

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO

FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

Rafael Pavan

O INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO
RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DOS
GASTOS *PER CAPITA* NO ENSINO FUNDAMENTAL
VERSUS DESEMPENHO NO IDEB DE ACORDO
COM O IDESE 2009-2017

Passo Fundo

2017

Rafael Pavan

O INVESTIMENTO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
MUNICIPAL E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO
RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE DOS
GASTOS *PER CAPITA* NO ENSINO FUNDAMENTAL
VERSUS DESEMPENHO NO IDEB DE ACORDO
COM O IDESE 2009-2017

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Educação, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Doutor em Educação, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Passo Fundo

2017

RESUMO

Uma educação de qualidade é fator preponderante para o crescimento econômico e o progresso social. Assim, a pesquisa que sustenta esta tese foi desenvolvida no intuito de analisar a desenvoltura estatal sobre o prisma da eficiência no investimento da Educação Básica, como política pública setorial, na área da Educação, em contraponto ao desempenho escolar, segundo o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios gaúchos. Dessa forma, partindo do âmago do financiamento da educação como política pública estatal, esta tese, inserida na Linha de Pesquisa Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, teve por objetivo compreender melhor o modelo de investimento público no Ensino Fundamental, com base nos resultados do IDEB, nos períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, de 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, ponderando, como variável, o nível de desenvolvimento socioeconômico desses municípios, de forma a avaliar o comportamento da (in)eficiência dessas redes quando associadas aos investimentos *per capita* aluno/ano. A metodologia de pesquisa classifica-se, quanto aos fins, em descritiva e exploratória, com abordagem quanti e qualitativa, desenvolvida por meio de uma análise de correlação de uma amostragem não probabilística intencional. A fundamentação teórica pauta-se no filósofo e cientista Norberto Bobbio (1995, 1997a, 1997b, 2000, 2003, 2004, 2007), para quem o Estado tem uma importância infundável na aplicação de meios para a efetivação dos direitos fundamentais, como, no caso, a Educação. Os resultados mostram que há uma correlação direta fraca entre o investimento escolar e os resultados de desempenho do IDEB. Ficou demonstrado favoravelmente, por um lado, o crescimento da participação relativa de algumas redes, referente aos anos iniciais do Ensino Fundamental, quanto ao atingimento das metas projetadas pelo IDEB, apesar de investir-se menos *per capita* aluno/ano em relação ao período anterior. Por outro lado, para os anos finais, há um contrassenso, pois nenhuma das redes atingiu a meta do IDEB, gastando menos em comparação com o período anterior. Por meio de uma visão espacial, ficou constatado que, no transcorrer de um período a outro, está havendo uma diminuição acentuada do número de redes alcançando as metas projetadas pelo IDEB; no entanto, o investimento veio aumentado. Esses dados tornam-se mais preocupantes para os anos finais. Por fim, ficou evidenciado, por meio do modelo econométrico, que o financiamento na educação é um fator mensurável contributivo para o rendimento escolar e que, quanto mais desenvolvidos socioeconomicamente forem os municípios, melhor *performance* (eficiência) apresenta o modelo de financiamento do Ensino Fundamental. Assim sendo, o Estado deve procurar legitimar outros mecanismos e outras políticas governamentais capazes de alavancar o progresso social, pois essas medidas impulsionarão a obtenção de melhores desempenhos educacionais e sociais.

Palavras-chave: Estado. Administração Pública. Eficiência. Financiamento da educação.

ABSTRACT

Quality in education is a preponderant factor for economic growth and social progress. Thus, the research that supports this thesis was developed in order to analyze the State resourcefulness from the point of view of efficiency in Basic Education investment, as a public policy sector, in the area of Education, as opposed to school performance, according to the level of socioeconomic development of the municipalities of the state of Rio Grande do Sul. This way, starting from the core of education financing as a state public policy, this thesis, included in the line of research Education Policies of the Postgraduate Program in Education of the University of Passo Fundo, had as main objective to understand better the model of public investment in Elementary School, based on the results of IDEB, in the periods of 2009, 2011, 2013 and 2015, of 145 municipal public schools in Rio Grande do Sul, considering as a variable the level of socioeconomic development of these municipalities, in order to evaluate the behavior of the (in)efficiency of these networks when associated to investments per capita student/year. The research methodology is classified as descriptive and exploratory, with quantitative and qualitative approach, developed through a correlation analysis of an intentional non-probabilistic sampling. The theoretical basis is based on the philosopher and scientist Norberto Bobbio (1995, 1997a, 1997b, 2000, 2003, 2004, 2007), for whom the State has an endless importance in the application of means for the realization of fundamental rights, as, in this case, the education. The results show that there is a direct positive correlation between school investment and IDEB performance results. On the one hand, it was favorably shown the growth of the relative participation of some networks, related to the initial years of Elementary School, regarding the achievement of the goals projected by IDEB, despite investing less per capita student/year in relation to the previous period. On the other hand, for the final years, there is a peculiarity as none of the networks reached the goal of IDEB, spending less compared to the previous period. Through a spatial view, it was observed that, over a period of time, there is a marked decrease in the number of networks reaching the goals projected by IDEB; however, the investment has increased. These data become more worrying for the final years. Finally, it was evidenced through the econometric model that financing in education is a measurable contributory factor for school performance and that the more socioeconomically developed the municipalities are, the better performance the Elementary School financing model presents. Thus, the State must seek to legitimize other mechanisms and other governmental policies capable of leveraging social progress, as these measures will promote better educational and social performance.

Keywords: State. Public administration. Efficiency. Education financing.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Classificação das políticas públicas	13
Figura 2 - Esquema de representação da relação sociedade civil <i>versus</i> Estado.....	13
Figura 3 – Matriz de atuação do Estado na educação	14
Figura 4 - Organograma das etapas da Tese.....	32
Figura 5 – Visão espacial das 145 redes municipais de ensino gaúchas investigadas	34
Figura 6 – Sítio do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul.....	83
Figura 7 – Sítio do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – Educação	84
Figura 8 - Redes públicas municipais de ensino gaúchas - Ensino Fundamental, anos iniciais - IDEB observado e projetado -2009, 2011, 2013, 201.....	112
Figura 9 - Redes públicas municipais de ensino gaúchas - Ensino Fundamental, anos finais - IDEB observado e projetado - 2009, 2011, 2013, 2015.....	114

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação temática dos artigos.....	26
Quadro 2 – Arena política	28
Quadro 3 - Análises realizadas nos artigos	29
Quadro 4 - Categorização das faixas do IDESE.....	42
Quadro 5 - Estrutura Constitucional dos tributos (espécie impostos).....	87
Quadro 6 - Repartição/transferências das receitas constitucionais.....	89
Quadro 7 - Composição das receitas públicas	92
Quadro 8 - Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB	97
Quadro 9 - Despesas que são e não são consideradas como MDE.....	99
Quadro 10 – Composição das receitas vinculadas à MDE.....	100
Quadro 11 - Faixas/nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios gaúchos	118
Quadro 12 - Levantamento nos periódicos Qualis CAPES 2014 qualificados em A1 e A2..	145
Quadro 13 - Literatura nacional sobre investimento educacional e desempenho escolar.....	167

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição temporal dos artigos.....	25
Tabela 2 - Exemplos do Cálculo do IDEB – Ensino Fundamental - anos finais.....	38
Tabela 3 – Análise descritiva dos dados	103
Tabela 4 – Matriz de correlação das variáveis.....	104
Tabela 5 – Resultado do modelo com as variáveis	107
Tabela 6 – Ensino Fundamental, anos iniciais – meta do IDEB <i>versus</i> investimentos	110
Tabela 7 – Ensino Fundamental, anos finais – meta do IDEB <i>versus</i> investimentos.....	111
Tabela 8 – Número de redes públicas municipais de ensino gaúcha que (não) atingiram/superaram as metas do IDEB, Ensino Fundamental - anos iniciais, 1º ao 5º	113
Tabela 9 – Número de redes públicas municipais de ensino gaúcha que (não) atingiram/superaram as metas do IDEB, Ensino Fundamental - anos finais, 6º ao 9º.....	115
Tabela 10 – Investimento médio real <i>per capita</i> aluno/ano em R\$.....	116
Tabela 11 – Participação absoluta das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos iniciais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE	118
Tabela 12 – Participação relativa das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos iniciais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE	119
Tabela 13 – Participação absoluta das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos finais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE	120
Tabela 14 – Participação relativa das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos finais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE	121
Tabela 15 – Variáveis do estudo.....	156

LISTA DE ABREVIATURAS

%	Porcentagem
§	Parágrafo
Art.	Artigo
Nº.	Número
n.p.	Não paginado
p.	Página
R\$	Abreviatura da moeda Brasileira - Real
ANEB	Avaliação Nacional da Educação Básica
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
EJA	Educação de Jovens e Adultos
<i>Eviews</i>	<i>Econometric Views</i>
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto de Exportação
IES	Instituições de Ensino Superior
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas

IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
II	Imposto de Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
ITCD/ITCMD	Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OP	Orçamento Participativo
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Plano Plurianual
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 A produção científica nacional sobre financiamento da educação: tendências e evidências	22
1.1.1 Sobre os achados da pesquisa	25
1.2 Metodologia da pesquisa	30
1.2.1 Universo de pesquisa e seleção da amostra	33
1.2.2 Procedimento de coleta de dados e das variáveis de estudo.....	35
1.2.3 Análise dos dados e do modelo econométrico	38
1.2.4 Análise da (in)eficiência dos investimentos com educação.....	41
1.2.5 Análise espacial do IDEB por meio do IpeaGEO.....	41
1.2.6 Análise da (in)eficiência dos investimentos com educação de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico por município.....	42
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	44
2.1 Do Estado	46
2.1.1 Conceito de Estado.....	55
2.2 Da sociedade civil	59
2.3 Da Administração Pública	68
2.3.1 Dos princípios da Administração Pública	71
2.3.1.1 <i>Princípio da legalidade</i>	72
2.3.1.2 <i>Princípio da impessoalidade</i>	74
2.3.1.3 <i>Princípio da moralidade</i>	75
2.3.1.4 <i>Princípio da publicidade</i>	76
2.3.1.5 <i>Princípio da eficiência</i>	77
2.3.2 Órgão de controle externo da Administração Pública: Tribunal de Contas do Estado (TCE)	81
3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL	86

3.1 Financiamento da educação pública a partir da Constituição Federal de 1988 – Transferências constitucionais	87
3.2 Das receitas públicas	90
3.3 Dos fundos de financiamento da Educação Básica – FUNDEF e FUNDEB.....	94
4 ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS	102
4.1 Análise descritiva dos dados	103
4.2 Análise das correlações das variáveis	104
4.3 Análise dos resultados – modelo econométrico	106
4.4 Evolução da (in)eficiência dos investimentos em educação	109
4.5 Análise espacial da variável – IDEB (anos iniciais e finais).....	112
4.6 Análise da (in) eficiência dos investimentos com educação de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico por município.....	117
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	136
APÊNDICES	143

1 INTRODUÇÃO

A educação é o motor propulsor para ter-se uma sociedade mais civilizada, mais ética e de bons costumes. Em todas as áreas do Estado, são necessárias boa gestão e a aplicação dos recursos públicos. As políticas educacionais vêm acenando por maiores investimentos na educação pública, objetivando diminuir as desigualdades sociais e regionais e, conseqüentemente, fortalecer o desenvolvimento do país. Assim sendo, o presente estudo teve por objetivo investigar a idealização e a formação do Estado como mantenedor dos direitos sociais, mais precisamente no campo do financiamento da educação pública.

Muitas pesquisas empíricas vêm sendo desenvolvidas, tanto nacional como internacionalmente, com a perspectiva de diagnosticar e descortinar quais são os fatores preponderantes responsáveis para alcançar uma melhora na qualidade da educação. No entanto, esta pesquisa buscou analisar a efetividade do Estado como uma política pública no âmbito educacional, diante do investimento financeiro associado ao desempenho no Ensino Fundamental e com base nos resultados do IDEB, de algumas redes públicas municipais de ensino gaúchas, categorizado por municípios com maior e menor nível de desenvolvimento socioeconômico.

O que se almeja do Estado é a criação e/ou aprimoramento nas políticas públicas que possibilitem avanços nos mecanismos para que vinculem cada vez mais a arrecadação de tributos para a manutenção e o desenvolvimento da educação pública. Para que o Estado possa investir cada vez mais nas áreas primordiais da sociedade, por exemplo, na educação pública, ele precisa, antes de tudo, ser eficiente na arrecadação, na gestão e na distribuição dos tributos, devolvendo-os à sociedade em forma de prestação de serviços que satisfaçam os interesses de toda a coletividade.

O Estado, com poder de administrador de um grupo social, em determinado território, é detentor de funções essenciais à organização social, à garantia da dignidade humana e dos direitos fundamentais inerentes aos seres humanos, preservando-se, assim, a estabilidade e a segurança social. Assim, diante da insegurança quanto à efetivação dos direitos sociais, o Estado é requisitado para agir mais assertivamente e/ou prestar contas de suas ações.

O atual cenário brasileiro denota-se obscuro, pois a nação está mergulhada em um oceano de incertezas, de instabilidade política e, até mesmo, de questionamentos públicos sobre a condição e a legitimidade do Estado em cumprir seu papel (IANONI, 2017; POCHMANN, 2017; BIASOTO JR.; AFONSO, 2017). Parece ser necessária uma reestruturação

governamental, objetivando que o Estado seja eficiente e consiga atender às necessidades coletivas em menor tempo, com os menores gastos possíveis.

A sociedade acompanha a atuação do Estado com aparente preocupação, sobretudo ante a instabilidade política, a falta de ética, a mal aplicação dos recursos sociais, a miséria moral, a desigualdade social, a corrupção, a vulnerabilidade das decisões governamentais e jurídicas, a insegurança das aplicações dos recursos aos direitos sociais, a vulnerabilidade das relações públicas e privadas; enfim, ante a uma realidade social e governamental de aparente degradação coletiva, contrária ao bom desenvolvimento de uma cidadania em crescimento.

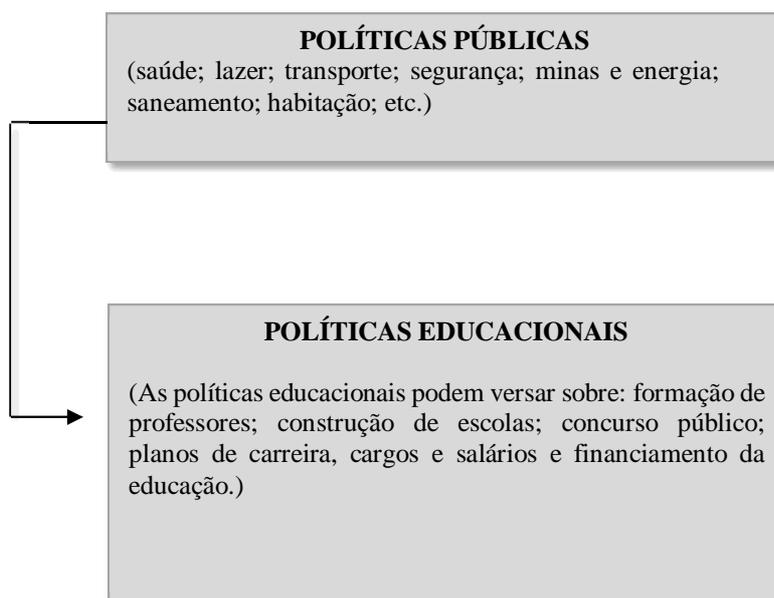
A Administração Pública, parte integrante do Estado, gerencia os serviços públicos por meio de orçamentos governamentais, o qual é muito semelhante ao orçamento empresarial e familiar, pois há de se ter ingressos de receitas suficientes para arcar e honrar com seus compromissos, pagar suas dívidas e fazer investimentos. Na maioria das vezes, em qualquer dessas instituições, a organização e a efetivação dos objetivos condizem com a perspectiva de suas finalidades, ou seja, não basta haver recursos, mas, sim, que eles sejam investidos da melhor forma.

Contudo, como projetar e concretizar esses fins sociais, como é o caso da educação pública, quando se depara com receitas aparentemente não suficientes para cobrir seus débitos? A sociedade civil está diante de uma mensurável impaciência com a falta de aplicação correta dos recursos públicos que, se bem aplicados, dariam lastro na sustentação social aos direitos à educação, à saúde, à segurança, aos anseios básicos de uma sobrevivência digna.

No rol dos direitos sociais, depara-se com a educação, um direito fundamental ao desenvolvimento social. Um direito primordial à estrutura estatal com desenvolvimento positivo, pois uma sociedade sem educação refere-se à uma sociedade sem memória e sem base estrutural para a realização de projetos de vida com expectativa de crescimento. A estrutura do Estado como o meio idealizador dos direitos sociais tende a efetivar tais anseios para que o desenvolvimento social tenha uma caracterização positiva.

No aparato dos direitos sociais, encontram-se as políticas públicas, as quais são atividades, ações, projetos e programas que devem ser formalizados pelo Estado. Tais políticas são necessárias à manutenção e à preservação dos direitos e dos deveres sociais. Nesse contexto, o financiamento da educação é considerado como uma política pública, exemplo disso é o Estado atrelar percentuais da receita da arrecadação de impostos Federais, Estaduais e Municipais ao setor da Educação. A Figura 1 a seguir situa o financiamento dentro das políticas governamentais.

Figura 1 – Classificação das políticas públicas



Fonte: Elaborada pelo autor para fins de pesquisa.

O modelo de financiamento da educação está intrinsicamente ligado ao modelo de legitimidade estatal. Quando se discute o Estado, discutem-se os mecanismos de legitimação dos modelos sociais e econômicos. A Figura 2 a seguir demonstra a representação da relação da sociedade civil *versus* Estado. A sociedade civil é um elemento constitutivo do Estado; no entanto, Estado e sociedade civil estão em polaridades diferentes, cada qual com suas atribuições, responsabilidades e afazeres.

