

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

EDUGAS LOURENÇO COSTA

O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO:
FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO

Passo Fundo 2015

Edugas Lourenço Costa

O SISTEMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO FEDERALISMO E REDISTRIBUIÇÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre em Educação, tendo como orientadora a Professora Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani. Linha de pesquisa: Políticas Educacionais

Passo Fundo

2015

DEDICATÓRIA

À

Irazema dos Santos Costa (*in memoriam*) e

João Miguel Costa (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Silvia, pelo apoio, incentivo, paciência e companheirismo.

Aos meus filhos Pedro e Ágata, fontes de minha inspiração.

Aos meus irmãos e irmãs, pelo incentivo.

Às minhas amigas Adile e Tatiane pelo entusiasmo.

À Prof^a Dr^a Luciane Spanhol Bordignon, pelo incentivo e colaboração ao desenvolvimento do anteprojeto.

Meu especial agradecimento à minha orientadora Prof^a. Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani, pelo incentivo, confiança e entusiasmo.

Ao programa Observatório da educação Capes/Inep, Projeto *Indicadores de Qualidade e Gestão Democrática – Núcleo em Rede*, subprojeto *Gestão e Qualidade da Educação: um diálogo possível* –UPF, pelas oportunidades de construção/troca de conhecimentos com os colegas, e pela bolsa de estudos que ajudou a custear parte do desenvolvimento da presente pesquisa.

Ao grupo Mapa do Financiamento em Educação no Rio Grande do Sul (Edital CNPq – Ciências Humanas, 022/2014), pelas preciosas colaborações e incentivo dos colegas.

À banca examinadora, Prof. Dr. Telmo Marcon, Prof. Dr. Júlio Cesar Godoy Bertolin, e Prof^a Dr^a Calinca Jordânia Pergher, pelas relevantes contribuições ao desenvolvimento do presente estudo.

RESUMO

A presente dissertação concentra-se num estudo acerca do sistema de financiamento da educação básica, tendo como delimitação do tema a operacionalização do Fundeb, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul e seus 497 municípios. Com o objetivo de averiguar o processo de composição/redistribuição dos recursos do Fundeb, assim como os parâmetros de operacionalização, mapeou-se as implicações envolvidas à dinâmica redistributiva, como também o papel desempenhado pelos entes da federação no financiamento da educação básica. Em atenção aos objetivos propostos, a abordagem metodológica que conduz a presente pesquisa, se caracteriza como quantitativa e qualitativa, utilizando-se de base de dados disponíveis no portal do TCE/RS, STN, portal do FNDE, INEP, de consulta à legislação pertinente, como também de consultas documentais e bibliográficas em diferentes suportes. A pesquisa inicia pela exploração de obras sobre a história da educação no Brasil ao longo dos principais acontecimentos que influenciaram desde a colonização até a instituição da República, assim como o advento da Carta Constitucional de 1988, que passa a garantir o acesso à educação pública, consolidando a vinculação das fontes de recursos pertinentes a cada ente federado em atenção ao papel do Estado como provedor do processo educativo. Nesse sentido a pesquisa adentra nos fundos de financiamento cuja principal função é operacionalizar as vinculações constitucionais em uma perspectiva de equalização das oportunidades educacionais, investigando o atual sistema, seu alcance e possibilidades, frente aos novos indicadores que se somam ao processo de universalização da educação básica. A partir do mapeamento da redistribuição dos recursos, constata-se a relação de dependência entre os entes em âmbito local, condicionada por parâmetros que limitam tanto a capacidade de ampliação do atendimento das redes quanto a participação e o papel da União nesse processo. As discussões empreendidas ao longo do trabalho apresentam elementos que corroboram a perspectiva de mudanças nos parâmetros desse sistema de financiamento. Conclui-se que o atual sistema de financiamento da educação, cuja maior expressão de recursos e alcance configura-se pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), não oferece mecanismos de ampliação da capacidade de atendimento das redes/sistemas de ensino, suscitando que sejam fomentadas mudanças tendo em vista o iminente acesso compulsório à educação, condicionado por indicadores de qualidade e equidade.

Palavras-chave: Financiamento da educação. Fundeb. Federalismo. Redistribuição.

ABSTRACT

This dissertation focuses on a study of the basic education funding system, with the theme of delimiting the operationalization of Fundeb, as part of the Rio Grande do Sul state and its 497 municipalities. In order to investigate the process of composition / redistribution of Fundeb resources, as well as the operational parameters, mapped out the implications surrounded the redistributive dynamics, as well as the role of the federal entities in the financing of basic education. In response to the proposed objectives, the methodological approach that leads this research is characterized as qualitative and quantitative, using database available on the website of TCE / RS, STN portal FNDE, INEP, in consultation with the relevant legislation as well as documentary and bibliographic queries on different media. The search begins with the exploration works on the history of education in Brazil over the main events that influenced from colonization to the institution of the Republic, as well as the advent of the Constitutional Charter of 1988 passes to ensure access to public education, consolidating the linkage of relevant sources of funds to each federal entity in attention to the role of the state as the educational process provider. In this sense the research enters the financing funds whose main function is to operationalize the constitutional bindings in a perspective equalization of educational opportunities, investigating the current system, its scope and possibilities facing the new indicators are added to the basic education universalization process. From the redistribution of resources mapping, notes the dependence relationship between the entities at the local level, conditioned by parameters that limit both the capacity expansion of the service network as the participation and role of the Union in this process. The discussions undertaken throughout the work have elements that support the prospect of changes in the parameters of this financing system. It is concluded that the current education funding system, whose highest expression of resources and scope set by the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valuing of Education Professionals (FUNDEB), does not offer expansion mechanisms of capacity service networks / education systems, raising to be promoted changes in view of the impending compulsory access to education, conditioned by quality and equity indicators.

Keywords: Education funding. Fundeb. Federalism. Redistribution.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do sudoeste Rio-Grandense	98
Gráfico 2: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do centro ocidental Rio-Grandense.....	98
Gráfico 3: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do Centro Oriental Rio-Grandense	99
Gráfico 4: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião metropolitana de Porto Alegre	100
Gráfico 5: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do nordeste Rio-Grandense.....	100
Gráfico 6: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do noroeste Rio-Grandense.....	101
Gráfico 7: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do sudeste Rio-Grandense	102
Gráfico 8: Perdas Fundeb agrupadas pelo número de habitante	104
Gráfico 9: Dotação orçamentária para despesas com educação	123
Gráfico 10: Panorama geral Fundeb 2014.....	131

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1- As etapas do procedimento científico.	28
Imagem 2 – Mapa do RS dividido em 7 mesorregiões.....	97
Imagem 3 – VAA e Complementação da União.	127

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Composição do Fundeb	14
Quadro 2: Estado da arte do financiamento educacional	70
Quadro 3: FUNDEB vigência e composição progressiva	80
Quadro 4: Valor por aluno/ano estimado RS para o exercício 2014.....	86
Quadro 5: Dados consolidados FUNDB/RS no ano de 2014.....	91
Quadro 6: Panorama geral de perdas e ganhos do Fundeb.....	103
Quadro 7: Movimentação dos Recursos do Fundeb no âmbito da Rede Estadual-RS.....	107
Quadro 8: Execução orçamentária da União receitas e despesas com MDE	122
Quadro 9: Execução orçamentária do FNDE	126
Quadro 10: Complementação da União por Estado	128
Quadro 11: Valor/aluno ano estimado X investimento por aluno	129
Quadro 12: Composição redistribuição do Fundeb em âmbito nacional	130

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Composição do Fundef.....	76
Tabela 2 – Fatores de ponderação aplicáveis.....	85
Tabela 3 – Matrículas da Rede Pública Estadual.....	106
Tabela 4 – Valor por aluno versus custo aluno da educação infantil.....	112
Tabela 5: Contexto educacional no RS de 0 a 5 anos.....	113
Tabela 6 – Matrículas da rede pública municipal.....	114
Tabela 7 – Valor aluno estimado no contexto educacional do Fundeb/RS.....	115
Tabela 8 –Matrículas consideradas para distribuição do Fundeb.....	132

LISTA DE ABREVIATURAS

Art.	Artigo
CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
FUNDEB	Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação
FNDE	Fundo nacional de desenvolvimento da educação
FUNDEF	Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério
FPM	Fundo de participação dos municípios
IBGE	Instituto brasileiro de geografia e estatística
IPi	Imposto sobre produtos industrializados
IR	Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza
ITR	Imposto sobre a propriedade territorial rural
ITCMD	Imposto sobre transmissão causa <i>mortis</i> e doações
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transportes intermunicipais e interestaduais e de comunicações
IPVA	Imposto sobre a propriedade de veículos automotores
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
PNE	Plano nacional de educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
UNDIME	União nacional dos dirigentes municipais de educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Justificativa	16
1.2 Metodologia.....	25
1.3 Estrutura da dissertação	32
2 MAPEAMENTO HISTÓRICO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	33
2.1 Entendendo o processo.....	35
2.2 Um novo modelo de financiamento.....	36
2.3 A vinda da família real.....	38
2.4 A Proclamação da República.....	40
2.5 O Estado Novo e a educação.....	45
2.6 A Assembleia Constituinte de 1946.....	48
2.7 A Constituição Federal de 1988.....	58
3 A PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	61
3.1 Origens e destinos dos recursos para MDE.....	74
3.1.1 O FUNDEF	76
4 A RELAÇÃO DE REDISTRIBUIÇÃO ENTRE OS ENTES	83
4.1 O contexto pesquisado.....	89
4.2 Mapeando as perdas e ganhos	93
4.2 As concepções de custo	109
5 O PAPEL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA.....	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	138
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	145

ANEXOS 153

1 INTRODUÇÃO

Abordar o tema financiamento educacional é adentrar em uma seara de discussões relevantes e que perpassam pela atenção da agenda educacional contemporânea. Não obstante, esse tema reflete também as questões relativas aos avanços e expectativas conferidas a partir da implantação dos fundos de financiamento com vistas a custear a garantia do acesso à escola.

As conquistas conferidas à área educacional, a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, reverberam atualmente no arcabouço legal que, além de corroborar com a garantia da educação como um direito, aponta para a universalização do acesso da educação básica. Tal pretensão encontra amparo legal na Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LEI, 9394/1996), no Plano Nacional de Educação (LEI, 13005/2014), e, dentre outras, a Lei 12.796/2013.

A legislação educacional brasileira aponta que a universalização do acesso à educação básica está na iminência de se tornar uma realidade, diante de um sistema de financiamento sobre o qual têm sido empreendidas inúmeras discussões acerca da capacidade custear as metas estabelecidas.

A educação básica tem atualmente como principal fonte de financiamento o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, que constitui-se em um fundo contábil circunscrito a cada estado da federação e ao Distrito Federal. Assim cada uma das unidades da federação possui seu próprio fundo contábil.

O Fundeb foi instituído pela Emenda Constitucional n° 53 de 2006 e regulamentado pela Lei n° 11.494/2007, (BRASIL, 2013), e configura-se como um fundo contábil por formar-se a partir dos percentuais deduzidos automaticamente dos tributos vinculados a composição do fundo somados aos valores retidos das transferências intergovernamentais que também estão no rol de tal composição, cujo montante de valores, fica em uma espécie conta corrente.

Conforme o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP, 2013, p. 6), “a composição financeira do Fundeb se dá quase na totalidade por recursos dos próprios estados, DF e Municípios”, que contribuem/retêm vinte pontos percentuais sobre a arrecadação e as transferências constitucionais dos seguintes dos tributos apresentados no **quadro** a seguir:

Quadro 1: Composição do Fundeb

Composição do Fundeb a partir da retenção de 20% dos tributos
<ul style="list-style-type: none"> · Fundo de Participação dos Estados – FPE; · Fundo de Participação dos Municípios – FPM; · Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; · Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional as exportações – IPIexp; · Desoneração de Exportações (LC 87/1996). · Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – ITCMD; · Imposto sobre Propriedade Veículos Automotores – IPVA; e · Quota Parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR. · Receitas da dívida ativa e de juros e multas, incidentes sobre as fontes acima.

Fonte: Manual da contabilidade aplicada ao setor público (MCASP, 2013, p. 6).

Os tributos apresentados no quadro acima formam o bolo orçamentário do Fundeb, que pode ser acrescido ainda da complementação da União aos estados cujo computo entre o total de recursos divididos pelo número de matrículas resultem em um valor aluno abaixo do definido nacionalmente. O que será detalhado logo afrente.

Os conceitos relativos ao valor aluno/ano, custo aluno/ano, o número de matrículas, os fatores de ponderação atribuídos às diferentes etapas e modalidades e tipo de estabelecimento de ensino, consubstanciam o processo de redistribuição dos recursos destinados a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, (MDE), dentro das áreas de atuação prioritária de cada ente federado.

O acesso compulsório à escola, para crianças a partir dos 4 anos de idade, garantido pela Lei 9394/96, Art. IV, que torna a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos, em consonância com a Meta Um do Plano Nacional de Educação (PNE), faz emergir questões acerca do alcance dos recursos destinados ao custeamento desse processo, baseado nas atuais concepções de valor e custo/aluno.

Nesse sentido, duas grandes questões estão na pauta de reivindicações dos entes subnacionais, em especial dos municípios, no tocante ao financiamento da educação relativa às suas respectivas áreas de atuação prioritária, a educação infantil e o ensino fundamental. Sendo que a educação infantil (EI), corresponde a uma das etapas com os maiores custos *per capita* por aluno, em relação às demais etapas e modalidades de ensino. As especificidades da EI, ampliam o

leque de desafios concernentes a abertura/atendimento dos “mais de 3 milhões vagas” que faltam¹ em creches e pré-escolas em âmbito nacional, (TPE, 2015). Situação que atinge as crianças com idade entre 0 e 5 anos.

Uma das reivindicações diz respeito ao processo de perdas financeiras acumuladas pelos entes subnacionais, a partir das regras de redistribuição dos recursos do Fundeb; outra reivindicação, que vem ao encontro da primeira, alerta para as concepções de valor/custo aluno diante do contexto de falta de vagas e necessidade de expansão de matrículas.

Dourado (2006, p. 26) aponta que a compreensão acerca das nuances que perpassam o financiamento do ensino oferecido gratuitamente, figura como um dos pressupostos necessários ao entendimento do papel e relação entre os entes federativos nesse processo, em consonância com os objetivos a que se propõe os fundos que possibilitam a materialização das funções do Estado enquanto garantidor direito a educação.

Nesse sentido, abarcam-se no mote de viabilização da universalização do acesso à educação básica, uma necessária verificação acerca do sistema de financiamento que custeia esse processo, sua relevância, as expectativas e os desafios frente as pretensões de ampliação do ingresso à escola em uma perspectiva de qualidade.

Nesse sentido, como o atual sistema de financiamento da educação básica revela o papel dos diferentes entes federados (papel redistributivo, coadjuvante, de perdas e ganhos) em uma perspectiva situada por condicionantes históricos legais e possibilidades futuras?

Como vistas a buscar elementos que contribuam com a construção de conhecimentos e discussões acerca do papel dos entes federados, do alcance dos recursos destinados ao financiamento da educação básica, cujo contraste entre a dinâmica atual e as necessidades que se aportam, por força da previsão de ampliar o acesso à escola agregando os custos relativos aos “insumos de infraestrutura, equidade e qualidade” (CARREIRA e PINTO. 2007, p. 12), apontam para a necessidade de ajustes do atual sistema, o presente estudo tem como delimitação de tema o financiamento educacional, com foco nos fundos contábeis que compõem o sistema de financiamento da educação básica.

¹ Reportagem exibida no site do Todos pela educação, baseada em levantamento feito pelo TCE/RS acerca das matrículas na educação infantil em âmbito nacional. Disponível em: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/34678/faltam-mais-de-tres-milhoes-de-vagas-em-creches-e-pre-escolas-publicas/> Acesso em: 15/08/2015. Exibida também em: <http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2015/08/faltam-mais-de-tres-milhoes-de-vagas-em-creches-e-pre-escolas-publicas.html>. Acesso em: 15/08/2015.

A delimitação de espaço focaliza o estado do Rio Grande do Sul, abrangendo a totalidade de seus 497 municípios, com o objetivo de conhecer a dinâmica de composição e redistribuição entre os entes, como também identificar os ‘caminhos’ dos recursos envolvidos à operacionalização do Fundeb.

Nesse sentido, os objetivos a que se propõe essa pesquisa estão em: descrever o processo de composição/redistribuição dos recursos do Fundeb; sendo que a partir dessa descrição, o texto avança ao examinar os parâmetros de operacionalização do fundo, mapeando as implicações envolvidas à dinâmica de redistribuição dos recursos do fundo entre os entes federados, assim como no papel desempenhado pelos mesmos, a partir do estudo localizado no Estado do Rio Grande do Sul.

1.1 Justificativa

A presente pesquisa justifica-se a medida que busca investigar o sistema de financiamento da educação básica diante da relação de redistribuição entre os entes federados, frente as condicionantes legais e possibilidades futuras, mapeando as implicações frente as demandas que se aportam por força do arcabouço legislativo educacional.

A presente dissertação insere-se na Linha de Pesquisa: Política Educacional do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, PGEdU/UPF, sendo vinculado, ainda, ao GE-quali - Grupo de Estudos e Pesquisas sobre gestão e indicadores de qualidade na educação básica (CNPq) e ao projeto Mapa do Financiamento em Educação no Rio Grande do Sul (Edital CNPq – Ciências Humanas, 022/2014).

Em vias de universalizar o acesso a educação básica, o Brasil tem um considerável caminho a trilhar para equacionar as desigualdades e estabelecer repasses financeiros que possibilitem o desenvolvimento de uma educação pública de qualidade, cujo desafio inicial é articular ações que possibilitem aproximações profícuas entre os entes da federação, no tocante ao enfrentamento de problemáticas, com vistas a consecução das metas estabelecidas. A realização dos objetivos propostos pela legislação educacional, condiciona-se também às responsabilidades de cada ente em fazer a tua parte, mas buscar soluções conjuntas para resolver as incongruências, assim a articulação entre os entes é fundamental à proposição de objetivos

comuns, com maiores propensões de realização. Não obstante, as considerações de Dourado apontam que

[...] é fundamental que haja uma linguagem comum entre as diferentes instâncias da administração (governo, secretarias e escolas) para definição das diretrizes, estratégias e objetivos globais da administração, de forma que todos os segmentos envolvidos, poder central, secretarias e escolas, possam responder com propostas que tornem possível a viabilização das metas pretendidas. (DOURADO, 2006, p. 31).

Diante de um cenário de contradições entre as proposições legais e a consecução prática, evidencia-se um jogo de estratégias que podem tomar diferentes caminhos, seja o caminho do “conforto” (ao simplesmente criar uma lei, que vai ser executada por outros), seja o caminho do “problema” (em ter que dar vazão a pretensão legal). Nesse sentido, o diálogo entre esferas e instancias que legislam e esferas com responsabilidade de executar mereceriam maiores aproximações, sob pena agravamento das problemáticas e não cumprimento das previsões legais.

Entre uma definição/previsão legal e a capacidade de execução de uma norma existe uma considerável diferença, uma vez que nem tudo que está definido como regra legal é conseguível. Os meios e a estruturas precisam também ser definidas *pari passu* às definições, fato que nem sempre ocorre. Não obstante, a área educacional sofre com os reflexos desse processo, seja pela carência estrutural em sentido amplo, (falta estrutura física, aliada a falta de profissionais, de vagas...), seja pelas incongruências apontadas por entidades representativas dos entes subnacionais, a exemplo das reivindicações aludidas pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), acerca do papel da União frente dificuldades enfrentadas no tocante ao custeamento educacional, agravado pelos critérios de repasses pautados por parâmetros de valores abaixo dos custos efetivamente gastos.

A universalização proposta, traz consigo a necessidade de uma previsão orçamentária, que por sua vez de vazão ao custeamento do contingente de alunos que passará a acessar a escola pública compulsoriamente² daqui a poucos³ meses. Por esse viés, para além das

² O termo compulsório refere-se à obrigatoriedade conferida pela Lei nº 12.796, que ao alterar a Lei 9394/96, obriga a matricular os alunos a partir dos quatro anos de idade na rede regular de ensino. Nesse sentido todas as crianças a partir dos quatro anos terão compulsoriamente assegurado o direito de acessar a educação básica, do mesmo modo, a estrutura Estatal terá a responsabilidade de prover os meios necessários ao cumprimento da legislação que passa a vigorar a partir de janeiro de 2016. (Grifos do autor).

discussões acerca das implicações aos entes federados, estado e principalmente os municípios, é preciso discutir sobre as alternativas que permitirão aporte financeiro necessário ao atendimento das demandas educacionais que se aportam.

O Artigo 212 da Constituição Federal de 1988 estabelece os percentuais mínimos a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino público, ficando a União com a responsabilidade de aplicar no mínimo 18 pontos percentuais e os demais entes da federação, não menos que 25 pontos percentuais de suas respectivas receitas resultantes de impostos (BRASIL, 2014). O texto do referido artigo versa em percentuais mínimos, o que significa dizer, que nada impede a previsão de alocações maiores, dessa forma os entes, à medida que não comprometam suas finanças, possuem a legitimação para elevar os percentuais que compõe suas receitas constitucionais para a educação circunscritas a seus domínios.

Assim, encontramos casos em alguns entes da federação, de veiculação de percentuais acima dos determinados pela norma estabelecida pela Carta Magna brasileira, não obstante no Estado do Rio Grande do Sul, a aplicação mínima destinada a educação é trinta e cinco pontos percentuais “da receita resultante de impostos” (CERS, 2013, art. 202). Entretanto, essa situação de aplicabilidade não é unânime nos municípios do RS, uma vez que possuem autonomia para definir os percentuais a partir de suas Leis Orgânicas, que só não podem ficar abaixo dos 25% definidos na Constituição Federal.

O conjunto de recursos apurados a partir da vinculação constitucional dos tributos que obrigam a União a aplicar no mínimo 18% das receitas resultantes de impostos, assim como os estados, o DF e os municípios não menos que 25%, formam o volume de recursos que serão aplicados em MDE, com vistas custear “à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (BRASIL, Lei 9394/96, art. 70).

A LDB prevê ainda em seu artigo 70, que tipo de despesas educacionais, se enquadram como MDE, em outras palavras o que pode ser custeado com esses recursos. Assim como o artigo 71, define o que não são consideradas despesas de Manutenção e Desenvolvimento de

³ Esse termo refere-se ao início da vigência da Lei nº 12.796, que data o 1º de janeiro de 2016. Assim ao considerar que estamos no início do segundo semestre de 2015, pode-se afirmar que faltam poucos meses para que universalização do acesso a educação básica passe a vigorar. (Grifos do autor).

Ensino. Tópicos que aliás, rendem boas discussões acerca das concepções, interpretações e a aplicação na prática, o uso final dos recursos.

Como já afirmado, a principal fonte de recursos para o financiamento da educação básica são os recursos advindos do Fundeb, que por sua vez operacionaliza as vinculações constitucionais. Sendo assim os recursos de tal fundo, inserem-se no mesmo rol de disponibilidade de uso, previstos no artigo 70 da Lei 9394/96, são vinculados a MDE.

A aplicação constitucional em educação concernente aos estados, ao DF e aos municípios é de 25% (vinte e cinco por cento) das receitas provenientes de impostos (BRASIL, CF, art. 212), tais recursos são destinados a MDE, assim como os do Fundeb. Vale ressaltar entretanto, que uma veiculação não anula a outra, uma vez que os percentuais se complementam, a medida em que a obrigatoriedade de retenção dos 20% dos tributos para composição do fundo de financiamento é acrescida de mais 5% de modo que alcance os 25 pontos percentuais, nos termos do artigo 212 da Carta Constitucional. Não obstante, conforme definido nos incisos I e II, do parágrafo único do art. 1º, da Lei 11494/2007, os recursos previstos a partir da retenção de 20% das fontes tributárias que compõem o Fundeb, são acrescidos de mais “5% (cinco por cento) do montante dos impostos e transferências” com vistas a garantir o mínimo de 25% para aplicação em MDE.

Teoricamente, os recursos auferidos nos termos da aplicação de 25% devem ser utilizados para custear as despesas consideradas no âmbito do art. 70 da LDB, (Lei, 9394/96).

I-remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.(BRASIL, 2013).

Dentre os incisos acima dispostos, o que congrega mais dispêndios é o I, pois conforme preceitua o art. 22 da Lei 11494, 60% dos recursos do fundo destinam-se ao pagamento dos profissionais da educação atuantes. Ou seja, destina-se a folha de pagamento dos profissionais em

pleno exercício de suas atividades. Um ponto crucial no uso dos recursos, em observância as “estratégias de uso” que por ventura extrapolem as definições do art. 70 da LDB.

O Financiamento da educação conforme Pinto (2010, p. 1), situa-se no “campo⁴ de estudo que analisa as fontes de recursos financeiros destinados à educação, assim como o padrão de gastos desses recursos”, por esse viés ao abordar tal tema adentra-se na seara de operacionalização dos recursos que possibilitam o desenvolvimento do ensino custeado pelo Estado, como também o papel deste acerca das políticas e nuances que perpassam viabilidade prática do processo educativo.

O Financiamento da educação pública brasileira insere-se no rol das políticas públicas, voltadas a assegurar os direitos previstos no caput do sexto artigo da Carta Constitucional de 1988. Assim, evidencia-se o papel do Estado em prover a partir de ações e decisões dos diferentes órgãos e mecanismos governamentais e seus agentes, o acesso amplo aos direitos fundamentais dos sujeitos. Não obstante, o acesso a educação, saúde a assistência social, figuram como exemplos de direitos universais, os quais o Estado incumbe-se com a responsabilidade de prover por meio da “implementação e manutenção” de políticas públicas (HÖFLING, 2001, p. 31).

As políticas públicas representam para Reis (2010, p. 1) “todo o conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, publicamente adotado por autoridade governamental com propósito de lidar rotineiramente com algum tema específico”. Esse autor apresenta a divisão das políticas em três categorias, de acordo com suas abrangências e efeitos, elas podem ser distributivas, regulatórias e redistributivas.

As políticas distributivas abarcam-se nos dispêndios estatais frente às “demandas tópicas ou obras de alcance local”, elas decorrem das ações ligadas ao cotidiano de processo de governo, atendendo aspectos pontuais e setoriais de acordo com as demandas. Já as Políticas redistributivas, abarcam, conforme Reis (2010) “grandes questões”, que produzem clivagens relativamente profundas e estáveis na sociedade, e são percebidas pelos atores como portadoras de consequências relevantes para seus interesses”. Entram nesse contexto aspectos relativos à distribuição e uso dos recursos auferidos, que por sua vez podem representar acesso a benefícios

⁴ Verbete de PINTO, José M. R. Disponível em: < <http://www.gestrado.net.br/?pg=dicionario-verbetes&id=6> >

e incentivos, variando desde concessões de bolsa-escola, bolsa-universitária, até desonerações tributárias para determinado seguimento, ou mesmo isenções.

As políticas regulatórias abarcam as elaborações legais, que oferecem os subsídios para elaboração das demais políticas, de acordo com a necessidade de setores específicos, ou seja, nesse bojo, estão as regulamentações que orientam gestores públicos/governantes na implementação e manutenção das políticas em sentido amplo.

As designações atribuídas ao termo políticas sociais, de acordo com Fleury (2010, p.1) apontam para as responsabilidades do Estado em “assegurar o exercício dos direitos sociais da cidadania” promovendo o equilíbrio e os meios de proteção necessários ao desenvolvimento da igualdade, da justiça e do bem-estar de sua população, conforme disposto no título II da Constituição Federal de 1988, que trata dos direitos e das garantias fundamentais.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, CF 2014).

No rol dessas políticas insere-se a educação e, por conseguinte, todas as “nuanças” que perfazem as políticas educacionais, que por sua vez, congregam intenções objetivas e subjetivas, que reverberam em última instância na possibilidade de acesso, ou não, dos sujeitos ao processo de escolarização. Nesse sentido, Ball, (2011), traz um alerta acerca das tensões, concepções e interesses que podem estar no bojo do desenvolvimento de uma política

Na prática, as políticas são frequentemente obscuras, algumas vezes inexecutáveis, mas podem ser mesmo assim, poderosos instrumentos de retórica, ou seja, formas de falar sobre o mundo, caminhos de mudança do que pensamos sobre o que fazemos. As políticas, particularmente as políticas educacionais, em geral são pensadas e escritas para contextos que possuem infraestrutura e condições e condições de trabalho adequadas (seja qual for o nível de ensino), sem levar em conta as variações enormes de contexto, de recursos, de desigualdades regionais ou das capacidades locais. (BALL & MAINARDES, 2011, p. 13).

Diferentes abordagens teóricas podem orientar as concepções de um Estado em relação à viabilização das políticas públicas. Ou seja, é preciso considerar que, baseado em diferentes correntes teóricas, são concebidas leis, regulamentos, decretos, que podem representar, ou não, ação do Estado enquanto provedor dos processos emergidos de tais políticas.

Nesse sentido, Azevedo (2001, p. 8), destaca as contribuições de diferentes abordagens teóricas acerca do “estudo e análise da política educacional enquanto uma política pública de cunho social”. Para tanto essa autora, apresenta alguns aspectos acerca da abordagem neoliberal e da teoria liberal moderna da cidadania.

Quanto a abordagem neoliberal Azevedo (2001, p. 9 e 10), destaca que suas raízes abarcam-se no liberalismo clássico, baseada na “neutralidade do Estado” frente ao mercado, por sua vez regulador e distribuidor das fontes de riqueza e renda, norteados pela competitividade individual. Entretanto, ainda nas palavras de Azevedo, “a organização do mundo do trabalho; a veiculação do ideário socialista” assim como a revolução na ciência e tecnologia, as crises econômicas as revoluções e guerras mundiais, introduziram a necessidade de repensar o papel do estado, e por conseguinte, a essa corrente perde forças “mas não sai de cena”, uma vez que na década de 1970 passou a ser denominada de neoliberal.

Aos moldes do liberalismo, essa reconfiguração, neoliberal apóia-se na concepção de Estado Mínimo, ela “questiona e põe em xeque o próprio modo de organização social e política gestada com aprofundamento da intervenção estatal” (AZEVEDO, 2001, p. 11 e 12). Assim, o mercado ocupa espaço privilegiado na “regulação do capital”, ao passo que as políticas públicas não são percebidas ‘com bons olhos’, uma vez que oneram o Estado e, por conseguinte, a sociedade.

A concepção dessa abordagem em relação a política educacional é, segundo Azevedo (2001), um tanto diferenciada em relação a outras políticas sociais, uma vez que a educação é vista como “porta” para “redução das desigualdades” e ao mesmo tempo estímulo a competitividade.

Coerente com as ideias liberais, a abordagem neoliberal não questiona a responsabilidade do governo em garantir o acesso a todos ao nível básico de ensino. Apregoa, contudo, a necessidade de um outro tratamento para o sistema educacional. Postula-se que os poderes públicos devem transferir ou dividir suas responsabilidades administrativas com o setor privado, um meio de estimular a competição e o aquecimento do mercado, mantendo-se o padrão de qualidade na oferta dos serviços. (AZEVEDO, 2001, p. 15).

Por esse viés, o investimento na área das políticas públicas justifica-se pelo retorno em potencial. Assim, a formação de indivíduos que não possuem recursos para pagar seus estudos, mas que possuem talentos (que interessem ao mercado), pode ser financiada tanto com o dinheiro

público quanto com o privado, que por sua vez será pago na medida em que os beneficiários, de acordo com Azevedo ao equacionar o pensamento de Milton Friedman (2001, p. 16), “começarem a colher os frutos da valorização do seu capital humano”.

Constituída a “partir das lutas históricas dos trabalhadores” (AZEVEDO, 2001, p. 19), pela garantia de seus direitos, a **teoria liberal moderna da cidadania**, abarca-se na concepção de Estado como provedor do bem-estar comum e da igualdade como “ferramenta” ao exercício da individualidade e da liberdade.

Pelo viés dessa concepção teórica, ainda segundo Azevedo (2001), o papel do Estado, pode “desdobrar-se em múltiplas variantes”, de acordo com a viabilização dos aspectos relativos ao bem comum.

A **abordagem pluralista** tem na participação o “caminho” para equacionar as desigualdades, postulando oportunidades iguais para todos enquanto sujeitos do processo político, seja na condição de representante ou representado de acordo com a capacidade, “grau de conhecimento e respeito social” Dahi *apud*, Azevedo, (2001, p. 25).

Na **abordagem social-democrata** o foco está nos sistemas de proteção social e na capacidade do Estado em dar vazão ao bem estar. Ou seja, a preocupação centra-se na capacidade do estado arcar com o bem estar social sem quebrar. Destacam-se nessa abordagem os estudos e proposições de Richard Morris Titmuss, acerca dos sistemas de proteção social e a intervenção, ou não, do Estado, classificando-a como: residual – na qual o estado intervém a partir da falha de recursos privados; parcial – na qual o estado intervém visando corrigir “os efeitos do mercado; e, o modelo “institucional redistributivo” – que configura-se pela “produção e distribuição de bens e serviços públicos sociais”, (AZEVEDO, 2001, p. 30).

As concepções que orientam o papel do Estado Brasileiro enquanto ente que oferece os mecanismos e meios para o desenvolvimento do processo educativo, se aproximam da abordagem social democrata, uma vez que o Estado toma pra si a responsabilidade em prover as políticas públicas e sociais, com vistas a assegurar direitos, reduzir as desigualdades e equalizar as oportunidades.

Castro (2007, p. 858) afirma que “a educação, ao situar-se no âmbito das responsabilidades do Estado, compõe o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social”, para tanto, dar vazão a essa responsabilidade perpassa pelo uso dos recursos auferidos por meio de impostos. Esse autor destaca ainda, que tais recursos possibilitam as formulações e

implementações das políticas educacionais, uma vez que o ensino público e gratuito é custeado pela renda oriunda de impostos.

Muito embora o conceito de gasto educacional não se inscreva exclusivamente na responsabilidade do Estado em garantir a educação como um direito fundamental, uma vez que abrange os gastos, nesta área, dos diferentes setores/instituições que compõe a sociedade, ao definir gasto educacional enquanto incumbência estatal, em seu papel de fomentador dos processos envoltos ao ensino público, Castro (2007) afirma que:

Para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais e que corresponde ao custo de bens e serviços. (CASTRO, 2007, p. 860).

Por esse viés, o financiamento do gasto público com educação se dá, em grande medida, pela cesta de tributos que envolvem todas as esferas que compõe a federação. Assim, União, estados, Distrito Federal e municípios auferem recursos de diferentes fontes de bens, serviços, operações comerciais [...], com vistas a custear os sistemas educacionais circunscritos a atuação prioritária de cada Ente.

O financiamento público do gasto educacional ocorre mediante a utilização de diversas fontes de recursos que o Estado pode recolher da sociedade. Essas fontes de recursos podem ser divididas em dois grandes tipos: fontes tributárias – impostos, taxas e contribuições econômicas e sociais –, que são recursos de origem impositiva; e fontes não-tributárias – títulos do tesouro, recursos diretamente arrecadados, operações de créditos e outros. [...] os recursos de impostos são as principais fontes para os gastos, seguidos dos recursos do salário-educação. (CASTRO, 2007, p.860).

No mote de ações conferidas pela promulgação da Constituição Cidadã, está a criação dos fundos de financiamento para a educação, e alterações nas regras do Salário Educação pela Lei 9.766/98, regulamentado conforme decreto nº 6003/2006, e ainda a criação primeiramente do FUNDEF que foi substituído pelo FUNDEB, fundos que, permitiram operacionalizar a distribuição dos recursos auferidos do erário público, dispostos no artigo 212 da CF/1988, corroborados pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O sentido semântico do termo **sistema**, conforme Cegala, (2008, p.787), pressupõe a “inter-relação de partes ou dos elementos de um todo que funcionam como uma estrutura organizada” com vistas a consecução de um resultado. Podendo significar ainda, um modo de

procedimento, um costume estabelecido por norma. Nesse sentido, a definição de sistema de financiamento da educação básica, trazida pela que a presente dissertação abarca-se no entendimento de que os fundos de financiamento, são compostos por elementos (tributos), auferidos de recursos operacionalizados a partir da inter-relação das diferentes esferas, formando uma estrutura sistemática, cujo objetivo é viabilizar o processo de financiamento.

Assim, o Fundeb compõe o que pode ser definido como um sistema de financiamento seja por força de sua constituição, seja por força dos objetivos a que se propõe essa estrutura no rito que envolve e emprega meios e processos com a finalidade de custear o ensino público e gratuito.

1.2 Metodologia

Para Gamboa o “método tem a ver com os caminhos e os instrumentos de fazer ciência” e [...] a “epistemologia aplicada a investigação científica em educação tem como papel fundamental questionar constantemente essa atividade” (2012, p. 26). Assim, a epistemologia aplicada ao método, possibilita a verificação constante se o caminho metodológico remete a produção científica.

Conforme Minayo (2012. Pag. 15), as concepções teóricas que embasam a metodologia não ficam circunscritas a aspectos técnicos, nesse sentido a abordagem teórico-metodológica, possibilita uma “articulação entre a teoria e a realidade empírica”, possibilitando, ainda nas palavras de Minayo, “parâmetros para caminhar na produção do conhecimento”. Ela destaca a pesquisa como “atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade” (MINAYO, 2012, p.16).

Essa autora alerta, porém, que não há incompatibilidade entre as abordagens qualitativas e quantitativas, desde que devidamente trabalhadas e interpretadas “produz riquezas de informações” (MINAYO, 2012. Pag. 22). Ou seja, há viabilidade na aproximação das duas formas de abordagem desde que observadas aspectos interpretativos e ainda nas afirmações de Minayo, as abordagens não sejam “hierarquizadas” uma em relação à outra.

Para Flick, (2009, p. 8) a pesquisa qualitativa se caracteriza por abordar contextos que “fogem aos laboratórios”, por esse viés, insere-se nessa abordagem aspectos subjetivos por vezes desconsiderados em áreas puramente técnicas, a exemplo de algumas abordagens utilizadas pelas ciências naturais. O desenvolvimento de pesquisas qualitativas pressupõe, conforme esse autor, a

utilização de enfoques teóricos e metodológicos que permitam ao pesquisador interpretar as subjetividades e construir conhecimentos relevantes acerca de determinado tema.

Os pesquisadores qualitativos estão interessados em ter acesso a experiências, interações e documentos em seu contexto natural, e de uma forma que dê espaço às suas particularidades e os materiais nos quais são estudados. (FLICK, 2009, p. 9).

Nesse sentido, esse autor traz e sugere aproximações das abordagens qualitativas com as quantitativas, cujos exemplos trazem uma apoiando a outra, não em aspectos hierárquicos, mas no sentido de complementação, destacando que “ambas as abordagens podem ser combinadas como estratégias complementares de pesquisa. Assim, as perspectivas quantitativa e qualitativa de pesquisa possibilitam, por exemplo [...] “verificar os resultados qualitativos em relação aos quantitativos; facilitar a interpretação entre variáveis de um conjunto de dados quantitativos, como também as relações entre o micro e o macro”, [...] (FLICK, 2009, p. 24). Essas diferentes abordagens podem ser trabalhadas em uma perspectiva de complementaridade.

Ao abordar aspectos acerca dos procedimentos e métodos no processo de construção do conhecimento científico, Quivy e Campenhoudt, (1998, p. 25 e 26), enfatizam que “um procedimento é uma forma de progredir em direção a um objetivo”. Nesse sentido, eles destacam que um processo de investigação pode assemelhar-se às etapas de uma peça de teatro clássica, que por sua vez é composta por “três actos e sete cenas”.

Para Gaston Bachelard *apud* Quivy e Campenhoudt, (1998, p. 25) o “facto científico é conquistado, construído e verificado”. “Conquistado sobre os preconceitos, construído pela razão, verificado nos factos”. Esses autores abordam a “hierarquia dos actos epistemológicos”, enfatizando a necessidade dos procedimentos obedecerem a uma hierarquia, composta por três atos: “a **ruptura**, a **construção** e a **verificação** (ou experimentação)”.

Ao contextualizar os três atos que compõem o procedimento científico, Quivy e Campenhoudt, (1998, 26), defendem que a **ruptura** representa o rompimento com os conceitos pré-estabelecidos “e as falsas evidências”, que por sua vez, tendem a obscurecer a compreensão sobre os fatos. A ruptura abarca-se na superação das concepções superficiais, que só pode ser realizada “a partir de um sistema conceptual organizado, susceptível de exprimir a lógica que o investigador supõe estar na base do fenómeno”, fato que remete ao segundo ato do procedimento, a construção.

A **construção** por sua vez, assenta-se na base teórica utilizada pelo pesquisador, uma vez que permite construir “proposições explicativas” e desenvolvimento do processo de pesquisa. A “construção do quadro teórico” que possibilita uma “experimentação válida”, enquanto produção de conhecimento científico, remetendo a possibilidade de “**verificação**” dos fatos, configurando o terceiro ato do procedimento.

Esses três atos não acontecem isoladamente, do início ao fim de um processo de investigação, a ruptura a construção e a verificação, desdobram-se em sete etapas, a saber: etapa 1 –a pergunta de partida; etapa 2 –a exploração; etapa 3 –a problemática, etapa 4 –a construção do modelo de análise; etapa 5 –a observação; etapa 6 –a análise das informações; etapa 7 –as conclusões, (QUIVY & CAMPENHOUDT,1998, p. 27). Conforme estrutura apresentada na imagem a seguir.

Imagem 1- As etapas do procedimento científico.



Fonte: Quivy e Campenhoudt, (1998, p. 27)

Conforme a estrutura com as etapas do procedimento científico sugeridas pelos autores, a **pergunta de partida**, precisa ser clara, exequível e pertinente. Ela precisa conter elementos que possibilitem a busca por respostas, as quais o pesquisador precisa considerar os “recursos, os meios, e o tempo” serão necessariamente empreendidos para o desenvolvimento de um processo investigativo.

Nesse sentido, a pergunta inicial que norteou o presente processo de pesquisa e definiu o que veio ser a problemática foi: “como se operacionaliza a composição e redistribuição dos recursos do Fundeb? A partir dessa pergunta genérica, busca-se conhecer os parâmetros de referência ao processo de origem e destinação dos recursos, como também as funções dos entes da federação e as implicações diante dos indicadores que tendem a agregar custos/gastos ao processo educativo. Para tanto a delimitação de espaço circunscreve o estado do Rio Grande do

Sul, em uma perspectiva de estudo macro, com levantamentos de dados dos 497 municípios, sendo que o recorte temporal circunscreve o ano de 2014.

