Uruguai	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	8	10	80%
Nova Alvorada	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Araçá	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Bassano	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Boa Vista	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Brésia	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Candelária	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Esperança do Sul	Vale do Jaguarí	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2	10	20%
Nova Hartz	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Nova Pádua	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Palma	Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Petrópolis	Hortênsias	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	7	10	70%
Nova Prata	Serra	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	10	40%
Nova Ramada	Noroeste Colonial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Roma do Sul	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Nova Santa Rita	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Novo Barreiro	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Novo Cabrais	Jacui Centro	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2	10	20%
Novo Hamburgo	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Novo Machado	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Novo Tiradentes	Médio Alto Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Novo Xingú	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Osório	Litoral	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	3	10	30%
Paim Filho	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Palmares do Sul	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Palmeira das Missões	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Palmitinho	Médio Alto Uruguai	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Panambi	Noroeste Colonial	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Pantano Grande	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Paraf	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Paraíso do Sul	Jacui Centro	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	10	20%
Pareci Novo	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Parobé	Paranhana Encosta da Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Passa Sete	Vale do Rio Pardo	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
Passo do Sobrado	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Passo Fundo	Produção	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Paulo Bento	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Paverama	Vale do Taquari	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Pedras Altas	Sul	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Pedro Osório	Sul	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	7	10	70%
Pejuçara	Noroeste Colonial	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Pelotas	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Picada Café	Hortênsias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	10	10%

São José do Herval	Alto da Serra do Botucaraí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São José do Hortêncio	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	10	10%
São José do Inhacorá	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São José do Norte	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
São José do Ouro	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São José do Sul	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São José dos Ausentes	Campos de Cima da Serra	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	10	10%
São Leopoldo	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
São Lourenço do Sul	Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
São Luiz Gonzaga	Missões	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
São Marcos	Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
São Martinho	Celeiro	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
São Martinho da Serra	Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Miguel das Missões	Missões	1	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	8	10	80%
São Nicolau	Missões	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	9	10	90%
São Paulo das Missões	Missões	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
São Pedro da Serra	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Pedro das Missões	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Pedro do Butiá	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Pedro do Sul	Central	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
São Sebastião do Caf	Vale do Caf	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
São Sepé	Jacuí Centro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
São Valentim	Norte	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
São Valentim do Sul	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Valério do Sul	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Vendelino	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
São Vicente do Sul	Vale do Jaguarí	1	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	7	10	70%
Sapiranga	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Sapucaia do Sul	Vale do Rio dos Sinos	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Sarandi	Rio da Várzea	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	7	10	70%
Seberi	Médio Alto Uruguai	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Sede Nova	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Segredo	Vale do Rio Pardo	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8	10	80%
Selbach	Alto Jacuí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Senador Salgado Filho	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Sentinelas do Sul	Centro Sul	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Serafina Corrêa	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2	10	20%	
Sério	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Sertão	Norte	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	3	10	30%	
Sertão Santana	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Sete de Setembro	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Severiano de Almeida	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Silveira Martins	Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Sinimbu	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Sobradinho	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Soledade	Alto da Serra do Botucaraí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Tabaí	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	5	10	50%
Tapejara	Nordeste	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	5	10	50%
Tapera	Alto Jacuí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tapes	Centro Sul	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Taquara	Paranhana Encosta da Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Taquari	Vale do Taquari	1	1	0	1	0	1	1	1	1	1	1	8	10	80%
Taquaruçu do Sul	Médio Alto Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tavares	Sul	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tenente Portela	Celeiro	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	7	10	70%
Terra de Areia	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Teutônia	Vale do Taquari	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Tio Hugo	Alto da Serra do Botucaraí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tiradentes do Sul	Celeiro	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	4	10	40%	
Toropi	Central	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Torres	Litoral	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	9	10	90%
Tramandaí	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Traveseiro	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Três Arroios	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Três Cachoeiras	Litoral	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	6	10	60%	
Três Coroas	Paranhana Encosta da Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Três de Maio	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	5	10	50%	
Três Forquilhas	Litoral	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Três Palmeiras	Rio da Várzea	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	10	10%	
Três Passos	Celeiro	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Trindade do Sul	Médio Alto Uruguai	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	6	10	60%	
Triunfo	Metropolitano Delta do Jacuí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tucunduva	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tunas	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	9	10	90%
Tupanci do Sul	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tupanciretã	Central	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Tupandi	Vale do Caf	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Tuparendi	Fronteira Noroeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Turuçu	Sul	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	9	10	90%

Ubiretama	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
União da Serra	Serra	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	10%
Unistalda	Vale do Jaguarí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%
Uruguiana	Fronteira Oeste	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Vacaria	Campos de Cima da Serra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Vale do Sol	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Vale Real	Vale do Caf	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	3	10	30%	
Vale Verde	Vale do Rio Pardo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vanini	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Venâncio Aires	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Vera Cruz	Vale do Rio Pardo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Veranópolis	Serra	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	4	10	40%	
Vespasiano Corrêa	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Viadutos	Norte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Viamão	Metropolitano Delta do Jacuí	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%
Vicente Dutra	Médio Alto Uruguai	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	7	10	70%	
Victor Graeff	Alto da Serra do Botucará	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vila Flores	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vila Lângaro	Nordeste	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vila Maria	Produção	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vila Nova do Sul	Jacuí Centro	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1	3	10	30%	
Vista Alegre	Médio Alto Uruguai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vista Alegre do Prata	Serra	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vista Gaúcha	Celeiro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Vitória das Missões	Missões	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Westfália	Vale do Taquari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0%	
Xangri-lá	Litoral	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10	10	100%

Fonte: elaborada pelo autor

APÊNDICE Z- Frequência Aplicação em MDE período 2005 a 2014

Estatísticas

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
N Válido	494	496	496	496	496	496	496	496	497	497
Ausente	5775	5773	5773	5773	5773	5773	5773	5773	5772	5772
Média	27,2583	28,3079	28,3040	27,7730	28,9451	27,5953	27,6236	28,9906	28,4226	28,9486
Mediana	26,6800	27,7400	27,6900	27,3050	28,3450	27,1250	27,0150	28,3100	28,0200	28,3100
Desvio Padrão	2,32325	2,48100	2,55957	2,34542	2,99689	2,34817	2,26260	2,98821	2,63386	3,00186
Mínimo	23,17	22,94	21,98	20,03	25,04	22,59	25,01	24,14	22,54	20,75
Máximo	43,77	37,52	42,40	36,95	45,00	38,34	36,97	47,82	44,41	42,17

Fonte: elaborado pelo autor através do *Software IBM SPSS Statistics 22.0*