Figura 2 - Esquema de representação da relação sociedade civil *versus* Estado

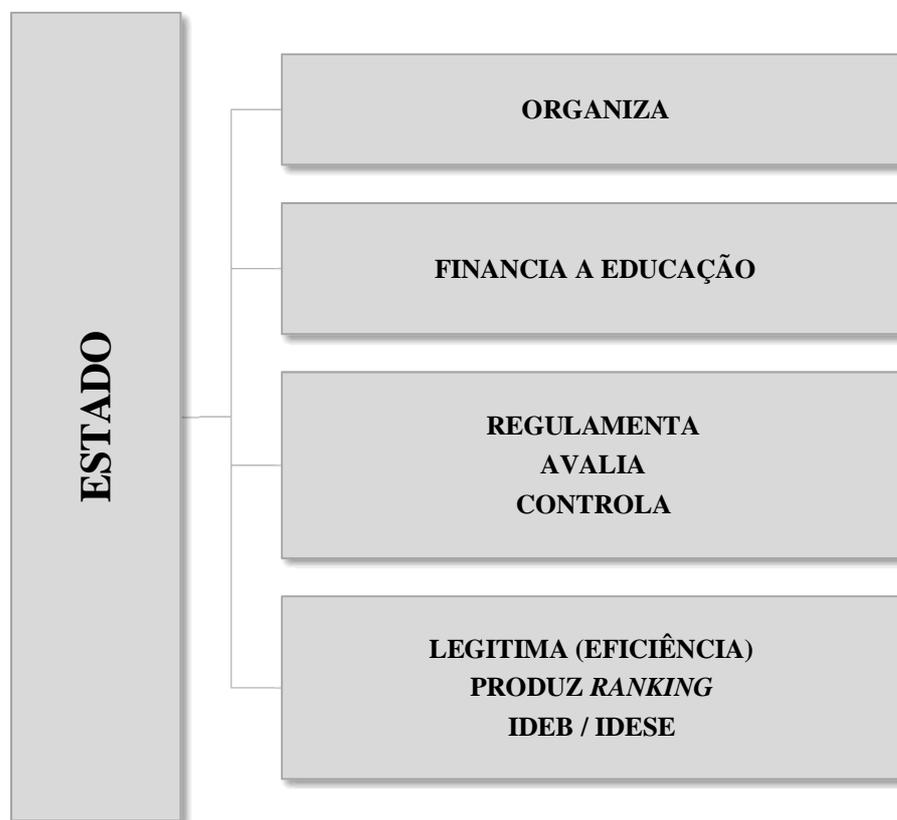
Fonte: Elaborada pelo autor para fins de pesquisa.

Para Bobbio (2007), o Estado é um órgão detentor de poderes e de deveres sociais, e a sua legitimidade encontra-se na legalidade de suas atribuições, pela força da lei e pelo cumprimento dos princípios que se determinam dentro de suas limitações territoriais. O Estado é detentor de preceitos legais, responsável em implementar e tornar concreto o modelo de financiamento da educação, como uma medida de política pública.

O Estado (bobbiano) precisa legitimar-se de alguma maneira, prestar contas, mostrar que é ágil, que é oportuno, que é uma instituição necessária. Como ele faz isso? Sublinhando o princípio da eficiência, prestando conta à sociedade civil. Diante disso, ele tem a necessidade

de mostrar-se eficiente, por meio da produção de *rankings*, listas, dentre outras atividades. A Figura 3 que segue traz uma matriz de análise do Estado como protagonista do modelo de financiamento da educação.

Figura 3 – Matriz de atuação do Estado na educação



Fonte: Elaborada pelo autor para fins de pesquisa.

A relação governante e governados busca formalizar uma postura em que o primeiro deve ser solidário aos direitos e às acepções do segundo, como um direito universal. Assim, um dos maiores desafios e compromissos de qualquer governante é o de atender minimamente aos direitos sociais de todo o cidadão.

O direito à educação é um direito fundamental para o ser humano, o qual deve ser garantido pelo Estado por meio de ações e de políticas públicas. Esse direito à educação clama, diariamente, por mais atenção por parte das políticas públicas, pois são inúmeros fatores que afetam os baixos resultados e os desempenhos educacionais.

Os adequados investimentos financeiros em políticas educacionais são relevantes para a expansão e a manutenção das redes de ensino em todo país. No entanto, outros fatores não

mensuráveis podem impactar no desempenho escolar, como características intrínsecas ligadas ao aluno e à sua família.

Em relação ao Estado, como ente idealizador do direito à educação pública, tem-se que o financiamento da educação, como uma das políticas públicas permanentes, torna-se mais efetivo quando ele vinculou parte das receitas dos impostos ao custeio da educação. A Constituição Federal (CF) de 1988 referendou que a educação é um direito fundamental de todo cidadão. Dessa forma, o Artigo 212 consigna que a União destinará, anualmente, nunca menos do que 18%, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios destinarão nunca menos do que 25% da receita resultante dos impostos (BRASIL, 1988), para a boa e equilibrada manutenção e desenvolvimento do ensino.

Assim sendo, quanto maior for a arrecadação de impostos pelo ente Federado, maiores valores serão canalizados para a Educação. Agora, tem-se que ponderar situações em que municípios pequenos, com difícil acesso, com poucas indústrias, ou quase nenhuma, pouca prestação de serviço e comércio, pequena será sua arrecadação de impostos e, conseqüentemente, sua arrecadação mínima repercutirá negativamente na aplicação e na efetivação do direito à educação.

Outro instrumento legal que aborda sobre os recursos públicos destinados à educação é a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a qual, no seu Art. 68, traz a definição de que os recursos apropriados à educação se originam das receitas de impostos auferidos por todos os entes, seja Federal, Estadual, Distrital e Municipal, das transferências constitucionais e outras, do salário educação e de outras contribuições sociais, dos incentivos fiscais e de quaisquer outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996a).

Percebe-se que as distribuições de recursos advindos das vias públicas são essenciais e necessárias para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, vinculadas ao recolhimento de impostos pagos pela classe empresarial, como também pelos contribuintes Pessoas físicas. Segundo o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Nº 13.005/2014, essa destinação dos recursos públicos deve atender prioritariamente ao ensino obrigatório, no que diz respeito à universalização, à garantia de padrão e à igualdade dos grupos sociais (BRASIL, 2014).

Diante dessas fontes de recursos públicos canalizados para a educação, fez surgir um importante mecanismo implementado para atender à redistribuição, para, hoje, tornar-se a principal fonte de financiamento da Educação Básica, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). É um fundo de natureza contábil, que funciona no âmbito de cada estado brasileiro de forma a redistribuir os recursos provenientes dos impostos, pelo número de matrículas

atendidas pela Rede Pública Municipal de Ensino, com base em dados do censo escolar do ano anterior. O FUNDEB veio substituir o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) a partir de 2006, por força da Emenda Constitucional Nº 53 de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007a).

Para que um país atinja níveis desejados de cidadania e de bem-estar social, urge a necessidade de implementar cada vez mais políticas públicas, que venham atender às áreas prioritárias, como a saúde, o saneamento, a moradia, a segurança, dentre outros direitos sociais já consagrados naturalmente. Nesse sentido, a Carta Magna de 1988 deixou expresso, em seu Art. 205, que a educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, sendo promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Para a efetivação deste direito constitucional - a educação -, denota-se que todo investimento deve ser monitorado, mensurado e avaliado periodicamente, para efetivar que os resultados apresentados sejam condizentes com o planejamento e as metas projetadas. Nesse âmbito, em 24 de abril de 2007, foi promulgado o Decreto Nº 6.094, o qual dispõe sobre a criação do “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação” (BRASIL, 2007b, p. 5). É uma força tarefa que envolve a colaboração e o compromisso da União, Estados, Distrito Federal e Município, como também a participação das famílias e da comunidade, prevendo programas e ações, com ênfase na melhoria da qualidade da Educação Básica.

O Decreto Nº 6.094 (BRASIL, 2007b) prevê, no Art. 3º, logo após evidenciar as 28 diretrizes que compõem o Plano, a criação de um mecanismo de aferimento da qualidade da educação por meio de um índice - o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) -, que será calculado e publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), levando em consideração as informações sobre rendimento escolar, aliado ao desempenho dos estudantes, constantes do censo escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), combinado pela Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Prova Brasil).

No mesmo ano da promulgação do Decreto Nº 6.094, em 2007, o INEP, autarquia do Ministério da Educação (MEC), implementou o índice para avaliar o desempenho da Educação Básica, o IDEB, contemplando em único índice o andamento escolar e o desempenho nas provas. Segundo o INEP (2016), esse indicador congrega os aspectos pedagógicos dos resultados avaliativos auferidos em grandes escalas realizados pelo Inep, permitindo extrair enfoques resumidos, de fácil assimilação e que possibilita delinear metas de qualidade e

desempenho para os sistemas de ensino. O índice de desempenho educacional é apurado por meio dos resultados obtidos pela aprovação escolar, extraídos do Censo escolar, como também pela média de *performance* nas avaliações do INEP (Prova Brasil ou SAEB), alcançado pelos alunos ao final dos anos do Ensino Fundamental.