A segunda etapa do procedimento de pesquisa comporta a **exploração**, na qual as leituras “asseguram a qualidade da problematização”, e, as “entrevistas e os métodos complementares” aproximam o pesquisador do contexto investigado, (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998, p. 49). A leitura possibilita o contato com materiais já produzidos por outros pesquisadores, como também com os aportes teóricos acerca do tema investigado.

A “pergunta genérica” remeteu a uma série de leituras para que se chegasse a uma problematização consistente. Iniciando com uma pesquisa bibliográfica sobre financiamento educacional, aspectos normativos sobre a criação dos fundos de financiamento educacional e os respectivos papéis dos entes da federação. Como também aos relatórios técnicos de órgãos representativos dos municípios em âmbito nacional, CNM, e suas considerações acerca do atual sistema de financiamento e as perspectivas futuras frente as demandas educacionais que se aportam.

A exploração se deu ainda a partir da leitura de relatórios técnicos do tribunal de contas do estado do Rio Grande do Sul, leituras dos manuais dos fundos de financiamento, do manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP). Materiais que, aliados a leitura da legislação específica, a exemplo da Lei 11494/07, Lei 9394/96, Lei 13005/14, dentre outras, possibilitam aproximação e entendimento dos processos envolvidos ao financiamento da educação.

Para Quivy & Campenhoudt, (1998, p. 90), a problemática divide-se em dois momentos, um referente ao que foi apurado na fase exploratória, (leituras, entrevistas, aproximações com o tema); e o segundo momento que se estabelece a partir do “balanço entre as diferentes problemáticas possíveis, suas implicações metodológicas,” para finalmente avançar e “construir a nossa própria problemática”.

A pergunta de partida, a leitura de textos, a pesquisa em base de dados de alguns municípios –via Tribunal de Contas/RS, as discussões empreendidas com o grupo de estudos, a pesquisa em relatórios, nortearam a problemática que estrutura a presente pesquisa. Para tanto, tal **problemática situa-se em investigar o sistema de financiamento da educação básica diante da relação de redistribuição entre os entes, frente as perspectivas de ampliação do acesso à escola agregada aos indicadores de qualidade.**

Para Quivy e Campenhoudt (1998, p. 109), “o trabalho exploratório tem como função alargar a perspectiva de análise”, não obstante a consulta a materiais já produzidos, ou mesmo conceitos que outros autores trazem acerca do tema contribuem com o desenvolvimento de um processo de pesquisa. Nesse sentido, o conhecimento, apurado a partir dessa exploração precisa ser traduzido de forma que permita o desenvolvimento de um “trabalho sistemático de recolha e análise de dados de observação”.

Conforme esses autores, a construção do modelo de análise, é composta por conceitos e hipóteses que “articulados entre si, possibilitam a construção de um quadro de análise” (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998, p. 150). A presente pesquisa visa **descrever** o processo de composição/redistribuição dos recursos do Fundeb; sendo que a partir dessa descrição, a pesquisa discute tal processo, examinando os parâmetros de operacionalização do fundo, mapeando as implicações envolvidas à dinâmica de redistribuição dos recursos do fundo entre os entes federados, assim como no papel desempenhado pelos mesmos, a partir do estudo localizado no Estado do Rio Grande do Sul.

Esses autores apontam que a observação envolve um conjunto de “operações através das quais o modelo de análise (construído por hipóteses e por conceitos) é submetido ao teste dos fatos e confrontado com dados observáveis” (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998, p. 155), nesse sentido três perguntas precisam ser consideradas pelo investigador: observar o que? Em que? E, como?

A etapa da observação, se efetiva propriamente dita, pela recolha dos dados, que, para realização dessa pesquisa se dará a partir de levantamentos junto ao banco de dados do Tribunal de Contas do Estado Do Rio Grande Do Sul (TCE/RS) – Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas. Para acessar os relatórios e colher os dados dispostos no portal do TCE/RS, é preciso seguir os seguintes passos: acessar o portal virtual (<http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>), selecionar a aba **jurisdicionados**, dentro desta aba, selecionar **sistema de controle externo**; na sequência o ícone **SIAPC**; na página que abre, **selecionar relatórios e recibos de envio**; marcar a opção **relatório de validação e encaminhamento (RVE)**; selecionar o ano de **exercício e período**; escolher o município desejado e **submeter**.

A recolha de dados segue ainda por meio de consultas a plataforma do FNDE – relativo às transferências constitucionais do FUNDEB por unidades da federação; consultas às deliberações

das portarias interministeriais; aos valores de referência; aos fatores de ponderação. Consulta aos bancos de dados e micro dados do INEP/MEC – censo escolar, número de alunos matriculados; consulta às estatísticas da educação da Secretaria de Educação RS; consulta ao banco de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – referente ao número de crianças sem acesso à escola; consulta em documentos e relatórios técnicos da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), e da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), e consulta aos estudos dispostos no *site* do Observatório de Informações Municipais, onde é possível encontrar relatórios e estudos técnicos sobre a situação e pauta de reivindicações dos municípios brasileiros.

Os caminhos metodológicos seguem ainda pela pesquisa bibliográfica acerca dos temas chave da pesquisa: financiamento educacional, valor aluno/ano atribuído, custo aluno/ano, custo aluno qualidade. Para tanto, além dos livros que tratam sobre tais temas, serão realizadas pesquisas em plataformas virtuais, a exemplo do portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e publicações dispostas no site da *Scientific Electronic Library Online* – (SCIELO).

Nesse sentido, a abordagem metodológica que conduz a presente pesquisa, se caracteriza como quantitativa e qualitativa, uma vez que trabalha com base de dados empíricos, como também utiliza-se de consultas bibliográficas e documentais com vistas a identificar as concepções sobre os temas abordados, e, em algumas passagens, os discursos, que permeiam os aspectos relativos às dotações de recursos para financiamento da educação pública brasileira.

Para entender o processo de financiamento da educação brasileira e os papéis desempenhados pelos entes da federação a presente dissertação inicia com uma acurada pesquisa bibliográfica em obras sobre a História da Educação no Brasil com vistas a identificar o “fio condutor” do processo de financiamento da educação e as nuances que permeiam/permeiam a operacionalização do papel do Estado enquanto provedor da educação.

Para tanto, esta busca por identificação do fio condutor do financiamento educacional brasileiro, inicia pela exploração de obras que abordam desde a expansão comercial européia, o Brasil Colônia, o Brasil Império, o Brasil República (Velha e Nova), os principais acontecimentos que influenciaram o contexto sócio-político-econômico-cultural; o advento da Carta Constitucional de 1988, a educação como um direito subjetivo; a criação dos fundos de financiamento para a educação pública e gratuita, até chegar ao Fundo de Manutenção e

Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

1.3 Estrutura da dissertação

A presente dissertação é dividida em 5 capítulos, sendo que o primeiro é composto pela introdução, justificativa, metodologia e explicação da estrutura do texto.

O segundo capítulo é apresentado mapeamento histórico do financiamento da educação, elaborado a partir de obras que versam sobre a história da educação com o objetivo de identificar o fio condutor do financiamento da educação brasileira assim como papel dos entes da federação nesse processo.

O terceiro capítulo sobre as pesquisas em financiamento da educação, onde é apresentado um quadro com o estado da arte sobre o financiamento, com um resumo das principais obras que abordam temas que vem ao encontro dos objetivos da presente pesquisa. O tópico 3.1 versa sobre as origens e destinos dos recursos utilizados do financiamento da educação situação que remonta a relevância dos fundos de financiamento (Fundef e Fundeb) na progressiva ampliação do acesso a escola, assim como no processo de equalização das oportunidades educacionais.

O quarto capítulo versa sobre a relação de redistribuição entre os entes, revelando a participação dos entes federados no âmbito do Rio Grande do Sul, assim como os reflexos dos parâmetros de operacionalização do sistema de financiamento na capacidade de ampliação do número de matrículas no contexto investigado.

O quinto capítulo versa sobre o papel da União no financiamento da educação básica, apresentando os percentuais de gastos em prol da educação básica, operacionalizadas por programas e ações do FNDE, a partir de assistências financeiras aos estados e municípios, revelando o papel do ente federal em sua função supletiva e redistributiva circunscritas a alguns entes. Ainda nesse capítulo aponta-se a influência dos parâmetros de operacionalização do Fundeb, nas funções da União. Ao final do capítulo, tópico 5.1 consta as considerações finais, e posteriormente, no tópico 6 os referenciais bibliográficos que nortearam a presente pesquisa.

2 MAPEAMENTO HISTÓRICO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Ao abordar o tema Financiamento da Educação no Brasil, faz-se necessário considerar os pressupostos acerca de como iniciou o processo educacional nos idos tempos do Brasil Colônia e dos movimentos sócio-político-econômico originários de alguns países europeus que reverberaram na necessidade de incluir a educação em suas políticas de expansão.

Conforme Aranha, (1996) a história da educação no Brasil, remonta os acontecimentos que perpassavam as influências e interesses da burguesia europeia na busca por expansão comercial, traduzida pela “Revolução Comercial” (ARANHA, 1996, p. 99), sob a batuta do continente Europeu, que por meio de expedições marítimas, as Grandes Navegações, “desbravavam” as terras de um “novo mundo”, em um contexto de conquista, dominação e exploração de territórios integralizados como Colônias, que por sua vez representavam fontes de produtos e matérias primas, que alavancavam o comércio e a economia dos dominadores. Nesse contexto, de “grandes descobrimentos marítimos Portugal e Espanha”, afirmam-se e destacam-se na dominação e exploração de outros territórios, (HOLANDA, 1982, p. 3 e 4).

Conforme Piletti, (2010, p. 22), esse movimento de expansão, liderado por alguns países europeus, mais precisamente Portugal e Espanha, “movia-se pelo propósito de exploração e fortuna”, e nesse sentido, a instrução com base na fé, estaria no rol das práticas de dominação. Ou seja, uma vez conquistado um “novo território” a subserviência necessária aos objetivos do dominante estaria a cargo da instrução aos dominados. Ainda nas considerações de Piletti, os objetivos de tais dominadores não “era criar nações, mas prear”.

O Brasil, cuja exploração inicial se dá pela “extração do pau-brasil”, (ARANHA, 1996, p. 99), por volta de 1530, inicia-se a colonização com a plantação de cana-de-açúcar, em um sistema de Capitânicas Hereditárias. Situação em que desenha uma atividade comercial local centrada na produção de açúcar e derivados. Ainda nas palavras de Aranha, “a economia colonial se expande em torno do engenho”, trazendo consigo como características o latifúndio, o trabalho escravo, a monocultura e a centralidade do poder do “senhor do engenho”.

Não obstante, Holanda, (1982, p. 17), afirma que a “boa qualidade das terras do nordeste brasileiro” favoreceu o início de uma atividade lucrativa, o cultivo de cana-de-açúcar, influenciando nos traços do que viria ser o modo de produção “agrário nas colônias europeias”. Ainda nas palavras desse autor, a unidade de produção desencadeada por tal atividade, marcada

pelo latifúndio “administrada” pelo poder do senhorio, introduziu a exploração da mão de obra escrava africana.

A mão de obra utilizada nesse contexto independe de educação para tal, todavia, inicia-se um processo de envio de religiosos pela Coroa, não só para o Brasil, mas para os vários países sob sua dominação. A educação, a partir de uma concepção missionária seria mais um dos instrumentos de dominação, uma vez que facilitaria o processo de subserviência imposto de modo subjetivo por meio da religião, configurando-se como potencial “agente colonizador” (ARANHA, 1996, p. 99), marcando a chegada no Brasil da Companhia de Jesus por volta 1549.

Originária de uma época marcada pela Reforma Protestante, a Companhia de Jesus é reconhecida oficialmente pela Igreja em 1540, (GHIRALDELLI, 2009, p.25), período tal que é marcado pelo “alargamento” das fronteiras comerciais, territoriais, e “descobertas” (exploração), de outros povos, territórios e culturas. Tais fatores colocavam alguns países europeus, na vanguarda de tal processo. Assim, a expansão comercial/dominação exigiria, não só a necessidade de uma modelo educacional que contribuísse ao desenvolvimento de sujeitos capacitados ao trabalho e aos negócios, exigiria, sobretudo, um sistema que favorecesse o “doutrinação” dos nativos.

Ao oferecer um “modelo educacional” baseado na “educação pela fé” e pelos preceitos da religiosidade e “disciplina moral” os Jesuítas expandem-se em criam “escolas elementares, secundárias, seminários e missões espalhadas por todo o Brasil, (ARANHA, 1996, p. 99), ao longo de dois séculos. Cujo atrativo, conforme assinala Ghiraldelli, (2009, p. 25), estaria na “gratuidade” do ensino oferecido. “Gratuidade” essa, que tinha como contrapartida da Coroa doações de terras à tal ordem religiosa, fato que configurava um meio de custear o desenvolvimento dos processos instrutivos.

O sistema educacional dos jesuítas oferecia dois tipos de educação, separando os sujeitos de acordo com sua origem e/ou situação social, oferecendo catequização para aos nativos e instrução para os filhos de colonos (ARANHA, 1996, p. 101). Para os primeiros a catequização para pacificá-los, torná-los mais submissos, para os filhos de colonos, e educação tinha caráter de instruí-los a ler, escrever, tocar o legado do pai, ou mesmo se tornar um dos membros companhia, (padre).

Com tamanha expansão e domínio absoluto do ensino pelos jesuítas, inicia-se o que alguns pesquisadores consideram o início do financiamento educacional no Brasil, situação em

que o custeio de todo esse processo de deu pelo repasse terras para a Companhia de Jesus, como forma de pagamento pela “educação” oferecida. Não obstante as considerações de Aranha (1996) afirmam que

[...] os jesuítas monopolizam o ensino no Brasil, apoiados pela Coroa, que também os auxilia com generosas doações de terras. O governo de Portugal sabe o quanto a educação é importante como meio de submissão e de domínio político e, portanto não intervém nos planos dos jesuítas. (ARANHA, 1996, p. 102).

Decorrem de tal processo, no que tange a catequização, por um lado, críticas de alguns pesquisadores do campo da história e antropologia, acerca do impacto cultural dos povos nativos, e de outra parte algumas inferências acerca da contribuição ao desenvolvimento intelectual e econômico de alguns membros da Colônia, em uma clara cisão entre os “dominantes e os dominados”. Nesse sentido, as considerações de Ghiraldelli assinalam que

Os colégios jesuítas tiveram grande influência sobre a sociedade e sobre a elite brasileira. Não foram muitos, diante das necessidades da população. Todavia, foram suficientes para gerar uma relação de respeito entre os que eram os donos das terras e os que eram donos das almas. (2009, p. 26).

Entretanto, ao que tange o custeamento que decorre desse processo, trouxe desdobramentos inclusive acerca da permanência/expulsão dos jesuítas das terras portuguesas.

2.1 Entendendo o processo

As considerações de Pinto (2000) *apud* Pergher (2007) destacam o processo ocorrido entre a Coroa Portuguesa e a Companhia de Jesus, acerca do “custeamento dos serviços educacionais” prestados a então Colônia, corroborando com o que já foi assinalado por Aranha (1996) acerca da forma de contrapartida pelos serviços prestados pelos jesuítas. Contrapartida essa que se resumia a concessões de consideráveis quantidades de terras para os jesuítas pela Coroa em troca da “responsabilidade” conferida a estes em promover uma “modelo educacional” que atendesse aos interesses propostos pelo colonizador.

Por esse viés a Coroa se isenta do ônus financeiro em relação à oferta educacional, (PERGHER, 2007, p. 46), e “deixa espaço aberto” para expansão da Companhia de Jesus, tanto

em seu monopólio educacional, quanto no significativo aumento de suas propriedades de cultivo, seu progressivo potencial econômico e influência.

O exponencial crescimento e potencial econômico da Companhia de Jesus, decorrente do “sistema de financiamento adotado” chama a atenção da Coroa Portuguesa e culmina na situação apontada por alguns autores como um dos, – se não o principal fator, que influenciou a expulsão da Companhia de Jesus do Brasil, em 1759. Entretanto, outro motivo que teria influenciado na expulsão da Companhia de Jesus de todos os territórios portugueses, refere-se às reformas promovidas pelo então Ministro de Estado em Portugal, Marques de Pombal, (GHIRALDELLI, 2009, p. 26), que teria sido influenciado, supostamente, pelo movimento iluminista que invadiu a Europa e constituiu novas concepções acerca da produção do conhecimento, da verdade e da razão. Tais concepções exigiriam um novo modelo de currículo escolar, diante das novas necessidades de formação que surgiam, e, notadamente a presença do Estado enquanto provedor e controlador do processo educativo.

Ainda dentre os fatores que teriam concorrido para a expulsão dos jesuítas, estaria a preocupação da Coroa em garantir o monopólio absoluto da mineração de metais preciosos, cuja influência dos padres poderia contribuir para desvios na produção e conseqüentemente distorções na tarifação do ouro. Metal que, aliás, atraiu atenções da Coroa, que espertamente expande a ocupação, iniciando um movimento de “urbanização” nas regiões produtoras, (ROSSI, 2009, p.41) desencadeando-se um o salto populacional.

A alegação que embasa a expulsão dos padres seria a de que o modelo educacional oferecido, não estaria atendendo mais as necessidades da Coroa, que doravante precisaria de um modelo educacional desenvolvimentista, algo que o sistema jesuítico de ensino não conseguiria oferecer frente aos novos interesses da Coroa.

2.2 Um novo modelo de financiamento

Se o princípio do processo educativo fora custeado com doações de terras à Companhia de Jesus, com a saída de cena dos Jesuítas, inicia em Portugal “um processo” de custeamento público de educação, configurado em um sistema educacional mantido pelo Estado. Um modelo educacional mais centrado aos princípios do movimento iluminista, que Portugal em parte resistia, mas a seu jeito, os incorporava. A formação a partir de então seria fundada em uma

perspectiva de “autonomia”, de posicionamento, algo que o currículo jesuítico não alcançaria, principalmente ao considerar os “interesses” da Metrópole portuguesa em suas Colônias e o consequente “perfil que almejava imprimir aos seus” mandatários. Conforme Ghiraldelli (2009, p. 27) o Estado Português, assume a educação, reverberando na Colônia tal desdobramento, onde a criação de um imposto específico para a educação tenta dar um novo rumo ao papel do estado no custeamento do processo educativo.

No Brasil, após a expulsão jesuítica inaugura uma nova proposta de financiamento, sugerida pelo próprio “expulsor”, –Marques do Pombal, entrando em cena a suposta “mão do estado” que estaria usando-se das “arrecadações públicas” para custear o sistema educacional vigente, institui-se então o Subsídio Literário, como proposição para manutenção das Aulas Régias, configurado por um sistema de ensino cujo os professores eram nomeados pelo próprio Rei, fato que conferia a tais docentes a prerrogativa de cargo vitalício. Uma vez nomeado professor sempre professor.

Fruto das Reformas Pombalinas, o Subsídio Literário visava à alocação dos recursos, teoricamente necessários a desenvolvimento das Aulas Régias, como também o pagamento dos salários dos mestres (professores). A estratégia por traz do referido imposto, conforme Silva (2008, p.27) estava na definição que o propositor da lei, Marques do Pombal, fez definindo sabidamente de onde, ou de quais produtos cobrar o imposto. Desse modo, a composição do imposto, que ficou conhecido como subsídio literário vinha basicamente de venda dos produtos que mais movimentavam o comércio da época. Assim, a venda de carnes, vinhos, aguardentes, passava ter a tarifação fiscal para pagar as despesas do Estado com educação.

A forma de pagamento dos mestres, a partir do subsidio, variava de acordo com sua função, e de acordo com o número de alunos matriculados e atendidos em aula, cuja incoerência apontada por Silva (2008) incide na relação contribuição e retorno para as localidades.

O valor da contribuição não estava diretamente ligado ao número de escolas existentes nas freguesias, podendo em alguns casos, a freguesia ter contribuído com altos valores e não possuir nenhuma escola, passar por um longo período sem mestres ou tendo mestres que ficavam um bom tempo sem receber seus ordenados. (SILVA, 2008, p. 29).

A falta de clareza acerca do retorno e destino das contribuições, ou ainda a morosidade envolvendo o recebimento do ordenado dos mestres remetem a entendimentos tanto em relação ao descaso com a educação pública daquela época, inexistindo um sistema de gestão capaz de

operacionalizar os repasses, quanto a “concorrência” com a sonegação ou mesmo desvios dos valores arrecadados para uso em outras finalidades, que não a educativa.

Tal sistema de financiamento mostrou-se incipiente seja no atendimento das demandas seja por ausência de mecanismo de controle, não obstante sujeito a fraudes de toda a ordem, no tocante a utilização e repasses dos recursos, configurando um cenário, conforme apontado por Piletti (1990, p.37), de “professores de baixo nível e mal pagos” e um sistema educacional insignificante. Por outro lado, o ensino privado direcionado a minoria dominante, cujo monopólio continuava nas mãos de religiosos, ganhava espaço, oferecendo educação mantida e paga pela elite da sociedade.

A Coroa, mais uma vez se eximia de arcar com os custos da educação, sendo que relegava tal responsabilidade às câmaras municipais, cujo papel seria arrecadar e distribuir os recursos.

2.3 A vinda da família real

Conforme Romanelli, (1996), “a presença do príncipe Regente, D. João” conferiu mudanças no sistema educacional, muito embora sutis, o currículo de caráter teológico perde espaço na composição dos cursos superiores, uma vez que passaram a focalizar a formação profissional, desencadeando a formação de profissionais, médicos, engenheiros, advogados, militares, dentre outros, (ROMANELLI, 1996, p. 38 e 39), que preencheriam as demandas que a Coroa precisaria para então aqui se estabelecer.

Mesmo com a vinda da família real em 1808, o sistema de custeamento educacional permanece inalterado, não obstante o “Subsidio Literário” perdura até 1816, a preocupação, no quesito educação, que passa ter o então Império, instituído em 1822, estaria em fomentar o desenvolvimento de escolas enquanto vias de acesso aos “níveis superiores da educação” (PILETTI, 1990, p. 41), ficando ainda mais evidente a quem, ou para que níveis da sociedade estaria destinada esse modelo de sistema educacional, uma vez que não se observava pretensão de escolarização em grande escala (para a massa), muito embora os discursos convergissem para essa necessidade, o acesso à escola continuava precário por um lado e elitizado por outro e sem vinculação clara de recursos para o ensino. Não obstante as considerações de Pinto (2006, p.24 e 25) apontam que em meados da década de 1880 menos de 2% da população brasileira tinha acesso à educação.

O contexto em que é composta e conduzida a Assembleia Constituinte de 1823, demonstra, conforme Chizzotti, (2001), um cenário de demasiadas retóricas acerca dos assuntos educacionais, nas palavras desse autor, a referida Assembleia “não foi muito fecunda em matéria de educação, produziu mais discursos do que diretrizes” (CHIZZOTTI, 2001, p. 57). Dentre os temas que morreram no fio dos discursos, estariam as formas de provimento do modelo educacional que o governo ensejava difundir. Diante, tanto da falta de consenso, sobretudo aos interesses subjacentes do Império a Assembleia foi dissolvida, prevalecendo na Carta Constitucional vindoura aquilo que “agradava” mais ao governo.

Conforme Pinto (2006, p. 25), o início do período de Império, instituído pela “Independência” em 1822, em nada altera o modelo educacional, segue-se sem vinculação de recursos, muito embora a primeira Carta Constitucional, datada de 1824, já previsse a gratuidade do ensino primário, ainda não estabelecia como essa gratuidade se operacionalizaria na prática.

Transcorridos dez anos, com a promulgação do Ato Adicional de 1834, inicia uma nova fase na forma de provimento do processo educativo, fase essa que iria se efetivar na prática um século depois.

O Ato Adicional de 1834, transfere para as províncias o “direito de legislar sobre a instrução pública”, (ROMANELLI, 1996, p.39), ficando as províncias com a responsabilidade de promover o acesso e a manutenção do ensino, ao passo que o governo imperial, fica desobrigado com as instruções primárias e secundárias, assumindo, tão e simplesmente, a manutenção dos cursos superiores e dos estabelecimentos de ensino pertencentes a capital do Império. Essa autora afirma que as nuances acerca da escassez de recursos concorreram para que as províncias não dessem conta de expandir suas redes de ensino, abrindo espaço para que a iniciativa privada monopolizar, (ou se manter) com o monopólio do ensino. O caminho do ensino público seguia relegado ao abandono, com poucas escolas e com professores que, por não terem outra profissão se obrigavam a trabalhar nesta área (ROMANELLI, 1996, p.40).

Conforme Sucupira, (2001) a situação, os investimentos nos “sistemas educacionais” nas províncias em meados de 1870, revelava a dificuldade que estas enfrentavam tanto para custear quanto para expandir suas capacidades de atendimento educacional. Os gastos locais com a instrução pública abarcavam cerca “de 20 % das receitas das províncias” ao passo que os gastos do governo com educação ficavam em torno de 1%”, (SUCUPIRA 2001, p. 66), detalhe, apenas com ensino sob sua responsabilidade, desse modo o retorno para as províncias era zero.

2.4 A Proclamação da República

O contexto político cada vez mais influenciado por vários “movimentos internos” dentre eles o Liberal, era destituído o Império, entrando em cena a República, apoiada conforme CURY, (2001), “por militares, republicanos, maçons, liberais” e inclusive pelos trabalhadores. Quanto apoio externo viria com a manutenção dos compromissos anteriormente assumidos com outros países e com a convocação de uma Assembleia Constituinte (CURY, 2001, p. 70).

A Proclamação Da República, datada de 1889, marca o fim do Império no Brasil, o consequente advento da segunda Carta Constitucional, e 1º Constituição Federal da Republica de 1891, que por sua vez no tocante a educação, praticamente mantinha inalterada a proposição do Ato Adicional de 1834, ou seja, seguiam os agora Estados responsáveis pela criação e provimento do “ensino primário e profissional, e a União, legislar e controlar a educação superior em todo território nacional” (ROMANELLI, 1996, p.41). A sequência de dualidade de ensino prosseguia configurada tanto pela continuidade do monopólio educacional, quanto pela oferta de ensino distinto, de acordo com a classe social.

Um aceno a uma sutil, mas, importante mudança na educação surge no Governo Provisório, uma vez que o sistema de votação passa a veicular a condição de votante a escolaridade, grosso modo, só poderia votar quem soubesse ler e escrever, (CURY, 2001, p. 72). Ou seja, em uma perspectiva de afirmação política da recém criada República, onde o voto seria um dos mecanismos para trazer os sujeitos (alguns), enquanto partícipes desse novo contexto, em tese o acesso e promoção da educação pública representariam um “investimento relevante” inclusive para manutenção do novo regime.

Entretanto, os avanços do governo provisório no quesito educação, segundo (CURY, 2001, p. 73), centraram-se nos “direitos civis de uma proposta federativa”, na qual destaque-se o papel da família como unidade responsável pela educação, “em detrimento” do papel do União, (PINTO, 2006), que por sua vez, segue ignorando as dificuldades que os estados enfrentam diante de um novo quadro social estabelecido, não só pela exigência do saber ler e escrever para votar, mas pelo processo de urbanização decorrente do fim do modelo de “produção escravocrata” (PINTO, 2006, p. 25), acrescido pela chegada de imigrantes que redesenhavam um novo “extrato social” (ROMANELLI, 1996, p.41), que por si só exigia mudanças na forma com que o sistema

de educação estava sendo conduzido. O sistema escolar público precisaria dar conta desse contingente de cidadãos.

Continuava a educação no campo da “retórica governamental”, não obstante, os movimentos que precedem a revisão constitucional de 1926, são marcados pela tensão, como destaca Cury, (2006, p. 85), “entre vertentes liberais e autoritárias”, enquanto uma defendia a continuidade desse “distanciamento” da União, no que se refere ao ensino primário e secundário, a outra corrente, defendia a assunção por parte da União no apoio e desenvolvimento da educação no geral.

Entre fervorosos discursos, pautados por ideários de centralização e descentralização federativa, sendo o enfrentamento ao analfabetismo uma das ferramentas ao desenvolvimento e a capacitação de sujeitos, por sua vez, melhores instruídos, ficariam mais ordeiros. Sendo assim, caberia tal prerrogativa a União, em sua competência para legislar sobre esse todo. Veicula-se por esse viés, a necessidade de um “fundo nacional para financiamento, um conselho nacional de instrução pública para normatização e controle das escolas, associando gratuidade e obrigatoriedade” (CURY, 2006, p.103). Por outra parte, algumas lideranças enxergavam na democratização do acesso à escola, o perigo que representaria uma massa instruída. Não obstante, interessava a essa corrente a manutenção da descentralização, na qual União e estado, continuassem com suas respectivas, – (e desiguais), parcelas de responsabilidade, circunscritas em sistemas distintos e extremamente desiguais no que se refere as suas capacidades orçamentárias.

Ambos os posicionamentos “extrapolam” a Revisão Constitucional e reverberam na prática tanto na vinculação e previsão de fontes de recursos para a educação, englobando União, Estados, Distrito Federal e Municípios, pela primeira vez na Constituição de 1934, quanto no declínio de tais dos percentuais vinculados, na Constituição de 1937.

Antes de abordar a promulgação da Carta Constitucional de 1934, faz-se necessário uma breve contextualização acerca de alguns acontecimentos de cunho político e econômico que sucederam o advento de mais essa Lei, uma vez que as nuances educacionais encadeiam-se em tal processo de extrapolação da retórica que se “materializam” dentre outros fatores, em uma definição de previsão orçamentária para custeamento do ensino público.

Em período marcado de tensão de movimentos políticos e sociais, que buscavam tanto o poder, quanto afirmação, tendo como “bandeira” o “rompimento com a velha ordem social

oligárquica”, (ROMANELLI, 1996, p. 47). Tendo como pano de fundo as insatisfações com a crise econômica, o baixo desenvolvimento que acometia os Estados que ficavam “fora o círculo” do poder, uma articulação que reunia diferentes seguimentos e interesses da sociedade, forças políticas e militares, destituem o governo federal em 1930.

Sobre a égide de um Estado brasileiro que precisava se desenvolver *pari passu* ao capitalismo internacional, inicia a “Era Vargas” em um governo de caráter provisório, mas que permaneceria no poder até 1945 (ROMANELLI, 1996, p. 51).

Ainda conforme essa autora “a intensificação do capitalismo industrial no Brasil”, traz consigo novas exigências educacionais, diante de um novo quadro social que se desenha frente ao novo modelo de produção, no qual a indústria precisaria de mão de obra instruída. Trabalhar na indústria passa a veicular-se com a necessidade de escolaridade. Passa a existir uma demanda a qual o parco sistema existente não comporta, tanto estrutural quanto financeiramente. Demanda essa que é agravada com o intenso processo de urbanização que se estabelece. Urge mudanças na forma de condução das políticas voltadas para a educação, seja em aspectos curriculares, seja em âmbitos de responsabilidade do governo em dar uma resposta a problemática educacional que remontava um atraso secular, (ROMANELLI, 1996, p. 61).

Na área educacional, o início da década de 1930, traz consigo algumas mudanças decorrentes não só enquanto desdobramento dos movimentos insurgentes ao antigo regime (República Velha), como também mudanças que se faziam necessárias ao contexto de vida urbana que se desenhava, que, por conseguinte suscitava por si só modificações na forma com que o ensino público vinha sendo conduzido no Brasil.

No mote da administração do Governo Provisório, dentre as criações, institui-se o Ministério da Saúde e Educação Pública cujo primeiro ministro foi Francisco Campos, que por sua vez conferiu uma série de reformas à área educacional. Por esse viés, iniciava uma reestruturação de todo ensino brasileiro, marcando o “início de uma ação mais objetiva do Estado em relação a educação” (ROMANELLI, 1996, p. 131).

As contribuições de Francisco Campos destacam-se pela articulação de um sistema nacional de ensino de modo a integrar os sistemas estaduais e municipais, definindo por uma parte, os papéis a serem desenvolvidos nas respectivas modalidades de ensino no território nacional, conferindo por sua vez, um novo papel ao ensino superior, pois, no bojo de suas

reformas, Campos cria a Universidade (de fato) em terra brasileira e instituiu o Estatuto das Universidades Brasileiras, definindo as finalidades do ensino superior.

Dentre as reformas realizadas no ensino secundário, há fortes críticas acerca do afunilamento curricular de uma educação com forte apelo elitista, segundo Romanelli (1996, p.139), a “falta de flexibilidade entre o ensino secundário e os demais ramos do ensino médio”, contribuiu para um verdadeiro ponto de “estrangulamento” que inviabilizavam o progresso dos egressos do ensino técnicos/profissional ao ensino superior.

Conforme Rocha (2001, p. 120), “as reformas de ensino introduzidas pela revolução de 1930, restringiram-se ao nível de ensino para as elites”, não obstante as considerações de Romanelli (1996), acerca do papel que a escola passa a ocupar, seja na manutenção do poder e status, seja como elemento de segregação e consequente manutenção das relações de poder. Nesse sentido, as considerações de Rocha, (2001, p. 120), apontam que essa problemática seria o pano de fundo da crítica que os *reformadores* aludiam ao modelo de escola do antigo regime.

Com discurso centrado na mudança de concepções acerca do acesso aos diferentes níveis de escolaridade, os Reformadores⁵ trazem no rol de suas críticas as finalidades da educação escolar, acerca de uma estrutura curricular ultrapassada, por um lado, – enraizada aos primórdios da Velha República, e por outra parte, em descompasso com a realidade de um quadro social cujo novo modelo de produção redefinia o papel da escola para o contingente populacional que se avolumava na vida urbana. Para tanto, tais reformadores defendiam a educação escolar como um direito de todos em uma perspectiva de igualdade.

Nesse sentido, pleiteavam uma reforma ampla do sistema educacional então vigente, propunham, destarte, um novo posicionamento da União frente à educação pública, não só em seus aspectos normativos, mas na participação desta junto aos demais Entes no tocante a previsão de aporte financeiro que consubstanciasse o desenvolvimento da educação pública em suas respectivas etapas. Cabendo, por esse viés, aos entes da federação, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a corresponsabilidade em normatizar, promover e financiar o processo

⁵ O termo Reformadores refere-se aos intelectuais que lideraram o movimento pela renovação educacional da década de 1930, intelectuais estes segundo, Romanelli (1996, p. 145), lideraram o movimento pela reestruturação curricular e criação de um sistema nacional de educação. Tendo como bandeira a educação como um direito de todos, sem distinção de raça, e gênero e como um dever do estado como provedor dos custeios de um sistema educacional gratuito e laico. Dentre os intelectuais que faziam parte do movimento estavam: Fernando Azevedo, Anísio Teixeira, Cecília Meireles, Lourenço Filho [...dentre outros]. Os ideais de tais reformadores, consubstanciaram o documento redigido por Fernando de Azevedo intitulado “o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”.

educativo. Nessa direção, era então arquitetado o Manifesto dos Pioneiros⁶ de 1932, que tinha como escopo temas que apontavam para definições relevantes ao processo educacional, conforme Rocha, (2001, p. 122), tal documento definia desde reformulações curriculares, como também o papel de União em relação a complementaridade aos demais Entes, no tocante ao empenho de recursos públicos para a educação.

Conforme Rocha, (2001, p. 124) os reformadores defendiam a criação de Conselhos em âmbito federal e estadual para controle de todas as modalidades do sistema de ensino, sendo que a previsão orçamentária destinada ao custeio desse sistema público de educação seria acompanhada de autonomia financeira e política, respaldada pela composição e atuação dos referidos Conselhos.

O momento que se sucede, já com o advento da Constituição de 1934, deixa claro que nem todas as proposições do Manifesto dos Pioneiros, resistiram às discussões da composição Constituinte, seja por força das apelações da ala governista, ou mesmo por interesses, subjacentes de representantes da iniciativa privada educacional, (diga-se Igreja) – diante do temor de perder o monopólio, o ideário reformador chega limitações no texto constitucional, mas essa chegada marca configura-se em um momento fundamental ao processo educativo, no quesito financiamento, uma vez que traz consigo a veiculação ao corpo Constitucional de percentuais para o custeio da educação pública.

Conforme Pinto (2006) em decorrência dos movimentos que impactaram o cenário sócio, político e cultural, e educacional, em meados da década de 1930, assim como a vinculação da área educacional a um Ministério, – (quase próprio), uma vez que vinculava-se também ao setor da saúde, a Constituição de 1934, faz história ao romper com uma retórica que se arrastou por um século.

⁶ Conforme autores como: Ghiraldelli (2009), Romanelli (1996), Piletti (2010), Piletti & Piletti (2012), Aranha (1996) o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, refere-se ao documento publicado por um grupo de intelectuais brasileiros, dentre eles Fernando de Azevedo e Anísio Teixeira, cuja proposição central era a reforma da educação brasileira. Fruto de um movimento que ansiava por renovação nas esferas das políticas públicas e sociais, cuja “bandeira” era a educação como um direito, esse grupo que ficou conhecido como os reformadores, traziam uma nova proposta de reestruturação do quadro educacional vigente, que já não dava conta seja estrutural seja financeiramente de atender um contingente populacional, cujas parcas possibilidades de acesso remetiam-lhes a segregação e manutenção dos valores de uma minoria dominante. Desse modo na linha de objetivos dos reformadores estava um sistema educacional mantido pelo aparelho estatal de forma a consolidar a educação como um direito de todos.

A CF de 1934 inaugura um procedimento que, com algumas interrupções, perdura até hoje: a veiculação de um percentual mínimo da receita de impostos para ser aplicado em educação –vinculação constitucional de recursos –que expressa, no contexto das políticas governamentais, certa priorização da educação. (PINTO, 2006, p. 25).

Entretanto, a “Era Vargas⁷”, ainda na mesma década, guardaria grandes surpresas, sobretudo a área educacional e mais especificamente ao que concerne a “conquista histórica” aludida por Pinto (2006) no dizia respeito às políticas de previsão de recursos destinados à alocação de recursos para o ensino público.

2.5 O Estado Novo e a educação

Com o advento do Estado Novo⁸, e conseqüente (re)início de mais uma etapa do governo de Vargas acentuado por características ditatoriais, período marcado por alguns retrocessos, uma vez que as conquistas educacionais de 1934 foram ignoradas, imperando a imposição de um novo regime que via na educação de massa um tom de “perigo” aos ditames governamentais. Não obstante nos currículos escolares ganham espaço novos mecanismos de segregação, dentre os quais, a justificativa da obrigatoriedade do ensino religioso como incremento à educação moral. Conforme Romanelli, (1996, p. 153) “em 1937, as lutas ideológicas em torno dos problemas educacionais, entravam em uma espécie de hibernação”.

Nesse sentido, o veio que começara a percorrer os caminhos das políticas voltadas a participação da União no processo de custeamento do ensino público em seu sentido amplo, em

⁷ O termo Era Vargas, é relativo ao período de duração do Governo do Presidente Getúlio Vargas que inicia com caráter provisório a partir de um movimento que culminou no Golpe de 1930. Tal período pode ser dividido em três partes: Governo Provisório -1930-1934; Governo Constitucional – 1934-1937, e Estado Novo – 1937-1945. Compreendendo, portando o lapso temporal de 15 anos no poder.

⁸ Estado Novo é considerado o início da ditadura no Brasil, período em que Getúlio Vargas, em continuidade ao seu governo, articulado com lideranças políticas e militares, aos moldes do que foi o Golpe de 1930, porém desta vez, tal articulação tem como pano uma suposta conspiração comunista para tomada do poder. Com uma justificativa de evitar um Golpe pelo Movimento Comunista, Getúlio dá aquilo que alguns historiadores intitulam de *autogolpe*, uma vez que o “Golpe “foi sob o próprio poder, ou seja, o autogolpe fora sobre o seu próprio governo por ele mesmo.

Obs. Inferências a partir de leituras de materiais disponibilizados em < <http://www.sohistoria.com.br/ef2/eravargas/>>. Consulta em 17/10/2014

apoio e complementação aos Estados e Municípios, encontrava a letra morta da lei em 1937. Sob diferentes pretextos, os interesses subjacentes do governo ganham espaço e relegam a educação aos seus próprios intentos. Não obstante o engessamento dos currículos escolares e a manutenção da dualidade de um sistema educacional com ênfase ao promissor mercado educacional à iniciativa privada ganham cada vez mais espaço.

O Estado passa, a partir da Carta Constitucional de 1937, a ocupar um papel de coadjuvante com a educação, repassando atribuições à família e, por conseguinte, conforme Romanelli, (1996, p.152), “à liberdade para a iniciativa individual e de associações”. Ainda nas considerações de Romanelli, a atuação estatal passava a circunscrever o campo da “ação supletiva” (1996, p.153), corroborando com os ideais de um regime ditatorial vigente.

Entretanto, as considerações de Rocha (2001, p. 134 e 135), apontam que o regime de Vargas usou-se de algumas concepções do movimento reformador, e com a colaboração de alguns antigos membros, fato que pode ter levado o governo a considerar alguns aspectos aos quais o interessa. Ou seja, ao considerar as necessidades educacionais, referentes às demandas de uma sociedade em pleno processo de urbanização e industrialização, em um contexto em que o modelo educacional imposto não dava conta de formar para as necessidades que se avolumavam. Urge a necessidade das interpretações que ajudem o governo a conciliar as dificuldades enfrentadas pelo regime nos campos sócio- político-ideológico. Entraria em cena a colaboração, de, pelo menos parte, daqueles que carregavam o pensamento reformador, em uma resposta a problemática educacional que reverberava na educação.

O princípio constitucional aprovado em 1934 foi suficientemente forte para voltar a vigorar na própria política educacional estadonovista, pelo menos para os Estados e municípios. Isso se deu com a criação do Fundo Nacional de Ensino Primário em 1942. (ROCHA. 2001, p. 133).

As considerações de Rocha (2001), vem ao encontro das afirmações de Romanelli, (1996, p. 154), quando esta aponta a “ação de alguns membros, que continuaram a lutar no terreno da ação pessoal”, ou seja, mesmo atuando a margem de um regime totalitário, alguns reformadores conseguiram superar a “hibernação” a que ficaram relegados por força do advento do Estado Novo. E nesse sentido, a “abertura” de tal regime para algumas concepções defendidas pelos ideais reformistas, aliado as pressões sociais ao governo podem ter influenciado na retomada do fluxo de previsões orçamentárias nas políticas educacionais.

Se por um lado, as reivindicações para acesso ao ensino secundário estavam mais centradas em uma ala da população, por outra parte o acesso ao ensino primário carecia de expansão, haja vista a representação que passara a ter para massa trabalhadora, e, ao considerar que boa parte das reformas educacionais, abarcaram os cursos secundários, o ensino primário havia ficado de fora adensando uma problemática que reverberava na estrutura e capacidade de custeio de uma demanda populacional que passara a procurar a escola.

Diante desse contexto é promulgado o Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de Novembro de 1942, que institui o Fundo Nacional para o Ensino Primário, (FNEP), e por sua vez contribui para a definição de um papel mais ativo da União frente às dificuldades que alguns entes da federação enfrentavam em relação à manutenção e expansão de seus sistemas de ensino.

O FNEP faculta sua constituição às rendas provenientes de tributos federais, que por sua vez iriam compor os recursos para aplicação na manutenção e expansão do todo o sistema escolar primário.

Art. 3º Os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário se destinarão à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país. Esses recursos serão aplicados em auxílios a cada um dos Estados e Territórios e ao Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades. (Decreto-Lei nº 4.958, de 1942).

Essa aproximação da União em quanto potencial fomentadora de recursos aos estados e municípios não se dá de imediato, uma vez que o “dispositivo” que finaliza o artigo 2º ventila uma criação de tributos em uma perspectiva de futuro, mesmo por que o decreto não diz de imediato quais tributos fariam a composição dos recursos e nem os percentuais específicos a serem destinados. Conforme Rocha (2001, p. 133), somente nos anos subsequentes, a partir da assinatura dos convênios com os entes da federação, (fator condicionante), inicia-se o processo que culmina com o compromisso dos estados e municípios de vinculação de 15% de seus orçamentos para a educação, constituindo-se uma escala progressiva até atingir um patamar de 20% nos próximos anos.

Uma vez estabelecida o empenho orçamentário em percentuais progressivos para os Estados, Distrito Federal e Municípios, as considerações de Rocha (2001, p. 133), apontam ainda que a participação da União daria na forma da alocação um percentual de 11% do orçamento nacional com perspectiva de progressão até o limite de 15% para os anos vindouros.

2.6 A Assembleia Constituinte de 1946

Em um contexto marcado pelas tensões políticas do fim de uma ditadura, e ao mesmo tempo disputa por espaços e posições políticas reverberadas pelo final da II Guerra Mundial, caracterizando conforme Oliveira (2001, p. 153) um período de redefinição de concepções sócio-político-ideológicas em todos os continentes. Estas redefinições perpassavam as discussões que consubstanciaram a Constituinte de 1946.

A educação desde o início da década de 1940 começara traçar mudanças a partir da promulgação de Decretos-Lei, que foram de um modo geral estruturando e oportunizando a ampliação de acessos, seja no ensino primário, seja no secundário, dividindo-se, esse último, em cursos de formação profissional, ensino normal, (entre outros). Não obstante as reformas atribuídas a ministro da educação Gustavo Capanema, abrangeram conforme Romanelli, (1996, p. 154) do ensino primário ao médio.

No bojo das reformas de Capanema, estão vários Decretos que tentam dar uma “nova roupagem” ao sistema de ensino brasileiro, a exemplo da aproximação entre escola e indústria, que conforme Romanelli, (1996, p. 155), que traz relevância ao ensino profissional, e, por esse viés, confere a intencionalidade em formar um profissional qualificado, colocando a iniciativa privada, grosso modo, na obrigação de colaborar com a formação desse futuro profissional.

Com o fim da “era Vargas”, os ares democráticos voltam impulsionar mudanças, conferindo um processo de organicidade em especial ao ensino primário, que teria ficado mais sob os encargos do estado e municípios em detrimento do papel da União. Em um movimento que inicia ainda no regime do “Estado Novo”, sobre tudo a partir da criação do FNEP, aspectos relativos a participação da União no custeio da escola pública volta a pauta de discussão, reverberando na Constituinte vindoura e conseqüentemente na Constituição Federal de 1946.

A carta Constitucional de 1946 é promulgada com a “garantia” de previsão orçamentária de modo que a União aplique no mínimo 10% e os demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Municípios, aloquem no mínimo 20% de suas respectivas receitas resultantes de impostos, no desenvolvimento da educação.

Vale destacar, os apontamentos de Oliveira, (2001) acerca da tensão nas discussões envolvendo interesses político-partidários e privatistas de representantes do “empresariado educacional”, acerca da veiculação dessas previsões orçamentárias. Tensão que, aliás, que

marcaria os embates que circunscreveram desde os projetos de reforma da educação até a aprovação da Lei Federal 4.024, que tratava das diretrizes da educação brasileira.

Conforme Romanelli, (1996) a Constituição Federal de 1946, carregava em si uma particularidade em relação à antecessora, uma vez que fora elaborada sob a égide de um processo democrático, espaço fecundo, portanto para o retorno de alguns ideais que o período ditatorial havia tolhido, mas que felizmente não se perderam no tempo e retornavam com força suficiente para dar novos rumos ao panorama educacional.

Foi, pois, baseada na doutrina elaborada pela Carta de 1946, que o então Ministro da Educação, Clemente Mariani, constituiu uma comissão de educadores com o fim de estudar um projeto de reforma geral da educação nacional. Em 1948, esse projeto dava entrada na Câmara Federal [...]. Começa então um dos períodos mais fecundos da luta ideológica em torno dos problemas da educação [...]. (ROMANELLI, 1996, p. 171).

Entrava novamente em cena os embates acerca da educação pública, que, conforme vinha sendo conduzida colocava em cheque, e, ao mesmo tempo ameaçava os interesses privados acerca de quem, ou em que mãos ficaria o “monopólio do ensino”. Ao considerar que a concepção que gravitava em torno da elaboração das diretrizes era da educação como um direito subjetivo de todo o cidadão, e, por conseguinte um dever do Estado enquanto regulamentador, provedor e mantenedor; tais concepções colidem com os interesses de um “mercado educacional”.

Não obstante, as considerações de Romanelli, (1996, p. 175), apontam os “tentáculos” da iniciativa privada formalizados na forma de artigos que visavam garantir presença maciça na oferta educacional, configurando uma incessante busca por regulamentação legal de mecanismos que assegurasse ao empresariado educacional acesso aos recursos públicos. Nesse sentido, fica nítida a mudança de enfoque dos discursos, ou seja, o que está em jogo não são mais ideologias, mas, interesses subjacentes a quem fica com a maior fatia de um “mercado” com perspectivas de ampliação e potencial “patrocínio” estatal.

Em um contexto de muita discussão, entre arquivamentos, desarquivamentos, reformulações, com os devidos direcionamentos de “interesses”, conforme Romanelli, (1996, p. 176), com educadores defendendo a “sobrevivência da escola pública” e por outra parte, os “educadores católicos, coadjuvados pelos donos de estabelecimentos particulares” atribuindo o

papel da educação à família, foi aprovado o projeto que embasaria a lei educacional vindoura em 1961.

No tocante a previsão orçamentária para educação pública, a instituição das diretrizes educacionais, por meio da Lei Federal de nº 4.024, de 1961 corrobora com a Carta Constitucional 1946, indo um pouco além, uma vez que eleva a participação da União em dois pontos percentuais, trazendo na seção “dos recursos destinados a educação” em seu artigo 92 a previsão de aplicação de 12%, da receita de impostos por parte da União, e, para os demais entes federativos, Estados, Distrito Federal e Municípios, o respectivo percentual de 20% da receita resultante de impostos.

Nesse sentido a promulgação desta primeira Lei das Diretrizes Educacionais, tenta dar uma “nova roupagem” a educação e por assim dizer, aos problemas que historicamente à margeiam, entretanto ao observar que o período de vigência desta Lei foi menor que o lapso temporal empreendido na elaborações e tramitações do projeto final, evidenciam-se necessárias reflexões acerca da elaboração e aplicabilidade de uma proposição legal. Não obstante Romanelli afirma que:

Os efeitos de uma lei de educação, como qualquer outra lei, serão diferentes, conforme pertença ela ou não a um plano geral de reformas. Em segundo lugar, a aplicação de uma lei depende das condições de infra-estrutura existentes. Em terceiro lugar está a adequação dos objetivos e do conteúdo da lei às necessidades reais do contexto social a que se destina. Enfim, a aplicabilidade de uma lei depende de homens que a aplicam. (ROMANELLI, 1996, p.179).

Em outras palavras, mais do que considerar as necessidades de determinado contexto é preciso refletir sobre aspectos relacionados ao papel dos sujeitos nesse processo, uma vez que uma proposição pode tomar corpo, a medida que haja uma convergência de interesses, em querer mudar, já que, o sucesso, ou não, de uma proposição vai depender do interesse dos sujeitos. E, nesse sentido, estar no poder pode ser um diferencial no que se refere aos interesses subjacentes ao que o “produto final” do processo educativo pode representar.

Consolidando um movimento que margeava os acontecimentos políticos em um processo de disputa pelo poder, crise e interesses econômicos, “restabelecimento da ordem”, diante de “supostas fragilidades” de um governo “democrático”, sobre tudo, frente aos interesses capitalistas, em nome de uma “pátria forte”, segura e ordeira, (dentre outros “argumentos”), institui-se novamente um período ditatorial no Brasil, com o Golpe Militar de 1964 que

permaneceria por um período mais longo que o Auto Golpe de 1937 e marcaria e mudaria novamente o cenário educacional brasileiro seja em aspectos curriculares seja em relação a participação do Estado como provedor do sistema público de educação.

No bojo de apoiadores deste novo regime estavam diferentes atores sociais e empresariais, desse modo, os militares não estavam sozinhos, as articulações políticas, sociais e empresariais aproximavam interesses que vinham desde, e durante o retorno de Vargas ao poder, em 1951, margeando os governos sucederam, após a morte Getúlio, culminando com a “derrubada” de governo de João Goulart. Chama atenção a composição desse novo “levante”, talvez isso explique a prevalência de posicionamentos antagonismos que perpassaram esse regime de governo.

Por esse viés, o poder executivo então instituído, conforme afirma Horta, (2001, p.202), evidencia uma postura contraditória, caracterizando-se como “autoritário e centralizador, sob o ponto de vista político; liberal e privatizante do ponto de vista econômico”. Nota-se que os interesses reais do governo ditatorial era o cenário político, arcabouço onde repousaria o poder de mando.

O advento ditatorial traz consigo um novo ciclo de mudanças na legislação brasileira, instituindo-se então uma nova Constituição, deixando de lado os preceitos que consubstanciaram a CF de 1946, conforme Horta (2001, p. 22), usando-se de manobras legais, seja na forma de emendas ou atos, o regime militar “modificou profundamente” as conquistas que os primeiros passos de princípios democráticos aviam conseguido incorporar a Carta que agora era relegada.

Além de uma reestruturação curricular emoldurada a concepções que atendessem aos interesses do regime militar, uma das marcas mais profundas na área educacional foi a supressão da vinculação de orçamento para o ensino público. Remontando, por um lado o descaso que o governo tinha com a escola pública, e por outra parte reforçando os interesses que já ecoavam contra tal vinculação ainda na tramitação do projeto que havia instituído a Lei 4.024/61. Em parte, nesse sentido, uma vitória dos apoiadores e representantes da iniciativa privada, cujo monopólio estava garantido.

Em um contexto de enfraquecimento da sociedade civil e anulação das de deliberações opositivas, Horta (2001, p. 238) afirma que:

[...] o campo estava aberto para fazer passar um projeto de Constituição “que representasse a institucionalização dos ideais e princípios da Revolução” e que assegurasse a “continuidade da obra revolucionária”. Em outras palavras, uma Constituição que garantisse às elites, aliadas aos militares e tecnocratas, a manutenção de seus privilégios.

As considerações de Horta (2001), apontam os mecanismos de um regime de governo que usa-se de diferentes estratégias para prevalecer seus interesses. Não obstante, o processo que culminou com a desvinculação da previsão de recursos, com vistas a manutenção e desenvolvimento escola pública, foi conduzido desde o anteprojeto até a redação final da Carta Constitucional de 1967, sob a batuta do Poder Executivo.

No segundo parágrafo do artigo 168 da CF 1967 evidencia-se o papel atribuído a iniciativa privada. “[...] o ensino é livre à iniciativa particular a qual merecerá amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudo” (FÁVERO, 2001, p. 312). Mesmo havendo uma menção de assistência financeira por parte da União aos sistemas estaduais e do Distrito Federal, no artigo 169, parágrafo segundo, ainda assim não há previsão do quanto será destinado. Ao desobrigar-se com a escola pública o Regime de governo circunscreve à legislação mecanismos que obrigam as empresas a manter e custear o ensino de funcionários e seus respectivos filhos, configurando uma manobra complexa que remete a reflexão do que é público e do que é privado (PINHEIRO, 2001, p.) e qual o papel de cada esfera a medida que uma se confunde com a outra? E, até que ponto o público e o privado se correlacionam no sentido dos interesses de um se sobrepor aos do outro?

Em um quadro educacional em crise, configurado pela falta de capacidade de absorção de um contingente que busca na escola qualificação para atender às novas necessidades emergidas do contexto sócio-econômico-político, o governo lança mão de diferentes estratégias na tentativa de “equacionar” a oferta de ensino, (com currículos direcionados aos seus interesses), de modo que o orçamento da União não ficasse comprometido, com a necessidade de ampliação do acesso a educação. Não obstante, as considerações de Romanelli, (1996, p.196) apontam para a preocupação do então governo em relação aos impactos da “expansão do ensino” nas estratégias voltadas às políticas econômicas. Ou seja, a expansão educacional não poderia contrapor-se, ou, representar custos para o erário federal.

Com a edição da Emenda Constitucional número 01 em 1969, pouca coisa muda em relação a obrigatoriedade impostas às empresas no tocante ao ensino, institui-se no bojo das

“reformas” a contribuição com base no salário educação. Não mais com a responsabilidade de também ministrar aulas, as empresas ficariam obrigadas a cooperar com a promoção e desenvolvimento de seus funcionários por meio, dessa (então nova) contribuição social destinada ao financiamento da educação. Segundo Romanelli, (1996, p. 216), as reformas decorridas da referida emenda aprimoraram a forma de “captação de recursos” para a composição do salário educação, que passa a reter percentuais das empresas sobre seus respectivos totais de gastos com a folha de pagamento, estabelecendo ainda critérios de uso pelos entes estaduais e municipais, por sua vez captados e redistribuídos pela União.

No bojo das “mudanças” conferidas pela promulgação da Emenda Constitucional número 01 em 1969, está o retorno da veiculação de percentual destinado a educação, entretanto, a obrigatoriedade de previsão orçamentária circunscreve-se aos municípios, que passariam a despende 20% de suas respectivas receitas tributárias, conforme preceitua o disposto no artigo 15, *parágrafo* terceiro, letra *f*, da referida Lei. Cabe ressaltar que tal vinculação está no rol de condicionantes da autonomia dos municípios, sendo um dos quesitos para que estes não sofressem intervenção do estado.

Sob forte influência dos acordos entre o Ministério da Educação brasileiro e a Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional, acordo conhecido como “MEC-USAID” (ROMANELLI, 1996, p. 225), institui-se a Reforma Universitária, de acordo com os ditames do Regime de Governo, que por sua vez, ao mesmo tempo em que toma consciência da necessidade de expansão do acesso ao ensino em seus diferentes níveis, contraditoriamente, não se coloca como fomentador do processo de custeio da educação pública.

Vem, no bojo da Reforma Universitária, dentre vários decretos, a promulgação da lei 5.537/68, que cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP), com a finalidade de captar e redistribuir os recursos necessários ao desenvolvimento do ensino e pesquisa. Fica instituído, conforme preceitua o artigo primeiro da referida Lei, o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**, (FNDE), cujo papel seria gestar a captação e distribuição dos recursos para todos os níveis de ensino, desde que atendidas às exigências estabelecidas pela determinação governamental, conforme assinala Romanelli (1996).

O FNDE tem por finalidade, portanto, captar recursos e aplicá-los no financiamento de projetos de ensino e pesquisa, nos três níveis de ensino, e está vinculado ao ministério da Educação e Cultura. Segundo a regulamentação, ele concede financiamento, preferencialmente, àqueles “programas e projetos que melhor correspondam à necessidade de formação de recursos humanos para o desenvolvimento nacional” [...]. (ROMANELLI, 1996, p. 227).

Por esse viés, a veiculação de recursos confere um papel de centralidade à União no tocante a concentração e redistribuição dos valores destinados ao custeio do ensino, além de condicionar ao uso racional e prático da produção de conhecimento, fato que refletiria nos currículos, de todos os níveis, como também nas “estratégias” para ingresso no ensino superior.

Nesse contexto, conforme preceitua o artigo 4º da lei 5537/68, a composição do Fundo Nacional Do Desenvolvimento da Educação fica atrelada: aos recursos orçamentários; os provenientes de incentivos fiscais; 20% do Fundo Especial da Loteria Federal; 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal; os recursos do salário educação; dentre outros repasses oriundos dos estados, Distrito Federal e municípios.

A edição da Lei nº 5.692/71, que fixa as diretrizes e bases do ensino primário e secundário, vem acompanhada de concepções de financiamento atrelado a finalidades práticas, ou seja, se a escola é mantida pelo governo, o conhecimento ali produzido deveria atender às suas proposições “desenvolvimentistas”.

A exemplo do que ocorreu com a Reforma Universitária, conforme destaca Romanelli (1996, p. 231), onde os “valores absolutos, perpassavam a “racionalidade, a eficiência e a produtividade”, – além das estratégias curriculares para fragmentar os movimentos estudantis, a reforma proposta ao ensino primário e secundário, pela lei 5.692/71, reforça alguns dos aspectos citados no ensino superior, ampliando inclusive a formação técnica, como forma de, por um lado, dar uma resposta mais rápida a formação para os novos quadros de trabalho, e por outra parte, a reestruturação curricular do secundário permitiria maior e melhor controle do governo no tocante ao acesso e procura pelo ensino superior.

Dava-se continuidade ao gargalo do ensino secundário, todavia, oferecendo uma possibilidade de profissão que remetesse ao concluinte ingressar direto no mercado de trabalho, deixando, estes, o caminho para acesso ao ensino superior “livre” aos alunos cujo currículo permitia concorrer ao ingresso na universidade. Configurava-se um cenário que oferecia “ocupação para os menos capazes e selecionava os mais capazes para a universidade”,

(ROMANELLI, 1996, p. 235), reiterando-se a dualidade histórica do sistema educacional brasileiro.

A iniciativa privada, por sua vez, continua encontrando terreno fértil para atuação corroborada pelo amparo legal, uma vez que segue as possibilidades de vinculação de recursos públicos a tal iniciativa, desde que estejam de acordo com as “necessidades” propagadas pelo governo.

As instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo. (BRASIL. Lei nº 5.692, art. 4º, 1971).

A publicação das Diretrizes Educacionais reiterou o disposto na EC 01 de 1969 em amplos aspectos, dentre os quais a obrigatoriedade de veiculação de percentual mínimo do município destinado ao desenvolvimento e manutenção de seus sistemas de ensino. Ficando estes obrigados a aplicar no ensino primário no mínimo “20% das transferências que lhes couberem no Fundo” (BRASIL, Lei, 5692 de 1971, art. 50).

Em breve retomada ao que foi visto até esse ponto, a década de 1930 representou um importante marco na área educacional, seja pelos movimentos que defendiam uma educação pública e gratuita, seja pela previsão orçamentária no corpo de algumas Cartas Constitucionais, que por sua vez com idas e vindas, ecoaram ao longo dos tempos e conseguiram manter-se como fio condutor da percepção política acerca do investimento em educação como possibilidade de acesso a cidadania.

Eis que, aporta-se na década de 1980, aspectos que representariam, em parte, ideários já vistos na edição do Manifesto Dos Pioneiros da Educação. Não é o caso aqui, fazer alusão aos aspectos curriculares, especificamente, mas, sobretudo, ater-se ao processo de financiamento educacional que a época, fora incorporado, por força do Manifesto, na Constituição Federal de 1934, a previsão orçamentária para custeamento do sistema educacional brasileiro. Previsão esta que colocava no bojo de responsabilidades o erário federal, estadual, distrital e municipal. Dessa forma estariam em um processo de corresponsabilidade, União, estados, Distrito Federal e municípios, no custeamento da educação oferecida e mantida pelo poder público.

Não consegue porem, a CF de 1934, ir longe, uma vez que todo esforço empenhado em sua elaboração era tolhido pelo Estado Novo e instituição da Carta Constitucional de 1937, que

por sua vez, relegava a educação pública, grosso modo, a “dura sorte”, pois suprimia qualquer previsão e participação financeira da União com a educação. Fato que começa mudar, ainda dentro do regime ditatorial de Vargas, com algumas reformas (Decreto-Lei 4958) conferidas a partir de meados de 1940. Mudanças essas que ganham corpo com os “ares democráticos” conferidos pelo fim da era Vargas e com o advento da Constituição de 1946, que reafirma alguns aspectos da CF de 1934 reeditando a previsão orçamentária à educação pública, corroborado pela edição da Lei nº 4.024 de 1961 que versava sobre as diretrizes educacionais.

Eis que mais um período ditatorial se estabelece no Brasil, com o Golpe de 1964, e mais uma vez, a dotação orçamentária para o ensino público encontra a letra morta da lei. Contrariando o disposto na CF de 1946, que é revogada, os Decretos e Leis do regime militar instituem algumas medidas pontuais, a exemplo da criação do Salário Educação, criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação - (FNDE), e do Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP) (Lei 5537/68).

Tais “medidas” representam um viés de financiamento, sem contar, no entanto, com a participação da União, ou seja, a União cria um “sistema de captação de recursos” para o ensino, todavia seu papel é administrar e redistribuir os recursos desse Fundo aos demais entes. Nesse sentido, com a reformulação do texto da CF de 1967, a partir da Emenda Constitucional 01 de 1969, a previsão orçamentária volta ao corpo da Carta Constitucional, porém, enquanto responsabilidade do erário municipal.

As reivindicações, por um sistema educacional que atendesse a demanda, custeado pelo Estado, com currículos adequados as transformações sócio-político-culturais, mas que formassem sujeitos autônomos, críticos, com liberdade de expressão; dentre tantas outras demandas, por justiça, igualdade, participação, democracia, adentram na década de 1980, marcada por movimentos sociais, movimentos político-partidários, e de categorias de profissionais da educação, que por sua vez, apontavam para a necessidade de mudança em detrimento de um Regime que cada vez mais perdia forças diante do contexto político, social e econômico que se estabelecia, seja pela pressão dos movimentos, seja pelo fortalecimento do poder político dos estados, conforme destaca, Farenzena (2006, p.55), “após o restabelecimento das eleições diretas para governador”, fato que redesenha as relações de forças entre os entes federados e a União.

A partir desse “divisor de águas” (FARENZENA, 2006, p.55), cada vez mais os entes da federação, em especial os estados, passariam a buscar mais espaço nas “fatias” do orçamento da

União, cuja crise econômica apontava para a falência do regime centralizador adotado pelo militarismo. Não obstante, o escopo dos movimentos apontava para a necessidade de descentralização e autonomia dos entes que compõe a federação.

Na área educacional uma significativa mudança recolocaria definitivamente a previsão orçamentária no arcabouço legislativo, com participação do erário federal, fato que ocorreu com a alteração do texto Constitucional de 1967 pela Emenda Constitucional nº 24 de 1983, que por sua vez passa a veicular a participação de recursos tributários da União não inferior a 13 pontos percentuais, e vinte e cinco por cento relativos a obrigatoriedade de previsão orçamentária dos estados, Distrito Federal e dos municípios, das receitas resultantes dos respectivos impostos .

Nesse sentido a EC 24 de 1983, conhecida como “Emenda Calmon” (PINTO e ADRIÃO, 2006, p. 27), confere novos ares ao processo de financiamento do ensino público brasileiro, uma vez que acresce ao artigo 176 da Carta de 1967, (BRASIL, 1983), o parágrafo quarto que delibera sobre a veiculação de percentuais orçamentários envolvendo todos os entes federativos consubstanciando um processo de corresponsabilidade para garantia do desenvolvimento e manutenção do ensino oferecido pelo Estado.

Uma vez conseguida a previsão orçamentária, era preciso operacionalizar o processo de (re)distribuição dos recursos previstos no corpo constitucional para a educação, definir como, ou, de que modo usar os recursos, nas rubricas que perpassam o processo educativo. Nesse sentido entra em cena a Lei nº 7.348 de 1985, que vem definir, dentre outras coisas o que pode ser enquadrado como despesa tipicamente de educação. O primeiro parágrafo do artigo sexto da referida lei apresenta o seguinte:

§ 1º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. (BRASIL, 1985).

No bojo dessa Lei estão aspectos, considerados ainda, por alguns gestores, como contraditórios acerca do que é considerado despesa com a manutenção e desenvolvimento do ensino, remetendo a interpretações distorcidas e potencial uso de recursos destinados ao MDE em gastos que teoricamente não são entendidos como gastos para a manutenção do ensino, conforme aponta Pinto e Adrião (2006, p. 31).

2.7 A Constituição Federal de 1988

O ‘grito’ por participação nas tomadas de decisão, por descentralização das esferas do poder, pela diminuição das desigualdades sociais, pela garantia dos direitos individuais, severamente tolhidos pelo regime ditatorial, consubstanciou o fim do Governo Militar e, por conseguinte, o início de um processo democrático, cujo, período de transição, é traduzido por Farenzena (2006, p. 59), como uma intensa busca por democratização de direitos e acessos, como também a constituição de uma sociedade mais igualitária.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, aspectos relativos aos direitos sociais ganham relevo, dentre outros tantos, o direito a educação, conforme preceitua o artigo 6º da CF/1988, corroborado pelo artigo 205, cujo *caput* delibera “a educação como direito de todos e dever do Estado e da família”, (BRASIL, 2014).

O dever do Estado com a educação explicita-se na sua responsabilidade em garantir as condições de acesso, permanência e manutenção necessárias ao desenvolvimento do ensino, principalmente no que se refere às diferentes modalidades que estão no bojo da educação básica, que compreende a educação infantil, ensino fundamental e médio, como também oportunidade de acesso aos níveis superiores de ensino, conforme preceitua o Art.208 da Carta Constitucional vigente.

No tocante a organização dessas diferentes modalidades que compõem o sistema de ensino brasileiro, a CF de 1988 delibera em seu artigo 211 um regime de colaboração que possibilite a articulação entre as responsabilidades de cada Ente em relação à assistência técnica e financeira circunscrita as atribuições educacionais de cada território, não obstante a redação vigente no primeiro parágrafo do art. 211, conferido pela Emenda constitucional nº14 de 1996, remete ao papel da União.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 2014).

Os parágrafos que seguem, ainda dentro do mesmo artigo, versam sobre as prioridades de atuação de cada ente, ou seja, cabe aos municípios a atuação prioritária na educação infantil e

ensino fundamental e aos estados, no ensino fundamental e médio. A atuação da União estabelece com as instituições públicas federais e no apoio técnico e financeiro aos demais sistemas.

As atribuições de cada ente da federação tomam ênfase a partir do momento em que são criados os fundos de financiamento, uma vez que a (re) distribuição e uso dos valores recebidos orientam-se, dentre outros critérios, pela prioridade de atendimento dos respectivos sistemas de ensino. Esse modelo de financiamento realoca recursos de acordo com a atuação de cada rede de ensino, sendo que a União, baseada em critérios específicos, oferece possibilidades de suprir os fundos de financiamento com vistas, teoricamente, a equilibrar a distribuição dos recursos para com aqueles entes que dada a sua situação não alcancem os patamares mínimos de valores definidos pela esfera federal.

No tocante ao financiamento do ensino oferecido pelo Estado, o artigo 212 da CF/1988 aponta seu papel como provedor do direito a esse acesso.

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 2014).

A previsão orçamentária destinada ao financiamento do ensino oferecido pelo Estado, trazida no corpo da Carta Constitucional de 1998, destaca-se em relação a todas as demais Constituições da República brasileira, ampliando a participação da União, uma vez que eleva os percentuais conferidos pela Emenda Constitucional 24 de 1983, de treze para dezoito pontos percentuais.

Destaca-se a partir da promulgação da CF/1988 o papel do Fundo Nacional de Desenvolvimento Da Educação (FNDE), criado em 1968, pela lei 5.537, reformulado pelo Decreto 872/69, o FNDE passa a gerir todas as ações relacionadas às diferentes modalidades que configuram o processo de financiamento da educação pública brasileira. Por esse viés todos os recursos vinculados ao desenvolvimento da escola pública abarcam-se nas funções desenvolvidas por esse fundo.

Sua atuação se estende ainda, a processos de aquisição de materiais, (compra), para as redes de escolas e desenvolvimento de programas e projetos, com vistas à alocação de recursos, tais como: Plano de Ações Articuladas (PAR); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); Programa Nacional de Apoio ao

Transporte do Escolar (PNATE); dentre outros, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância); além de atuação específica nos fundos de financiamento, a exemplo do Fundeb, Salário Educação e do Fies.

A partir desse levantamento histórico é possível constatar que a capacidade de atendimento, assim com as pretensões de expansão do acesso à educação, historicamente compõe um quadro de dependência da veiculação de recursos para o financiamento desse processo, não obstante o Estado brasileiro configurou-se como provedor desse processo, fato felizmente pode-se observar e vivenciar na atualidade, cujos desafios abarcam-se ainda em universalizar o acesso à escola a todo cidadão brasileiro, e sobretudo todo adequar o sistema de financiamento aos indicadores que agregam qualidade ao processo educativo em sentido amplo.

3 A PESQUISA EM FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Conforme KRAWCZYK, (2011), as pesquisas em financiamento educacional no Brasil começam a ganhar folego a partir do final da década de 1980, não obstante os avanços conferidos a área educacional com advento da Carta Constitucional, que configuram-se por progressivas conquistas e desafios frente as garantias de acesso e as perspectivas de ampliação do atendimento escolar, que por sua vez remete a reflexões/apontamentos acerca dos aportes financeiros envolvidos a esse processo.

A mobilização social por aumento do orçamento para educação e as mudanças ocorridas no âmbito da gestão do financiamento público para a área e nas responsabilidades e atribuições dos diferentes entes federados com educação, principalmente a partir de fins da década de 1980, promoveram o fortalecimento de linhas de pesquisa sobre financiamento da educação, (KRAWCZYK, 2011, p. 219).

Assim, as expectativas acerca da operacionalização, gestão e alcance dos recursos destinados ao custeamento da educação pública, dentre outros fatores, oportunizou um contexto fértil para o desenvolvimento da pesquisa em financiamento educacional. Ainda segundo essa autora, os estudos/pesquisas se davam principalmente sobre a gestão, a participação, o papel e relação entre os entes federados e sobre as nuances do financiamento educacional. Estudos que abarcam-se no “guarda-chuva” das políticas educacionais, e que, por conseguinte possibilitam cada vez mais, o fortalecimento da pesquisa nessa área.

As considerações dessa autora apontam para a necessidade de ampliação de debates, e, por conseguinte, pesquisas acerca dos “riscos, os limites e o potencial do sistema de financiamento educacional por aluno” (KRAWCZYK, 2011, p. 226). Fato que, além de fomentar o campo de estudos em políticas educacionais, tende a contribuir ao desenvolvimento de opções tangíveis de enfrentamento das problemáticas que acometem o custeamento a gestão e a execução do processo educativo.

Estudos realizados por Pavan, (2013) tendo como recorte temporal a primeira década a do ano 2000, revelam que as produções envolvidas ao financiamento do ensino público, desdobravam-se em três categorias a saber: pesquisas relacionadas aos entes municipais, no tocante a veiculação, gestão e aplicação final dos recursos, assim como relacionados a capacidade de atendimento das redes. O segundo desdobramento refere-se a pesquisas acerca das políticas de

fundos de financiamento, estudos que problematizam os impactos, as regras, a operacionalização, o alcance dos recursos e o papel dos “atores institucionais” na promoção e desenvolvimento da educação pública e gratuita a partir do Fundef/Fundeb. O terceiro desdobramento apresentado por esse autor, refere-se a pesquisas acerca dos “orçamentos, receitas e despesas públicas”, (PAVAN, 2013, p. 38), relacionados a educação, estudos tais que abordam a fiscalização, a comparação, a veiculação de recursos, os procedimentos técnicos, e as dotações intergovernamentais com vistas ao cumprimento do ordenamento legal.

Para realização da presente pesquisa foram selecionadas produções dos últimos dez anos, de 2004 a 2014, cuja busca se deu por palavra chave financiamento/educação. Considerando o grande volume de produções o recorte base que compõe o estado da arte do financiamento educacional ateve-se aos temas que mais se aproximam com a temática discutida.

Nesse sentido, foi construído um quadro, que possibilitam identificar a temática discutida assim como as considerações e principais apontamentos dos(as) autores(as). Cabe observar que, esse breve recorte, que compõe o quadro logo abaixo, foi montado objetivando um referencial que abranja os aspectos mais contemporâneos, considerando as inúmeras mudanças e atuais enfoques da legislação educacional, entretanto ao longo da pesquisa são elencados outros autores e obras que contribuem ao embasamento teórico do tema abordado.

Ciente da amplitude das produções acerca das políticas educacionais e mais precisamente do tema financiamento educacional, foi optado por pesquisar o assunto usando-se o método de buscas por palavras-chave, financiamento/educação/Fundeb, nas seguintes fontes: biblioteca virtual SCIELO < <http://www.scielo.org/php/index.php> >, e < <http://search.scielo.org/?q=financiamento%20educacional&where=SCL> >; portal de periódicos da Capes, acesso via base de dados usuários UPF, e Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), < <https://cafe.upf.br/idp/Authn/UserPassword> >; em periódicos eletrônicos, revista FINEDUCA, < <http://seer.ufrgs.br/fineduca> >; revista Educação em Revista, < <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista> >.

A utilização de plataformas virtuais (SCIELO, CAPES, CAFe) como fontes de consulta a teses, dissertações, artigos, periódicos, para composição do quadro a seguir se deu pelo fato desses *sites* disponibilizarem de um grande número de produções, que contemplam pesquisas em âmbito nacional e internacional, sem qualquer custo, e com a facilidade de acesso de qualquer lugar por meio de diferentes suportes eletrônicos (desde que conectados à internet). Outro aspecto

relevante no que diz respeito a utilização de bibliotecas virtuais é o acesso a estudos contemporâneos, dado a dinâmica das publicações eletrônicas em sítios virtuais.

O breve recorte utilizado para compor esse quadro focaliza o financiamento da educação básica, como também as nuances acerca da operacionalização dos recursos via fundos de financiamento. Nesse sentido, o objetivo foi conhecer o estado da arte sobre o tema pesquisado, assim como o panorama das pesquisas, as discussões e os ‘caminhos’ que os estudos têm apontado frente as proposições legais.

O quadro a seguir é dividido em três colunas, sendo que a primeira consta o(s) nome(s) do(s) autor (es/as), na segunda coluna consta o título do trabalho e a terceira coluna um breve resumo construído a partir da leitura completa do texto. Vale ressaltar que alguns estudos de caráter mais técnico, que também contemplam as palavras-chave utilizadas no levantamento, serão referenciados ao longo do texto, uma vez que são encontrados em *sites* específicos dos órgão e entidades ligadas aos entes.

Quadro 2 – Estado da arte do financiamento educacional.

Estado da arte do financiamento educacional (recorte de 2005 a 2014)		
Autores(as)	Título	Resumo
PINTO, José Marcelino De Rezende	A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. 2007 Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf	Aborda o impacto das políticas de fundos de financiamento (Fundef e Fundeb) na divisão de responsabilidade com o atendimento educacional entre estados e municípios, e os desafios de construir uma educação pública de qualidade. Defende aumento do aporte de recursos, (com a participação de todos os entes), e elevação dos percentuais aplicados a partir do PIB.
CAMARGO, Rubens Barbosa de. PINTO, José Marcelino de	Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação. 2008, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n	Esse texto apresenta uma análise inicial do financiamento das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, focalizando expectativas, impasses e impactos.

<p>Rezende. GUIMARÃES, José Luiz</p>	<p>135/v38n135a14.pdf</p>	<p>Apontando para a necessidade de ampliação dos recursos com vistas a superação do déficit educacional histórico. Todavia, traz críticas acerca da falta de viabilidade financeira disposta no PDE e problematiza o papel do governo federal com vistas ao enfrentamento das problemáticas educacionais.</p>
<p>RODRIGUEZ, Vicente</p>	<p>Financiamento da educação e políticas públicas: o fundef e a política de descentralização. 2001, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5540.pdf</p>	<p>Este texto discute os principais impactos do Fundef na política educacional, assim como nas relações intergovernamentais, destacando a ausência de diálogo no processo de descentralização e transferências das responsabilidades educacionais e ainda as estratégias da União enquanto ente regulador.</p>
<p>CASTRO, Jorge Abraão de</p>	<p>Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. 2007, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf</p>	<p>Este texto discute o gasto em educação básica e empenha discussões acerca da atuação do Estado a partir do conceito de gasto público educacional, enquanto provedor da educação como um direito. Apresenta a principal fonte de recursos destinados a custeamento da educação, e aponta que no processo de financiamento do GPEDu, estados e municípios destacam-se na responsabilidade em relação ao papel da União.</p>
<p>GOUVEIA, Andréa Barbosa</p>	<p>Avaliação da política educacional municipal: em busca de indicadores de efetividade nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento. 2009, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n64/v17n64a04.pdf</p>	<p>Esse texto discute a avaliação da política educacional municipal a partir de realidades educacionais administradas por ideologias político-partidárias antagônicas (PT, PFL), que revelam diferentes concepções/proposições ao processo de financiamento, gestão e promoção das políticas públicas.</p>

<p>ARELARO, Lisete Regina Gomes</p>	<p>O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. 2005, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a15.pdf</p>	<p>Esse texto empenha discussões acerca do ensino fundamental e a sistemática de financiamento, destacando a relevância do Fundef no processo de municipalização da educação, destacando as estratégias dos governos federais tanto na definição de custo/aluno, quanto na incipiente participação no processo de financiamento. Destacando que de 1998 a 2002, os investimentos da União em relação aos demais entes representa a menor parte.</p>
<p>PINTO, José Marcelino Rezende</p>	<p>Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. 2014, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a08v44n153.pdf</p>	<p>Este texto apresenta uma análise da capacidade de financiamento dos municípios diante das responsabilidades educacionais frente as políticas do antigo e do atual sistema de financiamento. Destacando a necessidade de construção de um sistema permanente de financiamento que integre União, estados e municípios, em detrimento da atual situação de dependência dos entes subnacionais, agravada pela limitação de tempo de existência do fundo de financiamento.</p>
<p>CAMPOS Bruno Cesar. CRUZ, Breno de Paula Andrade</p>	<p>Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. 2009, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a05.pdf</p>	<p>Neste texto são empreendidas discussões acerca dos avanços da educação básica com o advento do Fundeb. A partir de uma pesquisa envolvendo municípios do estado Rio De Janeiro, os autores apontam que o atual sistema de financiamento desconsidera os “atrasos educacionais”, uma vez que não há relação entre a vinculação de recursos e os indicadores</p>

		educacionais. Consideram que o volume de recursos produzidos a partir da atual política de financiamento não mostra-se suficiente para consolidar uma educação pública de qualidade.
SALES, Luís Carlos. SILVA, Magna Jovita G. S e.	O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano. 2009, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n65/v17n65a8.pdf	Esse texto apresenta um estudo acerca do custo/aluno a partir de 17 escolas, problematizando os parâmetros de custo e o papel do Fundef no processo de financiamento da rede. Os autores apontam para a discrepância entre o custo/aluno apurado em relação ao valor médio repassado, assim como as estratégias federais na definição do valor/mínimo como referência de repasse. Concluindo que ampliar os investimentos no ensino público está diretamente relacionada a definição de parâmetros de custo com padrões mínimos de qualidade.
RAMOS, Regina Celia. GIORGI, Cristiano Amaral Di	Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. 2011, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a09v19n72.pdf	Nesse texto são abordados aspectos da política de financiamento da educação básica em uma perspectiva de passado (Fundef), presente (Fundeb), e as implicações futuras. Aborda a relevância dos fundos no tocante a equalização de oportunidades educacionais e a transparência no uso dos recursos. Apontando que os possíveis avanços do Fundeb associam-se ao aumento da participação popular, à gestão democrática e ao controle gestor, não apenas de acompanhamento social. Aumento de recursos precisa estar aliado a participação social

		qualificada.
BASSI, Marcos Edgar.	Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. 2011, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a07.pdf	A partir de estudos acerca do financiamento da educação infantil, em seis capitais brasileiras, esse texto traz elementos que apontam para um cenário de desigualdade na relação custo/valor/aluno. Dentre as proposições, aponta a utilização do CAQi como parâmetro de investimento em educação.
PINTO, José Marcelino de Rezende. CARDOSO, Nelson. CASTRO, Jorge Abrahão de.	O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. 2011, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a03v32n116.pdf	Este texto empreende discussões acerca do processo de financiamento do ensino médio, apresentando a evolução histórica dessa modalidade de ensino, que, atualmente está acima de 90% sob responsabilidade do poder público. O estudo aponta a necessidade de ampliar a qualidade na oferta de ensino, fato que remete à redefinição das concepções de custo que vêm sendo utilizados como parâmetros para o financiamento.
FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. FERNANDES, Solange Jarzem.	O Fundeb no Contexto das Finanças Públicas Municipais de Campo Grande. 2014, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n3/v39n3a15.pdf	Este texto apresenta uma análise da operacionalização dos fundos de financiamento da educação básica, a partir de uma rede municipal. Apontando que as receitas destinadas à MDE tiveram um incremento significativo considerando os recursos do Fundef e Fundeb, todavia, não representou incremento direto no custo/aluno/ano e na valorização dos profissionais na realidade investigada.
CURY, Carlos Roberto Jamil	Estado e políticas de financiamento em educação. 2007, disponível em:	Esse texto apresenta discussões e conceitos acerca da origem dos fundos (Fundeb) de financiamento assim como a vinculação de recursos

	http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf	destinados ao financiamento da educação resultam de três elos que “implicam na concepção social de Estado tensionado à sua vertente liberal” dadas as suas características e caminhos percorridos pela política educacional brasileira ao longo da história.
ABRAHÃO, Jorge	Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. 2007, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a07.pdf	Esse texto discute o financiamento e o gasto público com educação a partir de uma análise comparativa com países da OCDE e América Latina. Destacando que a educação situa-se no núcleo central das políticas de proteção social, fato que justifica o papel do Estado prover os mecanismos para garantia desse direito. As considerações do autor, apontam para necessidades de ampliação da oferta dos bens e serviços educacionais brasileiros e melhorias na qualidade de tal oferta, o que remete a ampliação dos gastos.
SENA, Paulo	A legislação do Fundeb. 2008, disponível em: http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf	Este texto apresenta aspectos da legislação dos fundos de financiamento, (Fundef e Fundeb), em uma análise comparativa, empreendendo discussões acerca das características, avanços, problemáticas e expectativas do atual fundo de financiamento, no qual aponta a necessidade da União redefinir seu percentual de participação no custeamento da educação básica.
DAVIES, Nicholas	Fundeb: a redenção da educação básica? 2006, disponível em:	Esse texto analisa a operacionalização dos fundos de financiamento da educação básica

	<p>http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf</p>	<p>(Fundef e Fundeb), apontando que o tal sistema apresenta poucos os recursos novos, com exceção da complementação federal, que por sua vez restringe-se a poucas unidades federativas. Outro aspecto apontado como problemático refere-se ao processo de redistribuição envolto a de perdas e ganhos entre os entes.</p>
<p>FARENZENA, Nalu. MENDES, Alessandra de Oliveira</p>	<p>Capacidade de financiamento da Educação em municípios do rio grande Do sul: uma exploração a partir dos efeitos Redistributivos do Fundef e do Fundeb.</p> <p>2010, disponível em: http://www.curriculosemfronteiras.org/vol10iss1articles/farenzena-mendes.pdf</p>	<p>A partir de um estudo que abrange os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, esse texto apreende discussões acerca da capacidade de financiamento desse conjunto de entes municipais, analisando as implicações do processo redistributivo dos fundos de financiamento (Fundef e Fundeb), como também, comparações entre custos, gastos e distribuição de matrículas na rede estadual e municipal. O estudo, aponta também para as características dos municípios contemplados com os ganhos a partir da dinâmica composição/redistribuição, como também a falta de perspectivas de alocação de novos recursos, frente a essa dinâmica de financiamento.</p>
<p>SENA, Paulo</p>	<p>O Financiamento da Educação de Qualidade. 2014, disponível em: file:///D:/Users/user/Downloads/30280-121201-2-PB.pdf</p>	<p>Neste texto são empreendidas discussões acerca do financiamento educacional tendo como parâmetro a qualidade. Apontando que esse indicador é presente na legislação educacional de longa data, muito embora ainda não definido como parâmetro de definição de custo/gasto no processo redistributivo. O autor apresenta a</p>

		evolução do conceito de custo aluno qualidade, apontando os desafios e expectativas frente as disposições no atual PNE.
CRUZ, Rosana Evangelista da.	Os recursos federais para o financiamento da educação básica. 2012, disponível em: http://www.seer.ufrgs.br/fineduca/article/viewFile/51383/31837	Este texto apresenta um estudo acerca da gestão dos recursos federais destinados à educação básica, a partir dos programas operacionalizados pelo FNDE. Tal análise, evidencia que a participação da União é baixa em detrimento dos entes subnacionais, apontando a necessidade de ampliação da participação do governo federal nas ações complementares, tendo em vista o processo de universalização da educação básica.
Fonte: Elaborado pelo autor a partir das palavras-chave financiamento/educação/Fundeb, com em pesquisas nas seguintes fontes: biblioteca virtual SCIELO < http://www.scielo.org/php/index.php >, Comunidade Acadêmica Federada (CAFe), < https://cafe.upf.br/idp/Authn/UserPassword >.		