De acordo com a Nota Técnica do INEP (2016), não é desejável que um sistema de ensino reprove, frequentemente, seus alunos, levando ao abandono da escola antes de finalizar a Educação Básica, como também não é aceitável aquele sistema de ensino em que os alunos concluam o Ensino Médio no período regular, mas sem saber quase nada. Assim sendo, o que se almeja de um sistema ideal de ensino é que este possibilite acesso à escola a todos os alunos, e que o tempo destinado à educação seja investido de forma a minimizar e extinguir as reprovações, e, ao final, o aprendizado tenha sido melhor aproveitado com bons resultados avaliativos.

Nessa perspectiva, o IDEB foi criado para ser um indicador que resume dados de desempenho em provas padronizadas (língua portuguesa e matemática) em larga escala, contendo elementos sobre os rendimentos educacionais. É, desse modo, um produto apurado entre o desempenho e o rendimento escolar que permite o monitoramento do sistema de ensino no Brasil.

O IDEB é apresentado de dois em dois anos, em anos ímpares. Sua escala vai de 0 a 10. Para acompanhar a média similar a um sistema de ensino de qualidade de países mais desenvolvidos, o Governo Federal lançou a seguinte meta para a Educação Brasileira: alcançar, até o ano de 2021, índices iguais ou superiores a 6,0, com o objetivo de igualar-se aos mesmos resultados apresentados pelos 20 países pertencentes à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) que lideram o *ranking*.

Para que o Estado consiga alcançar esses índices almejados do IDEB até o ano de 2021, inserindo o Brasil dentro do *ranking* mundial, ele deve procurar monitorar e avaliar a educação brasileira de modo que as políticas educacionais sejam eficazes e legitimadas perante a sociedade. Diante dessas idealizações e ambições do Estado, na busca pela efetivação do direito à educação, no crescimento positivo de um grupo social, é que se propôs, nesta Tese, investigar a eficiência do atual modelo de financiamento *per capita* aluno/ano da Educação Municipal de 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, para a segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental – anos iniciais (1º ao 5º) e anos finais (6º ao 9º). Procurou-se, desse modo, analisar a (in)existência da correlação entre o financiamento *per capita* aluno/ano da Educação Básica, com os resultados do IDEB; e, em um segundo momento, estratificar as redes por faixa de desenvolvimento socioeconômico dos municípios, as quais não atingiram as metas do IDEB

nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, mas, mesmo assim, investiram mais em educação em relação ao período anterior.

As variáveis “investimento e desempenho”, utilizadas no presente estudo, por mais que exista uma associação entre elas, por si só não explicam uma melhora na produção da qualidade da Educação Básica, pois muitos outros fatores intangíveis, não estudados nesta Tese, são determinantes para alcançar um melhor desempenho escolar, resultando, com isso, em melhor qualidade. Há variáveis de ordem cultural, variáveis de capital social, de gestão educacional, fortalecimento e valorização dos trabalhos dos professores, dentre outras que poderiam estar em jogo para afirmar essa relação entre desempenho e investimento educacional.

Nascimento (2000) segue nesse mesmo entendimento, manifestando que a literatura é praticamente unânime no sentido de expressar que o estado socioeconômico familiar tem reflexo direto no desempenho escolar do aluno. Assim sendo, as condições financeiras da família e do meio social do estudante são fatores que impactam no desempenho educacional.

Existem, desse modo, vários fatores determinantes que interferem, direta ou indiretamente, em um bom rendimento escolar do aluno. Além das condições socioeconômicas ligadas ao contexto familiar do aluno, há outras habilidades e particularidades, *sui generis*, ligadas à cada educando, já desenvolvidas anteriormente ao ciclo escolar, as quais redundam em um melhor rendimento. Nessa conjectura, esta Tese, como já afirmado, teve por escopo a investigação do atual modelo de financiamento da Educação Básica, para algumas redes municipais gaúchas de educação, frente a (in)existência de correlação com os resultados de desempenhos do IDEB. Nesse contexto, no que tange a um maior investimento educacional público para obter um melhor desempenho escolar, Nascimento (2000) menciona que a literatura econômica é divergente em alguns pontos:

A corrente majoritária, capitaneada por Eric Hanushek [...], atualmente professor da Universidade de Stanford, insiste que não há correlação positiva significativa entre os resultados dos estudantes em testes de desempenho e o volume de recursos investidos na escola [...]. Para Hanushek, o foco não deveria ser colocar mais dinheiro na escola, mas sim utilizar melhor os recursos já disponíveis [...]. (NASCIMENTO, 2000, p. 396).

Por outro lado, encontram-se outras pesquisas empíricas demonstrando haver uma relação positiva entre investimento e qualidade. Nascimento (2000), por exemplo, traz os estudos de Hedges, Greenwald e Laine¹, oriundos da Universidade de Chicago, que lideram uma corrente crescente na qual prevê existir uma “[...] correlação entre os insumos educacionais

¹ Os estudos são: *Does money matter? A meta-analysis of the effects of differential schools inputs on student outcomes*, publicado em 1994; *The effect of school resources on student achievement*, publicado em 1996; *Interpreting research on school resources and student achievement: a rejoinder to Hanushek*, publicado em 1996.

e as notas dos estudantes em testes de aproveitamento como grande o suficiente para ser pedagogicamente relevante” (NASCIMENTO, 2000, p. 396). As duas correntes não estão dissociadas uma da outra, mas o que se percebe é que a corrente de Hanushek teria insinuado que o Estado deva ser eficiente e eficaz na alocação dos gastos escolares.

Seguindo a ideia de Hanushek (*apud* NASCIMENTO, 2000), acredita-se que, se a Administração Pública for eficiente na aplicação dos recursos financeiros no setor educacional, menores desperdícios e melhores resultados ter-se-ia no desempenho do ensino; em outras palavras, quanto maior eficiência nos gastos públicos com educação, maior será a melhora no indicador de desempenho do setor público. Para corroborar com a corrente de Hanushek, convém trazer uma passagem do filósofo e cientista político Norberto Bobbio (2007), o qual menciona que um Governo eficiente não quer dizer que seja um governo “bonzinho”, mas, sim, um governo que se utilize de condições técnicas para tomar decisões em menor tempo, objetivando despender os comandos e as deliberações necessárias para todas as áreas, ou seja, não se espera somente que ele gaste mais, mas que gaste melhor, evitando desperdícios do dinheiro público. Diante do exposto, nesta pesquisa, traçou-se a seguinte questão problema:

Em que medida o modelo de investimento público no Ensino Fundamental influencia nos resultados do IDEB de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios?

Nesse contexto, esta Tese teve como objetivo geral:

Compreender melhor o modelo de investimento público no Ensino Fundamental, a partir dos resultados do IDEB, nos períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, de 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, ponderando, como variável, o nível de desenvolvimento socioeconômico desses municípios, de forma a avaliar o comportamento da (in)eficiência dessas redes quando associadas aos investimentos *per capita* aluno/ano.

O problema de pesquisa circunda um universo inexplorado, pelo qual se justifica a pesquisa da seguinte forma:

- Inquietude pessoal e falta de estudos científicos que auxiliem na problematização do financiamento da educação como política pública, pelo viés da eficiência Estatal. Presume-se que o atual modelo de financiamento da educação pública (não) apresenta

aproximações efetivas com o cumprimento dos princípios da Administração Pública (CF/88 Art. 37 – Emenda Constitucional N° 19, de 1998) ², em especial ao princípio da eficiência.

- Existência ou não de correlação entre investimento na educação para a 2ª etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental, anos iniciais (1º ao 5º) e anos finais (6º aos 9º), quando confrontado com os resultados de desempenho do IDEB. Se existir tal relação, ela é forte ou é fraca. Qual é a proporção das redes públicas municipais de educação gaúchas abrangidas na amostra que não atingem as metas projetadas pelo IDEB, mas que, mesmo assim, continuam investindo mais em educação em relação ao período anterior?
- Em quais faixas de desenvolvimento socioeconômico dos municípios se concentram as redes públicas municipais de ensino gaúchas, contempladas na amostra da pesquisa, que não atingiram as metas projetadas pelo IDEB, gastando mais no Ensino Fundamental em relação ao período anterior. Será que os municípios mais bem desenvolvidos socioeconomicamente apresentam melhor desempenho escolar?

É nessa esteira que a doutrina de Norberto Bobbio orienta esta pesquisa, pois seus ensinamentos filosóficos e jurídicos preconizam uma edificação construtiva do Estado com o meio social capaz de proporcionar serviços públicos de boa qualidade a toda coletividade. Na proporção de seus recursos e por meio de um primado legal, o Estado pode formalizar os anseios da sociedade. O Estado é o agente responsável por proporcionar e manter o financiamento da educação pública a todo cidadão, como garantia pétrea dos direitos constitucionais, precisando se legitimar perante a sociedade por meio de políticas públicas capazes de proporcionar e satisfazer as necessidades coletivas de modo eficiente e adequado, atendendo ao ordenamento jurídico.

Assim, segundo Bobbio (1995), com a necessidade da normatização do Estado, originou-se a positivação das normas jurídicas que, por meio de um primado, formalizou o princípio da legalidade. Os pontos fundamentais da doutrina do positivismo jurídico, tais como abordagem *avalorativa* do direito, a formalidade, a lei como única fonte de qualificação do direito, a coação, a teoria imperativa da norma, o ordenamento jurídico, o Estado como ente maior do monopólio da legislação e jurisdição - enfim, todas essas ideologias e teorias

² Art. 37. “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1998, p. 2).

desenvolvidas pelo Positivismo -, encontram-se presentes na passagem do homem primitivo aos dias atuais, ou seja, na transposição dos direitos naturais ao direito positivo.

A atual conjuntura do Estado brasileiro faz com que a Administração Pública, parte estruturante do Estado, regida por princípios basilares de natureza constitucional, busque ser eficiente na formulação de políticas públicas que sejam capazes de suprir as necessidades coletivas, principalmente quando se trata da área setorial da educação. Nesse sentido, a presente Tese circunda o Estado (bobbiano), reconhecido como uma instituição responsável pela organização, pela regulamentação, pela avaliação e pela legitimação (eficiente) face às políticas públicas voltadas ao financiamento da educação.

Assim sendo, esta Tese, além dessas considerações iniciais, encontra-se dividida em mais cinco capítulos. O primeiro capítulo tratou da contextualização do tema de investigação, seguido da formulação do problema de pesquisa e seus objetivos. Além disso, situa-se, a seguir, o ineditismo deste trabalho e a área de pesquisa. Procura-se trazer achados da comunidade científica das políticas educacionais relacionados ao tema sobre financiamento da educação. Busca-se, ainda, apresentar a metodologia de pesquisa, quanto ao delineamento, ao universo e à seleção da amostra e a forma de análise dos dados econométricos.

O âmago da pesquisa está ancorado na figura do Estado. Para entender a magnitude da concepção de Estado moderno, mais precisamente sobre as políticas públicas vitais para manter a ordem, a estabilidade e o crescimento social, busca-se, no segundo capítulo, a construção de uma abordagem teórica de Estado, desde a concepção do Estado de natureza até se chegar à sociedade civil. Essa reconstrução do Estado foi concebida por meio dos escritos densos e concisos do filósofo, pensador, escritor, professor universitário e cientista político Norberto Bobbio. Conforme a lição de Bobbio, o Estado é uma sociedade política composta por normas de direito positivo compreendido em governantes e governados, tendo o bem público a sua finalidade primordial, constituído por uma coletividade de indivíduos unidos e organizados hodiernamente em prol de um objetivo comum. Segundo a teoria contratualista, o Estado emerge e tem sua autoridade e efetivação por meio de um contrato social entre os indivíduos. Esse contrato tem por fundamento o livre consentimento, segundo o qual os homens formam a sociedade civil para preservar e consolidar os direitos originalmente possuídos no estado de natureza.

Para que o Estado possa cumprir com suas atribuições, ele precisa arrecadar tributos da sociedade civil, que é a sua principal fonte de receita, e, ao mesmo tempo, devolver em forma de prestação de serviços. Nesse contexto, o terceiro capítulo dedica-se a desenvolver um referencial teórico sobre o financiamento da educação como medida de política pública estatal,

evidenciando de onde vem os recursos financeiros para custear a educação pública, qual é a principal fonte de recursos e como devem ser investidos os recursos na educação.

A educação pública é um direito social que deve ser garantido financeiramente pelo Estado. Dessa forma, no quarto capítulo, busca-se demonstrar empiricamente, por meio de um método estatístico de análise de dados, se o atual modelo de financiamento da Educação Básica, de 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, apresenta indicação de (in)eficiência quando associado ao nível de desenvolvimento do município e ao investimento *per capita* aluno/ano em relação as redes que (não) atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB para os anos iniciais, do 1º ao 5º, como também para os anos finais, do 6º ao 9º.

Por fim, o quinto e último capítulo destina-se a realizar uma retomada dos assuntos abordados na Tese, tecendo comentários e considerações sobre a concepção de Estado - responsável pela criação, pela ampliação e pela conservação das políticas públicas educacionais, mais precisamente sobre o financiamento da educação -, e sobre a sociedade civil, diante dos resultados apurados quantitativamente pelo método econométrico.

Convém ressaltar que existem diversas condições multifatoriais que implicam na relação de eficiência e desempenho escolar. O trabalho em tela visa apurar uma dessas variáveis, a partir de um procedimento metodológico econométrico. Assume-se, portanto, análises parciais e, certamente, demandará novos procedimentos e abordagens de pesquisa em outros contextos, com outras variáveis, para investigar outros fatores, que possam influenciar em um melhor desempenho escolar.

Diante do exposto, no que concerne à originalidade desta pesquisa, foram necessárias muitas leituras na área e na linha de pesquisa, como políticas educacionais, para se certificar de que o objeto, a abordagem teórica metodológica e/ou as análises qualificadas consistem em algo cientificamente relevante. Para ter-se segurança e convicção de que o problema de pesquisa anteriormente mencionado possa vir a contribuir com o mundo científico, é que se propôs realizar um inventário junto à Plataforma Sucupira da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), desvendando as tendências e as evidências das produções científicas nacionais no campo do financiamento da educação.

1.1 A produção científica nacional sobre financiamento da educação: tendências e evidências

O financiamento da educação tem visivelmente ocupado um lugar estratégico nas discussões sobre os rumos da educação nacional. Recentemente, foi um dos argumentos mais

utilizados nos debates em torno da aprovação da Emenda Constitucional N° 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal (BRASIL, 2016).

Em outro contexto legal, há uma preocupação explícita com o financiamento no âmbito do Plano Nacional de Educação (PNE). Diferentemente do que ocorreu no PNE anterior, Lei N° 10.172, de 9 de janeiro de 2001, em que o financiamento da educação figurava de modo coadjuvante e pouco objetivo, o tema aparece de maneira protagonista no PNE Lei N° 13.005/2014, quando, no seu corpo, são citadas as diretrizes do PNE, no Art.2º: “VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (BRASIL, 2014, p. 1). Figura também, de maneira central no Art. 5º, quando a lei aborda diretrizes e parâmetros para a execução do PNE, especificamente nos § 3º, § 4º. e § 5º. Ou, ainda, no Art. 10, revestido por um cunho prático, prevendo que o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA)

[...] da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias deste PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução. (BRASIL, 2014, p. 2).

O tema aparece, ainda, em diversas estratégias ao longo do PNE, bem como figura na meta 20: “[...] ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL, 2014, p. 7), acompanhada por doze estratégias diretamente voltadas ao assunto. Contudo, esse protagonismo legal reverbera na produção científica nacional? A academia tem dedicado esforços e espaços para pesquisas sobre o financiamento da educação, de modo a compreender os movimentos e arenas em torno dos quais ele tem se constituído? Quais os assuntos emergentes ligados ao financiamento? E as eventuais lacunas?

Nesse escopo, esta seção apresenta uma pesquisa bibliográfica com o objetivo de identificar e situar parte da produção científica nacional acerca do financiamento da educação, estabelecendo temas candentes, tendências e eventuais lacunas. Para tanto, foi realizado um levantamento contíguo junto ao Portal³ de Periódicos da CAPES, relevante espaço de socialização da produção científica.

³ Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br/>>.

O levantamento junto ao Portal considerou os seguintes refinamentos: a) descritor “financiamento da educação”; b) apenas artigos publicados em periódicos revisados por pares; c) artigos publicados entre 2001 e 2016; e d) exclusivamente artigos em língua portuguesa. A partir dos resultados encontrados, foi feita uma triagem manual, considerando os periódicos da área da educação. Para fins de mapeamento de tendências, foram considerados apenas periódicos não especializados (não foram contabilizados artigos publicados em revistas voltadas exclusivamente a publicações sobre financiamento da educação, por exemplo).

Por fim, foi realizada a leitura do resumo de cada um dos artigos selecionados a partir dos critérios descritos e considerados. Para fins de composição do corpus documental de análise (ver Apêndice A), foram considerados apenas os artigos que possuíam relação direta com o tema “financiamento da educação”. Realizados esses procedimentos de triagem descritos, restaram 149 (cento e quarenta e nove) artigos que foram, por fim, examinados em seu conteúdo.

Os artigos foram examinados a partir de uma metodologia analítico-reconstrutiva, utilizando-se o procedimento da análise de conteúdo e a técnica da análise temática, em que o “[...] tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado, segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (BARDIN, 2007, p. 105).

Dessa maneira, a pesquisa inseriu-se na perspectiva do “Estado do Conhecimento”, compreendido como um inventário sobre determinado aspecto ou pauta da produção acadêmica, visando catalogar “[...] tendências, ênfases, escolhas metodológicas e teóricas, aproximando ou diferenciando trabalhos entre si, na escrita de uma história de uma determinada área do conhecimento” (FERREIRA, 2002, p. 265).

O Estado de Conhecimento possibilita uma visão ampla e atual dos movimentos da pesquisa ligados ao objeto da investigação que pretendemos desenvolver [...]. Permite-nos entrar em contato com os movimentos atuais acerca do objeto de investigação, oferecendo-nos uma noção abrangente do nível de interesse acadêmico e direcionando, com mais exatidão, para itens a ser explorados – reforço de resultados encontrados ou criação de novos ângulos para o tema de estudo – abrindo assim, inúmeras oportunidades de enriquecimento do estudo. (MOROSINI; FERNANDES, 2014, p. 159).