A partir das buscas realizadas, nos locais apontados, considerando o recorte temporal que abrange os últimos 10 anos, constata-se a publicação/publicização de vinte artigos que inferem diretamente a temática a partir da tríade financiamento / educação / Fundeb. Tal pesquisa – ainda que preliminar, contribuiu significativamente ao desenvolvimento do presente estudo. Não apenas justifica a pesquisa aqui desenvolvida, como também embala a perspectiva de futuros aprofundamentos no âmbito do PPGEduc e do fortalecimento de estudos no campo do financiamento da educação.

Ao discutir as políticas de fundos de financiamento da educação Pinto (2007), destaca os desafios de construir uma educação pública de qualidade sem que haja uma redefinição do papel de todos os entes federados enquanto partícipes do aumento do aporte de recursos. Ou seja, esse autor defende que agregar qualidade ao processo educativo público, perpassa pela necessidade de

ampliação dos recursos, que por sua vez exige a participação efetiva da União, dos estados, do DF e municípios.

As considerações de Camargo *et al.* (2008), aponta a necessidade de ampliação dos recursos destinados ao financiamento da educação com vistas a superação do *déficit* educacional, não obstante problematiza em relação do papel do governo federal no enfrentamento das problemática educacionais.

Ao discutir os impactos do Fundef na política educacional brasileira, Rodrigues, (2001), destaca que o processo de descentralização das responsabilidades educacionais, desencadeado pelo Fundef, foi marcado também pela ausência de diálogo entre os entes. Esse autor aponta ainda o estratégico papel da União, enquanto ente regulador e complementador do processo de financiamento educacional. Em outras palavras as regras, do extinto Fundef deixavam a União em uma posição de conforto em relação aos entes subnacionais. Não obstante, as reivindicações e problemáticas acerca das regras de definição do valor mínimo por aluno, que, conforme a extinta Lei 9394, (BRASIL, 1996 art. 6º, § 1º) se basearia no computo formado a partir da previsão dos recursos do fundo e o total de matrículas validas da respectiva Unidade Federativa, fato que nunca ocorrera, uma vez que a definição do valor mínimo (base da redistribuição dos recursos e complementação) sempre foi/é, pautada pela União.

Ao empreender discussões acerca da atuação do Estado enquanto provedor da educação pública e gratuita, Castro, 2007, destaca que os impostos representam a principal fonte de recursos para financiamento e garantia do ensino como um direito. Em tal processo, os entes federados atuam em corresponsabilidade, e, sendo assim, teoricamente todos participam na viabilização e custeamento dessa garantia.

Arelaro (2008), destaca a relevância do Fundef no processo de municipalização da educação e a exemplo de Rodrigues (2001), aponta as estratégias dos governos federais tanto na definição do valor/aluno ano, quanto na incipiente participação da União no custeamento da educação básica em relação aos entes subnacionais.

Ao analisar a responsabilidade educacional dos municípios frente suas capacidades de financiamento, Pinto (2014), destaca a necessidade de construção de um sistema de financiamento definitivo e que integre todos os entes. Por esse viés, um único sistema de financiamento, redesenharia a participação dos entes, em uma perspectiva de equalização das

responsabilidades, e potencial ampliação da capacidade de atendimento educacional sem sacrificar um ou outro ente.

Para Campos & Cruz, (2009) o atual sistema de financiamento da educação básica é pautado por critérios contábeis, desconsiderando tanto os atrasos, quanto os indicadores educacionais, e nesse sentido os recursos auferidos a partir dessa política de financiamento tendem a tolher as possibilidades de consolidação de uma educação pública de qualidade.

Não obstante, pesquisas de Sales & Silva, (2009) acerca do custo/aluno do extinto Fundef apontam incongruências na relação custo efetivo e valor repassado, assim como a influência do valor mínimo definido nacionalmente, tanto na redistribuição dos recursos, quanto na definição do papel da União. Esses autores corroboram com Campos & Cruz, (2009), uma vez que defendem que a ampliação de investimentos, assim os parâmetros de custos precisam pautar-se por indicadores de qualidade.

O sistema de financiamento da educação básica, tanto no cenário do extinto Fundef, quanto no atual Fundeb, os critérios contábeis são determinantes. Ambos os fundos são apresentados como relevantes, uma vez que redesenharam o desenvolvimento da educação, seja o ensino fundamental, seja a educação básica como um todo. As pesquisas cada vez mais têm apontado a partir de realidades, estudadas, o alcance e as expectativas do atual fundo de financiamento.

Não raros são os estudos em que são empreendidas discussões sobre o alcance e os caminhos dos recursos com vistas contemplar a totalidade dos alunos que a legislação determina que a escola atenda, considerando que não basta abrir as portas das escolas, mas oferecer recursos, meios, profissionais valorizados e qualificados, em atenção aos “insumos da qualidade” (CARREIRA & PINTO, 2007. P. 12).

Nesse sentido, em uma perspectiva de futuro dos caminhos do financiamento educacional são discutidas e defendidas a necessidade de ampliação da participação popular, enquanto possibilidade de evolução do atual modelo de participação de controle social para conselho gestor (RAMOS & GIORGI, 2011), para esses autores a ampliação de recursos perpassa também pela necessidade de qualificação dos mecanismos de controle sobre os usos e gastos.

Em atenção a uma das etapas mais críticas no tocante ao atendimento, a educação infantil, Bassi, (2011) traz elementos que reforçam o que tem sido amplamente difundido sobre a capacidade de financiamento em relação a capacidade de absorção das demandas dessa

modalidade. Esse autor aponta um cenário de incongruências em relação os custos utilizados como parâmetros de repasse de valores e os gastos efetivos dos entes com a responsabilidade direta, os municípios. Dentre suas considerações, esse autor aponta a necessidade de estabelecer o Custo Aluno Qualidade como parâmetro de investimento em educação.

Critério que aliás não se restringe educação infantil, uma vez que as outras etapas em maior ou menor grau também são acometidas pelo mesmo problema. Não obstante Pinto *et al.* (2011), condicionam o financiamento de um ensino médio de qualidade ao investimento a partir de parâmetros de custos pautados pela qualidade. Por esse viés, ampliar a qualidade do ensino perpassa por repensar as concepções de custo.

As considerações de Pinto *et al.* (2014) vem ao encontro dos estudos de Fernandes & Fernandes (2014), uma vez que apontam que os recursos auferidos a partir da operacionalização dos Fundeb, são relevantes mas não representam significativamente no custo real do aluno e valorização dos profissionais. Ou seja, a redistribuição se baseia em concepções fixadas contabilmente, fato que limita os investimentos locais ao alcance dos valores repassados, na maioria das vezes abaixo do gasto propriamente dito em MDE.

Não obstante, Davies (2006), aponta que os fundos que compõem o sistema de financiamento da educação básica, não coloca recursos novos com vistas a enfrentamento significativo das problemáticas que ainda acometem o ensino público, com exceção da suplementação restritas a algumas UFs, os recursos são dos próprios entes, quando não granjeados dos entes da mesma unidade, remetendo a outro problema apresentado por esse autor, relativo ao processo de composição e redistribuição envolto a perdas e ganhos, (situação que será detalhada logo a seguir).

Ao analisar os aspectos da legislação dos fundos de financiamento (Fundef e Fundeb), Sena (2008), aponta uma necessária redefinição do papel da União nos percentuais de custeamento da educação básica, tendo em vista as perspectivas de alcance e ampliação do atendimento da rede pública. Ao considerar que um dos aspectos envolvidos a essa redefinição de papel dos entes federados, em especial da União, Sena (2014), acrescenta que os indicadores de qualidade precisam ser considerados no processo de redistribuição, em atenção ao enfrentamento dos desafios que emergem da atual legislação educacional.

Esse breve recorte permite conhecer a tônica que circunscreve as principais problemáticas que acometem o sistema de financiamento da educação básica brasileira, as pesquisas expõem os

avanços, as fragilidades e os potenciais caminhos para equalizar as oportunidades educacionais, mas sobre tudo equilibrar a atuação dos atores institucionais na garantia de uma escola pública de qualidade.

Observa-se um discurso, quase unânime acerca do papel da União, da importância da definição de parâmetros de custo/valor/aluno/ano baseados em concepções técnicas com base em indicadores de qualidade. Boa parte das considerações remetem a necessidade de mudanças no atual sistema frente ao cumprimento da legislação educacional cujas pretensões vão além da ampliação do acesso, fato que tende a remeter a novas necessidades recursos, situação remete/expõe as fragilidades de um sistema que por ora não apresenta ‘mecanismos’ de ampliação/captação de recursos novos.

3.1 Origens e destinos dos recursos para MDE

Historicamente a previsão de vinculação de recursos destinados ao custeio da educação foi marcada por conquistas e retrocessos, até alcançar uma definição que representaria um significativo avanço a área educacional. Conforme já abordado no tópico anterior, as Constituições brasileiras, assim como os regimes e concepções de governo representam o reflexo desse panorama.

Vale destacar a relevância e influência do Manifesto Dos Pioneiros da Educação na vinculação de percentuais auferidos de impostos na CF de 1934, envolvendo União (10%), estados e DF, (20%), e municípios (10%). Assim como a CF de 1946 que inclusive amplia a participação dos municípios para 20 pontos percentuais. Em 1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, Lei 4.024, de 1961), corrobora com a previsão constitucional então vigente elevando a participação da União para 12%.

Observa-se que nos regimes ditatoriais as vinculações destinadas ao financiamento da educação foram suprimidas, tanto na CF de 1937, situação parcialmente remediada em 1942 por meio de Decreto-Lei 4.958, todavia a União ficara desobrigada de vincular recursos. Já no Regime Militar, a CF de 1967, suprime novamente os recursos garantidos na Carta Constitucional de 1946 e LDBN de 1961. Situação igualmente remediada por Emendas Constitucionais (1967 e 1983).

Não obstante, o fio condutor que permitiria uma previsão orçamentária à educação pública se reestabelecesse ocorreu por meio da EC 14 no ano de 1983, definindo a participação da União com 13%, estados, DF e municípios com 25% da receita resultante de impostos, situação corroborada e ampliada (para 18%, União), definitivamente na CF de 1988.

Uma vez estabelecido a fonte dos recursos, era preciso estabelecer as regras de uso desses, embasado inicialmente na Lei nº 7.348 de 1985, que define que os recursos constitucionalmente vinculados à educação destinam-se a manutenção e desenvolvimento do ensino.

A garantia de vinculação nem sempre representou aplicação de fato do desenvolvimento da educação, não obstante os atrasos educacionais, sofreram um impacto positivo no tocante a ampliação do acesso à escola, a partir da criação dos fundos de financiamento, que por sua disciplinaram o processo de alocação/distribuição dos recursos, o que permitiu significativos avanços na capacidade de atendimento escolar.

Machado (2007, p.34) desataca que vinculação de receitas para MDE, a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, não definia por si só mecanismos de que assegurassem a aplicação dos recursos, “sem o risco de evasão para outras áreas”. A vinculação constitucional dos recursos ficava sujeita, tanto a não atender as necessidades educacionais, à medida que a composição financeira a partir dos tributos ficasse abaixo do necessário, quanto a beneficiar os entes que arrecadavam um grande montante de recursos.

Falar sobre os fundos de financiamento educacional é discutir sobre os processos de operacionalização dos recursos que compõem tal modalidade de custeamento, como também verificar os papéis desempenhados pelos entes da federação nesse processo, e as incongruências que por ventura remetam desigualdades na divisão das responsabilidades que em última instância penalizam ou deixem em posição de conforto determinado ente em relação ao atendimento e custeamento das demandas educacionais legalmente impostas.

Nesse sentido, será abordado primeiramente o FUNDEF, em seus aspectos normativos, alcance e relevância que teve ao desenvolvimento do ensino público, como também as nuances acerca de suas limitações, o processo de “extinção” por via de promulgação da lei que instituiu o atual FUNDEB. Fundo que por sua vez, traz consigo praticamente a mesma ‘dinâmica’ do antigo Fundef, todavia, é ampliado em vários aspectos e traz importantes contribuições ao desenvolvimento da educação básica como um todo.

3.1.1 O FUNDEF

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996, convertido na Lei 9.424/96, traduzindo-se em um fundo de natureza contábil, composto a partir da retenção automática “de recursos dos próprios estados e municípios, a partir de fontes já existentes”, (MANUAL DE ORIENTAÇÃO, FUNDEF, 2004, p. 7).

Com foco no ensino fundamental o Fundef, representou uma grande inovação no processo de financiamento educacional, uma vez que iniciava-se um processo de distribuição automática dos recursos, baseada no número de alunos matriculados nas respectivas redes estaduais/municipais do ensino fundamental, (M. O. FUNDEF, 2004, p. 7).

A composição orçamentária do Fundef se dava a partir da retenção de quinze pontos percentuais (15%) dos tributos e transferências constitucionais já destinadas aos entes federados, ou seja, o bolo orçamentário de tal fundo era formado a partir dos recursos retidos dos próprios estados e municípios. Sendo assim não eram acrescentadas outras fontes, com exceção aos fundos beneficiados com a complementação da União. O quadro a seguir apresenta a origem dos recursos que compõe o Fundef.

Tabela 1 – Composição do Fundef.

Composição do FUNDEF	Percentuais
Lei Complementar –LC 87/1996	15%
Fundo de Participação dos Estados – FPE	15%
Fundo de Participação dos Municípios – FPM	15%
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS	15%
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp	15%
* Complementação da União	-
* Condicionada apenas para os entes que ficassem abaixo do valor aluno/ano mínimo definido nacionalmente. Fonte: Manual de orientação do FUNDEF, 2004.	

Fonte: Elaborado pelo autor, baseado no Manual de Orientação do FUNDEF (2004).

A tabela apresentada permite verificar que estados e municípios, participavam na composição “direta” do Fundo com os percentuais legalmente definidos, de 15% e, o papel da

União ficava circunscrito à complementação dos recursos, para com aqueles entes que não atingissem o valor/aluno/ano mínimo definido como parâmetro nacional.

Pergher (2007, p.51) aponta que o Fundef “redesenhou o financiamento da educação”, uma vez que operacionalizou o processo de composição e redistribuição dos recursos para o custeamento do ensino de acordo com as respectivas atuações dos entes da federação, entretanto ela alerta para a falta de “opiniões consensuais” acerca das críticas que tal fundo recebeu ao longo de sua vigência. Sendo que as principais críticas acerca do extinto Fundef são em relação ao processo de composição do fundo, “retroalimentado” pelos próprios recursos dos estados e municípios, sem perspectivas de incremento externo por parte da União, (com exceção daqueles entes cujo computo entre recursos e matrículas resultasse em valor abaixo do mínimo nacionalmente definido por aluno). Como também ao papel da União em relação, a complementação, ao custo aluno/ano, e os decorrentes acúmulos de perdas por alguns entes, dentre outras críticas, a não abrangência dos recursos à educação infantil.

A operacionalização do processo de financiamento da educação a partir de fundos contábeis, com regras e parâmetros específicos de contribuição e redistribuição dos recursos, representou/representa a equalização com vistas a oportunizar, as mesmas condições de financiamento para todas as unidades da federação. Machado, (2007), argumenta que, o Fundef foi um importante mecanismo de “redução das desigualdades de financiamento da educação”. Mas por outra parte, destaca as críticas acerca do processo de complementação da União a este fundo.

Davies, (2006), aponta as contribuições do Fundef para o desenvolvimento do ensino fundamental e valorização do magistério, porém destaca dentre as fragilidades, o fato de fundo basear-se em percentuais fixos de impostos e não em concepções de qualidade. Ou seja, além dos fundos serem concebidos a partir de impostos dos próprios entes, as concepções que orientam os investimentos baseiam-se a partir de percentuais mínimos.

Esse autor destaca ainda aspectos relativos ao papel da União acerca da complementação e o “nivelamento” da distribuição dos recursos para as unidades da federação.

É verdade que o valor fixado pelo governo para essa complementação, [...] contribuiu para diminuir a miséria de recursos educacionais de *alguns* municípios e estados mais pobres (do Nordeste e do Pará) assim como a redistribuição do FUNDEF entre o governo estadual e os municipais promoveu um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada estado (porém não em termos nacionais), de modo que os governos com poucos recursos e muitas matrículas em termos proporcionais ganhassem dos governos com muitos recursos e poucas matrículas. (DAVIES, 2006, p. 757 e758).

A partir da ‘dinâmica’ do Fundef, com vistas a um suposto “nivelamento na distribuição dos recursos” entre os entes da federação, decorreram ganhos, como também perdas para algumas unidades federativas. Não obstante, (DAVIES, 2006, p.758), aponta que alguns estados e municípios, ganharam a partir das regras do fundo, porém muitos outros, com perfil demográfico e *per capita* menores, apresentaram perdas significativas ao longo do período de vigência do Fundef.

O processo de redistribuição dos recursos do Fundef se baseava no valor mínimo definido nacionalmente, um ponto que aliás recebe inúmeras críticas pelo fato da União descumprir o parâmetro definido no art. 6º da Lei 9.424/1996, no qual o valor deveria ser a média de previsão de receita dos fundos dividido pelo número de matrículas. Ao contrário disso a União sempre definiu os valores mínimos de acordo com seus critérios, já que tal valor era/é o parâmetro para a complementação federal aos fundos que não o alcançam.

Para Vazquez, (2005, p. 162), os “avanços do Fundef foram limitados pela participação da União na complementação”. As considerações desse autor reforçam a “suspeição” de que a definição de parâmetro de valor/aluno mínimo pelo governo federal sempre foi uma estratégia orçamentaria dessa esfera de governo, uma vez que tal parâmetro incidiria sobre o montante de recursos, como também no número de entes contemplados.

Decorre desse processo duas situações, por um lado ao definir um valor mínimo como referência, indiscutivelmente busca-se um ponto de equilíbrio entre os Estados que possuem mais e menos recursos para custeio da educação. Configura-se por esse viés, a “equalização de oportunidades educacionais”, mas por outra parte, a partir da definição de valor mínimo, restringia-se a complementação da União a poucos entes, e incorria-se na possibilidade de ignorar as problemáticas educacionais dos entes que matematicamente ficavam do fora do alcance de ajuda da externa. Ou seja, matematicamente não contemplados com a ajuda da União.

Ao mesmo tempo em que o Fundef redesenhou o acesso a ensino fundamental, a dinâmica de redistribuição desse fundo desconsiderava as matrículas da educação básica como um todo,

uma vez que, ficavam de fora do cômputo de distribuição dos recursos a educação infantil, o ensino médio e ensino supletivo. Dentre outros aspectos acerca das problemáticas envolvidas a esse modelo de financiamento, estão notadamente relacionados ao papel do governo federal, e ainda às perdas financeiras acumuladas por um número significativo de entes.

Na esteira da anunciada necessidade de mudanças entra em cena o FUNDEB, em substituição ao Fundef. Um fundo que traz consigo o ensejo de mudanças, frente as pretensões educacionais, uma vez que os recursos precisariam prover a educação básica em todas as suas etapas e modalidades em uma perspectiva de valorizar os profissionais, ampliar o acesso e qualificar o processo escolar.

A lei 11.494/2007, que institui o Fundeb segue uma dinâmica de operacionalização semelhante a Lei, 9424/1996, (lei do Fundef), uma vez que também se traduz em um processo baseado em fundo contábil, entretanto tem uma proposta mais abrangente, já que contempla toda a educação básica.

Quadro 3 – FUNDEB vigência e composição progressiva.

FUNDEB - vigência e composição progressiva				
Origem dos recursos				
UNIÃO	Exercício			
Complementação ao FUNDEB: sempre uma unidade federativa não alcançar o valor/aluno ano mínimo definido nacionalmente	2007	2008	2009	2010 a 2020
	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% do total dos recursos do Fundeb composto por todos os entes.
ESTADOS/DF				
-ICMS -Desoneração ICMS (LC 87/96) -FPE - Cota-Parte IPI Exportação	16,66%	18,33%	20 %	20 %
-ITCD -IPVA	6,66%	13,33 %	20 %	20 %
MUNICÍPIOS				
-Cota-Parte ICMS -FPM -Desoneração ICMS (LC 87/96) -Cota-Parte IPI Exportação	16,66%	18,33%	20 %	20 %
- Cota-Parte ITR - Cota-Parte IPVA	6,66%	13,33 %	20 %	20 %

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público. (2013, parte III, p. 7).

O quadro apresentado deixa claro o progressivo aumento nos percentuais destinados a composição do Fundeb até atingir os atuais 20%, em relação ao antigo Fundef que por sua vez era composto a partir de 15% das seguintes fontes: FPE, FPM, ICMS, LC 87/96, IPIexp, mais a possibilidade de complementação. Além da elevação dos percentuais de 15 para 20% o Fundeb estreou com mais fontes de recursos, adicionando o ITCMD, IPVA e o ITRm, redefinindo-se também a complementação da União.

As considerações de Sena (2008), acerca do Fundeb apontam para avanços significativos em relação ao Fundef, seja no alcance que o fundo passa a ter por abranger toda a educação básica, seja na razoável redefinição do papel da União no tocante a complementação ao financiamento da educação pública. Esse mesmo autor, alerta para as problemáticas acerca do uso indiscriminado dos recursos do fundo em detrimento da organização do financiamento a partir de

custos. Por esse viés esse autor a necessidade de usar os recursos de acordo com os custos atribuídos às respectivas ponderações de cada etapa/modalidade de ensino.

O Art. 2º da Lei 11494/2007, delibera que recursos do Fundo “destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação” além de definir o processo de composição de tal fundo, como também o papel de cada ente federativo nas respectivas contribuições e condicionantes de distribuição dos valores, circunscritos as prioridades de atuação de cada sistema de ensino, conforme versa o artigo oitavo da referida Lei.

Os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino são originados principalmente da receita de impostos conforme os percentuais constitucionalmente vinculados cabendo a União a destinação de no mínimo 18% e demais entes federados, a vinculação mínima de 25% da receita resultante de impostos. Os fundos de financiamento, tanto o antigo Fundef, quando o atual Fundeb operacionalizam esses recursos em uma perspectiva de distribuição equilibrada, daí também a necessidade de parâmetros de operacionalização, tendo em vista a função precípua da União em matéria da organização e provimento do ensino público.

Em observância ao disposto no artigo art. 211 da CF de 1988, parágrafo 1º o papel da União no tocante ao financiamento da educação básica se configura em função supletiva e redistributiva com vistas a “equalizar as oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade” [...] –pontos que aliás engendram consideráveis reflexões e discussões frente a viabilidade prática, principalmente em relação ao atendimento dos entes subnacionais, conforme Cruz (2009, p. 147), para além dos beneficiados com a complementação.

Não obstante o disposto na lei 11.494/2007 no art.4º e seus parágrafos, no art. 5º e seus parágrafos, e no art. 6º, corroboram com a disposição Constitucional, e paradoxalmente revelam as estratégias do ente federal em determinar as regras que beneficiam a si mesmo e que, por conseguinte engessam o sistema de financiamento em uma tônica de dependência e pouca capacidade de consecução das metas estabelecidas no arcabouço legislativo educacional.

Nesse sentido a complementação da União aos fundos cujo computo resultante do valor/aluno seja inferior ao mínimo definido nacionalmente, se dará exclusivamente para assegurar recursos a esses fundos, (BRASIL. Lei 11.494/2007, art. 5). Vale lembrar os recursos utilizados para complementação limitam-se a 10% do montante de recursos dos impostos e transferências constitucionais destinados a composição do Fundeb. Ou seja, do total de recursos

do Fundeb em âmbito nacional, a União complementa participa com o equivalente a 10% com vistas ao cumprimento de sua função supletiva.

Ao reter 20% da cesta dos tributos para composição do Fundeb, os entes subnacionais acrescem mais cinco pontos percentuais para ficar dentro da previsão legal mínima de 25%. Percentual que varia, à maior, de acordo com a legislação específica de cada ente.

O montante de recursos a ser redistribuídos conforme as regras do Fundeb, incluindo a complementação da União, aos estados/fundos contemplados somados a percentuais que variam de acordo com cada Constituição Estadual, bem como Leis Orgânicas municipais, compõem o total de recursos que cada ente vai ter à disposição para aplicação em MDE, para custeio de suas respectivas redes/sistemas de ensino, de acordo com o (já detalhado) art. 70 da Lei 9394/1996.

4 A RELAÇÃO DE REDISTRIBUIÇÃO ENTRE OS ENTES

O Fundeb é um fundo de âmbito estadual e do DF cuja composição se dá partir da retenção automática de **vinte pontos percentuais** do **ICMS, FPE, FPM, IPI-exp, LC nº 87/1996, ITR, IPVA, e, ITCMD**, configura-se uma dinâmica de transferências constitucionais que envolvem as três esferas de governo. Conforme o MCASP (2013, p. 8), a União participa da composição e distribuição dos recursos, os estados e o DF, da composição, distribuição, recebimento e da aplicação final dos recursos, e os municípios participam da composição, do recebimento e da aplicação final dos recursos.

O papel da União desataca-se enquanto ente com função normativa e supletiva, tanto pelo fato da maioria desses recursos já pertencerem aos entes subnacionais e estarem no rol de veiculação constitucional para MDE, quanto pelo fato do esfera federal centrar-se na complementação aos fundos que de acordo com as definições contidas na seção II, artigos 4º e 5º, da Lei 11.494/2007.

A redistribuição do bolo orçamentário originado a partir da composição do fundo contábil se dará no âmbito de cada UF, conforme os critérios, as ponderações e parâmetros de valor.

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, [...], (BRASIL, Lei 11494/2007 art. 8º).

Nesse sentido, a atuação prioritária de cada ente, os municípios no ensino fundamental e na educação infantil, o estado no ensino fundamental e médio, observadas as especificidades de cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento de ensino, assim como o número de matrículas da cada rede, os fatores de ponderação atribuídos, o valor aluno/ano, compõem o “quadro de condicionantes” ao retorno/redistribuição dos recursos para financiamento da educação básica.

Conforme o art. 10 da Lei 11.494, (BRASIL, 2007) os recursos serão distribuídos, considerados as diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica.

I - creche em tempo integral; II - pré-escola em tempo integral; III - creche em tempo parcial; IV - pré-escola em tempo parcial; V - anos iniciais do ensino fundamental urbano; VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo; VII - anos finais do ensino fundamental urbano; VIII - anos finais do ensino fundamental no campo; IX- ensino fundamental em tempo integral; X - ensino médio urbano; XI - ensino médio no campo; XII - ensino médio em tempo integral; XIII - ensino médio integrado à educação profissional; XIV - educação especial; XV - educação indígena e quilombola; XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo; XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo.

Uma vez consideradas as matrículas válidas conforme último censo realizado pelo INEP, de acordo com suas respectivas etapas, modalidades e tipo de estabelecimento de ensino, entra em cena os fatores de ponderação, que, conforme preceitua o parágrafo 1º do referido artigo, adota como referência o fator 1(um) para os anos iniciais do ensino fundamental urbano, variando entre 0,70 e 1,30 centésimos conforme definições a serem fixadas pela Comissão Intergovernamental.

A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ) é constituída por onze membros, sendo um representante do Ministério da Educação (MEC), cinco representantes do Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), e cinco representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Dentre as atribuições dessa comissão está a responsabilidade de definição dos fatores de ponderação aplicáveis às diferentes etapas e modalidades da educação básica, que, por conseguinte, nortearão os “limites proporcionais de aplicação de recursos” utilizados como parâmetros de operacionalização do Fundeb” (BRASIL, Lei 11.494/2007, art. 12).

Cabe refletir até que ponto são considerados os “custos reais” da educação pública a que se refere o art. 13 da lei do Fundeb, como parâmetro de referência para os fatores de ponderação, uma vez que os valores atribuídos sempre ficam aquém dos custos apresentados pelas entidades representativas dos entes responsáveis pela aplicação final dos recursos.

O quadro a seguir apresenta os fatores de ponderação definidos para o exercício 2014, totalizando 19 variações, deliberadas por ocasião da 9ª da reunião da CIFEBQ, (2013).

Tabela 2 – Fatores de ponderação aplicáveis.

Fatores de ponderação definidos para o exercício 2014		
1	Creche em tempo integral pública	1,30
2	Creche em tempo integral conveniada	1,10
3	Creche em tempo parcial pública	1,00
4	Creche em tempo parcial pública conveniada	0,80
5	Pré-escola em tempo integral	1,30
6	Pré-escola em tempo parcial	1,00
7	Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
8	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
9	Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
10	Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
11	Ensino fundamental em tempo integral	1,30
12	Ensino médio urbano	1,25
13	Ensino médio no campo	1,30
14	Ensino médio em tempo integral	1,30
15	Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
16	Educação especial	1,20
17	Educação indígena e quilombola	1,20
18	Educação de jovens e adultos (EJA), com avaliação no processo	0,80
19	EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	1,20

Fonte: MEC. Disponível em: < http://www.gepam.adm.br/noticias/files/14220_FUNDEB_2014_ponderacao.pdf >.

Os fatores de ponderação parametrizam o valor aluno/ano no âmbito de cada estado de acordo com cada etapa e modalidade de ensino. Ou seja, uma vez definido o valor aluno no âmbito de cada UF, será multiplicado pelos fatores atribuídos as respectivas matrículas, sendo que o valor resultante desse computo será usado na estimativa de receitas do Fundeb para ano subsequente proporcionais a cada etapa e modalidade.

O cálculo do valor anual por aluno, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é obtido pela razão entre o total de recursos de cada fundo e o número de matrículas presenciais efetivas nos âmbitos de atuação prioritária (§§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal), multiplicado pelos fatores de ponderações aplicáveis. (BRASIL, Lei, 11494/2007. Etapa 1 do anexo).

O quadro a seguir apresenta os valores estimados para o ano de 2014 no âmbito do estado do Rio Grande do Sul.

Quadro 4 – Valor por aluno/ano estimado RS.

Valor por aluno/ano estimado RS para o exercício 2014		
Etapa Educação infantil	Creche em tempo integral pública	3.863,42
	Creche em tempo integral conveniada	3.269,04
	Creche em tempo parcial pública	2.971,86
	Creche em tempo parcial conveniada	2.377,49
	Pré-escola em tempo integral	3.863,42
	Pré-escola em tempo parcial	2.971,86
Etapa Ensino fundamental	*Anos iniciais do ensino fundamental urbano	2.971,86
	Anos iniciais do ensino fundamental no campo	3.417,64
	Anos finais do ensino fundamental urbano	3.269,04
	Anos finais do ensino fundamental no campo	3.566,23
	Ensino fundamental em tempo integral	3.863,42
Etapa Ensino médio	Ensino médio urbano	3.714,82
	Ensino médio no campo	3.863,42
	Ensino médio em tempo integral	3.863,42
	Ensino médio integrado à educação profissional	3.863,42
Modalidade de ensino	Educação especial	3.566,23
	Educação indígena e quilombola	3.566,23
	Educação de jovens e adultos (EJA), com avaliação no processo	2.377,49
	EJA integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	3.566,23

Fonte: MEC/FNDE, (PORTARIA INTERMINISTERIAL nº 19, de 27/12/2013).

Os valores apurados se baseiam na perspectiva da receita total do fundo contábil, sendo possível verificar a partir dos valores, se o fundo vai necessitar de suplementação da União ou não. A partir do quadro apresentado contata-se que o RS não está na “zona de complementação”, muito embora esse não seja o critério definitivo, uma vez que o valor aluno médio por aluno é o resultado da previsão de receita do fundo dividida pelo total de matrículas, no RS constata-se que nenhum dos valores ficam abaixo do mínimo definido nacionalmente, (R\$ 2.285,57). A linha em destaque no quadro refere-se ao ‘valor base’ para as ponderações aplicáveis no estado, que por sua vez tem como referência o valor atribuído aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, (fator 1,00), definido no âmbito do RS para o ano de 2014, o valor de R\$ 2.971,86 (dois mil novecentos e setenta e um reais e oitenta e seis centavos).

A partir desse valor aluno atribuído serão calculadas as demais ponderações, que como já referido, compõem um quadro de 19 fatores que variam de 0,80 a 1,30 de acordo com cada etapa e modalidade da educação básica. Assim, o valor atribuído à ponderação inteira – 01, (R\$

2.971,86) é multiplicado, por exemplo, 0,80 (educação de jovens e adultos), o resultado vai corresponder ao valor estimado para essa matrícula de R\$ 2.377,49.

Observa-se que as definições se pautam por critérios contábeis e, em nenhum momento menciona-se, por exemplo, a média de gasto ou de custo efetivo, considerando as especificidades atreladas as respectivas etapas e modalidades de educação, fato que reforça tanto a suspeição acerca da artificialidade dos valores atribuídos, quanto o alcance de valores redistribuídos frente às pretensões abarcadas à educação pública.

Não obstante, em âmbito nacional evidencia-se as incongruências acerca dos conceitos de valores e custos atribuídos à educação, dados da CNM para o ano de 2015 apontam o valor/aluno médio para “creche” em tempo integral, considerando as atuais regras de operacionalização do Fundeb, de R\$ 3.349,27, ao passo que os valores atualizados conforme concepções do CAQi, para essa mesma etapa ficaria em R\$ 7.052,44.

Salvo qualquer juízo, de um lado questões orçamentárias que influenciam nas regras legais e no resultado pretendido pelo ente federal, já que quanto menor o valor de parâmetro mínimo, menor o empenho desse ente, e por outra parte os interesses dos gestores com a responsabilidade educacional direta, na busca por mais recursos, o fato é que entre esses dois polos que por ventura se configurem pelo interesse central (ente federal) e interesse local (entes subnacionais), em termos práticos, o último censo do IBGE no ano de 2010, apontava mais de um milhão de crianças sem acesso à escola.

Em um contexto em que a legislação educacional cada vez mais reforça as garantias do acesso compulsório à escola, é de se perguntar até que ponto a sistemática de operacionalização de financiamento, envolvendo a atual dinâmica de composição e redistribuição, consegue ampliar o atendimento escolar?

A partir da “dinâmica” de **composição** e **redistribuição** dos recursos do Fundeb, de acordo com os critérios de retorno, baseado no quantitativo de matrículas da rede/sistema de ensino de cada ente subnacional, podem ocorrer **ganhos** ou **perdas** para os entes. Conforme a Cartilha de Fiscalização dos Recursos do Fundeb nos Municípios, “se o valor do retorno for maior que o da contribuição (dedução), o ente terá “*plus*” ou ganho. Se o valor da contribuição (dedução) for maior que o do retorno, o ente terá “perda”, (ESGC/ TCE/RS, 2012).

Vale ressaltar que a composição do Fundeb se dá a partir da retenção automática de 20% dos recursos auferidos de impostos e transferências intergovernamentais (MCASP, 2013, p. 12,

13 e 14). Assim, origem de receitas da União em prol dos estados, do DF e dos municípios, proporcionais as cotas a que esses entes têm direito (Cotas-parte do FPE, FPM, ITR, IPI-Exportação e Desoneração do ICMS (LC no. 87/1996 – Lei Kandir), da mesma forma as receitas de origem estadual (ITCMD, ICMS, IPVA) em seu favor, e ainda as cotas-parte do de origem estadual (ICMS, IPVA e IPI-Exportação - LC n°61/1989), em favor dos municípios. Do montante total de 100%, só é repassado para os entes 80% dos valores, já que os demais 20% ficam retidos automaticamente para composição do Fundeb.

Como a retenção é automática podem ocorrer situações em que o montante retido para composição é superior ao valor que retorna a determinado ente, configurando perdas na relação composição-redistribuição. Sendo assim, independentemente do volume de recursos arrecadados ou transferidos 20% ficará retido para composição do fundo contábil, cuja redistribuição estará condicionada ao número de matrículas e ao valor aluno estimado de acordo com as ponderações atribuídas a cada etapa e modalidade de ensino.

Por esse viés, os entes que possuem menor número de alunos matriculados terão um retorno proporcional às matrículas incorrendo em acúmulos perdas financeiras em relação ao total de recursos utilizado para composição do fundo contábil.

Por outra parte os entes que possuem redes/sistemas que abarcam mais matrículas se beneficiam com valores superiores aos empreendidos no processo de composição do fundo. Obtendo o que contabilmente é definido como *plus*, ou ganho. Os recursos redistribuídos para esses entes são superiores ao montante retido. Reitera-se o que Pinto (2007, p. 882) define como “efeito ‘Robin Hood’ às avessas”, situação que pela dinâmica dos fundos contábeis, sentida inclusive no extinto Fundef, o ganho um ente se dá em detrimento do outro.

A título de exemplo de como se processa a **perda** a partir da composição/redistribuição do Fundeb, segue um pequeno recorte que apresenta a situação ocorrida no município de Coqueiro Baixo, onde obteve-se a partir da retenção de 20% da cesta de tributos (R\$ 8.972.069,39) destinados a composição do Fundeb uma receita de 1.794.414,00 no ano de 2014, entretanto o relatório contábil do mesmo ano aponta que esse município teve perda no valor de 1.341.072,92.

Havia na rede desse município 26 alunos matriculados na educação infantil e 124 no ensino fundamental, totalizando 150 alunos sobre sua responsabilidade. Matrículas que por sua vez influenciam diretamente nos valores que retornam para esse ente.

Esse perfil⁹, configurado por municípios de pequeno porte é o contexto profícuo a ocorrência de perdas, e, por conseguinte, despesas com as quais tais entes têm que lidar.

4.1 O contexto pesquisado

Os aspectos que influenciaram na realização da presente pesquisa abrangendo os 497 municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Sul, se deram, dentre outros fatores, pelo fato de os municípios do território gaúcho apresentarem diferentes percentuais de veiculação de impostos destinados a financiamento da educação de seus sistemas de ensino. Assim, corroborado tanto pela legislação estadual, quanto pela federal, as vinculações para financiamento educacional nesta unidade federativa variam entre 25 e 35 pontos percentuais.

O artigo 202 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, (CE/RS, 2014), estabelece a aplicação de “trinta e cinco por cento da receita resultante de impostos” para aplicação na manutenção e desenvolvimento da educação pública, no âmbito do estado. Já a Constituição Federal de 1988, prevê que estados e municípios, apliquem vinte e cinco pontos percentuais, “das receitas resultantes de impostos” (BRASIL, CF, art. 212).

A previsão de aplicação de recursos acima da definição da Carta Constitucional Federal varia de acordo com a definição de cada ente a partir da elaboração de suas Leis Orgânicas, até por que a norma geral define a base mínima de aplicação, não havendo empecilhos para maiores empenhos.

O Rio Grande do Sul, é uma das vinte e sete unidades federativas que possui Fundeb, uma vez que esse fundo, como já comentado, insere-se no âmbito de cada UF, assim, em todos os estados e no DF, existe um fundo contábil destinado a operacionalizar os recursos para MDE.

A guisa das regras que definem as concepções de valor aluno/ano no âmbito desse estado frente as definições de valor mínimo nacional por aluno, reitera-se uma o que historicamente ocorre, esse fundo contábil não é (e nunca foi) complementado pela União, uma vez que a

⁹ O termo perfil, refere-se ao conjunto de características que apresentam alguns municípios que obtêm perdas a partir da operacionalização do Fundeb. Fato que será mais detalhado logo a frente seja na apresentação de gráficos e tabelas seja no corpo do texto da presente pesquisa. (Grifos do autor).

suplementação só ocorre se “o valor médio ponderado por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente”, (BRASIL, Lei 11.494, art. 4º).