Em relação à abordagem, ainda é bastante tímida a produção científica indexada em periódicos que recorrem ao estado do conhecimento para acerrar-se do financiamento da educação, com destaque para Velloso (2012) e Davies (2014) de maneira direta, ou Quirino (2011) e Souza (2014) de forma tangencial, posto que, sobre essa timidez, parece haver espaço para novos estudos e análises. Assim, como exame de parte da produção acadêmica nacional, este estudo lança uma mirada sobre o financiamento da educação, a partir do olhar de quem

“[...] procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça” (BARDIN, 2007, p. 38), estabelecendo pistas sobre a condição atual da produção científica e os incrementos necessários e possíveis para as pesquisas acerca do tema.

1.1.1 Sobre os achados da pesquisa

O financiamento da educação é compreendido como tema atinente ao campo das políticas educacionais (SOUZA, 2014). Todavia, é significado, no escopo desta pesquisa e deste consequente texto, não apenas como “[...] um meio de realização de uma política pública setorial, a política educacional” (MARTINS, 2010, p. 498), mas também “[...] como uma política pública, inclusive com potencial de indução da adoção de outras políticas” (MARTINS, 2010, p. 498). Dessa feita, a produção de indicadores sobre as pesquisas já realizadas em torno do financiamento da educação tem potencial de inferir os mecanismos de financiamento e os protocolos de aplicação e, de igual maneira, os projetos ideológicos e políticos em disputa em relação à discussão sobre financiamento da educação.

Desse modo, a triagem realizada sobre o assunto, conforme descrito anteriormente, restou por selecionar para exame 149 (cento e quarenta e nove) publicações entre 2001 e 2016, de acordo com o apresentado na Tabela 1 a seguir.

Tabela 1 – Distribuição temporal dos artigos

Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Qtd.	4	4	10	6	10	8	10	8	12	12	8	8	10	16	14	9

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Da Tabela 1, é possível depreender uma primeira constatação sobre parte da produção científica nacional em relação ao financiamento da educação: há certa perenidade quantitativa na produção indexada em periódicos nacionais. Parece não haver um ano ou período com um número ampliado de publicações. Assim como, depois de 2002, o número de publicações varia relativamente pouco.

Os anos de 2014 e 2015 foram os que apresentaram um maior número de artigos, período vinculado diretamente à sanção do PNE, Lei N^o 13.005/2014. Todavia, não há um nexos causal claro que corrobore com a hipótese, uma vez que há outros assuntos explorados em igual medida nos artigos publicados no período. Tal situação repete-se em outros anos, não há um assunto que se destaque em número de publicações em algum ano ou período. Como foram

considerados apenas periódicos cujo escopo fosse genérico, é possível indicar que o tema “financiamento da educação” ainda tem pouco lastro ou tradição na produção acadêmica veiculada em periódicos não-especializados, se comparado com outros temas, como formação de professores, por exemplo.

No que diz respeito ao exame qualitativo dos artigos encontrados, foram estabelecidas três unidades ou camadas: 1) o grande tema, ou a camada aparente; 2) a arena política, que serve de cenário ao desenvolvimento da pesquisa e consequente produção do artigo; e 3) a análise procedimental e metodológica empreendida (se conjuntural, estudo de caso, narrativa histórica, revisão teórica, estudos comparados ou análise interdisciplinar).

Em uma síntese preliminar, foi possível classificar os artigos quanto ao seu tema prioritário, evidenciando também tendências da produção acadêmica referente ao financiamento da educação, como demonstrado no Quadro 1 que segue.

Quadro 1 – Classificação temática dos artigos

TEMAS	Qtd.
Financiamento para os diferentes níveis e etapas de ensino (Educação Básica e Ensino Superior, em suas diferentes etapas).	34
Gestão, planejamento e políticas de financiamento em sistemas de ensino, redes e unidades educativas.	31
Fundos de financiamento (FUNDEF; FUNDEB; outros fundos).	19
Financiamento para as diferentes modalidades de ensino (EJA; Educação Inclusiva; Educação Indígena; Educação Profissional; EaD e escolarização em Tempo Integral).	13
Financiamento, federalismo e regime de colaboração.	12
Valorização docente (planos de carreira, cargos e salários).	10
Financiamento internacional (descrições e comparações, envolvendo países da América; África e Europa).	10
Financiamento e qualidade da educação.	10
Transparência e controle social.	10
TOTAL	149

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Quanto aos temas, percebe-se certa preferência ao exame do financiamento de uma perspectiva política. Há uma grande quantidade de artigos que discutem os movimentos políticos do financiamento quando aplicado aos diferentes níveis e etapas da educação nacional (34 artigos), bem como quando voltados às diferentes modalidades de ensino (13 artigos).

Outro tema prioritário tem sido a gestão, o planejamento e as políticas de financiamento em sistemas de ensino, redes e unidades educativas (31 artigos), ratificando a preocupação das pesquisas na área com os movimentos políticos do financiamento, bem como sublinhando a relação entre financiamento e gestão, visto que os mecanismos e os valores adotados para financiar a educação apresentam implicações diretas nas escolhas e nas opções de planejamento e gestão. Nessa direção, Vieira (2007, p. 59) pontua que “[...] o estoque de boas ideias de baixo

custo tende a ser limitado. Boa educação requer elevados investimentos. A dimensão financeira [...] é um componente fundamental da gestão”.

Há, ainda, um esforço de pesquisas voltadas aos fundos de financiamento (FUNDEF; FUNDEB; outros fundos não-estatais e/ou parcerias público-privadas), assinalando a “[...] terceira geração de políticas de financiamento” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 28) e evidenciando perspectivas de compreensão e análise do funcionamento dos mecanismos de gestão e de redistribuição dos recursos para a educação.

Sequencialmente, ganham espaço outros temas, com menor incidência quantitativa, como: “Financiamento, federalismo e regime de colaboração”; “financiamento internacional” (sobretudo na perspectiva dos estudos comparados); debates sobre a relação entre “financiamento e qualidade da educação” (discussões sobre o Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi), por exemplo) e estudos que interpretam o financiamento no âmbito da “transparência e controle social”.

No rol de temas de menor incidência, os estudos sobre federalismo e regime de colaboração parecem ainda pouco robustos, diante de um tema que, ante à escassez de recursos, tende a crescer em importância política e estratégica, pois “[...] o regime de cooperação recíproca até hoje não foi regulamentado, apesar de constar da Constituição a necessidade de estabelecê-lo mediante uma lei complementar” (CURY, 2013, p. 114). Sobre o assunto, Martins (2011) assevera que

[...] a questão federalista é um tema que não tem sido bem equacionado no debate acerca do financiamento da educação. Seja no âmbito acadêmico ou no movimento social, desconsidera-se frequentemente a forma assumida pelo Estado brasileiro e procura-se com ele interagir como se fosse um Estado Unitário. (MARTINS, 2011, p. 39).

No que se refere à arena política que serve de cenário ao desenvolvimento da pesquisa e conseqüente produção de artigos, as 149 produções estão distribuídas conforme mostra o Quadro 2 a seguir.

Quadro 2 – Arena política

ARENA	Qtd.
Estado, como espaço da ação de planos de Governo (análises de atuações de governos específicos).	69
Estado, por meio dos seus instrumentos legais (PNE; LDB; PDE ⁴ ; Avaliações em larga escala; PAR ⁵ etc.).	20
Financiamento não-estatal (bancos, parcerias público-privadas etc.).	18
Estado, por meio das discussões sobre federalismo e regime de colaboração.	16
Financiamento Indireto (bolsas, apoio a IES comunitárias, filantropia, PROUNI; FIES etc.) ⁶ .	14
Instituições Estatais e/ou políticas (TCE/TCU, partidos políticos, Conselhos etc.) ⁷ .	12
TOTAL	149

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Quando deslocamos a perspectiva do exame dos artigos para a arena política, fica clara a perspectiva estado-centrista que os textos carregam. A esmagadora maioria dos artigos discute o financiamento da educação pelo viés do Estado, em três dimensões: a) o Estado como espaço da ação de planos de Governo (análises de governos específicos); b) o Estado como protagonista e condutor de discussões e ações sobre federalismo e regime de colaboração; e c) o Estado como gestor do financiamento, por meio dos seus instrumentos legais (PNE; LDB; PDE; Avaliações em larga escala; Plano de Ações Articuladas – PAR etc.).

Há, ainda, uma discussão tangencial em um conjunto de artigos: o debate do financiamento por meio do Estado, no que concerne às instituições estatais e/ou políticas, havendo artigos que debatem o financiamento por meio da atuação do Tribunal de Contas (de Estados ou da União), de conselhos consultivos (Conselho do FUNDEB; Conselhos de educação etc.) ou por meio da atuação de partidos políticos.

Apenas 32 artigos discutem o financiamento da educação cujo foco central não é o Estado de maneira direta. Tais artigos contemplam debates sobre: a) o financiamento indireto, realizado por meio de programas de concessão de bolsas, apoio a IES comunitárias, filantropia, PROUNI; FIES, entre outros programas; e b) o financiamento não-estatal (bancos, parcerias público-privadas etc.). Interessante observar, contudo, que mesmo tais artigos não deixam de ter uma perspectiva estatal, uma vez que “[...] vários ‘trabalhos do Estado’ são feitos por meio das múltiplas relações e responsabilidades e em relação à governança educacional” (BALL, 2014, p. 162). Assim, a perspectiva estatal parece ser a prevalente quando se discute financiamento da educação. Por fim, o Quadro 3 que segue traz as análises empreendidas nos artigos.

⁴ Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

⁵ Plano de Ações Articuladas (PAR).

⁶ Respectivamente, Instituições de Ensino Superior (IES), Programa Universidade Para Todos (PROUNI), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

⁷ Respectivamente, Tribunal de Contas do Estado (TCE), Tribunal de Contas da União (TCU).

Quadro 3 - Análises realizadas nos artigos

ANÁLISE	Qtd.
Conjuntural	39
Estudo de caso	34
Narrativa histórica	32
Revisão teórica	20
Estudos comparados	15
Análise interdisciplinar (depuração de laudos técnicos ou pareceres do TCE, análise contábil etc.)	9
TOTAL	149

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A análise mais utilizada foi a análise conjuntural que envolvia o financiamento da educação. Compreende-se análise conjuntural como uma “[...] leitura da realidade em movimento” (FORNAZIERI, 2014, p. 13), amparada por diversos instrumentos, que pode vir a “[...] subsidiar a atividade dos atores políticos” (FORNAZIERI, 2014, p. 14) e/ou os posicionamentos e as interpretações da sociedade civil.

Boa parte dos artigos empreendeu, ainda, análises advindas do estudo de caso ou da narrativa/revisão histórica. No primeiro grupo, são artigos que se desenvolvem em torno de um caso particular de financiamento (uma rede, um sistema, um programa de governo, etc.), demonstrando a condução do financiamento a partir desse caso em relevo. Já, no segundo grupo, estão artigos que reconstituem momentos e movimentos históricos em relação ao financiamento da educação, como reconstituições históricas do FUNDEF ou narrativas sobre a história do financiamento da educação no Brasil. Além disso, os artigos encontrados apresentaram análises provenientes de revisões teórico-conceituais e, em menor número, análises realizadas na perspectiva dos estudos comparados. Todas essas análises evidenciaram uma abordagem qualitativa de pesquisa.

Todavia, também foi possível identificar um conjunto de artigos cuja análise realizada mostrou-se ancorada em abordagem quantitativa da pesquisa, com perspectivas interdisciplinares, lançando mão de dados e de formas e instrumentos de análise jurídica ou contábil, por exemplo.

A partir do tratamento analítico empenhado junto aos 149 artigos selecionados no corpus documental, foi possível sugerir que o tema “financiamento da educação” ainda tem pouco lastro ou tradição na produção acadêmica veiculada em periódicos não-especializados. No que diz respeito ao exame qualitativo dos artigos encontrados, foi possível constatar, no que diz respeito aos temas de pesquisa, que há uma grande quantidade de artigos que discutem o financiamento quando aplicado aos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação nacional. Além disso, artigos que enfocam a gestão, o planejamento e as políticas de financiamento em sistemas de ensino, redes e unidades educativas são numerosos.

Assim sendo, as pesquisas sobre financiamento da educação, representadas em parte da produção científica nacional ora analisada, parecem indicar uma diversificação temática e de abordagens de análise, bem como o incremento do diálogo interdisciplinar, somando indicadores técnicos às discussões políticas já realizadas, há algum tempo, na área educacional.

1.2 Metodologia da pesquisa

A presente Tese pautou-se em um método analítico-reconstrutivo, cujos dados e conhecimentos novos foram processados a partir da análise de material prévio, reconstruindo possibilidades. A pesquisa científica é um procedimento de averiguação rígida, que envolve um método científico, tendo por objetivo a solução de um problema que, ao final, pode resultar em estudo novo ou complementar, de forma a contribuir com produções já existentes.

Segundo Gil (2006, p. 26), método significa o “[...] caminho para se chegar a um fim”. Assim, fica entendido como o conjunto de métodos ou etapas a serem seguidas em um determinado processo para a resolução do problema e dos objetivos propostos. Dessa forma, a presente pesquisa classifica-se, segundo seus fins, em descritiva e exploratória. De acordo com Cervo e Bervian (2007, p. 61), descritiva é aquela que “[...] observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir com maior precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e suas características”. Esse tipo de pesquisa procura conhecer as variadas situações que ocorrem na vida social, econômica e política, tanto do indivíduo tomado individualmente, como nas sociedades mais complexas.

Como exploratória, justifica-se uma vez que ela explora o investimento *per capita* aluno/ano de 145 redes públicas municipais gaúchas de ensino, para a segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental, anos iniciais (1º ao 5º) e anos finais (6º ao 9º), nos períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, em relação aos resultados de desempenho dos alunos auferidos pelo IDEB, observado e projetado, que, em uma escala de 0 a 10, consolida duas apreciações, aprovação e aprendizado nas disciplinas de matemática e português.

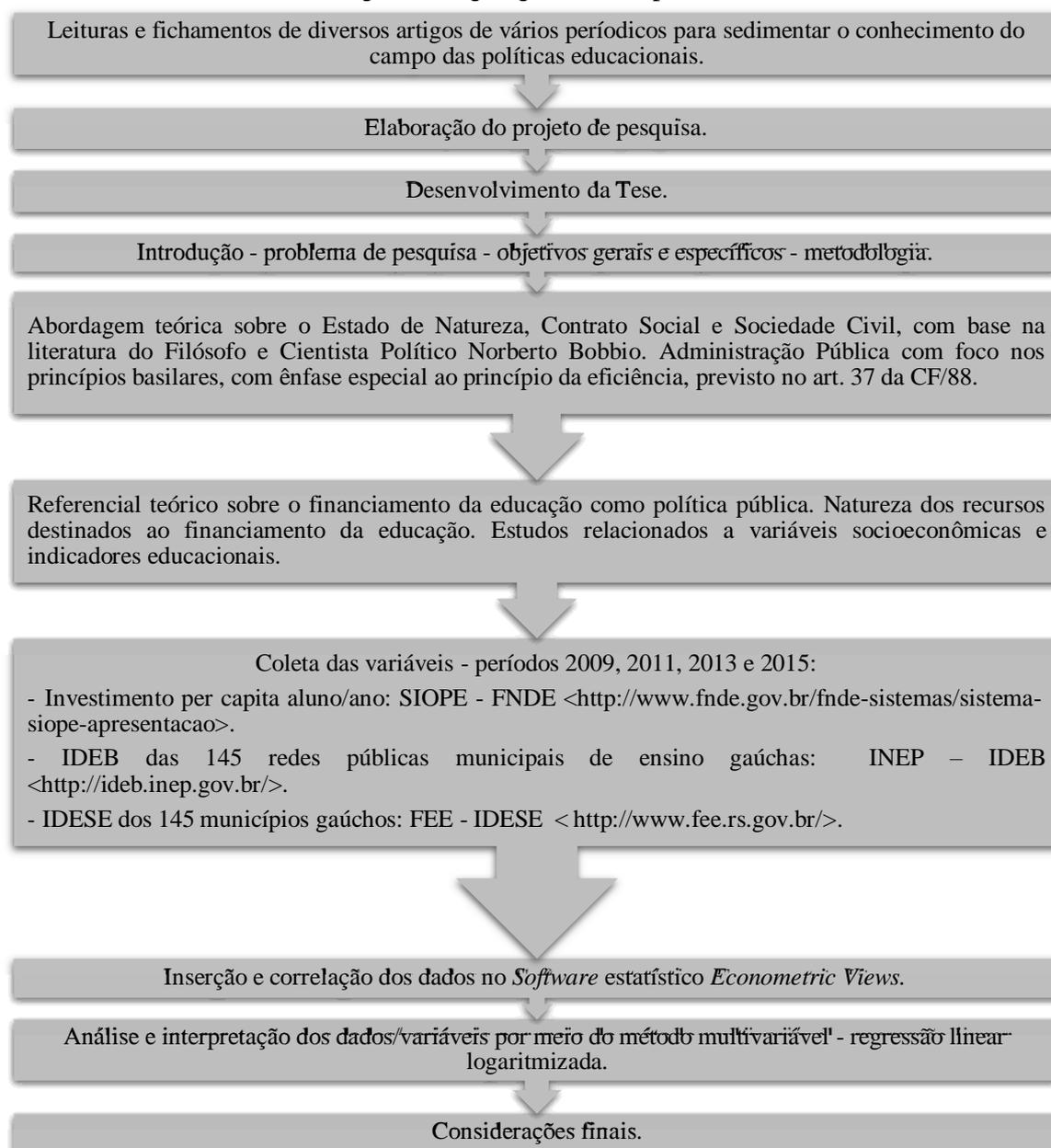
Quanto aos meios, a pesquisa classifica-se em um delineamento híbrido, triangulando informações advindas do levantamento bibliográfico, da pesquisa documental e do estudo de campo com levantamento quantitativo. Em relação à pesquisa bibliográfica e documental é de suma importância para a fundamentação do trabalho, pois repousa na utilização de materiais disponíveis a toda comunidade científica, tais como: artigos, livros, periódicos, dissertações e teses, banco de dados, entre outros.