De acordo com o art. 2º da Portaria Interministerial Nº 19, de 27 de dezembro de 2013, o valor mínimo nacional por aluno, para o ano de 2014, “ficou definido em R\$ 2.285,57 (dois mil, duzentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos)”. Em termos práticos, isso significa dizer que as UFs cujo computo entre o total de recursos auferidos para composição do Fundeb, dividido pelo número total de matrículas validadas no último censo escolar, cujo resultado seja superior ao valor/aluno mínimo estabelecido nacionalmente, estarão tais entes limitados a utilização dos recursos disponibilizados, de acordo com as definições legais. Ao passo que os fundos com os resultados abaixo do mínimo nacional definido, terão seus fundos complementados com volumes de recursos oriundos da União oriundos da proporção de 10% do montante total dos recursos de todos os Fundeb, conforme já explicado, recursos limitam-se a essa finalidade, ou seja, complementar os fundos deficitários.

O Estado do Rio Grande do Sul, junta-se às unidades da federação que **não** receberam complementação da União, nesse recorte de tempo, que compreende o ano de 2014, definido para realização da presente pesquisa, verificou-se que apenas dez estados complementaram seus fundos de financiamento educacional com apoio da União, a saber: “Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte”, (MEC/FNDE, 2013).

Conforme a Portaria Interministerial nº 19, (FNDE, 2013), a estimativa de receitas total para o Fundeb RS para o exercício de 2014, ficou em R\$ 6.600.550.388,91. Sendo que proporcionalmente as respectivas áreas de atuação e quantitativo de matrículas de cara rede/sistema, a estimativa de recursos destinada aos municípios do RS ficou em R\$ 3.391.681.293,16, deduzido da previsão total resta para a rede estadual o montante de R\$ 3.208.869.095,75.

O quadro a seguir apresenta a distribuição de recursos consolidados para o Fundeb/RS concernentes ao exercício fiscal de 2014.

Quadro 5 – Dados consolidados FUNDB/RS.

Dados consolidados FUNDEB/RS no ano de 2014	
Rede de ensino	Valor redistribuído
Estadual	3.712.396.439,97
Municipal	3.512.135.970,22
Total para a UF	7.224.532.410,19

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (2014). Disponível em: < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/-/transferencias-constitucionais-e-legais#Dados_consolidados >.

O quadro aponta os valores efetivos repassados, cuja origem abarca-se basicamente em tributos que envolvem todos os entes, todavia a proporção de retorno dos valores especificamente para cada um deles, considerando a relação composição/redistribuição, contextualiza uma sistemática de financiamento configurada por perdas e ganhos.

Estudo encomendado pelo Ministério Público de Contas/RS, sobre nuances acerca do financiamento da educação infantil, apontava no ano de 2007, as reivindicações das entidades representativas dos municípios em âmbito estadual – a FAMURS, e, na esfera federal, a CNM, em relação as perdas e às projeções de perdas com o advento do Fundeb.

[...], a perda de verbas por parte dos Municípios com o advento do FUNDEB tem sido objeto de debate na mídia, com manifestações da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS e da Confederação Nacional de Municípios – CNM. De acordo com levantamento da FAMURS, de janeiro a abril de 2007, dos 496 Municípios gaúchos, 314 estão recebendo menos recursos no FUNDEB do que os auferidos com o FUNDEF em 2006. O estudo da Federação demonstra que, em apenas dez Municípios, as perdas em 2007 somarão R\$ 19,5 milhões e que a perda total dos Municípios do Estado será de R\$ 50 milhões. (MINISTERIO PÚBLICO DE CONTAS/RS, 2007, p. 92).

O estudo revela ainda, que os fatores de ponderação a época atribuídos a educação infantil, contribuía para o agravamento da situação dos municípios, uma vez que no computo dos valores as matrículas dessa etapa ficavam com o menor valor aluno/ano, conseqüentemente o retorno dos valores do fundo de financiamento seria proporcional a esse parâmetro, potencializando as perdas.

No tocante à partilha do Fundo, a fixação de valores inferiores para o custeio das matrículas da educação infantil implicará uma menor destinação de recursos aos Municípios, por serem estas as unidades federativas responsáveis pela maioria do atendimento à educação infantil. (MINISTERIO PÚBLICO DE CONTAS/RS, 2007, p. 94).

Os fatores de ponderação para a educação infantil à época da instituição da Lei do Fundeb eram de 1,10 para o tempo integral e 0,80 para o tempo parcial, ao passo que os maiores fatores, de 1,30, eram atribuídos ao ensino médio em tempo integral e ensino médio integrado a educação profissional. Não obstante, estudos de Bremaeker, (2010) sobre as responsabilidades educacionais atribuídas aos municípios apontam as implicações dos fatores de ponderação na redistribuição dos recursos.

A maior parcela de alunos incorporada ao Fundeb era proveniente do ensino médio, ou seja, de responsabilidade dos Estados. E o descompasso se agravou ainda mais com a definição dos coeficientes para distribuição dos recursos do Fundeb. O ensino fundamental urbano permanecia com coeficiente 1,0. Mas o ensino médio urbano tinha coeficiente 1,2. Ou seja, na repartição dos recursos um aluno do ensino médio receberia 20% mais recursos que aquele do ensino fundamental. [...]o ensino infantil foi aquele para o qual menos recursos seriam destinados. O coeficiente para os alunos matriculados nas creches é 0,80 e aquele para os alunos matriculados na pré-escola é 0,90. (BREMAEKER, 2010, p. 2).

Ao não serem consideradas, naquele momento, as especificidades atreladas ao desenvolvimento da educação infantil, e, considerando que a redistribuição dos recursos do fundo de financiamento se baseia no número de matriculados na respectiva área de atuação prioritária – o estado, no ensino fundamental e médio, os municípios na educação infantil e ensino fundamental, isso por si só, já denotava a dificuldade dos entes municipais em relação a dar vazão a uma grande demanda educacional, a educação infantil, e receber o menor valor por matrícula se comparados as demais modalidades.

Cabe ressaltar que os fatores de ponderação praticados atualmente, conforme resolução 01 do MEC, de 2014, atribui a educação infantil em tempo integral, o fator de 1,30, e em tempo parcial, 1,10. Fato que, por um lado representa um alento a algumas reivindicações, todavia, avolumam-se estudos que apontam a insuficiência de recursos para financiamento dessa etapa da educação, e seguem as divergências entre os valores repassados e os investimentos necessários para a ampliação de aspectos relativos à qualidade do ensino público.

4.2 Mapeando as perdas e ganhos

O sentido semântico da expressão perda remete a uma série de significações, que podem relacionar-se, por exemplo, a resultados insatisfatórios, decréscimos, desperdícios, [...], (CEGALA, 2008). Adentrando em denotações mais técnicas advindas de concepções da contabilidade, o termo perda “se enquadra na definição de despesas” (NBC, 2011, p. 28).

Assim, ao constatar que um ente, por exemplo, acumula perdas financeiras em decorrência dos exercícios de suas atribuições legais, (a exemplo da composição/distribuição dos recursos do Fundeb), evidencia-se o fato de que acumulam-se nas contas de tais entes dispêndios que, além de reduzir sua capacidade de atender todas as demandas as quais são avocados a dar vazão, as perdas, “pela ótica” da presente pesquisa, ampliam o papel “coadjuvante” da União em relação ao financiamento da educação básica.

Ou seja, ao considerar que os recursos que compõem o fundo contábil com vistas ao financiamento da educação básica circunscrevem os estados e os municípios, e que alguns entes municipais em decorrência das regras de composição de tal fundo, investem mais do que a estes retornam, o papel da União perpetua-se enquanto um ente criador de normas e ‘complementador’, perfazendo uma dinâmica com regras marcadas para um resultado previsível.

Estudos técnicos¹⁰ do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (BREMAEKER, 2007), ainda sobre o antigo Fundef¹¹, apontam perdas financeiras para um número significativo de municípios brasileiros, em especial os municípios de pequeno porte com base econômica centrada em recursos auferidos da agricultura, com baixa densidade demográfica e, por conseguinte, com um número de alunos matriculados proporcional a característica populacional de cada cidade.

¹⁰ No *site* do IBAM, podem ser encontrados inúmeros estudos técnicos sobre os municípios brasileiros. Disponíveis em: < <http://www.ibam.org.br/estudos>>. Outra fonte de consulta é o Observatório de Informações municipais. Disponível em: < http://www.oim.tmunipal.org.br/?operacao=buscar&pagina=documento&tipo_documento_id=2&tema_id=5&estado_id=>.

¹¹ Maiores dados sobre esse tema podem ser encontrados no estudo técnico “o impacto do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros”, elaborado por François E. J Bremaeker (2007). Esse estudo, dentre muitos outros aborda a situação dos municípios brasileiros em uma perspectiva interdisciplinar, apresentando diferentes aspectos que influenciam na capacidade dos entes municipais no atendimento de suas demandas, dentre elas as nuances que perfazem a operacionalização do financiamento da educação

As considerações de Bremaeker (2007) acerca da transição ocorrida do Fundef para o Fundeb apontavam para ampliação das perdas especialmente dos municípios menores, seja pelo fato, à época, dos estados ficarem com um número maior de matrículas, logo auferindo mais recursos do fundo contábil. Seja pelo fato dos municípios contribuírem para composição do fundo com montante de recursos cujo retorno seria proporcionalmente ao número de alunos matriculados observadas sua área de atuação.

Por esse viés, as perdas decorriam dessa ‘dinâmica’, agravada pelos fatores de ponderação que no ano de 2007 variava, conforme tabela CNM (2015), entre os coeficientes de 0.80 – atribuídos às creches e 1.30, atribuído a etapa educacional que era considerada a mais “onerosa”, o ensino médio em tempo integral/profissional.

Tais coeficientes influenciavam/influenciam, na (re)distribuição dos recursos do Fundeb, e, os municípios, tanto por terem um menor número de alunos matriculados a época, quanto por atuarem nas etapas com os menores coeficientes, perdiam na relação investimento (retenção para composição do fundo) e retorno (valor redistribuído).

A atuação prioritária de cada, o estado ensino fundamental e médio, os municípios na educação infantil e ensino fundamental, ao longo da implantação do Fundeb igualmente influenciaram no acesso aos recursos que a cada ente retornaria. Teoricamente, a medida em que aumentam ou diminuem as matrículas, de acordo também com os fatores de ponderação aplicáveis a cada etapa de ensino, proporcionalmente serão os retornos (redistribuição) dos recursos do fundo, mas por outra parte, o custo efetivo de cada etapa tende a diminuir o alcance do recurso repassado.

Mais matrículas, significam mais acessos aos valores redistribuídos, entretanto, ao considerar que todo o processo se define baseado em valores pré-fixados (valor/aluno), a menor diferença entre o valor considerado e o custo realizado traz implicações ao ente com a ‘responsabilidade educacional direta’.

Nesse sentido, faz-se necessária uma breve reflexão acerca das responsabilidades atribuídas aos entes municipais, suas relações com as demais esferas governamentais, como também até que ponto aspectos relativos às implicações que a execução das políticas públicas *pari passu* ao arcabouço legislativo educacional pode trazer aos municípios, tanto no tocante à alocação dos recursos necessários ao atendimento das demandas, quanto na capacidade de arcar

com os dispêndios das etapas da educação básica que, sabidamente concentram os maiores custos, como é o caso da educação infantil.

Não obstante, estudos de Sarmiento (2005) sobre o processo de municipalização do ensino fundamental em São Paulo, apontam este fato como potencial ferramenta de aproximação com a comunidade e democratização dos acessos, entretanto alerta que o aumento das responsabilidades dos municípios traz consigo um potencial o “inchaço da máquina administrativa municipal”, configurando um dos problemas centrais que boa parte dos municípios têm enfrentado no tocante ao equilíbrio de suas contas (receitas e despesas), fato que reverbera na capacidade de custear, dentre outras coisas, seus respectivos sistemas de ensino.

No rol das despesas que naturalmente necessárias ao funcionamento da máquina pública somam-se as somam-se as perdas que alguns entes acumulam por conta das próprias regras estabelecidas por outras esferas de governo. A legislação educacional configura-se verticalmente perfazendo um processo que tende a distanciar o legalmente previsto do executável. Fato que remete a suspeição acerca das estratégias contidas nas ‘entre linhas’, que em última instância beneficiam uma esfera de governo em detrimento das demais.

Não obstante, as incongruências da legislação e do processo de financiamento são sentidas pelos entes com a responsabilidade direta em prover a educação básica, com exceção dos entes que, baseado nas regras, recebem complementação da União, os demais vão ter de ‘se virar’ com aquilo que têm, ou seja, com os recursos circunscritos a própria UF dinamizada por ganhos e perdas entre os entes.

Vale ressaltar que nem todos os entes perdem. Comprovadamente um contingente também significativo de municípios acessam recursos superiores em relação ao montante auferido para a composição fundo contábil. Tais entes crescem aos seus recursos destinados a MDE, o que contabilmente é definido como *plus* do Fundeb. Situação que refere-se ao ganho que o ente teve proporcionalmente ao número de alunos matriculados de acordo com o tamanho de sua respectiva rede/sistema de ensino.

As considerações de Davies (2007), acerca dos fundos de financiamento da educação básica assinalam uma “dinâmica” de perdas e ganhos circunscritos aos entes subnacionais.

Embora os fundos tragam quase nenhuma (FUNDEF) ou pouca (FUNDEB) receita nova para o *conjunto* nacional das redes estaduais e municipais da educação básica, muitos governos terão ganhos expressivos, porém muitos outros terão perdas significativas, porque esta é a lógica desses fundos, baseada na redistribuição de acordo com o número de matrículas. [...]Os ganhos são significativos (1) para os governos que contribuam para os fundos proporcionalmente menos do que os outros e cujas matrículas sejam proporcionalmente maiores do que as dos demais governos no âmbito estadual e/ou (2) para os governos que recebem a complementação, (DAVIES, 2007, p.770).

O pano de fundo entre as perdas e os ganhos aponta para elementos amplamente discutíveis acerca dos ‘atores’ com responsabilidade de promover a educação pública e garantir a universalização do acesso em uma perspectiva de qualidade, conforme preceitua o arcabouço normativo educacional, que por sua vez, traz elementos que apontam para a necessidade de um processo de corresponsabilidade entre as três esferas de governo. Assim, a “equalização” de oportunidades educacionais ao invés de onerar alguns em detrimento de outros, deveria contar com uma participação mais efetiva da União, para além das atuais regras de complementação.

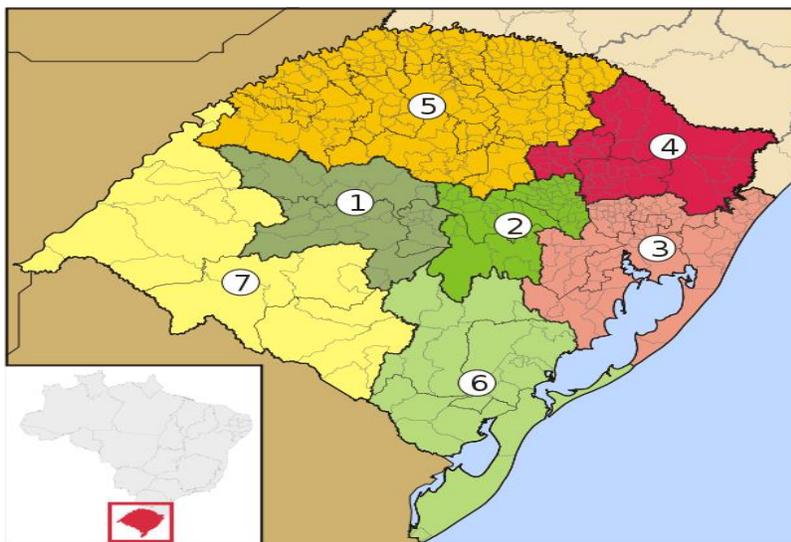
A recolha dos dados relativos às perdas e ganhos do Fundeb nos municípios do estado do Rio Grande do Sul abrangeu os 497 municípios, foi verificado nos relatórios do Sistema de Informação para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), Programa Autenticador de Dados (PAD), atinente a cada município do território gaúcho, relatórios estes disponíveis no site do tribunal de contas RS, conforme já detalhado no capítulo que versa sobre a metodologia. Desse modo, as informações, ou, ‘os achados’, foram muitos, e, por conseguinte, considerando o grande número de municípios desse território, a análise dos dados se deu a partir das Mesorregiões¹² do RS, no intuito de facilitar a compilação dos dados e contextualização do tema abordado.

O território do Rio Grande do Sul é dividido geograficamente em sete mesorregiões, que por sua vez são compostas pelo agrupamento geográfico de municípios e microrregiões. Vale ressaltar que as divisões a partir de mesorregiões, são considerados os aspectos relacionados à

¹² Divisão regional do Brasil, a partir de características de cada unidade federativa, para facilitação da compilação e análises dos dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, conforme Resolução PR-51 de 31/07/1989, do IBGE, que delibera sobre “a divisão regional do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões”. Assim, a divisão por **mesorregião** considera “o processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação de lugares como elemento da articulação, espacial” (IBGE, 1990, p. 8). O espaço geográfico definido como mesorregião carrega consigo peculiaridades que contribuem para constituição da identidade regional.

geografia de cada local, como também similaridades socioeconômicas de um conjunto de municípios ou mesmo microrregiões, sendo assim não há qualquer vínculo administrativo entre as unidades que compõe tal espaço. A imagem a seguir apresenta as mesorregiões do RS.

Imagem 2 – Mapa do RS dividido em 7 mesorregiões.

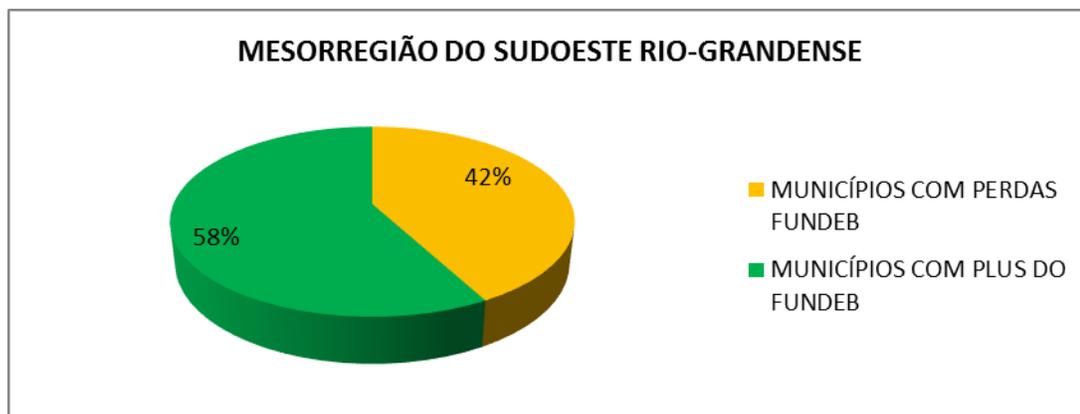


Fonte:

<https://pt.wikipedia.org/wiki/Lista_de_mesorregi%C3%B5es_do_Rio_Grande_do_Sul#/media/File:RioGrandedoSul_Mesoregions.svg>.

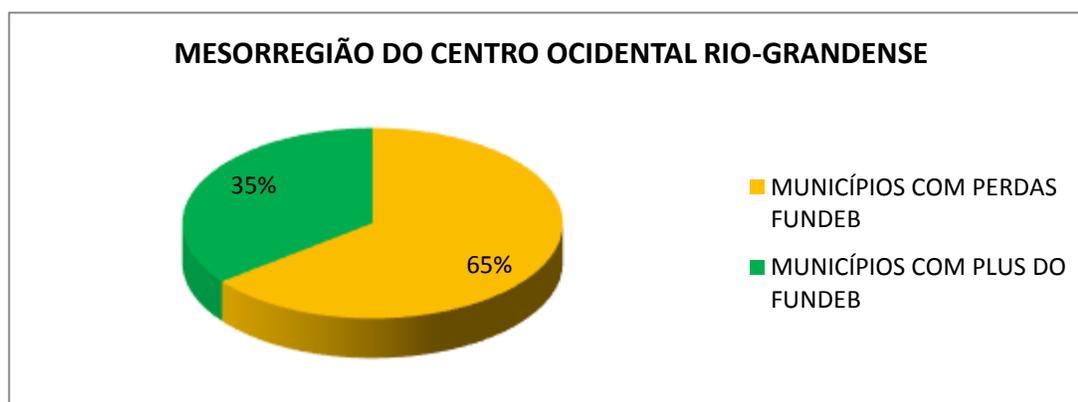
Cada município possui sua autonomia político administrativa, tendo em comum apenas o fato de pertencer uma região agrupada por convergência de algumas similaridades. Assim, as sete mesorregiões geográficas que abrangem o Rio Grande do Sul são denominadas: Mesorregião do Centro Ocidental Rio-grandense; Mesorregião do Centro Oriental Rio-grandense; Mesorregião Metropolitana de Porto Alegre; Mesorregião do Nordeste Rio-grandense; Mesorregião do Noroeste Rio-grandense; Mesorregião do Sudeste Rio-grandense; e Mesorregião do Sudoeste Rio-grandense.

A **mesorregião do sudoeste rio-grandense** é formada por três microrregiões compostas pelo agrupamento de 19 municípios, sendo que 42% deles tiveram **perdas** em relação à composição e retorno dos recursos do FUNDEB no ano de 2014, ao passo que 58% dos demais municípios dessa mesma região tiveram *plus*, ou seja, mais retorno do que foi investido para composição do fundo. Situação essa representada graficamente a seguir.



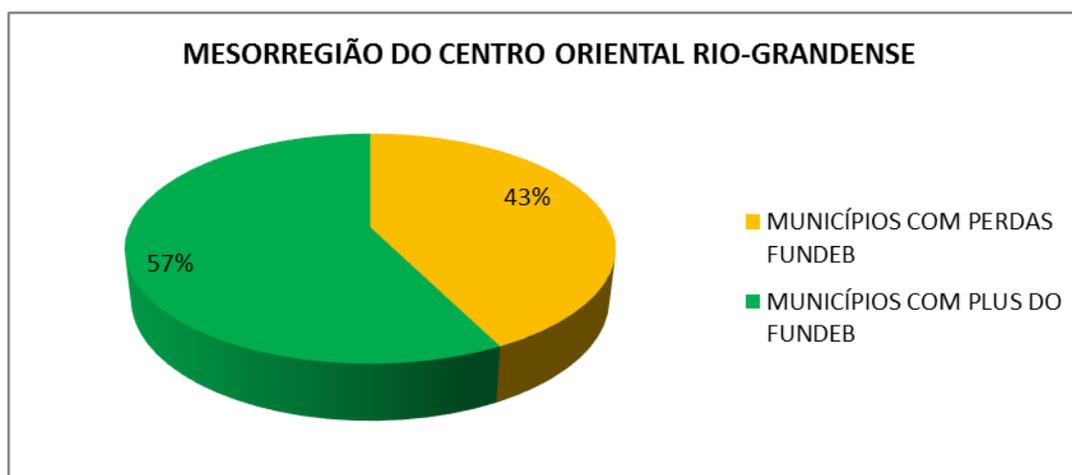
*Gráfico 1: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do sudoeste Rio-Grandense. Elaborado a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 19 municípios que compõem a mesorregião do sudoeste rio-grandense.

A **mesorregião do centro ocidental rio-grandense** abrange um conjunto de 31 municípios que compreendem a microrregião de Restinga Seca, microrregião de Santa Maria e microrregião de Santiago. A recolha dos dados referente a cada um dos entes apontou que 65% desse conjunto de municípios apresentaram **perda** em relação a composição e retorno dos recursos do Fundeb no ano que compreende a realização da presente pesquisa, verificando-se também que 35 % destes obtiveram ganhos, *Plus*, ou seja, receberam mais do que investiram para a composição do fundo. Conforme representação gráfica abaixo.



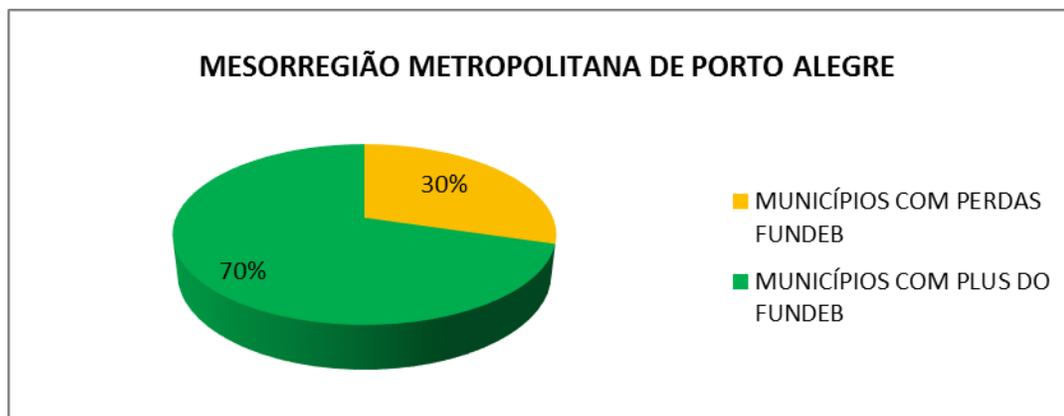
*Gráfico 2: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do centro ocidental Rio-Grandense. Elaborado a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 31 municípios que compõem a mesorregião do centro ocidental rio-grandense.

O território abrangido pelos 54 municípios que compõem as microrregiões de Cachoeira do Sul, de Lajeado-Estrela e de Santa Cruz do Sul, é denominado geograficamente de **mesorregião do Centro Oriental Rio-Grandense**, ao realizar a recolha dos dados referente a cada um dos entes que compõem esse espaço, foi verificado que 43% dos municípios apresentaram perda com o Fundeb e 57% obteve *plus*, obtendo de retorno maior do que o valor auferido para composição do fundo. Conforme representação gráfica logo abaixo.



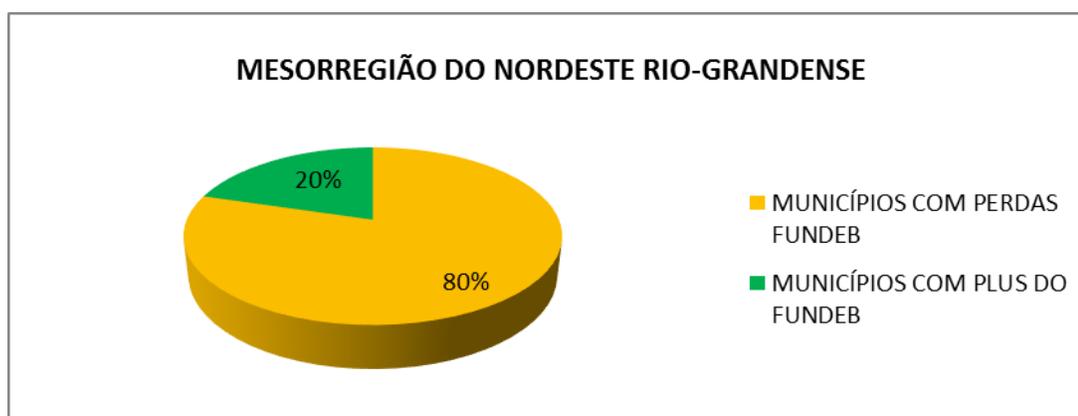
*Gráfico 3: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do Centro Oriental Rio-Grandense. Elaborado pelo autor, a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 54 municípios que compõem a mesorregião do centro oriental rio-grandense.

A **mesorregião metropolitana de porto alegre** compreende o território abrangido pelas microrregiões de Camaquã, de Gramado-Canela, de Monte Negro, de Osório, de Porto Alegre e de São Jerônimo. Estas seis microrregiões abarcam um total de 98 municípios, nos quais foi verificado que 30% tiveram perdas na relação contribuição e redistribuição dos recursos do Fundeb, e 70% apresentaram *plus*, recebendo recursos, portanto a mais do que valores auferidos para composição do fundo. Conforme representação gráfica a seguir.



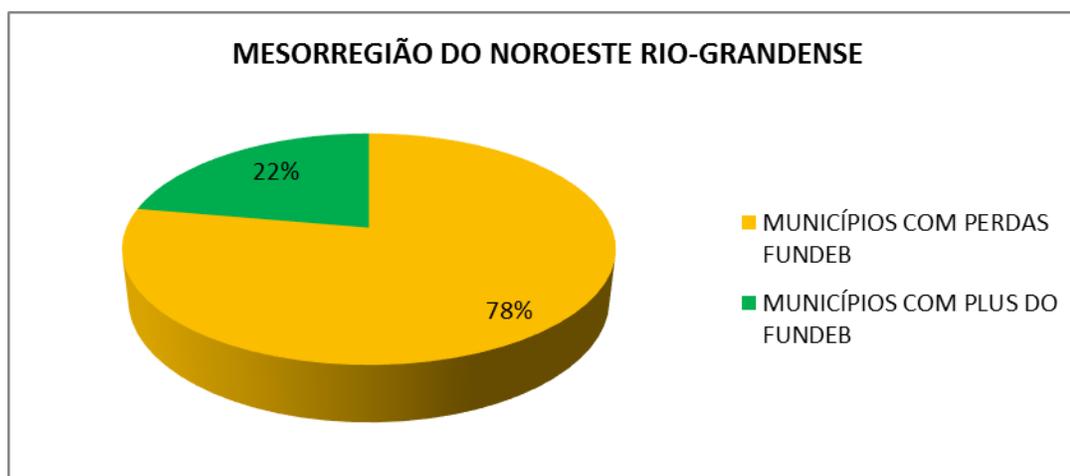
*Gráfico 4: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião metropolitana de Porto Alegre. Elaborado pelo autor, a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 98 municípios que compõem a mesorregião metropolitana de Porto Alegre.

A **mesorregião do nordeste rio-grandense** abrange as microrregiões de Caxias do Sul, Guaporé e Vacaria, compreendendo 54 municípios, nos quais a pesquisa realizada contatou que 80% destes apresentaram perdas relativas aos valores auferidos para composição do Fundeb e os valores redistribuídos, e 20% destes entes obtiveram *plus*, e, por conseguinte, retorno aos dispêndios para a composição do fundo. Conforme gráfico abaixo.



*Gráfico 5: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do nordeste Rio-Grandense. Elaborado pelo autor, a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 54 municípios que compõem a mesorregião do nordeste rio-grandense.

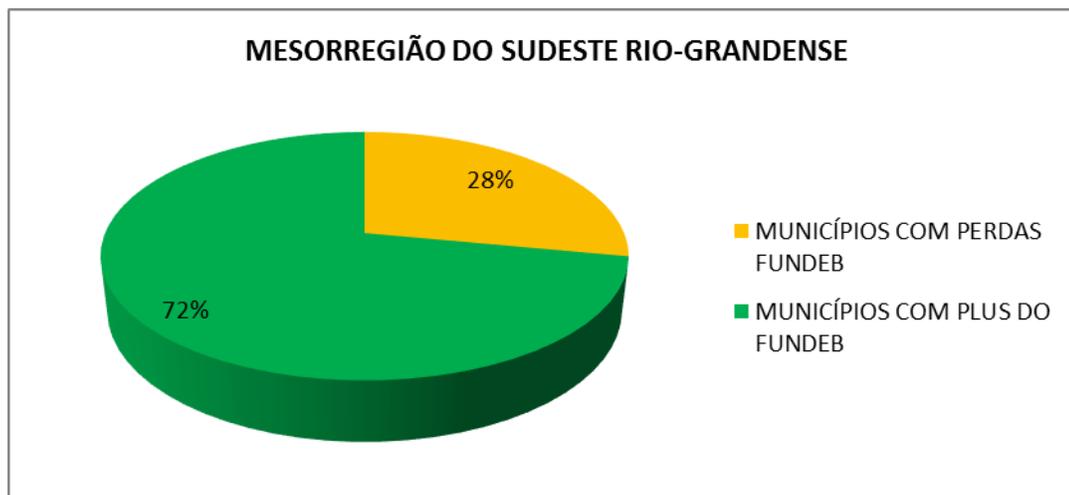
A **mesorregião do noroeste rio-grandense** é formada por treze microrregiões¹³ que abrangem um total de 216 cidades, seguramente é o espaço territorial do Rio Grande do Sul que concentra o número de município. As pesquisas realizadas abrangendo a totalidade desses municípios apontaram que 78% tiveram perdas com o Fundeb e 22% obtiveram *plus*, recebendo um montante maior de valores em relação aos auferidos para composição do fundo. Conforme demonstração gráfica a seguir.



*Gráfico 6: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do noroeste Rio-Grandense. Elaborado pelo autor, a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 216 municípios que compõem a mesorregião do noroeste rio-grandense.

A **mesorregião do sudeste rio-grandense** é formada pela microrregião do Litoral Lagunar, microrregião de Pelotas, microrregião das Serras do Sudeste e microrregião de Jaguarão, tal espaço territorial é composto pelo agrupamento de 25 municípios. As pesquisas realizadas acerca da composição e redistribuição do Fundeb apontaram que 28% dos municípios tiveram perda e 72% tiveram *plus*, recebendo, portanto para além dos valores retidos para composição do fundo. Conforme observável no gráfico abaixo.

¹³ Microrregião de Carazinho; microrregião de Cerro Largo; microrregião de Cruz Alta; microrregião de Erechim; microrregião de Frederico Westphalen; microrregião de Ijuí, microrregião de Não-Me-Toque; microrregião de Passo Fundo; microrregião de Sananduva; microrregião de Santo Ângelo; microrregião de Soledade, e, microrregião de Três Passos.



*Gráfico 7: Perdas e ganhos Fundeb na mesorregião do sudeste Rio-Grandense. Elaborado pelo autor, a partir da recolha de dados nos Relatórios de Validação e Encaminhamento do Programa Autenticador de Dados do TCE/RS, relativos a cada um dos 25 municípios que compõem a mesorregião do sudeste rio-grandense.

Em um território tão vasto como o do Rio Grande do Sul com um número tão expressivo de municípios, pode-se encontrar diferentes contextos e realidades, que direta ou indiretamente influenciam nas demandas que cada um congrega de acordo com suas atribuições. Sem perder de foco a discussões empreendidas pela presente pesquisa, ao falar de perdas ou mesmo os ganhos a partir das regras de composição do fundo de financiamento da educação básica, fala-se também de uma dinâmica recorrente na qual um ente perde para o outro ganhar. Grosso modo, tal “dinâmica” retroalimenta um sistema que restringe as possibilidades de expansão, e, por conseguinte, a consecução das metas preconizadas no arcabouço legislativo educacional, que impactam principalmente aos municípios.

O quadro a seguir o apresenta um panorama geral dos municípios gaúchos que apresentaram perdas e os que obtiveram ganho, ou *plus* do Fundeb, de acordo com a mesorregião geográfica concernente aos respectivos entes.

Quadro 6 – Panorama geral dos ganhos perdas do Fundeb/RS.

MESORREGIÕES	MUNICÍPIOS	GANHO (Plus Fundeb)	PERDAS com o Fundeb
Centro Oriental Rio-Grandense	54 municípios	31	23
Centro Ocidental Rio-Grandense	31 município	11	20
Nordeste Rio-Grandense	54 municípios	11	43
Sudeste Rio-Grandense	25 municípios	18	7
Sudoeste Rio-Grandense	19 municípios	11	8
Metropolitana de porto alegre	98 municípios	69	29
Noroeste Rio-Grandense	216 municípios	48	168
Total	497 municípios	199	298

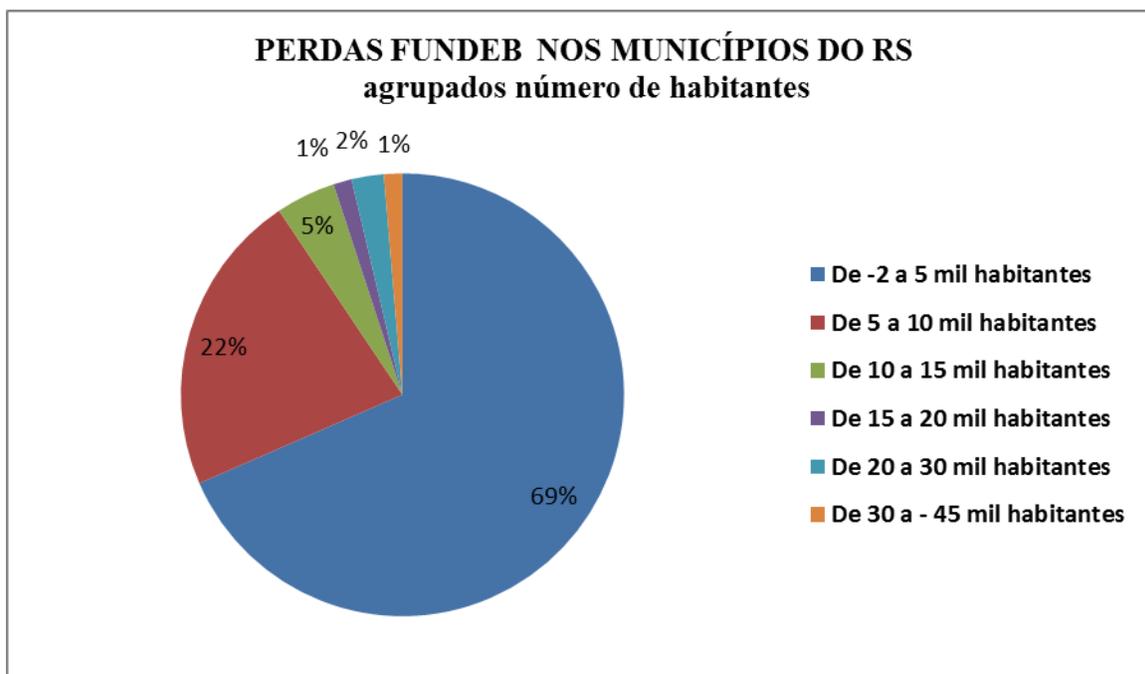
Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da recolha de dados apurados pela presente pesquisa.

Um dos pontos de convergência entre os municípios que apresentaram perdas com o Fundeb, é que a maioria absoluta destes possui uma população abaixo de cinco mil habitantes, com número populacional que variam a partir de um mil e duzentos. Isso não significa dizer que municípios com mais de dez mil habitantes não tenham sofrido perdas. Um percentual significativo compreendendo uma média populacional entre cinco a dez mil habitantes reteve um montante de recursos para a composição do fundo superior aos recursos que a eles retornaram.

O mesmo ocorre também com municípios com um número de habitantes superior a dez mil pessoas e inferior a quarenta mil, ocorre que em alguns destes o fator renda per capita abaixo elevada influenciar no montante retido para composição do fundo ocasionando um retorno proporcional a população matriculada, e, por conseguinte em observância as regras estabelecidas pela lei 11.494/2007, tais entes também apresentaram um retorno de recursos menor do que o montante retido.

O gráfico a seguir apresenta um panorama geral dos municípios que obtiveram perdas com o Fundeb observadas ao longo da pesquisa realizada. Assim, ao fragmentar o total de 298 entes municipais do RS que obtiveram perdas, agrupando-os pelo número de habitantes, constata-

se o perfil dos entes que perdem a partir das atuais regras de operacionalização do fundo de financiamento da educação básica.



*Gráfico 8: Perdas Fundeb agrupadas pelo número de habitante. Elaborado pelo autor a partir de dados apurados pela presente pesquisa.

Por outro lado, os municípios que apresentam ganhos, ou *plus* do Fundeb possuem algumas características convergentes, apresentam um grande contingente populacional, e, por conseguinte mais alunos matriculados, fator determinante no quantitativo dos valores redistribuídos. Um dos exemplos que podem ser ressaltados, conforme os dados apurados pela presente pesquisa, é o que ocorre na região metropolitana, na qual a maioria dos municípios têm um retorno superior aos valores retidos para composição do fundo. Não obstante, são municípios que apresentam características econômicas que influenciam no quantitativo populacional, ou seja, são espaços com grandes concentrações de habitantes por conta do contexto socioeconômico característico das regiões metropolitanas.

Do mesmo modo, nas diferentes regiões do interior do estado a presente pesquisa aponta que os municípios que obtiveram *plus* do Fundeb, a maioria é de médio a grande porte e são referências regionais cujas características socioeconômicas influenciam no progressivo aumento

da população em detrimento dos municípios de pequeno porte, que por sua vez se mantêm estáveis por conta, dentre outros fatores, do processo migratório¹⁴ rural-urbano.

As cidades menores, ou com uma densidade demográfica pequena, em alguns casos com características econômicas incipientes, conforme os atuais critérios definidos pela 11.494/2007, tendem a reter valores superiores aos que a elas são redistribuídos pelo Fundeb, uma vez que as matrículas tendem também se manterem nos mesmos patamares, ao passo que nas cidades maiores, com maior concentração de recurso esse processo é oposto, ou seja, a tendência é sempre aumentar a procura dado ao número de pessoas que por motivos diversos migram para cidades maiores, teoricamente com maiores oportunidades.

Na esteira da dinâmica de composição/redistribuição do Fundeb, consideradas as matrículas da rede estadual, o estado do Rio Grande do Sul, junta-se aos entes que tiveram retorno a menor, ou seja, obteve perdas em relação ao montante retido/recebido. Esse dado revela que nem só os municípios perdem/ganham. Hipoteticamente, caso o número de alunos atendidos pela rede estadual fosse maior, possivelmente este seria um dos entes beneficiados com o *plus*.

A tabela a seguir apresenta um levantamento das matrículas da rede de ensino sob a responsabilidade do estado.

¹⁴ Esse termo refere-se ao processo no qual as cidades maiores absorvem cidadãos oriundos das menores, a exemplo de trabalhadores rurais e suas famílias em busca de melhores oportunidades estabelecerem-se em municípios maiores contribuem para o adensamento do contingente populacional, em detrimento de seus municípios de origem. (Grifos do autor).

Tabela 3 – Matrículas da Rede Pública Estadual.

REDE PÚBLICA							
Matrículas da rede estadual por etapa/modalidade no RS em 2014							
Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação Especial	Modalidade EJA	TOTAL
205	8.805	556.556	334.829	23.465	1.760	87.962	1.013.582
Matrículas da rede estadual por etapa/modalidade no RS em 2013							
194	8.942	587.633	336.435	25.700	2.024	89.764	1.050.692
Matrículas da rede estadual por etapa/modalidade no RS em 2012							
219	9.659	612.297	342.487	29.352	2.599	87.260	1.083.870
Matrículas da rede estadual por etapa/modalidade no RS em 2011							
207	10.619	640.026	346.991	29.723	2.995	87.758	1.118.319
Matrículas da rede estadual por etapa/modalidade no RS em 2010							
166	11.958	667.770	354.509	30.522	3.330	90.228	1.158.483

Fonte: Elaborada pelo autor, a partir de pesquisa na base de dados do censo escolar da educação básica no Rio Grande do Sul de 2010 a 2014. Disponível em < http://www.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_2014.pdf >.

A partir da tabela apresentada constata-se uma curva regressiva no número de matrículas, e que o ensino fundamental é a etapa que concentra maior atendimento. As matrículas predominantes (ensino fundamental e médio) possuem fatores, (1,00, e 1,10) que constituem valores considerados aquém da incipiente faixa de matrículas da educação infantil dessa rede. Logo o retorno dos recursos vai ser também proporcional, e nessa dinâmica, ‘ganham’ os municípios, já que atendem as etapas com os valores/fatores mais elevados, muito embora no montante total de matrículas o estado atenda mais alunos.

O quadro apresenta um levantamento histórico da retenção/retorno dos recursos do Fundeb no âmbito da responsabilidade educacional do governo do estado (RS).

Quadro 7 – Movimentação dos Recursos do Fundeb no âmbito da Rede Estadual-RS.

MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS FUNDEB (retenção/retorno) NO ÂMBITO DA REDE ESTADUAL RS CORRIGIDOS¹ ANO BASE 2014			
Ano	Montante retido	Retorno ao ente	Diferença a menor (PERDA)
2014	4.604.159.820,99	3.712.396.439,97	891.763.381,02
2013	4.446.116.957,27	3.565.812.921,38	880.304.035,90
2012	4.169.900.747,07	3.382.128.874,22	787.771.872,85
2011	4.174.470.557,17	3.505.823.028,53	668.647.528,64
2010	3.995.842.814,96	3.378.334.008,33	617.508.806,63
2009	3.762.144.024,77	3.343.356.011,87	418.788.012,90
2008	3.281.617.147,24	2.903.665.352,03	377.951.795,21
2007	2.657.279.302,22	2.199.420.504,26	457.858.797,96

¹ Valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como base o ano de 2014.

Fonte: TCE/RS. Relatório e parecer prévio sobre as contas do governador. Levantamento de 2007 a 2014. Disponível em : <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/contas_estaduais/contas_governador>.

O quadro apresentado permite verificar o progressivo montante de recursos aplicados em prol da composição do Fundeb pelo ente estadual (RS). Vale lembrar que os percentuais vinculados para composição desse fundo atingiram os vinte pontos percentuais somente no ano de 2009, o que explica o fato do montante retido atingir, considerando os valores atualizados, saltar de 2,6 para 3,7 bilhões em três anos. Já, a partir de 2009 os volumes de recursos apresentam crescimento sem grandes variações, uma vez que as fontes de recursos são as mesmas, logo condicionadas ao produto da arrecadação tributária do estado.

Na mesma esteira estão os retornos ‘a menor’, ou seja, as perdas, que acometem o estado, que, cuja tendência é aumentar proporcionalmente ao volume de recursos retido para composição do Fundeb, em observância aos critérios de redistribuição, pautados por valores estimados no âmbito de cada UF mais ponderações aplicáveis a cada etapa e modalidade de ensino, que atribuem diferentes valores *per capita* por aluno/matricula, e influenciam no retorno dos recursos. E ainda, a capacidade de arrecadação do estado também influencia no, já que o principal imposto da composição deste Fundo é o ICMS, sendo que o estado fica com 75% da arrecadação.

O valor estimado tem como base para aplicação das ponderações a concepção de ‘custo’ atribuída à matrícula “dos anos iniciais do ensino fundamental urbano” (BRASIL, Lei, 11.494/2007, art. 12), que por sua vez tem o fator 1,00. Assim os demais valores atribuídos vão variar para menos (0,80), ou para mais (1,30) de acordo com a definição atribuída a cada

etapa/modalidade de ensino. Sendo assim, independentemente do montante retido o ente que perde, tende a reiterar essa prática, da mesma forma os beneficiados com o produto dessa perda, o *plus*, tendem a receber a mais sempre, custeando seus sistemas com recursos dos outros entes.

Uma das reflexões que me parecem cruciais frente a esse quadro é até que ponto as redes e/ou os entes conseguem oferecer mais do que está posto. Ou seja, até que ponto essa estrutura previsível de financiamento educacional tem meios de ampliar a capacidade de atendimento e agregar qualidade ao processo educativo?

É sobre os desdobramentos desse ‘movimento’, considerando as nuances acerca do alcance que dos recursos destinados ao custeamento da educação básica pública e até que ponto o atual sistema de financiamento oferece perspectivas de ampliação orçamentária necessária ao atendimento da eminente demanda de alunos que estarão acessando a educação básica, em face da execução da Lei nº12.796, que doravante a presente pesquisa pretende discutir. Ao considerar que o processo de universalização do acesso à educação básica tende a impactar a dinâmica de financiamento, e nesse sentido trazer implicações aos entes cuja responsabilidade é dar vazão às demandas de acesso e permanência com qualidade.

Assim, se por um lado as perdas verificadas retroalimentam o ganho necessário para que outros entes consigam dar atendimento as suas demandas educacionais, e, esse ganho representa uma parte fundamental para que os sistemas de ensino, mais procurados/acessados, considerando a realidade dos municípios de médio a grande porte, em que medida os recursos que são auferidos a partir da perda dos municípios menores, conseguiriam cobrir a demanda advinda da ampliação do acesso à educação básica por força de lei?

Certamente uma reflexão de difícil resposta, mas em termos práticos, urge rever conceitos de custo/valor/aluno utilizados como parâmetro de redistribuição dos recursos dos fundos de financiamento, com vistas a superar critérios que por ventura tenham sido estabelecidos artificialmente mas que na prática ‘engessam’ o sistema, tanto por limitar a capacidade de atendimento/crescimento mesmo dos entes beneficiados pelos ganhos, quanto reiterar o papel da União circunscrito a complementação, que por sua vez não oferece fontes concretas de recursos adicionais aos entes não beneficiados.

4.2 As concepções de custo

A lógica do financiamento da educação básica está centrada no valor atribuído ao custo de aluno. Não obstante, Castro (2011, p. 41), afirma que a “alocação de recursos orçamentários” para os fundos de financiamento da educação, tem o aluno, dentro das concepções acerca de seu custo e gasto, como elemento central. Por esse viés, pode-se afirmar que tanto entendimentos quanto as definições sobre Custo Aluno são fatores determinantes no processo de redistribuição dos valores, e, por conseguinte na capacidade de atendimento das respectivas redes de ensino.

Em um contexto de financiamento educacional que remete a perdas no processo de composição/redistribuição dos recursos por um número significativo de municípios, agravado por dificuldade de absorção da crescente demanda educacional, em boa parte dos entes beneficiados com o *plus* do Fundeb, urge a definição de uma política de financiamento educacional baseada em custos apontados a partir de estudos técnicos, que considere as especificidades de cada etapa do processo escolar, com vista ao atendimento pautado pela qualidade.

Três conceitos contribuem ao entendimento da operacionalização do financiamento da educação básica, a saber: o valor aluno/ano; o valor mínimo nacional por aluno; e o Custo Aluno Qualidade Inicial, (CAQi).

O valor aluno ano é definido baseado em um cálculo obtido entre o total dos recursos de cada fundo contábil estadual, dividido pelo total de matrículas efetivas de acordo com o último senso educacional. O resultado dessa equação é definido como valor per capita de cada aluno/ano de cada unidade federativa estadual.

O valor anual mínimo por aluno é definido em âmbito nacional, pelas portarias interministeriais constituídas pelo Ministério da Educação e da Fazenda, (BRASIL, Decreto 6253/2007, art. 7), baseada nas estimativas de receitas dos fundos contábeis para financiamento da educação básica. Esse valor mínimo é definido como parâmetro para a complementação/suplementação da União, com a justificativa de garantir o “padrão mínimo de oportunidades educacionais” (BRASIL, Lei, 9394/1996, art. 74), em favor das UFs, cujo resultado obtido a partir da divisão entre o montante total de recursos pelas matrículas não alcançar o valor/aluno mínimo definido nacionalmente.

Uma sutil, mas interessante observação, ainda sobre o *caput* do referido art. 74 da LDB/96, é que se pontua “custo mínimo capaz de assegurar ensino de qualidade”. Confirma-se a

tendência de legislação educacional usar o chavão ‘mínimo’, remetendo a contradição na relação a garantia de qualidade a partir de custos mínimos. O que remete a outro chavão, “fazer mais com menos”. Até que ponto isso é possível frente as problemáticas educacionais, dentre as quais, o atendimento das demandas por matrículas na educação infantil?

No bojo das definições que se encaminham acerca dos valores necessários ao desenvolvimento da educação pública em um a perspectiva de ampliação do acesso à educação básica atendendo aos aspectos de qualidade, está o Custo Aluno Qualidade Inicial, (CAQi) como possibilidade de parâmetro de operacionalização da política de financiamento educacional.

Conforme Carreira e Pinto (2007, p. 12) “a matriz do Custo Aluno Qualidade” é construída a partir do cruzamento de variáveis considerando os recortes de equidade como os aspectos econômicos, de gênero, étnico-raciais, localização, necessidades especiais; os insumos relacionados a infraestruturas, valorização profissional, gestão democrática, acesso e permanência; como também os aspectos relativos às especificidades afeitas às etapas e modalidades que compõe a educação básica.

Diferentemente do financiamento educacional, cuja matriz conceitual parte do custo contábil do aluno, as propostas que vem sendo empreendidas pelos teóricos do Custo Aluno Qualidade Inicial, parte das concepções acerca dos “insumos¹⁵ necessários ao desenvolvimento de uma educação de qualidade” (PINTO, 2013), como passo inicial para definição das políticas de financiamento da educação básica.

A articulação entre a Campanha Nacional Pelo Direito a Educação e Conselho Nacional de Educação - CNE resultou em um melhor entendimento acerca dos gastos por aluno da educação básica, possibilitando um cruzamento de dados e informações em relação aos valores repassados aos municípios pelo Fundeb. Nesse sentido o Custo Aluno Qualidade Inicial - CAQi, conforme preceitua Parecer do CNE, busca retificação dos custos apontados em relação aos respectivos repasses, considerando que um dos pontos fundamentais para aumento da qualidade educação básica, incide sobre o alinhamento das concepções de investimento por aluno, garantindo “padrões mínimos de qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil”(

¹⁵ Sobre esse conceito José Marcelino Pinto, endossado pela Campanha Nacional Pelo Direito a Educação, define como os “ingredientes” básicos necessários ao desenvolvimento de um processo de educação de qualidade, a exemplo de escolas estruturadas com “bibliotecas, laboratórios de ciência e informática, com professores valorizados, com número adequado de alunos por professor”, [...].(PINTO, 2013) Conforme entrevista concedida a UNIVESP –TV. Disponível em:< https://www.youtube.com/watch?v=ReBQUVQbz_E>.

CNE/CEB nº 8/2010), corroborando com a Lei 9394/96 – LDB, em seu artigo 4º, que define no inciso IX – “padrões mínimos de qualidade de ensino como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem”.

Não obstante, o ‘pano de fundo’ da pauta de reivindicações dos municípios aponta para a necessidade de mudanças nos parâmetros de operacionalização dos fundos de financiamento, frente as incongruências que abarcam os valores considerados e os ‘custos realizados’. Aos municípios pesa o fato de dar vazão a uma das etapas de ensino que agrega mais custo, e que ainda está em ascendência, ou seja, diferentemente das matrículas do ensino fundamental que estão em uma perspectiva descendente, à educação infantil precede de esforços para absorção da demanda, e por conseguinte custeamento adequado ao processo.

Nesse sentido, qualquer distorção acerca do custo desse processo reverbera em implicações aos entes, implicações que em última instancia podem influenciar na garantia do acesso de crianças à escola. Alinhar as concepções de custo que parametrizam a operacionalização do Fundeb com as concepções de custo corroboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), a exemplo das concepções de custo a partir do CAQ, constitui um grande desafio ao desenvolvimento das políticas de financiamento educacional.

Bassi, (2010. Pg. 5) aponta para a insuficiência dos recursos repassados pela União aos demais entes federativos, observando ainda que as diferenças regionais, as características específicas de cada região do país, bem como as concepções acerca do “gasto por aluno” são fatores potencializadores da insuficiência de recursos. Não obstante, dados da CNM, relativos ao ano de 2011 acerca do custo da educação infantil apontam incongruências entre o gasto e os valores considerados para efeito de redistribuição do Fundeb.

O custo/aluno anual da creche de tempo integral foi de 5.876,02; o de tempo parcial foi de R\$ 3.402,13; o da pré-escola integral foi de R\$3.866,25 e o de tempo parcial, R\$ 2.539,18. Esses dados são de 2011. [...] O valor aluno/ano no Fundeb, para creches de tempo integral, é de R\$ 3.157,49 e de tempo parcial é de R\$ 1.943,07; já a pré-escola integral é de R\$ 3.157,49 e a de tempo parcial é de R\$ 2.428,84[...] (CNM, 2012, p. 36).

A tabela a seguir apresenta dados atualizados acerca do custo-aluno na educação infantil, apontados a partir das concepções da Campanha Nacional Pelo Direito a Educação, que apresenta o Custo Aluno Qualidade Inicial como em uma perspectiva de abarcar os custos necessários ao

provimento da educação pública com qualidade, em detrimento dos valores praticados pela atual concepção do Fundeb.

Tabela 4 – Valor por aluno versus custo aluno da educação infantil.

Valor por aluno X custo aluno da educação infantil (CNM) ANO 2015				
REDE PÚBLICA				
	Creche Integral	Pré-escola integral	Creche parcial	Pré-escola parcial
Concepção FUNDEB	3.349,27	3.349,27	2.576,36	2.576,36
Concepção CAQI	7.052,44	4.640,30	4.083,26	3.047,54

Fonte. ABREU, Marisa. (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015).

Em observância a esse cenário, pode-se afirmar que as **perdas** já apuradas pela presente pesquisa, revelam também outras problemáticas em relação aos valores/fatores considerados como base para redistribuição dos recursos do fundo de financiamento, uma vez os parâmetros de valores para operacionalização do Fundeb configuram-se historicamente abaixo dos custos/gastos apresentados pelos entes subnacionais.

A tabela a seguir construída a partir de dados do Censo 2010 do IBGE, circunscrita ao Rio Grande do Sul, apresenta um panorama do acesso e não acesso à educação infantil e pré-escola nesse período. Para tanto a tabela divide em três partes, na qual a primeira apresenta o total de habitantes de zero a cinco anos; a segunda mostra o número de crianças com idades de zero a três, de quatro a cinco e de cinco anos que acessavam a escola; e a terceira subdivisão aponta nas respectivas idades, os quantitativos de crianças que não acessavam a escola.

Tabela 5: Contexto educacional no RS de 0 a 5 anos.

Contexto educacional no RS considerando as crianças com idade de 0 a 5 anos (Ano base 2010*)	
	Número de crianças
População residente - 0 a 3 anos	505.375
População residente - 4 anos	137.076
População residente - 5 anos	138.878
Total	781.329
Crianças com acesso à escola	
População residente que frequentava creche ou escola - 0 a 3 anos	114.501
População residente que frequentava creche ou escola - 4 anos	66.466
População residente que frequentava creche ou escola - 5 anos	95.490
Total	276.457
Crianças que não acessavam a escola	
População residente que nunca frequentou creche ou escola - 0 a 3 anos	378.322
População residente que nunca frequentou creche ou escola - 4 anos	65.764
População residente que nunca frequentou creche ou escola - 5 anos	39.864
Total	483.950

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Censo IBGE 2010, a partir dos recortes da amostra educação da população de 0 a 5 anos no no estado do Rio grande do Sul. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=rs&tema=censodemog2010_educ>.

Assim, os dados do Censo (IBGE, 2010), mostram que no Rio Grande do Sul, 276.457 crianças com idade de zero a cinco anos frequentavam a escola, ao passo que 483.950 nunca haviam frequentado escola. Ou seja, quase meio milhão de crianças não acessava a escola a época. Ao desmembrar os totais, nota-se uma sutil diferença, praticamente um empate, entre as crianças com quatro anos que frequentavam (66.466), e as que não frequentavam a escola (65.764).

Sobre essa faixa etária é que repousam atualmente as maiores atenções no tocante a absorção da demanda por força de Lei, 12.796, corroborada pela Meta Um do PNE 2014-2024, que versa sobre a universalização do acesso a educação básica garantindo o ingresso à pré-escola das crianças com idade de 4 a 5 anos.

A tabela a seguir apresenta o total de matrículas sob responsabilidade dos municípios do RS.

Tabela 6 – Matrículas da rede pública municipal.

REDE PÚBLICA							
Matrículas da rede municipal por etapa/modalidade no RS em 2014							
Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação Profissional	Educação Especial	Modalidade EJA	TOTAL
90.977	127.713	660.521	5.563	1.170	1.657	42.793	930.394
Matrículas da rede municipal por etapa/modalidade no RS em 2013							
82.114	117.012	680.105	5.725	1.189	1.849	43.786	931.780
Matrículas da rede municipal por etapa/modalidade no RS em 2012							
74.785	115.376	697.396	5.979	1.503	1.949	47.495	944.483
Matrículas da rede municipal por etapa/modalidade no RS em 2011							
65.927	112.998	711.591	5.737	1.600	2.085	47.612	947.550
Total de matrículas da rede municipal por etapa/modalidade no RS em 2010							
61.959	108.012	721.608	6.632	1.429	2.461	48.507	950.608

Fonte: Elaborada pelo autor com base no censo escolar da educação básica no Rio Grande do Sul de 2010 a 2014. Disponível em: < http://www.educacao.rs.gov.br/dados/estatisticas_2014.pdf >.

No ano de 2014, o total de matrículas da rede estadual ficou em 1.013.582, que somadas às matrículas sob responsabilidade dos municípios (930.394), revelam que a operacionalização do Fundeb no RS se pautou pelo total de 1.943.976, alunos matriculados.

Os dados sobre as matrículas na rede pública municipal no RS revelam que a educação infantil vem em movimento crescente sobretudo em relação as demais modalidades que a cada ano apresentam uma sutil regressão. Mesmo diante de uma ‘curva demográfica’ em perspectiva descendente, o atendimento à demanda da educação infantil ainda está longe de começar a regredir, não obstante o número de crianças que ainda estão fora da escola.

Estudo elaborado pelo TCE/RS referente ao ano de 2013, aponta que faltam “196.507 vagas na educação infantil” no Rio Grande do Sul (TCE/RS, 2015, p. 8), sendo que 56% correspondem a idade de 0 a 3 anos, e 44% correspondem as faltas de vagas para crianças com idade entre 4 e 5 anos. Dados que remontam os desafios aos entes responsáveis por essa etapa de ensino diante da necessidade de abertura/criação de um número proporcional de matrículas, com vistas ao atendimento dessa demanda.

Vale ressaltar, que o dever do Estado no provimento da educação obrigatória e gratuita, conforme a legislação educacional vigente, (Lei 9394/96, Lei 13005/14, Lei 12.796/13), abrange a faixa etária dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos. Entretanto, a mesma legislação versa sobre a

gratuidade da educação infantil “às crianças de até 5 (cinco) anos de idade” (LEI 9394/96, art. 4, inciso II), fato que pode remeter ao viés interpretativo de que a faixa etária de zero a três anos entra no mesmo rol da garantia do acesso à escola.

A seguir é apresentado uma tabela com o **montante de recursos estimado** (bolo orçamentário estimado, formado a partir do total retido pelo estado e municípios do RS), para o Fundeb/RS 2014, o quadro traz ainda o total das matrículas no âmbito do RS (soma das matrículas da rede estadual mais redes municipais), e, conforme preceitua o anexo 01 da Lei 11947, que versa sobre o computo do valor aluno/ano em âmbito estadual, apresenta o resultado obtido a partir do computo entre o montante estimado (a) dividido pelo total de matrículas (b) chegando ao valor aluno estimado. Na mesma tabela é apresentada ainda uma simulação utilizando o mesmo método de cálculo, adicionando-se porém as vagas faltantes ao total de matrículas.

Tabela 7 – Valor aluno estimado no contexto educacional do Fundeb/RS.

Valor aluno estimado no contexto educacional do Fundeb/RS			
Estimativa de receitas Fundeb/RS 2014 (a)		Matrículas rede pública (b)	
6.600.550.400,00		Rede estadual	1.013.582
/(b) 1.943.976		Rede municipal	930.394
(a/b)=Valor* aluno	3.395,38	Total	(b) 1.943.976
Simulação com aumento das matrículas			
(a/d)= valor** aluno	3.083,67	Falta de vagas (c)	196.507
		(b+c)=d	(d) 2.140.483

*Valor médio conforme cálculo do valor/estimado no âmbito do estado de acordo com o indicado no anexo da Lei 11494/2007, tópico 1. ** As células em destaques compõem valores a partir da simulação entre o total de matrículas + as vagas faltantes apontadas pelo TCE/RS (2014) corroboradas por levantamento feito pelo autor em dados do Censo IBGE 2010 no âmbito do RS.

Fonte: Elaborada pelo autor.

Constata-se a partir da tabela apresentada, que o fator determinante é o ‘bolo orçamentário’, seguido da quantidade de matrícula que vai resultar no valor por aluno, cujo retorno efetivo para cada ente será proporcional às suas matrículas e ponderações atribuídas a cada uma. Mas por outra parte, constata-se que um aumento significativo de matrículas, (já que é um dos parâmetros do sistema de financiamento), a exemplo da incorporação das vagas que

precisariam ser criadas, resultaria em uma diminuição do valor aluno, e por consequência, pulverização do montante de recursos.

Em outras palavras o sistema teria que atender mais alunos com o mesmo volume de recursos, ou seja, o aumento de vagas/alunos/matrículas não significa o aumento de recursos, uma vez que esse está condicionado proporcionalmente a arrecadação e não do número de matrículas. O número de matrículas apenas define o montante a ser (re)distribuído, não a composição do bolo orçamentário.

Assim, dizermos que o número de alunos aumenta o valor de repasse do Fundeb para um ente federado é, em parte, verdade. Todavia se analisarmos a composição do bolo de recursos e a lógica redistributiva – que é condicionada ao valor da arrecadação, pois vale ressaltar que o Fundeb é de natureza contábil -, precisamos realizar uma análise mais profunda da equação número de alunos / repasse do Fundeb.

Considerando que o Fundeb é fruto da retenção de impostos e transferências, os únicos recursos adicionais nesse contexto seria o volume das receitas, que depende dentre outros fatores do aumento da arrecadação, mas de qualquer modo operacionalizada a partir da dinâmica de perdas e ganhos entre os entes do mesmo estado.

A falta de vagas apontada pelo TCE/RS reforça os fatos observados ao longo do mapeamento das perdas e ganhos na relação composição/retorno do Fundeb, no tocante principalmente aos municípios de maior porte, beneficiados com a *plus*, ou seja com o retorno a maior do fundo, sendo que a maioria absoluta desses municípios concentram as maiores necessidades de abertura de novas vagas, na ordem de variação de 3 a 15 mil novas matrículas na educação infantil, situação que o atual sistema não oferece meios de ampliação significativa de atendimento.

O que a presente pesquisa revela é uma sistemática engessada, que por sua vez limita a capacidade de ampliação do atendimento das redes/sistemas de ensino. Muito embora observe-se crescimento do número de matrículas na educação infantil (tabela 7) em linha geral, considerados o computo de matrículas da rede estadual e municipal pública, (tabela 3 e 7) observa-se nos últimos 5 anos uma estabilidade, com perspectiva de diminuição. Na mesma esteira, está o valor aluno estimado/RS (quadro 2) que nos últimos anos apresenta uma variação incipiente, *pari passu* aos montantes repassados. Tais indicadores remetem a seguinte reflexão: quais as alternativas viáveis para ampliação do acesso à escola?

No atual processo de financiamento, (fora a cota salário educação, que todos recebem), os recursos adicionais destinados a MDE das redes com maior número de matrículas limitam-se aos recursos auferidos das perdas dos municípios menores e do estado. Não obstante, em atenção a ‘garantia’ do equilíbrio das oportunidades educacionais, na redistribuição entre os entes no âmbito do Fundeb RS, 60% dos entes (com retornos a menor), contribuíram com o custeio educacional de 40% dos demais entes.

O sistema de financiamento da educação básica, sobretudo os parâmetros de operacionalização desse sistema, exercem influência direta tanto na falta de vagas, quanto na possibilidade de enfrentamento dessa problemática. As concepções que parametrizam a operacionalização do financiamento educacional remetem a fragilidade de um sistema alicerçado em valores mínimos, que vão de encontro a qualquer pretensão ampliação seja do acesso, seja da qualidade da escola pública.

Empenhar esforços para atender a demanda, universalizar o acesso à escola, definir e agregar qualidade ao processo, está intrinsecamente condicionado a um sistema de financiamento parametrizado por concepções de investimento por aluno alinhadas aos custos do processo educativo, situação que perpassa pela redefinição e equilíbrio na participação dos entes federados.

No próximo capítulo serão abordados aspectos relativos a participação da União em matéria de financiamento da educação, com foco nas nuances acerca da complementação do ente federal.

5 O PAPEL DA UNIÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

O art. 211 da CF de 1988 reitera o papel do Estado em seu dever constitucional de prover o processo educativo gratuito. Para tanto cada ente dessa estrutura tem função definida enquanto partícipe desse processo, no qual a União, os estados, o DF e os municípios de forma inter-relacionada consubstanciam uma estrutura que possibilita custear a garantia do acesso e permanência na escola.

Em torno da ‘partilha’ das responsabilidades em financiar a educação pública, gravitam tensões entre os entes federativos, uma vez que, quase a totalidade dos recursos para financiamento da educação é auferido de tributos cuja a partilha é condicionada pelo ente federal, em prol dos entes subnacionais. Não obstante Cruz afirma que:

O financiamento da educação no Brasil está condicionado pelo formato federalista e pelas relações históricas que se desenvolveram no país em função das correlações de forças entre os diferentes interesses sociais, econômicos e políticos, (CRUZ, 2009, p. 144).

Desde a primeira Carta Constitucional Republicana, o papel da União no tocante no tocante à educação se reitera na função de normatizar, definir suas atribuições e as atribuições dos demais entes. Com a consolidação das vinculações de percentuais de impostos para a financiamento da educação pública, aplica-se a configuração historicamente definida, na qual o ente federal imputa-se um percentual menor em relação entes subnacionais.

Nesse sentido a atual Carta Constitucional define a participação dos estados, DF e municípios, em 25% da renda resultante dos tributos, em atenção ao atendimento das respectivas responsabilidades com a grande ‘massa’ da educação básica. Ao passo que a União com prioridade de atuação na rede federal de ensino, e em matéria supletiva e redistributiva, com vistas equalizar as oportunidades educacionais, vincula 18% das receitas de impostos para financiamento da educação. Contraditoriamente, a União é quem fica com a maior ‘fatia¹⁶’ do

¹⁶ Esse termo refere-se a reivindicação da FAMURS publicada pelo *site* do jornal O SUL com o título “prefeituras gaúchas paralisam atividades para reivindicar uma fatia maior na divisão de recursos entre União, Estado e municípios”. Disponível em: < <http://www.osul.com.br/mais-de-94-dos-municipios-gauchos-pretendem-promover-algum-tipo-de-protesto-nesta-sexta-feira/> >. Último acesso em: 26/09/15.

total das receitas auferidas dos impostos (FAMURS, 2015), situação que configura um quadro de desigualdade, na qual o ente federal fica com 57%, estados com 25% e os municípios com 18% do montante total arrecadado.

Assim, os entes que possuem responsabilidade sobre o maior número de matrículas, acessam os menores percentuais de tributos do bolo orçamentário, e, ainda têm o dever constitucional de vincular os maiores percentuais de tributos para o financiamento de suas redes/sistemas de ensino.

A instituição dos fundos de financiamento, operacionalizou não só a vinculação de recursos dos entes subnacionais para aplicação em MDE, mas contribuiu para a redefinição do papel da União no processo de complementação e redistribuição dos recursos aos fundos deficitários. Assim, a complementação configura um dos principais meios do ente federal marcar ‘presença’ no financiamento da educação básica.

Ao discutir as políticas de equalização das oportunidades educacionais do Fundef, Vazquez, (2005, p.150), aponta que a política de correção das desigualdades limitava-se a complementação da União. Não obstante, Duarte (2005, p. 822), destaca que a “engenharia política” do financiamento educacional que instituiu os fundos de financiamento em meados da década de 1990, configurou um contexto de contradição entre autonomia local e decisão central, estabelecendo-se um processo de descentralização condicionado as definições centrais.

Conforme essa autora, as definições que balizam o processo de financiamento não são suficientes para a “redução das desigualdades de recursos intersistemas de ensino” (DUARTE, 2005, p. 822), uma vez que os critérios de redistribuição a partir do número de matrículas, muito embora representem possibilidades reais no direcionamento de recursos conforme o acesso, não definem indicadores que apontem para a melhoria do processo de aprendizagem.

Ao mesmo tempo em que os fundos de financiamento redesenharam o acesso à escola, em um incontestável aumento tanto no número de alunos atendidos, quanto pelo expressivo volume de recursos que tem sido empreendido em prol do ensino público, ainda contamos com critérios alocação de recursos por alunos que apontam para a suspeição de estratégias que limitam os gastos do ente que centraliza a regulação do sistema.

Para Vazquez, (2005, p. 162), os avanços do Fundef, foram em parte, limitados pela “reduzida participação da União” em matéria de complementação aos recursos do fundo. Esse autor destaca, que a notória estratégia do governo federal foi a definição do valor mínimo por

aluno, como parâmetro de operacionalização da complementação federal. Vale ressaltar que, quanto menor o valor proporcional configura-se a alocação de recursos do ente regulador, ou seja, o governo federal. Contrariando o disposto na extinta Lei do Fundef (BRASIL, Lei 9.424/96, art. 6º), que definia o valor mínimo por aluno de acordo com a média obtida a partir do computo entre a previsão de receitas e o número de matrículas de todos os fundos, a União fixa os valores que em última instância limitam sua participação.

Um breve, mas, necessário recorte desse desdobramento, consta em decisão da Justiça¹⁷ Federal do Brasil, publicada na data de 15/07/13, na qual a União é condenada a repassar valores respectivos a complementação, conforme cálculo do valor mínimo/aluno previsto no referido artigo da lei do Fundef, ou seja, conforme o valor muito superior ao repassado como parâmetro do governo. Muito embora o tema e a relevância do anunciado a partir dessa decisão não sejam especificamente o objeto dessa pesquisa, indica-se a possibilidade de um ‘filão’ de pesquisa que venha discutir a legislação educacional aos olhos da justiça. Em todo caso, o ‘pano de fundo’ da referida ação judicial aponta para a relevância dos parâmetros de operacionalização do financiamento educacional, uma vez que vincula-se com as funções e as relações intergovernamentais em metieria de corresponsabilização do provimento da educação.

Ao analisar as responsabilidades educacionais dos entes federados, Cruz (2009, p. 146 e 147), destaca que “as responsabilidades previstas para a União em relação aos demais entes federados são fundamentais”, no enfrentamento das desigualdades regionais e sociais. Ao problematizar a função “supletiva redistributiva” da União, essa autora aponta que esse papel limita-se em grande parte na suplência dos entes cujas regras necessitam de complementação. Ao passo que aos demais entes a ‘participação’ no financiamento da educação básica é irrisória se comparada principalmente aos esforços empreendidos por estados e municípios.

Em atenção a Lei 9394/96, art. 74, a União deveria articular ações colaborativas com os demais entes federados para definição de “padrão mínimo de oportunidades educacionais”, entretanto, as concepções que parametrizam os custos são amplamente questionáveis no tocante a participação dos entes nas tomadas de decisão. O mais intrigante ainda é o fato da legislação atribuir ‘custo mínimo a garantia de qualidade’.

¹⁷ A publicação na íntegra dessa decisão judicial referente a condenação da União pode ser encontrada em: <<http://www.cjf.jus.br/outras-noticias/2013/julho/uniao-e-condenada-a-repassar-verbos-relativas-ao-fundef-a-municipio-baiano>> Último acesso em: 01/10/2015.

Diferentemente da concepção prevista na Lei 11.494, que versa sobre valor mínimo, a LDB traz no parágrafo único do art. 74 o termo ‘custo mínimo’, e reforça a atribuição da União nessa definição. Vale ressaltar que o sentido semântico do termo valor refere-se, dentre outros, a “preço atribuído a alguma coisa” (CEGALLA, 2008, p. 857), ao passo que custo, ainda conforme esse autor, refere-se mais especificamente a despesas, gastos.

Salvo qualquer juízo, a ação supletiva e redistributiva que se refere o art. 75 da Lei 9394/96, é parametrizada pelas concepções definidas supra. Assim, a complementação da União não só se limita a poucos entes, como também limita os gastos do ente federal. Situação agravada conforme Cruz, (2009, p. 148), pela inobservância de esforços efetivos para enfrentamento dessa situação, fato que compõe um quadro de demasiada retórica pautada por recorrentes meios estratégicas.

Cruz (2012, p.2) afirma que “as políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias” seja para promoção do equilíbrio de oportunidades, seja para atenuar as dificuldades que emergem da capacidade tributária de cada ente, situação na qual a União detém a maior ‘fatia do bolo tributário’, e por sua vez, focaliza suas atribuições educacionais principalmente no ensino federal, ao passo que, com aos demais sistemas atua em matéria supletiva e redistributiva.

O quadro a seguir apresenta um panorama da execução orçamentária da União em matéria de educação, a partir dos recursos constitucionalmente vinculados e outras receitas, com as respectivas despesas empenhadas.

Quadro 8 – Execução orçamentária da União receitas e despesas com MDE.

Execução orçamentária da União receitas e despesas com MDE		
Receita líquida de impostos destinados a MDE		274.686.195
	18% MDE	49.443.515
Outras receitas	Salário educação + outras receitas	18.837.080
Total de receitas		68.280.595
Despesas com ações típicas de MDE		
Complementação da União ao Fundeb (parcela proveniente dos impostos e transferências à MDE)		3.090.821
Despesas com a educação infantil		1.433.632
Despesas com A Educação Básica		2.862.094
Ensino superior		27.596.261
Ensino profissional não integrado ao ensino regular		11.972.772
Outras		14.884.627
Subtotal das despesas com ações típicas de MDE		61.551.962
Outras despesas custeadas com as receitas adicionais		
Contribuição social do salário-educação		9.705.468
Educação infantil		1.433.632
Educação básica		4.588.777
Outras		3.683.059
Despesas custeadas com outras receitas para financiamento do ensino		
Educação infantil		1.065.897
Educação básica		1.607.312
Ensino superior		2.408.418
Outras		2.174.827
Total² das despesas com MDE		78.513.885

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de pesquisas em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2014). Disponível em: < <http://goo.gl/60Dkko> >.

Para a elaboração do quadro acima foram consideradas as dotações de despesas com MDE atualizadas referente ao ano de 2014, ao agrupar as despesas, considerando o montante total de dispêndios, constata-se que: o ensino superior concentra 31% dos gastos; seguido de 22%, com ‘outras despesas’ (não especificadas); 13%, com o ensino profissional; 10% com salário educação; 9% com a educação básica, + 4% com a educação infantil; 8% com outras despesas; e 3% de despesas com complementação da União ao Fundeb proveniente dos impostos e transferências destinadas a MDE.

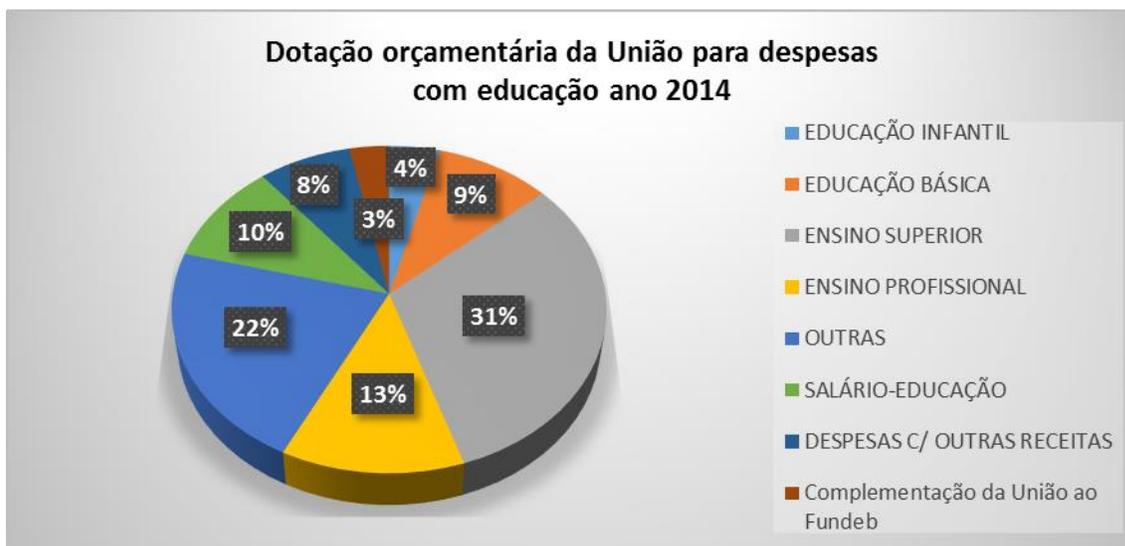


Gráfico 9: Dotação orçamentária para despesas com educação. Elaborado pelo autor a partir da pesquisa realizada.

Conforme demonstrado, pelo viés orçamentário, a fatia da educação básica compreende 13% do total dos dispêndios, em valores nominais configuram o montante de R\$ 12.991.344,00 (doze bilhões novecentos e noventa e um milhões...). (No mesmo período o investimento em MDE pelo estado do RS foi superior a 8 bilhões (TCE/RS, 2014) mesmo consciente das variáveis envolvidas a uma possível comparação entre os dois entes, tem-se uma breve noção da participação da União em relação ao financiamento da educação básica).

A função da União desempenhada em prol do custeamento da educação básica evidencia-se nas atribuições do Fundo Nacional De Desenvolvimento da Educação (FNDE), “autarquia pública vinculada ao MEC, que atua no financiamento das ações suplementares” (CRUZ, 2012, p. 3), com vistas ao desenvolvimento da educação básica. Não obstante, Farenzena (2009, p. 8), afirma que a atuação da União em prol da educação básica evidencia-se, sobretudo por meio da suplementação aos entes subnacionais por meio da transferência de recursos, produtos e serviços que por sua vez viabilizem a manutenção, formação, qualificação dos profissionais, e nesse sentido o FNDE desempenha papel fundamental ao operacionalizar as políticas federais na função educação.

Criado em 1968, pela lei 5.537 e reformulado pelo Decreto 872/69, o FNDE, sobretudo após o advento da Carta Constitucional de 1988, passa a gerir todas as ações relacionadas às diferentes modalidades que configuram o processo de financiamento da educação pública. Esse fundo operacionaliza a distribuição dos recursos em prol das respectivas redes/sistemas de ensino

dos entes subnacionais, viabilizados por meio de “três tipos de ações de assistência financeira: a direta, a automática e voluntária” (CRUZ, 2012, p. 5).

Conforme essa autora a assistência financeira direta configura-se na execução financeira do governo por meio do FNDE, em prol dos estados ou municípios para viabilização de uma política que configura-se em produtos ou serviços, a exemplo dos “programas de distribuição de livros didáticos” (CRUZ, 2012, p. 5), – a exemplo do PNL, PNBE, PROINFO. A segunda modalidade de assistência a que se refere essa autora é a automática, por sua vez concernente ao previsto no arcabouço legal que a originou, a execução dispensa maiores exigências contratuais, uma vez que a previsão de recurso já está prevista em Lei. Já a assistência financeira voluntária é condicionada a assinatura de convênios entre os órgãos e entidades viabilizados pela apresentação de projetos.

A atuação do FNDE se estende a processos de aquisição de materiais, (compra), para as redes de escolas e desenvolvimento de programas e projetos, com vistas à alocação de recursos, tais como: Plano de Ações Articuladas (PAR), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE), dentre outros, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), além de atuação específica nas linhas de financiamento, a exemplo do Fundeb, Salário Educação e Fies.

Não constituem escopo da presente pesquisa especificamente os programas atrelados ao FNDE, entretanto, segue um brevíssimo esboço, com vistas a contextualizar a relevância desse fundo, como também apresentar dados que permitam apontar o montante recursos de origem da União direcionados para MDE comparando os percentuais de investimentos por etapa, modalidade e nível de ensino, identificando o percentual concernente à educação básica. Assim, a seguir consta uma abreviadíssima descrição dos principais programas.

O PDDE, foi instituído em 1995, tendo como escopo prestar assistência financeira, em caráter suplementar, abrangendo todos os níveis da educação básica oferecida pelo Estado, inclusive às escolas não públicas conveniadas, observadas as condicionantes, conforme embasamento conferido pela Lei Nº 11.947, DE 2009.

O PAR, institui-se como possibilidade de transferência direta de recursos para o desenvolvimento da educação, conforme preceituam as regras e condicionantes da Resolução

CD/FNDE Nº 14, de 8 De Junho De 2012, que “Estabelece os critérios para o apoio técnico e financeiro às redes públicas de educação básica dos Estados, Municípios e Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas” (MEC/FNDE, 2012).

Amparado pelo art. 4º da lei 11.947/2009, o PNAE, traduz-se como mecanismo de operacionalização dos repasses financeiros para o custeio da alimentação dos alunos matriculados na rede mantida pela estrutura estatal. Senso assim, os recursos para essa finalidade custeiam a alimentação dos alunos matriculados concernentes a todos sistemas de ensino, municipal, estadual ou federal.

No mote de ações conferidas pela lei 11.947/2009 o art. 30 institui o PNATE, destinado custear, a título de suplementação financeira da União, aos entes subnacionais, o transporte dos alunos matriculados residentes em áreas rurais, desde que observadas às condicionantes.

A Resolução Nº 2, de 5 de março de 2009, ocupa-se das normas para que os entes subnacionais possam aderir ao Programa Caminho da Escola, e por conseguinte pleitear recursos com BNDES, com vistas a financiar a aquisição e de veículos de uso coletivo para o transporte escolar, como também ficarem, tais entes, aptos a receber recursos financeiros, para esta rubrica, do MEC (FNDE. Res. nº 2, art. 9º).

Conforme Resolução nº 6, de 24 de abril de 2007, fica estabelecida as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao PROINFÂNCIA. Dessa forma este programa, operacionaliza o repasse dos recursos circunscritos ao desenvolvimento e atendimento estrutural de unidades escolares de educação infantil. As transferências de recursos se efetivam, com vistas a construção de creches e aquisição de equipamentos para a respectiva faixa etária. Tais recursos não podem ser computados na previsão constitucional respectiva a cada ente, uma vez que enquadra-se no rol da suplementação para fim específico estrutural.

Vale ressaltar que todos os programas desenvolvidos abarcam aporte financeiro, que, cuja gestão, (re)distribuição, e mecanismos de operacionalização, apontam para a relevância do FNDE nesse processo, assim como consubstanciam a atuação da União propriamente no apoio aos demais entes no financiamento da educação básica. A dotação orçamentária para o FNDE referente ao ano de 2014, alcançou um montante superior a 58,6 bilhões, parte desses valores concretizaram programas e ações em prol da educação básica, apresentados, alguns deles no quadro abaixo.

Quadro 9 – Execução orçamentária do FNDE.

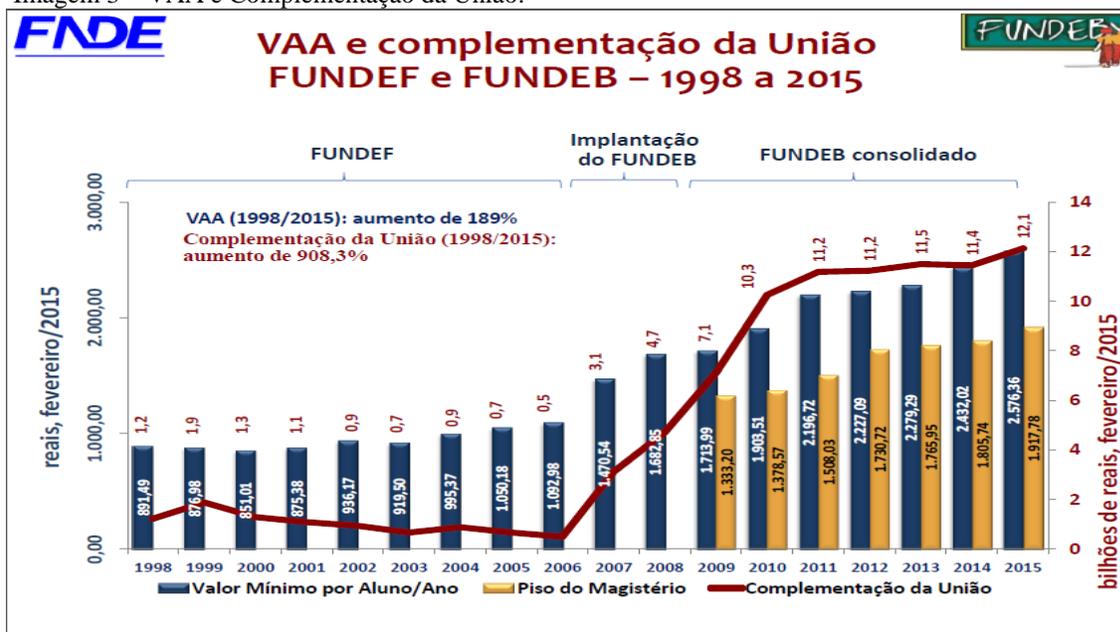
Execução orçamentária FNDE 2014		
Unidade orçamentária (26298)	58.627.288.893,00	
Programa/ação	Dotação inicial	Despesa empenhada
Proinfo	53.902.000,00	17.826.318,66
PNLD	1.981.200.000,00	1.856.405.692,25
Caminho da Escola	651.042.494,00	510.405.558,01
Infraestrutura para a Educação Básica	1.769.789.602,00	1.714.442.722,86
Proinfância	3.500.000.000,00	2.681.159.284,01
Implantação e adequação de estruturas esportivas escolares	1.000.600.000,00	800.600.000,00
Ações de controle social, no contexto do PNAE	1.000.000,00	679.686,67
PNAE	3.619.356.776,00	3.704.211.192,16
PDDE	2.556.877.232,00	2.550.784.214,83
PNATE	594.000.000,00	580.717.121,63
Complementação da União ao Fundeb	10.355.358.669,00	10.859.458.668,29

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de pesquisas realizadas no Portal do FNDE – Relatório de Gestão (2015). Disponível em: < <http://goo.gl/5GyXGa> >.

Uma breve comparação entre os valores, o montante da complementação da União sobressai-se em relação aos demais, sobretudo se considerado as despesas empenhadas. Não obstante, Cruz (2012, p.10), aponta que os recursos da complementação da União representam parte significativa na execução dos programas atrelados ao FNDE. Os dados apontados permitem constatar que a complementação equivale a 43% considerado o total de recursos constantes no quadro supra.

Ao discutir as alternativas para o financiamento, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED, 2015), destaca como um dos principais pontos de ajuste a complementação da União. Vale ressaltar que esse papel desempenhado pelo ente federal é envolto a uma série de condicionantes que não oferecem ‘margem de manobra’ para os demais entes, uma vez que os critérios que parametrizam esse processo são definidos pela União. O quadro a seguir apresenta um levantamento histórico da complementação do Fundef/Fundeb.

Imagem 3 – VAA e Complementação da União.



Fonte: MARQUES, Binho. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino – SASE/MEC. Abril 2015.

Conforme o levantamento de Marques (2015), é incontestável a evolução no aporte de recursos da complementação aos fundos de financiamento, completa a riqueza de informações do referido quadro, os valores/mínimo por aluno definido nacionalmente, e a evolução do piso do magistério, (que aliás, não constitui objeto da presente pesquisa, mas cabe ressaltar que é pauta recorrente nas discussões sobre a capacidade de cumprimento da legislação, seja frente a capacidade dos entes em arcar com esses dispêndios, seja pela capacidade do atual sistema de financiamento da educação dar vazão à imposição legal).

Pari passu ao avanço da complementação estão os valores que a parametrizam, ‘valores’ que sabidamente revelam estratégias do ente federal, desde o princípio do Fundef, como já comentando, uma vez que restringe tanto o volume de recursos da complementação, quanto os entes auxiliados. O quadro a seguir auxilia no entendimento dessa afirmação.

Quadro 10: Complementação da União por estado.

Complementação da União ao Fundeb por estado de 2007 a 2014							
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Estado	UF						
Alagoas (AL)	AL						
Bahia (BA)	AM						
Ceará (CE)	BA						
Maranhão (MA)	CE						
Pará (PA)	MA						
Paraíba (PB)	PA						
Pernambuco (PE)	PB						
Piauí (PI)	PE						
-	PI						
-	-	-	-	RN	RN	RN	RN
Número de estados contemplados							
8	9	9	9	10	10	10	10

Fonte: Elaborado pelo autor conforme pesquisa na base de dados da Secretaria do Tesouro Nacional – Liberações Fundeb (2007 a 2014). Disponível em: < <http://goo.gl/yfdN0F> >.

Verifica-se a partir desse quadro, que, praticamente há uma estabilidade na abrangência das UFs contempladas com a complementação. Em outras palavras, praticamente os mesmos estados/fundos têm sido alcançados pela complementação federal e nesse sentido, a concepção de valor mínimo aluno/ano atribuído nacionalmente desempenha um papel fundamental, uma vez que baliza a ação constitucional da União em prol da educação básica, por sua vez, comprovadamente inferior aos entes subnacionais. O processo se revela permeado por recursos do ente federal para gastar o mínimo possível e deixar a maior parte da conta ‘na mão dos demais entes’.

[...]o governo federal nunca cumpriu a EC-14, a qual estabelecia que o valor/aluno mínimo do FUNDEF deveria ser, pelo menos, igual à média nacional do fundo. Se este preceito houvesse sido cumprido, o mínimo de 2006 seria de cerca de R\$ 1.165 (e não R\$ 682,60, que foi o valor fixado pelo governo federal), uma quantia 23% superior ao valor mínimo do FUNDEB. (PINTO886 e 887).

Observa-se, que o parâmetro de valor/mínimo carrega consigo desde o princípio contradições que revelam estratégias do ente federal, uma vez que quanto maior o valor maior seria sua participação e, por conseguinte empenho orçamentário destinado a sua função supletiva redistributiva.

Uma sutil, mas interessante comparação entre valor considerado e investimento público remete reflete as contradições acerca das concepções que orientam a ação da União em relação a educação básica. O quadro a seguir apresenta um panorama a partir de 2007 dos valores utilizados como parâmetro frente aos investimentos públicos apontados pelo INEP.

Para tanto foram considerados os valores de investimento apontados pelo INEP nas series iniciais do ensino fundamental, uma vez que os valores atribuídos aos anos iniciais balizam os fatores de ponderação. Observa-se, entretanto, que os valores atribuídos que constam no próximo quadro referem-se ao RS, e que os investimentos apontados pelo INEP são constituídos a partir de uma média de variáveis em âmbito nacional.

Quadro 11 – Valor/aluno ano estimado X investimento por aluno.

Valor/aluno mínimo nacional 2007 a 2014		Valor aluno estimado RS 2007 a 2014	Investimento Público Direto por Estudante
(Base da complementação da União)		Valor atribuído ao fator de ponderação 1.0 series iniciais urbana	De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais corrigidos pelo IPCA
Exercício	*Valor (R\$)	*Valor (R\$)	*Valor (R\$)
2014	2.285,57	2.971,86	-
2013	2.098,91	2.919,14	5.727,48
2012	2.044,85	3.190,29	5.735,41
2011	2.047,45	2.789,30	5.757,76
2010	1.759,11	2.493,12	5.841,10
2009	1.868,38	2.784,79	5.689,18
2008	1.544,56	2.297,00	4.969,31
2007	1.409,79	2.343,73	4.706,06

* Valores corrigidos pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), tendo como base o ano de 2014.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Portal do FNDE – dados estatísticos. Disponível em: < <http://goo.gl/TFsH7r> >; e INEP – indicadores financeiros educacionais. Disponível em: < <http://goo.gl/iNMhPc> >.

Contata-se a partir do quadro apresentado as diferenças ‘gritantes’ na relação valor/investimento por aluno. Vale ressaltar, que o sistema de financiamento é parametrizado por concepções de valor/custo aluno considerado, sendo assim a menor alteração nesta concepção vai reverberar tanto em aporte de recursos, quanto na participação de cada ente federado nesse processo, sobretudo o papel redistributivo e supletivo da União.

Historicamente a complementação da União nunca alcançou mais que dez estados, hipoteticamente, se fossem utilizados como parâmetro a média de investimento público direto por estudante, considerando a ponderação atribuída aos valores dos anos iniciais do ensino público urbano, a complementação seria estendida a todos os estados brasileiros. Conforme Abreu (CNM, 2015), o CAQi atribuído ao aluno matriculado na pré-escola pública em tempo parcial para o ano de 2015 é de R\$ 3.047,54. Se essa concepção de valor (hipoteticamente), fosse considerado como parâmetro de VAA no ano de 2014, por exemplo, 25 UFs, estariam no rol de alcance da complementação. Baseada nas estimativas para os valores do ano de 2015, dezesseis estados seriam contemplados.

O quadro a seguir apresenta um panorama da contribuição/redistribuição do Fundeb no ano de 2014.

Quadro 12 – Composição redistribuição do Fundeb em âmbito nacional.

Contribuição/(re)distribuição Fundeb 2014 em âmbito nacional			
	Contribuído	Distribuído	Diferença
Estados/DF	77.611.413.371,52	56.178.619.188,63	- 21.432.794.182,89 (Perda)
Municípios	37.718.282.902,71	70.010.522.985,43	+ 32.292.240.082,72 (Plus)
Totais	115.329.696.274,23	126.189.142.174,06	-
Complementação União*	+ (10.859.445.899,83)		

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2014).

Nesse quadro verifica-se os montantes empreendidos para a composição do fundo e o retorno aos respectivos entes, assim como a complementação do ente federal ao fundo. Antes de apontar a incipiente participação da União, vale ressaltar a relação de perdas e ganhos envolvendo municípios e estados. Dinâmica recorrente que evidencia o retorno de recursos a maior em favor dos entes municipais em detrimento dos estados, como já observado no levantamento realizado no RS.

No atual sistema de financiamento da educação básica não há harmonia na divisão das responsabilidades educacionais, uma vez que estados e municípios arcam com a maioria dos investimentos. A diferença começa pela divisão bolo tributária (União com 57%, estados 25% , municípios com 17%), seguido pela vinculação constitucional de recursos para educação de 18% União e 25% aos demais entes, situação que, por sua vez reverbera na composição/distribuição

do Fundeb, na qual a participação da União muito embora relevante, (uma vez que possibilita aos entes -estados e municípios com menor capacidade de arrecadação recebam complementação), ainda assim é irrisória em relação a participação dos demais entes, seja capacidade orçamentária do ente federal, seja pela alcance e destinação/alcanço dos recursos da complementação.

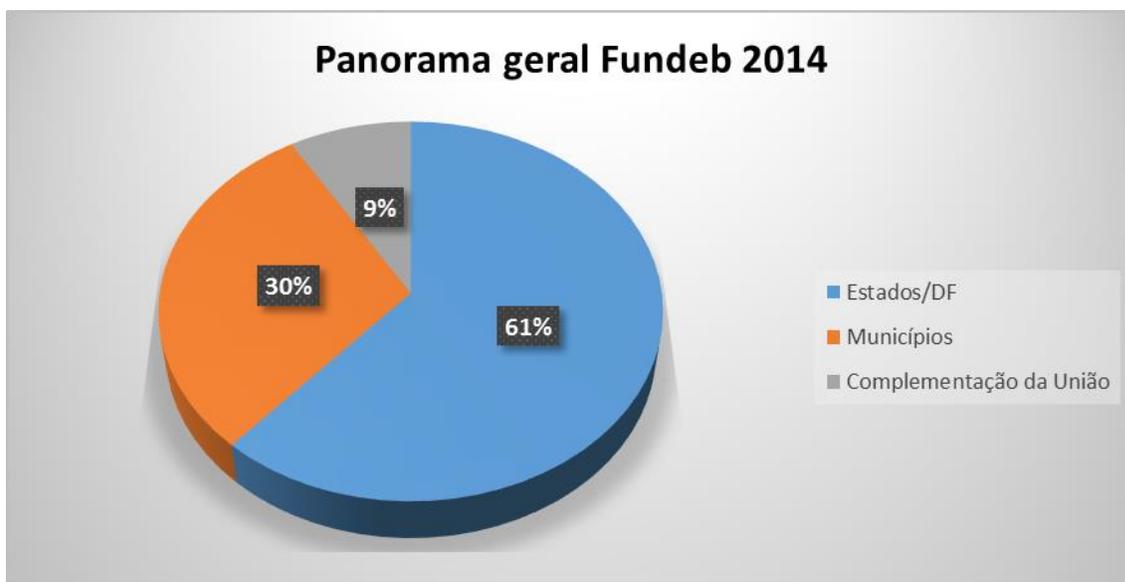


Gráfico 10: Panorama geral Fundeb 2014. Elaborado pelo autor, baseado em dados da Secretaria do Tesouro Nacional (2014).

Conforme já demonstrado, o Fundeb em âmbito nacional movimentou no exercício de 2014, um total de recursos, superior a 126 bilhões, sendo que 9% desse montante refere-se a complementação da União, (destinado a dez estados cujo valor aluno ficou abaixo do mínimo definido nacionalmente). O número total de matrículas, desse mesmo ano, que esse montante de valores ajudou a custear foi superior a 41 milhões de alunos. A tabela a seguir apresenta um levantamento no quantitativo de matrículas sob a responsabilidade da rede pública a partir de 2007.

Tabela 8 –Matrículas consideradas para distribuição do Fundeb.

MATRÍCULAS CONSIDERADAS PARA DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB EM ÂMBITO NACIONAL (RECORTE DE 2007 A 2014)					
Ano	Educ. Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Escolas Conveniadas	Totais
2014	5.361.237,00	27.144.576,00	8.014.392,00	704.446,00	41.224.651,00
2013	5.171.369,00	27.963.319,00	8.074.956,00	664.588,00	41.874.232,00
2012	4.999.700,00	28.897.101,00	8.201.455,00	631.502,00	42.729.758,00
2011	4.903.368,00	29.824.058,00	8.233.413,00	569.080,00	43.529.919,00
2010	4.955.841,00	30.849.490,00	8.278.408,00	546.566,00	44.630.305,00
2009	4.925.622,00	31.505.016,00	8.330.528,00	518.765,00	45.279.931,00
2008	3.219.968,00	30.948.788,30	5.599.747,30	326.172,70	40.094.676,30
2007	1.628.620,33	31.039.755,67	2.919.020,67	-	35.587.396,67

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados do (INEP/FNDE de 2007 a 2014).

O ano de 2009 pode ser considerado como o pico do atendimento escolar, não obstante esse período marca também a vigência plena do Fundeb, que iniciou em 2007 com foco de financiamento na educação básica e paulatinamente foram aumentando o número de alunos atendidos, assim como o aporte de recursos (conforme já demonstrado em capítulo anterior). Em âmbito geral, observa-se nos últimos cinco anos uma curva decrescente no número de matrículas, sobretudo no ensino fundamental e sutilmente no ensino médio, todavia, não é o mesmo que ocorre com a educação infantil, a exemplo do cenário apresentado no âmbito do estado do RS.

A educação infantil, assim que passa a ser passa a fazer parte das etapas da educação básica, logo alcançada pelos recursos do Fundeb, passa a expandir a capacidade de atendimento das matrículas, dando um salto de 2007 a 2009, ficando praticamente estável até 2013, retomando um sutil crescimento em 2014, muito provavelmente por força das mudanças em curso da legislação educacional (Lei 13.005/2014, Lei 12.796/2013, Lei 9394/95), que em suma tornam compulsório o acesso à educação básica a partir dos 4 anos, legislação que reacendeu os debates acerca dos recursos para consecução dessa meta.

Nesse sentido, não há com dissociar a influência dos parâmetros de operacionalização do financiamento da educação, na capacidade de atendimento das redes/sistemas de ensino, assim como na ampliação dos recursos com vistas ao cumprimento da legislação educacional.

Os parâmetros que orientam a operacionalização do Fundeb consideram: a estimativa de receitas, o número total de matrículas, o valor aluno/ano em âmbito local – circunscrito a cada

UF, os fatores de ponderações aplicáveis a cada etapa e modalidade de ensino; a atuação prioritária de cada ente, o valor mínimo por aluno definido nacionalmente (base para a complementação). Tais variáveis configuram um quadro definido contabilmente, que por sua vez consubstancia o sistema de financiamento da educação básica.

Ao considerar a diferença entre o maior (em 2009) e o menor (em 2014) número de matrículas da educação básica, constata-se uma diferença de aproximadamente quatro milhões de matrículas/vagas. Por esse viés poder-se-ia concluir que atualmente em âmbito geral não faltariam vagas, uma vez que o número de crianças sem acesso à escola em 2010 gravitava em torno de um milhão, logo teríamos ‘superávit’ de vagas. Entretanto essa não é realidade, uma vez que as especificidades de cada etapa/modalidade de ensino, a exemplo do número de alunos por professor, profissionais por sala e aula (professor/monitor), influenciam no custo de cada matrícula, e revelam que a estrutura por si só não resolve o problema, uma vez que os maiores custos estão nos recursos humanos, ou seja, na remuneração dos profissionais.

Segundo relatório do FNDE (2014), a remuneração dos profissionais de educação representou para o ano de 2014, em média 65% dos gastos do Fundeb. Vale ressaltar que a Lei 11.494/2007 limita o gasto com folha de pagamento em 60% do total de recursos concernentes a cada ente. Por um lado, quanto mais recursos, mais folego financeiro para utilização na folha de pagamento, mas por outra parte, o aumento de recursos vai estar condicionado ao número de matrículas cujo aumento representa mais despesas o que incorre em neutralizar a capacidade de aumento da remuneração pelo viés da redistribuição do Fundeb.

Hipoteticamente, se fossem absorvidas a totalidade de crianças, incluindo de 0 a 3 anos que estão fora da faixa obrigatória de matrícula escolar, o atual sistema correria o risco e entrar em colapso, conforme Pinto (2007, p. 881) se não houvesse a transferência de valores entre os entes de uma mesma UF, (as perdas e ganhos), uma vez que dependendo da UF e do contingente de alunos isso representaria uma redução no valor aluno em âmbito local, e conseqüentemente a o mesmo valor teria de ser redistribuído para um número maior reduzindo o valor do repasse uma vez que bolo orçamentário é o mesmo. *Pari passu* a situação aponta na simulação no âmbito do Rio Grande do Sul, fato que deixa muito claro a necessidade de novos aportes de recursos e ao mesmo tempo desconstitui conforme Pinto (2007), o “discurso midiático” da suficiência de recursos e ausência de gestão, como se essa por si só oferecesse os mecanismos para enfrentamento das problemáticas educacionais.

Muito embora exista a possibilidade de complementação dos fundos que não atinjam o valor/aluno mínimo definido nacionalmente, as diferenças de concepções de valor/custo agravariam ainda mais a situação dos entes subnacionais, que teriam praticamente os mesmos recursos para atender mais alunos, contanto com apenas com o aumento das receitas auferidas dos impostos e transferências, por sua vez subordinados a fatores econômicos.

Esse cenário aponta para a “fragilidade do sistema de financiamento” (PINTO, 2007), por sua vez operacionalizado por condicionantes que relegam aos estados e municípios a maioria dos dispêndios com a educação, assim como aponta para necessidade de fontes adicionais de recursos, cujo ente que tem mais condições orçamentárias de ampliar a participação é a União.

O Fundeb representa a maioria absoluta dos recursos investidos na manutenção e desenvolvimento da educação pública, uma vez que representam 80% dos recursos constitucionalmente vinculados aos estados, DF e municípios, considerando a vinculação mínima de 25%, muito embora a média de vinculação entre os municípios brasileiros conforme relatório do FNDE (2014, p. 171) varia entre 27,58% a 31,50%, e entre os estados de 25,03 a 31,50%, o que faz com que varie para menos o percentual dos recursos do fundo dentro da respectiva totalidade aplicada.

O fato de o Fundeb ser constituído por recursos das três esferas de governo, não significa, entretanto, que as contribuições sejam equânimes entre as esferas, seja pelo fato da composição se basear em impostos e transferências já predestinadas aos próprios entes, (seus próprios recursos), seja pela incipiente participação do ente federal com o volume de recursos destinados a complementação. Vale lembrar que complementação em relação ao volume total dos recursos, representou cerca 9%, aplicada em boa parte em prol dos ‘fundos contábeis deficitários’, sem maiores perspectivas de auxílio aos demais estados, salvo os recursos e ações operacionalizadas pelo FNDE, que, muito embora relevantes, ficam muito muito aquém dos investimentos dos estados e municípios na educação básica, até porque o que mais pesa é a remuneração (folha de pagamento)

Esse ‘quadro’ corrobora com as constatações de que a União é o ente que menos investe percentual do PIB em educação em relação as demais esferas de governo (SENA, 2011), menos participa também em investimentos em valores nominais, mesmo concentrando o maior percentual de receitas tributárias (CRUZ, 2009), situação agravada pela incipiente (CRUZ, 2012), ou inexpressiva participação da União (RODRIGUES, 2001), na parcela de investimento na

educação básica do ente federal menor ainda se considerado especificamente a educação infantil, etapa que comprovadamente agrega mais custos. Não obstante as considerações de Castro (2007, p. 886) apontam que em conjunto estados e municípios são responsáveis em média por percentual superior a 90% dos gastos com a educação, ao passo que o ente federal cumpre “função supletiva com baixa aplicação de recursos”, ou seja com o menor percentual de recursos.

Considerando esse contexto, seja por meio dos dados apresentados, seja respaldado pelo referencial acerca do teórico acerca das pesquisas em financiamento educacional, é possível afirmar que o papel da União em matéria de participação no financiamento das ações relacionadas manutenção e desenvolvimento da educação básica é ‘coadjuvante’, uma vez que os demais entes federados reiteram suas atribuições históricas, em dar vazão às etapas e modalidade básicas da educação.

A fragmentação das responsabilidades educacionais (CRUZ, 2009) consubstanciam a existência de três sistemas de ensino (o federal, o estadual e o municipal), que por sua, vez dificultam a consolidação de um de um sistema mais dinâmico e fortalecido em relação ao enfrentamento das problemáticas, dentre elas as relacionadas ao processo de financiamento. Essa autora corrobora com as considerações de Pinto (2007, p. 894) quando este afirma que a definição de um sistema único de escolas públicas, por tanto não mais “federal, estadual ou municipal”, representaria uma um importante passo no enfrentamento das problemáticas, redução das desigualdades, e por conseguinte consolidação de uma política de financiamento mais justa.

Outro aspecto amplamente defendido é aumento da participação da União, seja no aporte de recursos destinados a complementação, seja no aumento percentual de participação do PIB federal, fatores que perpassam pela redefinição das concepções custo por aluno e por consequência dos parâmetros de operacionalização do sistema de financiamento. Um dos cenários que parece mais promissor ao financiamento da educação básica, assim como oferece mecanismos para redefinição da participação do ente federal são as concepções/definições do CAQi, como parâmetro para complementação da União.

O parâmetro de participação atual do ente federal é o valor mínimo atribuído por aluno, concepção de valor que apresenta grande incongruência com a média geral de investimento por aluno, e por sua vez limita o papel da União, enquanto complementar dos fundos deficitários, um quadro praticamente estático, e não permite que este ente utilize sua função supletiva enquanto possibilidade de estender concretamente ajuda a todos os entes que dela precisarem.

Nesse sentido, considerando as discussões que têm sido empreendidas acerca dos rumos do financiamento educacional, assim como as pretensões legais, e o alcance do atual sistema, apontam que o CAQi, pode contribuir para um redesenho na participação dos entes no processo de financiamento do ensino público, uma vez que o estado, por exemplo que ficar abaixo dessa concepção de custo passaria a receber complemento de recursos da União.

Ao discutir a evolução dos conceitos que viabilizam a operacionalização do financiamento da educação básica em uma perspectiva de qualidade, Sena (2014, p. 270) aponta que a “qualidade da educação integra o núcleo essencial do direito à educação”, por esse viés o dever do Estado em prover a educação como um direito fundamental, deve extrapolar a garantia de acesso, agregando permanência pautada pela qualidade.

Sena (2014) apresenta ainda elementos que apontam que o custo aluno qualidade está presente nas discussões educacionais desde a década de 1980, corroborado pela inserção de alguns aspectos na Carta Constitucional de 1988, artigo 206, inciso VII, que versa sobre o padrão de qualidade como garantia do direito ao ensino. Muito embora as discussões sobre o CAQ tenham avançado nos últimos anos, o indicador ‘qualidade’ parece encontrar dificuldade de definição e regulamentação na agenda política, evidenciando uma demasiada retórica em torno de um tema que a própria legislação oferece amplo amparo legal.

Na CF de 1988, o vocábulo ‘qualidade’ relacionado a educação aparece cinco vezes, na Lei 9394/1996, essa mesma palavra aparece dez vezes, no PNE (Lei 13005/2014) a expressão qualidade aparece 37 vezes, e a Lei 11.494/2007 (FUNDEB), usa-se desse termo 21 vezes. Sendo que a Meta 7.21 do PNE versa sobre a definição, após o 2º ano de vigência, dos parâmetros “mínimos de qualidade”. Entretanto, o que causa estranheza é o assunto permear toda a legislação educacional e paradoxalmente estar agendado para, ‘possivelmente’, entrar em vigor dois anos após a promulgação de uma Lei com vigência de dez anos.

A demasiada recorrência ao termo ‘qualidade’ e ao mesmo tempo a morosidade na definição do que pode ser de fato considerado, assim como os meios de operacionalização no âmbito do financiamento educacional, situação que remete a suspeição acerca do uso corriqueiro da expressão (qualidade), ou, por outra parte, as indefinições acerca do tema traduzem-se em estratégias, uma vez que remetam a custos que em última instância reverbera no reposicionamento da participação dos entes federados nas despesas com a educação básica.

A Meta 20 do PNE apresenta como fonte adicional de recursos para o financiamento da educação aumento progressiva na participação do PIB até atingir 10%, sendo que no rol de estratégias dessa Meta está a implementação do CAQi e do CAQ como parâmetro de financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica. Fato que, muito provavelmente reposicionará a participação da União nesse processo, uma vez na proporção de investimento por PIB, em relação aos estados e municípios, conforme estudos de Pinto (2007 e 2011), o investimento do ente federal é o menor, sobretudo em relação ao montante utilizado na complementação.

Ampliar a abrangência da participação da União, tanto no montante de recursos, quanto no número de estados/municípios/matriculas beneficiadas com fontes adicionais de recursos tendo em vista a ampliação do acesso à escola, a valorização dos profissionais da educação, assim como a definição e exequibilidade dos indicadores de acréscimo de qualidade ao processo escolar, perpassa pela ampliação dos recursos e redefinição dos parâmetros de operacionalização do financiamento a educação básica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concordo com Cruz (2009, p.145) quando essa diz que “a falta de prioridade” nos relega a uma demasiada retórica acerca das problemáticas educacionais que em última instância se fosse cumprido o previsto na Carta Constitucional, seria no ‘mínimo’ questionável a existência de tantas Leis. Priorizar a educação é igualmente colocar em primazia os investimentos e políticas para enfrentamento das desigualdades e promoção de um processo cujo maior retorno é a transformação da realidade de todos.

A presente pesquisa iniciou abordando a situação dos municípios do RS frente a operacionalização do Fundeb, revelando que a dinâmica de financiamento se dá a partir de uma relação de perdas e ganhos, na qual os municípios menores constituem um percentual significativo dos entes que perdem na relação composição/redistribuição, mesma situação observada no tocante ao Estado, (RS), que também perde, juntando-se ao contingente de entes que ‘pagam a conta’ da educação básica.

A escolha UF não se deu por acaso, uma vez que a ideia era também conhecer a situação de um estado que não fosse contemplado pela complementação federal, na tentativa de verificar em sentido macro tanto o processo de financiamento nessa unidade quanto os efeitos das regras/parâmetros/fatores atrelados a dinâmica de financiamento da educação básica, assim como o alcance dos recursos dentro dessa unidade, no sentido de verificar o número de alunos atendidos, assim como perspectivas que a dinâmica de financiamento oferece com vistas a ampliação e qualificação do atendimento escolar.

Verificando-se que há uma sutil regressão no número de matrículas no ensino médio e fundamental, mas por outra parte há uma demanda de alunos sem acesso à escola, o atual sistema não oferece mecanismos de ampliação concreta de recursos, uma vez que a relação de perdas e ganhos circunscrita ao estado, limita-se aos alunos que estão no sistema escolar, e um aumento significativo no atendimento, sem que haja novos aportes financeiros, incorre na diminuição do valor aluno atribuído em âmbito local e aumento da pulverização dos recursos, diminuindo ainda mais as possibilidades de agregar qualidade ao processo, como também consolidar uma política de valorização dos profissionais.

Foi constatado ainda que os municípios de maior porte beneficiados com recursos do *plus* Fundeb, concentram as maiores taxas de falta de vagas, uma prova de que o sistema limita-se a

atender os nele inseridos, e revela a necessidade de adequação dos parâmetros tendo em vista novas fontes de recursos, fato que remete a aporte de recursos para além dos auferidos das perdas/ganhos circunscritas aos próprios recursos dos entes.

A problemática inicial centrava-se na situação dos municípios frente ao cumprimento de suas responsabilidades educacionais, mas ao longo da pesquisa foi verificado que o (s) estado (s), e os municípios (sobretudo os de menor porte) são os que empreendem os ‘maiores esforços’ financeiros em prol do desenvolvimento da educação básica, situação agravada pela desigualdade pela divisão do bolo tributário.

Em âmbito nacional buscou-se entender o papel da União em relação ao financiamento da educação básica, cuja atuação dá-se em matéria normativa, supletiva e redistributiva, a partir dos recursos auferidos da vinculação constitucional em MDE. Constatando-se que sua atuação em matéria de educação básica é operacionalizada pelos programas FNDE a partir de orçamentos vinculados ao MEC, oriundos das receitas destinadas a educação, dentre elas o percentual auferido do montante total do Fundeb, que consubstancia o montante utilizado na complementação federal aos fundos ‘deficitários’.

Foi constatado que a função supletiva da União usa como parâmetro o valor /aluno mínimo, concepção que por sua vez circunscreve a atuação do ente federal aos estados com menor capacidade orçamentaria, fato que por sua vez consubstancia a ‘justiça redistributiva’ e busca de equilíbrio na oferta das oportunidades educacionais, mas por outra parte, pelo viés do Fundeb deixa de lado os demais entes cujo valores atribuídos contabilmente por aluno ficam acima do mínimo nacional, a esses entes é relegado a fato de se virar com os recursos circunscritos a seus fundos de financiamento.

A definição dos valores mínimos como base de atuação da União reforça sua intenção em limitar seus gastos com a educação básica, já que o seu foco sempre foi e continua sendo a rede federal. Não obstante, não se observa esforços concretos para que essa realidade mude, uma vez que o arcabouço normativo educacional é concebido para que a educação básica permaneça sob a responsabilidade dos os entes subnacionais, que se veem tanto limitados pelas regras quanto sem apoio concreto para dar vazão as suas responsabilidades educacionais.

Para além da preocupação acerca da responsabilidade dos entes e alcance dos recursos, assim como a situação orçamentária de quem ‘arrecada mais e gasta menos’ em detrimento de quem ‘arrecada menos e gasta mais’, estão os desafios de dar vazão ao contingente de crianças

que estão fora da escola, e das que por conta da adequação legal ficarão sem acesso ao processo educativo. Informações extraoficiais, revelam que um percentual de alunos com idade inferior a faixa obrigatória (dos 0 a 3 anos) tendem ficar fora da escola, por conta da necessidade de atendimento da faixa etária obrigatória (a partir dos 4 anos). Em suma, entre perdas e ganhos quem efetivamente perde são as crianças que terão o acesso ao processo educativo adiado, por conta da falta de estrutura, de planejamento, de prioridade.

O discurso de que a boa ou má gestão é suficiente para dar vazão ao alcance dos recursos, cai por terra quando se verifica uma gama de critérios/parâmetros/ponderações que engessam a possibilidade de expansão, cujo maior reflexo é a falta de vagas e a demasiada retórica em torno do enfrentamento das problemáticas educacionais, perfazendo resultados pontuais, fortemente baseados em concepções mínimas definidas pelo poder central, em benefício próprio, uma vez evita maiores dispêndios orçamentários com a educação básica.

Verificou-se também que o volume de recursos é cada vez maior, até por que se baseiam em tributos, que quanto mais se arrecada maior serão os percentuais que formarão o bolo orçamentário da educação, mas baseiam-se em concepções de custos incoerentes com as efetivamente praticadas pelos entes com a responsabilidade de executar os serviços educacionais, situação que além de limitar as possibilidades de ampliação/qualificação dos serviços, da continuidade a função coadjuvante da União em relação aos demais entes.

O atual sistema de financiamento da educação básica é operacionalizado por parâmetros centrados em valores atribuídos aos alunos. A dinâmica de financiamento é marcada pela incongruência entre os valores (considerados) e custos (praticados). Ou seja, a operacionalização dos recursos para custeio da educação básica se baseia atribuições de valor, e não nos custos/gastos/investimentos praticados pelos entes com a responsabilidade de em última instância executar os serviços educacionais.

Nesse sentido os estados juntamente com os municípios menores são ‘penalizados’, uma vez que incide sobre estes o peso da conta da educação básica, ao considerar que a ‘equalização das oportunidades educacionais’ em âmbito local se dá a partir de uma dinâmica de perdas e ganhos entre os entes.

As perdas são o reflexo das condições impostas pela legislação educacional, e representam dispêndios com os quais os entes têm de lidar, já que o quantitativo de matrícula de cada rede/sistema é fator decisivo no acesso/retorno dos recursos, assim como os fatores de

ponderação. Por esse viés, os municípios de pequeno porte, assim como os entes estaduais, na relação composição/retorno sempre perderão. Por outra parte, o montante de recursos auferidos das perdas, representam parte cada vez mais significativa, como fonte de recursos adicionais ao financiamento das redes maiores, todavia esse *plus* aos recursos de tais entes não oferece possibilidade de expansão das respectivas redes/sistemas tendo em vista o atendimento da demanda de novos alunos.

Não observa-se mecanismos/possibilidades de expansão, mesmo por que os parâmetros são (pré)fixados, a partir da estimativa de receita e posteriormente sobre o ‘bolo orçamentário’ cuja variação para mais ou para menos, determina os valores que serão repassados. Não se trabalha por exemplo com estimativas ou metas de ingresso em atenção aos sujeitos que estão fora do processo escolar, e por conseguinte, com previsão orçamentária para alcance de supostas metas.

A participação do ente federal, muito embora relevante na ação supletiva, percebida mais precisamente nas ações e programas atrelados pelo FNDE, em prol da educação básica, ainda assim é muito aquém dos investimentos praticados por estados e municípios, na mesma esteira está a ação redistributiva do ente federal centrada na complementação dos fundos/estados com valor/aluno ano abaixo do mínimo definido nacionalmente. Por outra parte os parâmetros de operacionalização engessam a possibilidade de recursos adicionais aos entes que ficam acima do valor/aluno mínimo definido e portanto fora da ‘lista’ de complementação.

Nesse sentido os parâmetros do atual sistema contribuem para relação de dependência dos estados/municípios em relação aos recursos da complementação, uma vez que não se vislumbra outras possibilidades de mudança de quadro, uma vez que fatores relacionados a capacidade de arrecadação, desenvolvimento econômico, desigualdades fiscais, dentre outros influenciam diretamente nesse processo.

Por outra parte os entes que não estão na faixa da complementação veem-se igualmente limitados, seja pelo fato de contar com recursos circunscritos a cada UF, seja pelo sistema de financiamento não contar com outras fontes de recursos além de suas vinculações constitucionais, exceto as do salário educação e as assistências financeiras do FNDE, sabidamente aquém dos investimentos praticados pelos entes e igualmente parametrizadas pelo número de alunos, o que significa que um aumento expressivo no número de matrículas pulveriza ainda mais o volume de recursos.

As fontes adicionais para o financiamento da educação básica, tendo em vista o cumprimento da legislação educacional, que reitera a garantia de acesso compulsório da população a partir dos 4 anos de idade, remontam a discussão de maior participação de todos os entes, reiterando também a corresponsabilidade de todas das esferas de governo no provimento do ensino público. Vale ressaltar entretanto, que nessa ‘divisão de responsabilidade’ os entes subnacionais empreendem maiores esforços em relação a União.

Faz-se necessário redefinir os parâmetros de operacionalização *pari passo* aos objetivos propostos na legislação educacional, cuja pauta recorrente aponta para ampliação e qualificação do processo escolar, fato que, fundamentalmente vai de encontro a um sistema pautado por critérios definidos contabilmente, cuja as regras contribuem para uma atuação coadjuvante da União em relação ao financiamento da educação básica.

O acesso compulsório à escola de crianças com idade de 4 e 5 anos confere implicações a todos os entes, uma vez que o atual sistema não oferece mecanismos de ampliação de atendimento de alunos (novas matrículas) sem que seja pulverizado o os recursos, já que os orçamentos não contam com outras possibilidades além das vinculações convencionais. Absorver uma demanda maior de aluno implica em ampliar os investimentos, e sobretudo considerar que não basta oportunizar o acesso mas também qualificar o processo.

Vale ressaltar que cada vez mais faz-se necessário ampliar estudos acerca da aplicabilidade e sobre tudo da gestão dos recursos destinados ao financiamento da educação, *in loco*, ou seja, é preciso também verificar o alcance e a gestão do uso local de tais recursos, para além da operacionalização (automática), construindo quadros comparativos entre os municípios de acordo com características específicas. Grosso modo, desnudando o recorrente discurso que é preciso “mais e mais recurso”, uma vez que é necessário averiguar os caminhos, as concepções e os direcionamentos que o volumoso recurso orçamentário da educação percorre e produz.

A possibilidade do CAQi tornar-se uma política de financiamento educacional exequível contribuiria para um reposicionamento dos atores responsáveis pelo fomento da educação como um direito. Assim, principalmente a União, teria presença mais efetiva no processo e financiamento da educação básica.

Assim como o acesso aos recursos oriundos das novas fontes de financiamento, a exemplo da veiculação progressiva do PIB, conforme preceitua a Meta 20 do Plano Nacional de Educação 2014-2024, e ainda dos recursos conferidos pela Lei 12.858 de 2013, que dispõe sobre

a destinação dos recursos para a área da educação e saúde a partir da exploração das novas fontes de recursos naturais.

São inegáveis os avanços conferidos pelos fundos de financiamento educacionais, tanto o Fundef quanto o Fundeb, foram e são fundamentais às melhorias empreendidas no provimento da educação pública como um direito. Todavia, tendo em vista o contexto de universalização do acesso à educação básica é preciso enfrentar as problemáticas que por ventura acometam o processo financiamento tendo em vista a necessária criação de novas fontes de recursos, ou simplesmente o reposicionamento dos entes federados no processo.

As perdas mapeadas pela presente pesquisa revelam que a dinâmica redistributiva dos recursos do Fundeb é retroalimentada no âmbito de cada estado, exceto os beneficiados com a complementação. Aos demais entes restam lidar com seus próprios recursos, configurando um paradoxo no qual promove-se a justiça redistributiva a partir dos dispêndios de muitos, situação que pode também ser vista como injusta, mas que ainda não é objeto de análise. O fato é que essa dinâmica de perdas e ganhos revela a ausência de apoio do ente federal, que como já dito, atem-se na complementação aos fundos ‘deficitários’, reposicionar esse papel constitui, me parece, um dos maiores desafios das políticas educacionais até por que as decisões de ‘impacto’ baseiam-se na relação verticalizada dos entes da federação.

Os desafios seguem ainda em consolidar uma política de financiamento educacional exequível e permanente operacionalizada de acordo com parâmetros de custos efetivos, e dentro das discussões empreendidas acerca dos custos de uma educação de qualidade, ‘tirar do papel’ as metas e estratégias que objetivam superar os problemas que historicamente acometeram o acesso, a permanência e a execução da educação brasileira em uma perspectiva de qualidade e transformação dos atores sociais. É garantir o acesso, dos mais de um milhão de crianças com idade de 4 e 5, que conforme dados do último censo, (IBGE, 2010), estavam fora do processo escolar.

Os parâmetros do atual sistema de financiamento contribuem para que os entes subnacionais empreendam os maiores investimentos no ensino público, cuja média de aplicação de recursos é comprovadamente superior à vinculação constitucional, constata-se uma atuação coadjuvante da União, limitada pelas próprias variáveis que parametrizam a redistribuição dos recursos.

O mecanismo redistributivo do Fundeb revela-se limitado, uma vez que se baseia em uma relação de dependência dos recursos dos próprios entes, no âmbito da mesma UF (redistribuídos entre si), sem perspectiva de ampliação frente as demandas educacionais.

A participação de cada ente no processo de provimento do ensino público revela um sistema educacional ‘tripartido’ (federal, estadual, municipal), revelando ainda um modelo de federalismo descentralizado –no tocante a execução, e centralizado no poder decisão –no tocante a elaboração de leis. Situação que reverbera na divisão das responsabilidades entre os Entes.

Conclui-se que o atual sistema financiamento da educação, cuja maior expressão de recursos e alcance configura-se pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), não oferece mecanismos de ampliação da capacidade de atendimento das redes/sistemas de ensino, suscitando que sejam fomentadas mudanças tendo em vista o iminente acesso compulsório à educação pública, condicionado por indicadores de qualidade e equidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, José Ricardo Pires de. História da instrução pública no Brasil (1500 1889). São Paulo: EDUC, 1989.

ARANHA, Maria de Arruda. História da educação. São Paulo: Moderna, 1996.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a15.pdf> >. Acesso em: 28/08/15.

AZEVEDO, Dálete de Cássia Bilac de. SILVA, Lourene Mariano da. ABREU, Mariza Vasques de. BARBOSA, Selma Maquiné. Educação: O planejamento da Educação no Município. – Brasília: CNM, 2012.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. A educação como política pública. 2º ed. ampl. Campinas, SP (Coleção polêmicas de nosso tempo, vol. 56). 2001.

BALL, Stephen J. MAINARDES, Jefferson. (Organizadores). Políticas educacionais: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BELLO, José Luís de Paiva. História da Educação no Brasil - Período da Segunda República (resumo do Manifesto). In. Pedagogia em Foco. Disponível em < <http://www.pedagogiaemfoco.pro.br/heb07a.htm> >. Consulta em 17, out. 2014.

BASSI, Marcos Edgar. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. 2010. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n142/v41n142a07.pdf> > consulta em dezembro de 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 2014. Publicação eletrônica, disponível em: http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/acessibilidade/legislacao-pdf/constituicao_brasil_41ed.pdf.

_____. Lei nº 9.394 de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm >. Consulta em 20/11/2014.

_____. Lei nº 5.692, de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases do ensino de 1º e 2º graus. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm >. Acesso em: 31/09/2014.

_____. Lei nº 7.348, de 24 de Julho de 1985. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm >. Acesso em: 05/11/2014.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional–STN. MCASP. Disponível em < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_III_-_PCE.pdf >. Consulta em 06/11/2014.

_____. Emenda Constitucional Nº 1 de 1969. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm >. Acesso em: 31/09/2014.

_____ Emenda Constitucional nº24 de 1983. Disponível em <Emendahttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_antecedente1988/emc24-83.htm>. Acesso em: 05/11/2014.

_____ Lei nº 5.537, de 1968. Cria o Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (INDEP). Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5537.htm>. Acesso em: 31/09/2014.

_____ Lei nº 5.692, de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases do ensino de 1º e 2º graus. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm>. Acesso em: 31/09/2014.

_____ Lei nº 7.348, de 24 de Julho e 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7348.htm >. Acesso em: 05/11/2014.

_____ Secretaria do Tesouro Nacional–STN. MCASP. Disponível em < http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/137713/Parte_III_-_PCE.pdf>. Acesso em: 06/11/2014.

_____ Portal FNDE. Disponível em < <http://www.fnde.gov.br/programas/dinheiro-direto-escola/dinheiro-direto-escola-apresentacao> >. Acesso em: 18/11/2014.

_____ Repasse de recursos do Fundeb. Disponível em < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/repasse-de-recursos-do-fundeb>>. Acesso em: 18/12/2014.

_____ Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola. Disponível em: < www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00011947&seq_ato=000&vlr_ano=2009&sgl_orgao=NI >. Acesso em: 18/11/2014.

_____ Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas. Disponível em: < https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=LEI&num_ato=00012695&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=NI >. Acesso em: 18/11/14.

_____ Resolução nº 3, de 28 de março de 2007. < https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000003&seq_ato=000&vlr_ano=2007&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC >. Acesso em: 19/11/2014.

_____ Resolução nº 14, de 8 de junho de 2012. < https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=RES&num_ato=00000014&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=CD/FNDE/MEC >. Acesso em: 19/11/2014.

BREMAEKER, François, E. J. de. O impacto do Fundeb nas finanças dos municípios brasileiros (2º edição). IBAM/ENSUR/CEIF/IBANCO, 2007.

_____ A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. 2011. In. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011.

CAMARGO, Rubens Barbosa de. PINTO, José Marcelino De Rezende. GUIMARÃES, José Luiz. Sobre o financiamento no plano de desenvolvimento da educação. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n135/v38n135a14.pdf> >. Acesso em 18/08/2015.

CAMPOS, Bruno Cesar. CRUZ, Breno de Paula Andrade. Impactos do Fundeb sobre a qualidade do ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a05.pdf> >. Acesso em: 28/01/2015.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1128100.pdf> >. Acesso em: 15/02/15.

_____ Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. A Constituinte de 1823 e a educação. In. A educação nas constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Normas brasileiras de contabilidade: NBC TG - geral - normas completas, NBC TG – estrutura conceitual e NBC TG 01 a 40 (exceto 34 e 42)/ Conselho Federal de Contabilidade. -- Brasília: Conselho Federal de Contabilidade, 2011. Publicação eletrônica. [1098] p. 1. Disponível em: < http://portalcfc.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2013/04/NBC_TG_COMPLETAS03.2013.pdf >. Acesso em: 17 de abril de 2015

CURY, Carlos Alberto Jamil. A educação e a primeira constituinte republicana. In. A educação nas constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

_____ Estado e políticas de financiamento em educação. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1028100.pdf> >. Acesso em: 09/07/2014.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. Fineduca, Porto Alegre, v.2, n.7, 2012. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/fineduca> >. Acesso em: 23/11/15.

_____ Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União - o FNDE em destaque. Tese de Doutorado. USP. SP, 2009, Disponível em: < file:///D:/Users/user/Downloads/Rosana_Evangelista_Cruz.pdf >. Acesso em: 03/04/2015.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? Disponível em: < <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20039/20039.PDF> >. Acesso em: 12/01/2015.

_____. Fundeb: a redenção da educação básica? *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a07v2796.pdf> >. Acesso em: 15/11/2014.

Decreto-Lei nº 4.958, de 14 de Novembro de 1942. Disponível em < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4958-14-novembro-1942-414976-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21/10/14.

DOURADO, Luiz Fernandes [et. al.]. – Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf> >. Acesso em: 12/08/2015.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual. Disponível em < <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/70451>>. Acesso em 19/01/2015.

FARENZENA, Nalú. A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.

_____. Políticas de assistência financeira na educação básica: ação redistributiva da União? (Relatório parcial de estágio de pós-doutorado em educação). IPE/UNESCO, 2009.

_____. Alessandra de Oliveira. Capacidade de financiamento da Educação em municípios do rio grande Do sul: uma exploração a partir dos efeitos Redistributivos do Fundef e do Fundeb. 2010. Disponível em: < <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol10iss1articles/farenzena-mendes.pdf>>. Acesso em: 24/07/2015.

FÁVERO, Osmar. A educação no congresso constituinte de 1966-67: contrapontos. In. A educação nas constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola. FERNANDES, Solange Jarzem. O Fundeb no Contexto das Finanças Públicas Municipais de Campo Grande. 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v39n3/v39n3a15.pdf> >. Acesso em: 15/04/2015.

FLEURY, S. Políticas sociais. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: < <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=327> >. Acesso em: 12/03/2015.

FLICK, Uwe. Desenho da pesquisa qualitativa. Tradução Roberto Cataldo Costa; consultoria, supervisão e revisão técnica desta edição Dirceu da Silva. Porto Alegre. Artmed, 2009.

GHIRALDELLI, Paulo Junior. História da educação brasileira. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. PINTO, José Marcelino Rezende. CORBUCCI, Paulo Roberto. (Organizadores). Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil Brasília. Ipea, 2011.

_____. Avaliação da política educacional municipal: em busca de indicadores de efetividade nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n64/v17n64a04.pdf> >. Acesso em: 13/01/15.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 15.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1982.

_____, NOVAIS, Fernando A. (Coord.). Capítulos de história do império. São Paulo: Companhia das Letras, 2010

HORTA. José Silvério Baía. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67. In. A educação nas constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

_____. Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil: uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo: Cortez, 1982.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. In. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55. 2001. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf> >. Acesso em: 12 de março de 2015.

IBGE, Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões Geográficas. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf. Acesso em: 28 de maio de 2015.

_____. Divisão Regional. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtm. Acesso em: 28 de maio de 2015.

KRAWCZYK, Nora. **A pesquisa em educação e os desafios para a área de política educacional.** In. Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília: Ipea, 2011.

LUCE, Maria Beatriz Moreira. SARI, Marisa Timm. A educação para todos exige uma nova ética de gestão: participação e corresponsabilidade. Disponível em < <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/870/782> > Acesso em: 26/05/13.

MACHADO, Maria Goreti Farias. A proposta de FUNDEB do executivo federal: interlocuções na formulação da política. Disponível em: < <http://hdl.handle.net/10183/10834> >. Acesso em: 13/08/2015.

MARQUES, Binho. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Audiência Pública. Alternativas para o financiamento da educação básica no Brasil Câmara dos Deputados - Comissão de Educação. SASE/MEC. (Slide, sem editoração). Abril 2015.

OLIVEIRA, João Ferreira de. MORAES, Karine Nunes de. DOURADO, Luiz Fernando. O financiamento da educação básica: limites e possibilidades. Disponível em:

http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/fin_edu_basica.pdf. Acesso em: 15 de março de 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A educação na Assembléia Constituinte de 1946. In. A educação nas constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

PAVAN, Rafael. Aspectos legais que compõem os repasses para financiar o orçamento da educação básica: um estudo de caso do município de Passo Fundo/RS para o exercício de 2011. UPF. 2013.

PERGHER, Calinca Jordânia. Mapeamento da capacidade de financiamento da rede municipal de ensino de Getúlio Vargas-RS: gastos, condições de oferta e trajetória do processo educativo. Dissertação de Mestrado, UFRGS. PoA, RS. 2007.

PILETTI, Nelson. História da educação no Brasil. Ed. Ática. SP, 2010. Disponível em: < <http://upf.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788508035625/pages/3> >. Acesso em: 13/09/14

PILETTI, Claudino. PILETTI, Nelson. História da educação no Brasil: de Confúcio a Paulo Freire. Editora Ática, SP 2011. Disponível em < <http://upf.bv3.digitalpages.com.br/users/publications/9788572446945/pages/5> > Acesso em: 17/10/14.

PINTO, J.M.R. Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=327>. Acesso em: 12 de março de 2015.

_____. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. In. RBPAE, 2006. Disponível em < [file:///D:/DOWNLOAD%20%20WEB/18877-68051-1-PB%20\(1\).pdf](file:///D:/DOWNLOAD%20%20WEB/18877-68051-1-PB%20(1).pdf) >. Acesso em: 07/12/2014.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf> >. Acesso em: 07/05/2014.

_____. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. 2014. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v44n153/a08v44n153.pdf> >. Acesso em: 28/07/2015.

_____. Nelson CARDOSO. Jorge Abrahão de CASTRO. O financiamento do ensino médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a03v32n116.pdf> >. Acesso 12/05/15.

QUIVY, Raymond; CHAMPENHOUDT, Luc Van. Manual de investigação em ciências sociais. 2.ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RAMOS, Regina Celia. GIORGI, Cristiano Amaral Di. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n72/a09v19n72.pdf> >. Acesso em: 17/02/15.

REIS, Bruno Pinheiro Wanderley. Políticas públicas. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM. Disponível em: <http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=327>. Acesso em: 12 de março de 2015

ROCHA, Marlos Bessa Mendes da. Tradição e modernidade na educação: o processo constituinte de 1933-34. In. A educação nas constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização. 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5540.pdf> >. Acesso em: 15/08/15.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da educação no Brasil: (1930/1973) –18.ed. Petrópolis: Vozes. RJ 1996.

ROSSI Ednéia Regina. RODRIGUES, Elaine. NEVES, Fátima Maria, Fundamentos históricos da educação no Brasil / organizadoras. 2. ed. rev. e ampl. Maringá: Eduem, 2009. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/82432072/Livro-Fundamentos-Historicos-Da-Educacao-No-Brasil>. Consulta em 14/10/2014.

SALES, Luís Carlos. SILVA, Magna Jovita G. S e. O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano. 2009. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n65/v17n65a8.pdf> >. Acesso em: 17/02/15.

SENA, Paulo. **A legislação do Fundeb.** 2008, disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0438134.pdf> > Acesso em: 22/02/2015.

_____. O Financiamento da Educação de Qualidade. In. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 3, n.2 – ago./dez. 2014 - ISSN 2238-8346. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/30280/16533> > Acesso em: 23/05/2015.

SILVA, Diana de Cássia. As reformas Pombalinas, e seus reflexos na constituição dos mestres de primeiras letras no termo de Mariana. In. Histórias de práticas educativas. VAGO, Tarcísio Mauro. OLIVEIRA, Bernardo Jefferson, (organizadores). BH. Ed. UFMG, 2008.

SIQUEIRA, Ana Lúcia Xavier. SILVEIRA, Paulo Barrufi. NUNES Valtuir Pereira. Educação infantil a primeira infância relegada a sua própria (má) sorte. MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS/ RS, 2007. Disponível em: < <http://portal.mpc.rs.gov.br/portal/page/portal/MPC/estudos> >. Acesso em: 05/03/2015.

STEPHANOU, Maria; BASTOS, Maria Helena Camara; MIGNOT, Ana Chrystina Venancio (Coord.). Histórias e memórias da educação no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2005

SUCUPIRA, Newtom. O Ato Adicional de 1834 e a descentralização da educação. In. A educação nas Constituições brasileiras 1823-1988. FÁVERO, Osmar (org). 2º Ed. Campinas, SP. 2001.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL- TCE/RS. Disponível em: https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/jurisdicionados/sistemas_controle_externo/siapc/relatorios_recibos_envio

_____. Escola Superior De Gestão E Controle Francisco Juruena. Curso para conselheiros municipais do FUNDEB. Tribunal de Contas do Estado. Porto Alegre: TCE/RS, 2012.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Desequilíbrios regionais no financiamento da educação: a política nacional de equidade do Fundef. 2005. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a10n24.pdf> >. Acesso em: 16/07/14.

ANEXOS

Mapeamento dos ganhos (<i>plus</i>) e perdas com o Fundeb nos municípios do Rio Grande do Sul - 2014			
MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO ESTIMADA 2014 (IBGE)	REDISTRIBUIÇÃO FUNDEB	
		PLUS FUNDEB	PERDAS COM O FUNDEB (R\$)
<u>Aceguá</u>	4.671		373.885,57
<u>Água Santa</u>	3.839		727.844,72
<u>Agudo</u>		(PLUS)	
<u>Ajuricaba</u>	7.403		876.155,18
<u>Alecrim</u>	6.935		392.617,04
<u>Alegrete</u>		(PLUS)	
<u>Alegria</u>	4.188		600.508,89
<u>Almirante Tamandaré do Sul</u>	2.098		1.333.871,95
<u>Alpestre</u>	7.752		2.206.283,20
<u>Alto Alegre</u>	1.841		1.196.690,59
<u>Alto Feliz</u>	3.017		622.347,86
<u>Alvorada</u>		(PLUS)	
<u>Amaral Ferrador</u>		(PLUS)	
<u>Ametista do Sul</u>		(PLUS)	
<u>André da Rocha</u>	1.286		1.222.602,11
<u>Anta Gorda</u>	6.228		1.656.409,61
<u>Antônio Prado</u>	13.274		900.691,74
<u>Arambaré</u>	3.769		792.648,16
<u>Araricá</u>	5.249	(PLUS)	
<u>Aratiba</u>	6.663		4.641.515,30
<u>Arroio do Meio</u>	19.923	(PLUS)	
<u>Arroio do Padre</u>	2.871		62.759,23
<u>Arroio do Sal</u>		(PLUS)	
<u>Arroio do Tigre</u>		(PLUS)	
<u>Arroio dos Ratos</u>		(PLUS)	
<u>Arroio Grande</u>	18.964		867.151,22
<u>Arvorezinha</u>	10.585		8.581,29
<u>Augusto Pestana</u>	7.175		1.066.039,92
<u>Áurea</u>	3.740		871.629,99
<u>Bagé</u>		(PLUS)	
<u>Balneário Pinhal</u>		(PLUS)	
<u>Barão</u>	6.035		401.592,97
<u>Barão de Cotegipe</u>	6.749		1.485.536,30
<u>Barão do Triunfo</u>		(PLUS)	
<u>Barra do Guarita</u>	3.226		286.284,30
<u>Barra do Quaraí</u>	4.189		467.342,36

<u>Barra do Ribeiro</u>		(PLUS)	
<u>Barra do Rio Azul</u>	1.972		1.345.569,64
<u>Barra Funda</u>	2.487		1.124.295,71
<u>Barracão</u>	2.487		452.002,77
<u>Barros Cassal</u>		(PLUS)	
<u>Benjamin Constant do Sul</u>	2.284		780.750,05
<u>Bento Gonçalves</u>		(PLUS)	
<u>Boa Vista das Missões</u>	2.171		1.135.864,71
<u>Boa Vista do Buricá</u>	6.808		105.707,61
<u>Boa Vista do Cadeado</u>	2.522		1.341.905,13
<u>Boa Vista do Inera</u>	2.549		951.543,79
<u>Boa Vista do Sul</u>	12.058		1.765.239,88
<u>Bom Jesus</u>	11.809		282.679,38
<u>Bom Princípio</u>		(PLUS)	
<u>Bom Progresso</u>	2.285		943.320,05
<u>Bom Retiro do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Boqueirão do Leão</u>		(PLUS)	
<u>Bossoroca</u>	6.912		617.432,86
<u>Bozano</u>	2.243		1.442.952,69
<u>Braga</u>	3.711		574.849,59
<u>Brochier</u>	4.928		719.558,72
<u>Butiá</u>		(PLUS)	
<u>Caçapava do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Cacequi</u>	13.757		546.772,36
<u>Cachoeira do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Cachoeirinha</u>		(PLUS)	
<u>Cacique Doble</u>	5.068		576.192,73
<u>Caibaté</u>	5.066		552.881,85
<u>Caíçara</u>	5.125		761.999,36
<u>Camaquã</u>		(PLUS)	
<u>Camargo</u>	2.710		1.775.580,83
<u>Cambará do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Campestre da Serra</u>	3.384		1.160.902,42
<u>Campina das Missões</u>	6.112		453.748,73
<u>Campinas do Sul</u>	5.653		1.013.475,27
<u>Campo Bom</u>		(PLUS)	
<u>Campo Novo</u>		(PLUS)	
<u>Campos Borges</u>	3.546		597.646,58
<u>Candelária</u>		(PLUS)	
<u>Cândido Godói</u>	6.631		542.847,28
<u>Candiota</u>	9.266		1.586.258,37
<u>Canela</u>		(PLUS)	
<u>Canguçu</u>		(PLUS)	
<u>Canoas</u>		(PLUS)	
<u>Canudos do Vale</u>	1.834		1.330.984,00
<u>Capão Bonito do Sul</u>	1.776		1.207.577,18
<u>Capão da Canoa</u>		(PLUS)	
<u>Capão do Cipó</u>	3.354		1.401.863,67

<u>Capão do Leão</u>		(PLUS)	
<u>Capela de Santana</u>		(PLUS)	
<u>Capitão</u>	2.749		817.994,98
<u>Capivari do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Caraá</u>		(PLUS)	
<u>Carazinho</u>		(PLUS)	
<u>Carlos Barbosa</u>	27.279		2.970.181,63
<u>Carlos Gomes</u>	1.588		1.138.346,76
<u>Casca</u>	9.016		1.416.224,55
<u>Caseiros</u>	3.152		645.829,46
<u>Catuípe</u>	9.438		602.121,15
<u>Caxias do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Centenário</u>	3.031		1.275.129,52
<u>Cerrito</u>		(PLUS)	
<u>Cerro Branco</u>		(PLUS)	
<u>Cerro Grande</u>	2.457		585.717,50
<u>Cerro Grande do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Cerro Largo</u>	13.926		1.292.384,94
<u>Chapada</u>	9.622		475.387,82
<u>Charqueadas</u>		(PLUS)	
<u>Charrua</u>	3.518		1.013.998,10
<u>Chiapetta</u>	4.080		889.845,40
<u>Chuí</u>	6.320		350.349,50
<u>Chuívisca</u>		(PLUS)	
<u>Cidreira</u>		(PLUS)	
<u>Ciríaco</u>	5.017		1.301.948,26
<u>Colinas</u>	2.497		1.034.023,16
<u>Colorado</u>	3.546		1.268.719,59
<u>Condor</u>	6.804		86.414,26
<u>Constantina</u>		(PLUS)	
<u>Coqueiro Baixo</u>	1.564		1.341.072,92
<u>Coqueiros do Sul</u>	2.486		1.116.873,73
<u>Coronel Barros</u>	2.549		764.044,90
<u>Coronel Bicaco</u>		(PLUS)	
<u>Coronel Pilar</u>	1.747		1.511.068,37
<u>Cotiporã</u>	4.014		1.416.533,23
<u>Coxilha</u>	2.889		756.972,38
<u>Crissiumal</u>		(PLUS)	
<u>Cristal</u>	7.706		561.755,45
<u>Cristal do Sul</u>	2.916		503.292,13
<u>Cruz Alta</u>		(PLUS)	
<u>Cruzaltense</u>	2.115		917.588,86
<u>Cruzeiro do Sul</u>	12.122		251.156,99
<u>David Canabarro</u>	4.837		1.418.997,60
<u>Derrubadas</u>	3.173		206.211,61
<u>Dezesseis de Novembro</u>	2.823		1.024.221,89
<u>Dilermando de Aguiar</u>	3.140		731.390,36
<u>Dois Irmãos</u>		(PLUS)	

<u>Dois Irmãos das Missões</u>	2.183		708.114,18
<u>Dois Lajeados</u>	3.410		1.375.316,75
<u>Dom Feliciano</u>		(PLUS)	
<u>Dom Pedrito</u>		(PLUS)	
<u>Dom Pedro de Alcântara</u>	2.621		943.531,99
<u>Dona Francisca</u>	3.397		636.727,17
<u>Doutor Maurício Cardoso</u>	5.249		679.430,11
<u>Doutor Ricardo</u>	2.079		1.233.902,98
<u>Eldorado do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Encantado</u>		(PLUS)	
<u>Encruzilhada do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Engenho Velho</u>	1.428		1.007.772,91
<u>Entre Rios do Sul</u>	3.088		1.187.841,04
<u>Entre-Ijuís</u>	9.068		45.195,32 0
<u>Erebango</u>	3.064		736.722,97
<u>Erechim</u>		(PLUS)	
<u>Ernestina</u>	3.202		745.031,91
<u>Erval Grande</u>	5.227		363.049,37
<u>Erval Seco</u>	7.834		119.002,95
<u>Esmeralda</u>	3.294		785.184,18
<u>Esperança do Sul</u>	3.268		304.360,54
<u>Espumoso</u>		(PLUS)	
<u>Estação</u>	6.173		856.659,03
<u>Estância Velha</u>		(PLUS)	
<u>Esteio</u>		(PLUS)	
<u>Estrela</u>		(PLUS)	
<u>Estrela Velha</u>	3.743		404.014,49
<u>Eugênio de Castro</u>	2.769		1.094.771,01
<u>Fagundes Varela</u>	2.699		1.319.004,49
<u>Farroupilha</u>		(PLUS)	
<u>Faxinal do Soturno</u>	6.870		571.622,24
<u>Faxinalzinho</u>	2.570		1.224.530,65
<u>Fazenda Vilanova</u>		(PLUS)	
<u>Feliz</u>	13.068		24.950,09
<u>Flores da Cunha</u>	28.974		1.161.124,57
<u>Floriano Peixoto</u>	2.004		1.083.893,71
<u>Fontoura Xavier</u>		(PLUS)	
<u>Formigueiro</u>	7.119		73.952,33
<u>Forquethina</u>	2.532		740.345,63
<u>Fortaleza dos Valos</u>	4.636		947.817,00
<u>Frederico Westphalen</u>		(PLUS)	
<u>Garibaldi</u>	32.862		1.585.045,95
<u>Garruchos</u>	3.239		882.148,18
<u>Gaurama</u>	5.940		1.010.244,64
<u>General Câmara</u>		(PLUS)	
<u>Gentil</u>	1.714		1.267.342,95

<u>Getúlio Vargas</u>		(PLUS)	
<u>Giruá</u>		(PLUS)	
<u>Glorinha</u>		(PLUS)	
<u>Gramado</u>		(PLUS)	
<u>Gramado dos Loureiros</u>	2.282		834.292,25
<u>Gramado Xavier</u>		(PLUS)	
<u>Gravataí</u>		(PLUS)	
<u>Guabiju</u>	1.618		1.304.216,64
<u>Guaíba</u>		(PLUS)	
<u>Guaporé</u>		(PLUS)	
<u>Guarani das Missões</u>		(PLUS)	
<u>Harmonia</u>	4.557		883.642,37
<u>Herval</u>		(PLUS)	
<u>Herveiras</u>	3.060		326.982,43
<u>Horizontina</u>	19.174		255.516,48
<u>Hulha Negra</u>		(PLUS)	
<u>Humaitá</u>	5.019		19.194,63
<u>Ibarama</u>		(PLUS)	
<u>Ibiaçá</u>	4.848		1.446.868,41
<u>Ibiraiaras</u>	7.432		695.122,91
<u>Ibirapuitã</u>		(PLUS)	
<u>Ibirubá</u>		(PLUS)	
<u>Igrejinha</u>		(PLUS)	
<u>Ijuí</u>		(PLUS)	
<u>Ilópolis</u>	4.212		1.096.530,34
<u>Imbé</u>		(PLUS)	
<u>Imigrante</u>	3.141		1.232.486,00
<u>Independência</u>	6.682		216.592,36
<u>Inhacorá</u>	2.321		89.615,22
<u>Ipê</u>	6.374		434.615,68
<u>Ipiranga do Sul</u>	1.985		1.210.758,62
<u>Iraí</u>	8.074		125.258,30
<u>Itaara</u>		(PLUS)	
<u>Itacurubi</u>	3.550		564.156,67
<u>Itapuca</u>	2.341		782.015,06
<u>Itaqui</u>		(PLUS)	
<u>Itati</u>	2.613		919.842,54
<u>Itatiba do Sul</u>	4.049		445.781,78
<u>Ivorá</u>	2.149		1.136.276,77
<u>Ivoti</u>		(PLUS)	
<u>Jaboticaba</u>	4.136		294.735,48
<u>Jacuizinho</u>	2.634		542.907,56
<u>Jacutinga</u>	3.719		835.793,48
<u>Jaguarão</u>		(PLUS)	
<u>Jaguari</u>		(PLUS)	
<u>Jaquirana</u>	4.167		287.388,12

<u>Jari</u>	3.660		1.116.941,89
<u>Jóia</u>	8.643		1.209.124,98
<u>Júlio de Castilhos</u>	20.074		1.653.927,34
<u>Lagoa Bonita do Sul</u>	2.810		592.573,40
<u>Lagoa dos Três Cantos</u>	1.649		1.419.882,70
<u>Lagoa Vermelha</u>	28.419		171.943,20
<u>Lagoão</u>		(PLUS)	
<u>Lajeado</u>		(PLUS)	
<u>Lajeado do Bugre</u>	2.583		215.124,40
<u>Lavras do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Liberato Salzano</u>	5.789		555.329,08
<u>Lindolfo Collor</u>		(PLUS)	
<u>Linha Nova</u>	1.697		1.202.009,03
<u>Maçambará</u>	4.834		1.165.394,62
<u>Machadinho</u>	5.654		317.375,89
<u>Mampituba</u>	3.085		368.660,53
<u>Manoel Viana</u>	7.347		841.374,92
<u>Maquiné</u>	7.053		245.546,04
<u>Maratá</u>	2.649		1.377.821,38
<u>Marau</u>		(PLUS)	
<u>Marcelino Ramos</u>	5.074		981.805,69
<u>Mariana Pimentel</u>		(PLUS)	
<u>Mariano Moro</u>	2.223		1.360.361,11
<u>Marques de Souza</u>	4.171		844.049,90
<u>Mata</u>		(PLUS)	
<u>Mato Castelhano</u>	2.563		1.353.409,77
<u>Mato Leitão</u>		(PLUS)	
<u>Mato Queimado</u>	1.808		656.408,33
<u>Maximiliano de Almeida</u>	4.901		765.353,02
<u>Minas do Leão</u>		(PLUS)	
<u>Miraguaí</u>	4.985		362.185,08
<u>Montauri</u>	1.562		1.676.071,40
<u>Monte Alegre dos Campos</u>		(PLUS)	
<u>Monte Belo do Sul</u>	2.712		1.359.307,80
<u>Montenegro</u>		(PLUS)	
<u>Mormaço</u>	2.928		318.949,32
<u>Morrinhos do Sul</u>	3.209		912.467,01
<u>Morro Redondo</u>	6.509		210.432,63
<u>Morro Reuter</u>	6.056		249.667,82
<u>Mostardas</u>		(PLUS)	
<u>Muçum</u>		(PLUS)	
<u>Muitos Capões</u>	3.127		2.493.927,06
<u>Muliterno</u>	1.890		1.328.288,66
<u>Não-Me-Toque</u>	16.894		32.896,80
<u>Nicolau Vergueiro</u>	1.760		1.558.542,05
<u>Nonoai</u>		(PLUS)	

<u>Nova Alvorada</u>	3.404		1.353.763,14
<u>Nova Araçá</u>	4.339		1.456.462,60
<u>Nova Bassano</u>	9.412		1.434.661,72
<u>Nova Boa Vista</u>	1.965		847.726,53
<u>Nova Brésia</u>	3.320		1.835.282,86
<u>Nova Candelária</u>	2.817		1.299.082,11
<u>Nova Esperança do Sul</u>	5.006		105.259,54
<u>Nova Hartz</u>		(PLUS)	
<u>Nova Pádua</u>	2.551		1.870.784,05
<u>Nova Palma</u>	6.579		982.710,29
<u>Nova Petrópolis</u>		(PLUS)	
<u>Nova Prata</u>		(PLUS)	
<u>Nova Ramada</u>	2.453		995.708,63
<u>Nova Roma do Sul</u>	3.543		1.941.665,22
<u>Nova Santa Rita</u>		(PLUS)	
<u>Novo Barreiro</u>	4.150		762.947,72
<u>Novo Cabrais</u>	4.067		278.934,72
<u>Novo Hamburgo</u>		(PLUS)	
<u>Novo Machado</u>	3.866		1.608.415,83
<u>Novo Tiradentes</u>	2.325		461.503,41
<u>Novo Xingu</u>	1.798		1.214.485,80
<u>Osório</u>	43.586		578.428,27
<u>Paim Filho</u>	4.248		368.891,76
<u>Palmares do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Palmeira das Missões</u>	35.045		1.521.537,00
<u>Palmitinho</u>		(PLUS)	
<u>Panambi</u>		(PLUS)	
<u>Pantano Grande</u>		(PLUS)	
<u>Paraí</u>	7.257		1.071.135,20
<u>Paraíso do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Pareci Novo</u>	3.706		311.732,43
<u>Parobé</u>		(PLUS)	
<u>Passa Sete</u>		(PLUS)	
<u>Passo do Sobrado</u>		(PLUS)	
<u>Passo Fundo</u>		(PLUS)	
<u>Paulo Bento</u>	2.291		1.351.973,41
<u>Paverama</u>		(PLUS)	
<u>Pedras Altas</u>	2.210		638.846,86
<u>Pedro Osório</u>		(PLUS)	
<u>Pejuçara</u>	4.062		843.486,83
<u>Pelotas</u>		(PLUS)	
<u>Picada Café</u>		(PLUS)	
<u>Pinhal</u>	2.606		1.111.359,22
<u>Pinhal da Serra</u>	2.138		2.098.354,11
<u>Pinhal Grande</u>	4.568		631.223,60
<u>Pinheirinho do Vale</u>	4.739		40.106,37
<u>Pinheiro Machado</u>		(PLUS)	
<u>Pinto Bandeira</u>	2.800		1.471.300,59

<u>Pirapó</u>	2.707		758.544,29
<u>Piratini</u>		(PLUS)	
<u>Planalto</u>		(PLUS)	
<u>Poço das Antas</u>	2.099		1.007.722,18
<u>Pontão</u>	3.984		495.287,14
<u>Ponte Preta</u>	1.743		1.400.089,13
<u>Portão</u>		(PLUS)	
<u>Porto Alegre</u>		(PLUS)	
<u>Porto Lucena</u>	5.360		1.019.394,36
<u>Porto Mauá</u>	2.568		940.855,45
<u>Porto Vera Cruz</u>	1.764		1.236.630,66
<u>Porto Xavier</u>		(PLUS)	
<u>Pouso Novo</u>	1.862		1.111.671,04
<u>Presidente Lucena</u>	2.679		595.576,08
<u>Progresso</u>	6.368		527.099,49
<u>Protásio Alves</u>	2.044		1.408.404,06
<u>Putinga</u>	4.200		953.733,40
<u>Quaraí</u>	23.604		120.130,68
<u>Quatro Irmãos</u>	1.846		1.050.041,54
<u>Quevedos</u>	2.812		1.080.086,87
<u>Quinze de Novembro</u>	3.803		870.872,45
<u>Redentora</u>		(PLUS)	
<u>Relvado</u>	2.200		1.567.671,01
<u>Restinga Seca</u>		(PLUS)	
<u>Rio dos Índios</u>	3.473		647.673,90
<u>Rio Grande</u>		(PLUS)	
<u>Rio Pardo</u>		(PLUS)	
<u>Riozinho</u>		(PLUS)	
<u>Roca Sales</u>	10.909		94.133,19
<u>Rodeio Bonito</u>		(PLUS)	
<u>Rolador</u>	2.556		1.223.636,83
<u>Rolante</u>		(PLUS)	
<u>Ronda Alta</u>	10.633		1.405.939,16
<u>Rondinha</u>	5.569		806.327,08
<u>Roque Gonzales</u>		(PLUS)	
<u>Rosário do Sul</u>	40.798		1.909.481,64
<u>Sagrada Família</u>	2.675		868.180,08
<u>Saldanha Marinho</u>	2.890		1.099.362,98
<u>Salto do Jacuí</u>		(PLUS)	
<u>Salvador das Missões</u>	2.766		1.547.116,64
<u>Salvador do Sul</u>	7.251		513.806,79
<u>Sananduva</u>		(PLUS)	
<u>Santa Bárbara do Sul</u>	8.847		342.354,12
<u>Santa Cecília do Sul</u>	1.699		1.237.559,51
<u>Santa Clara do Sul</u>	6.127		524.343,77
<u>Santa Cruz do Sul</u>		(PLUS)	

<u>Santa Margarida do Sul</u>	2.483		1.257.029,96
<u>Santa Maria</u>		(PLUS)	
<u>Santa Maria do Herval</u>		(PLUS)	
<u>Santa Rosa</u>		(PLUS)	
<u>Santa Tereza</u>	1.781		1.307.690,81
<u>Santa Vitória do Palmar</u>		(PLUS)	
<u>Santana da Boa Vista</u>		(PLUS)	
<u>Santana do Livramento</u>		(PLUS)	
<u>Santiago</u>		(PLUS)	
<u>Santo Ângelo</u>		(PLUS)	
<u>Santo Antônio da Patrulha</u>		(PLUS)	
<u>Santo Antônio das Missões</u>		(PLUS)	
<u>Santo Antônio do Palma</u>	2.199		1.537.938,73
<u>Santo Antônio do Planalto</u>	2.055		1.043.009,73
<u>Santo Augusto</u>		(PLUS)	
<u>Santo Cristo</u>		(PLUS)	
<u>Santo Expedito do Sul</u>	2.494		903.615,97
<u>São Borja</u>		(PLUS)	
<u>São Domingos do Sul</u>	3.056		1.547.508,38
<u>São Francisco de Assis</u>		(PLUS)	
<u>São Francisco de Paula</u>	21.482		981.783,30
<u>São Gabriel</u>		(PLUS)	
<u>São Jerônimo</u>		(PLUS)	
<u>São João da Urtiga</u>	4.846		963.681,12
<u>São João do Polêsine</u>	2.654		970.155,13
<u>São Jorge</u>	2.848		1.475.149,76
<u>São José das Missões</u>	2.748		838.873,82
<u>São José do Herval</u>	2.201		361.503,22
<u>São José do Hortêncio</u>		(PLUS)	
<u>São José do Inhacorá</u>	2.228		825.084,33
<u>São José do Norte</u>		(PLUS)	
<u>São José do Ouro</u>	7.116		532.938,17
<u>São José do Sul</u>	2.240		1.217.878,32
<u>São José dos Ausentes</u>	3.456		40.393,56
<u>São Leopoldo</u>		(PLUS)	
<u>São Lourenço do Sul</u>		(PLUS)	
<u>São Luiz Gonzaga</u>		(PLUS)	
<u>São Marcos</u>		(PLUS)	
<u>São Martinho</u>	5.844		573.638,87
<u>São Martinho da Serra</u>	3.305		1.514.830,15
<u>São Miguel das Missões</u>		(PLUS)	
<u>São Nicolau</u>		(PLUS)	
<u>São Paulo das Missões</u>		(PLUS)	
<u>São Pedro da Serra</u>	3.554		796.860,05
<u>São Pedro das Missões</u>	1.977		829.114,39
<u>São Pedro do Butiá</u>	2.979		1.583.523,73
<u>São Pedro do Sul</u>		(PLUS)	
<u>São Sebastião do Caí</u>		(PLUS)	
<u>São Sepé</u>		(PLUS)	

<u>São Valentim</u>	3.642		825.276,33
<u>São Valentim do Sul</u>	2.253		1.475.566,54
<u>São Valério do Sul</u>	2.748		959.399,58
<u>São Vendelino</u>	2.107		1.027.694,76
<u>São Vicente do Sul</u>	8.771		160.431,05
<u>Sapiranga</u>		(PLUS)	
<u>Sapucaia do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Sarandi</u>		(PLUS)	
<u>Seberi</u>		(PLUS)	
<u>Sede Nova</u>	3.070		671.431,26
<u>Segredo</u>		(PLUS)	
<u>Selbach</u>	5.124		1.105.840,77
<u>Senador Salgado Filho</u>	2.887		1.454.303,21
<u>Sentinela do Sul</u>	5.463		431.938,04
<u>Serafina Corrêa</u>		(PLUS)	
<u>Sério</u>	2.256		1.039.691,25
<u>Sertão</u>	6.225		1.425.985,04
<u>Sertão Santana</u>		(PLUS)	
<u>Sete de Setembro</u>	2.142		1.291.692,70
<u>Severiano de Almeida</u>	3.902		702.515,82
<u>Silveira Martins</u>	2.491		886.499,17
<u>Sinimbu</u>		(PLUS)	
<u>Sobradinho</u>		(PLUS)	
<u>Soledade</u>		(PLUS)	
<u>Tabaí</u>		(PLUS)	
<u>Tapejara</u>		(PLUS)	
<u>Tapera</u>	10.796		291.195,38
<u>Tapes</u>		(PLUS)	
<u>Taquara</u>		(PLUS)	
<u>Taquari</u>		(PLUS)	
<u>Taquaruçu do Sul</u>	3.084		728.139,43
<u>Tavares</u>	5.547		711.164,54
<u>Tenente Portela</u>		(PLUS)	
<u>Terra de Areia</u>		(PLUS)	
<u>Teutônia</u>		(PLUS)	
<u>Tio Hugo</u>	2.893		140.516,07
<u>Tiradentes do Sul</u>	6.432		548.059,32
<u>Toropi</u>	2.997		968.883,19
<u>Torres</u>		(PLUS)	
<u>Tramandaí</u>		(PLUS)	
<u>Travesseiro</u>	2.388		1.346.190,01
<u>Três Arroios</u>	2.885		1.481.290,69
<u>Três Cachoeiras</u>	10.761		133.518,84
<u>Três Coroas</u>		(PLUS)	
<u>Três de Maio</u>		(PLUS)	
<u>Três Forquilhas</u>	2.938		599.443,99
<u>Três Palmeiras</u>	4.478		175.465,51
<u>Três Passos</u>		(PLUS)	

<u>Trindade do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Triunfo</u>	27.638		3.613.862,17
<u>Tucunduva</u>	6.008		1.356.338,31
<u>Tunas</u>	4.576		99.906,71
<u>Tupanci do Sul</u>	1.591		1.056.666,92
<u>Tupanciretã</u>		(PLUS)	
<u>Tupandi</u>	4.309		1.479.098,07
<u>Tuparendi</u>	8.617		592.381,14
<u>Turuçu</u>		(PLUS)	
<u>Ubiretama</u>	2.283		1.378.038,38
<u>União da Serra</u>	1.434		1.793.656,68
<u>Unistalda</u>	2.489		991.361,64
<u>Uruguaiana</u>		(PLUS)	
<u>Vacaria</u>		(PLUS)	
<u>Vale do Sol</u>		(PLUS)	
<u>Vale Real</u>		(PLUS)	
<u>Vale Verde</u>	3.420		575.518,83
<u>Vanini</u>	2.080		1.284.368,58
<u>Venâncio Aires</u>		(PLUS)	
<u>Vera Cruz</u>		(PLUS)	
<u>Veranópolis</u>		(PLUS)	
<u>Vespasiano Corrêa</u>	1.986		1.351.476,55
<u>Viadutos</u>	5.306		704.496,45
<u>Viamão</u>		(PLUS)	
<u>Vicente Dutra</u>	5.264		43.910,02
<u>Victor Graeff</u>	3.080		635.830,73
<u>Vila Flores</u>	3.353		1.150.864,30
<u>Vila Lângaro</u>	2.197		1.384.935,88
<u>Vila Maria</u>	4.385		1.422.914,22
<u>Vila Nova do Sul</u>		(PLUS)	
<u>Vista Alegre</u>	2.893		944.611,61
<u>Vista Alegre do Prata</u>	1.613		1.542.732,24
<u>Vista Gaúcha</u>	2.867		970.183,92
<u>Vitória das Missões</u>	3.486		655.840,08
<u>Westfália</u>	2.940		1.349.704,55
<u>Xangri-lá</u>		(PLUS)	
TOTAIS			
497 municípios	Plus Fundeb		Perdas com o Fundeb
	199		298
Fonte: Elaborado pelo autor ao longo da presente pesquisa, (2015).			

C837s Costa, Edugas Lourenço

O sistema de financiamento da educação federalismo e redistribuição / Edugas Lourenço Costa. – 2015.
163 f., il., color. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2015.

Orientação: Prof^a. Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

1. Educação e Estado. 2. Educação – Financiamento.
3. Planejamento educacional. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientadora. II. Título.

Bibliotecária responsável Schirlei T. da Silva Vaz - CRB 10/1364