Esta Tese está delineada em diversas etapas, objetivando atingir os fins propostos. Para Gil (2006, p.64), “[...] o delineamento refere-se a planejamento de pesquisa em sua dimensão mais ampla, envolvendo tanto sua diagramação quanto a previsão de análise e interpretação dos dados”. Dessa maneira, pode-se dizer que o delineamento de pesquisa é uma maneira resumida de esquematizar o “desenho” da pesquisa, ou seja, o que será estudado, qual será a amostragem, qual o tipo de pesquisa utilizada, quais as variáveis envolvidas e o tipo de instrumento de avaliação a ser utilizado. A Figura 4 a seguir demonstra um organograma das etapas da Tese que se seguiu, objetivando alcançar os objetivos propostos.

Após definida a tipologia de pesquisa aplicável quanto aos objetivos pré-estabelecidos pelo pesquisador, procurou-se enquadrar que tipo de pesquisa se atribui ao problema. Nesse tópico, destacam-se a pesquisa qualitativa e a pesquisa quantitativa.

Quanto à abordagem do problema, classifica-se a presente pesquisa como quantitativa, na medida em que se utiliza instrumentos estatísticos, tais como: desvio padrão, coeficientes de correlação, análise de regressão, dentre outros, tanto na coleta, quanto na interpretação dos dados.

Richardson (1999) define que um método difere do outro, na medida em que a abordagem qualitativa não aplica um instrumental estatístico como base do processo de análise do problema. O autor menciona ainda que se utiliza a pesquisa qualitativa quando o problema de pesquisa busca abordar qualitativamente a natureza de um fenômeno social. Assim, esta pesquisa teve como foco conhecer em que medida o atual modelo de financiamento público do Ensino Fundamental influência nos resultados do IDEB. Para isso, foi utilizada uma amostragem não probabilista intencional de 145 redes públicas municipais gaúchas de ensino, para a segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental, anos iniciais (1º ao 5º) e anos finais (6º ao 9º), nos períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, estratificando as redes por nível de desenvolvimento socioeconômico de cada município.

Figura 4 - Organograma das etapas da Tese⁸

Fonte: Elaborada pelo autor para fins de pesquisa.

Em detrimento do problema de pesquisa circundar no processamento de uma série temporal de dados, envolvendo valores e indicadores educacionais, necessária se fez a utilização do *software* estatístico conhecido por *Econometric Views* (*Eviews*), caracterizando-se o problema, dessa forma, como uma pesquisa quantitativa.

⁸ Siglas na Figura 4: Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Fundação de Economia e Estatística (FEE), Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE).

1.2.1 Universo de pesquisa e seleção da amostra

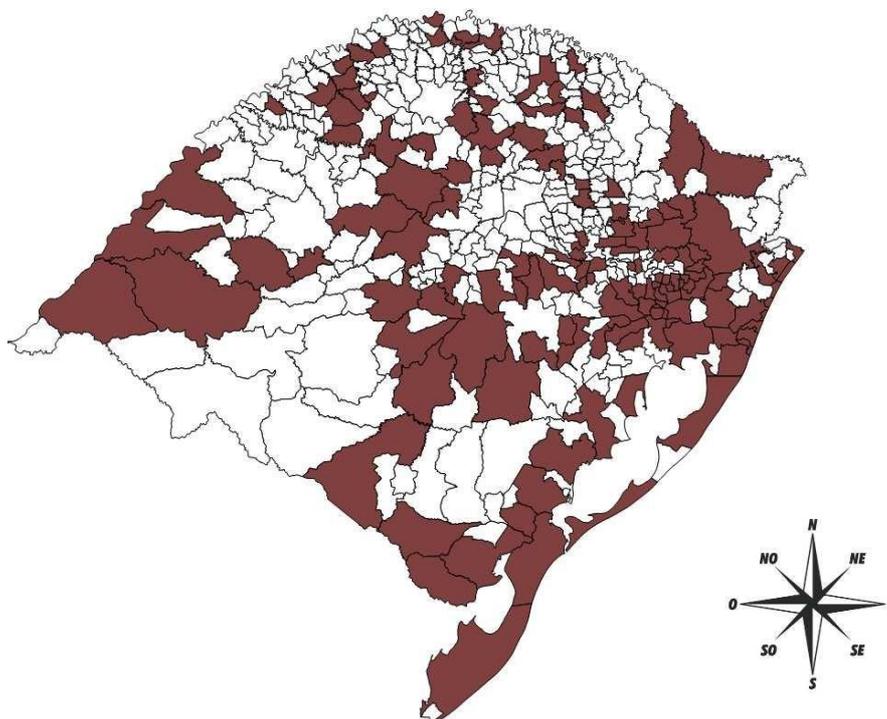
O universo da pesquisa dá-se no campo do financiamento da Educação Básica, mais precisamente no Ensino Fundamental, como forma de política pública, destinada a custear uma área setorial do Estado de relevante interesse social, que se traduz na política educacional.

Em se tratando da definição de universo de pesquisa ou população, Gil (2006) afirma ser um conjunto de partes que abrangem determinadas características passíveis de serem mensuradas. A população pode ser representada por empresas, famílias, pessoas, municípios, dentre outros, condizentes com os objetivos da pesquisa. Já a amostra, é um subconjunto do universo ou da população, ou seja, é uma parcela da totalidade, desde que essa porção seja representativa.

No Brasil, atualmente, existem 26 Estados e mais o Distrito Federal, o qual é um território autônomo que não possui divisão em municípios. Cada Estado da Federação é subdividido territorialmente por municípios. Em todo o território nacional, existem em torno de 5.570 municípios. Alguns estados mais populosos e outros menos.

Diante da magnitude de municípios que compõem o território brasileiro, neste trabalho, propôs-se a explorar uma partição dos elementos que compõem o universo de municípios brasileiros. Desse modo, este estudo teve como foco alguns municípios pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul. De maneira não probabilística, tomou-se como parte da amostra 145 dos 497 municípios gaúchos (Figura 5), para os períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015. O que se objetivou pesquisar nesses 145 municípios foram as suas redes municipais de Ensino Fundamental. Na imagem, na cor marrom, ficam evidenciadas, em uma visão espacial, as 145 redes municipais de ensino gaúchas que participaram da amostra, durante os períodos analisados. Na cor branca, estão as demais redes não participantes.

Figura 5 – Visão espacial das 145 redes municipais de ensino gaúchas investigadas



Fonte: Imagem extraída do *Software IpeaGEO*.⁹

Legenda:

- Redes públicas municipais gaúchas de ensino que participaram da pesquisa
- Redes que não participaram da pesquisa

O pesquisador predispôs-se a coletar primariamente o investimento *per capita* aluno/ano do Ensino Fundamental das 497 redes públicas municipais de ensino que compreendem o Estado do Rio Grande do Sul, durante os períodos objetos da análise, para que, em um determinado momento, pudesse inferir se o atual modelo de financiamento do Ensino Fundamental está associado a um melhor desempenho escolar quando confrontado com o resultado do IDEB de cada rede pública municipal.

No entanto, várias redes públicas municipais gaúchas tiveram de ser eliminadas da amostragem, de forma não probabilística, pois, durante alguns dos períodos analisados, ocorreu a falta de informação de determinado elemento do IDEB, observado e projetado para os anos iniciais, do 1º ao 5º, ou para os anos finais, do 6º ao 9º.

Essa falta de informação de municípios sem a divulgação do IDEB ocorreu pelas escolas não contemplarem padrões de divulgação. De acordo com o comunicado do INEP (2008),

⁹ O *software* IpeaGEO é gratuito e contém ferramentas econométricas que permitem “[...] a aplicação de análises que utilizam estatística espacial”. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ipeageo/>>. Acesso em: 13 set. 2017.

algumas escolas pertencentes a determinadas redes municipais não tiveram o IDEB divulgado por não terem aderido à Prova Brasil ou por não atenderem às imposições necessárias para ter o desempenho apurado. Além disso, escolas em que menos de 10 alunos compareceram para fazer a avaliação não fizeram parte, pois o número mínimo exigido de alunos partícipes da Prova Brasil não foi alcançado. Do ponto de vista metodológico, tal contingente não condiz com o resultado de toda a escola.

Essa amostragem intencional não probabilística, segundo Gil (2006), ocorre quando não há uma fundamentação matemática ou estatística, dependendo simplesmente de critérios do pesquisador. Uma razão para utilizar a amostragem não probabilista circunda em não haver outra alternativa viável para a seleção da amostra de forma estatística, e que consiste em selecionar um subgrupo da população, com base nas informações existentes, que sejam consideradas representativas perante à população da amostra.

A amostragem não probabilista, portanto, perfectibilizou-se em 145 das 497 redes municipais de Ensino Fundamental dos municípios gaúchos, por preencher, durante todos os períodos analisados, 2009, 2011, 2013 e 2015, todas as informações necessárias das variáveis, tais como: investimento *per capita* aluno/ano; IDEB observado e projetados, tanto para as anos iniciais (1º ao 5º), quanto para os finais (6º ao 9º); e índice de desenvolvimento socioeconômico de cada município.

Em se tratando da seleção dos períodos do objeto de análise, a intenção do pesquisador foi coletar as informações de todos, desde a criação do IDEB, que se deu em 2005, até o ano de 2017. No entanto, como já referido anteriormente, esse índice é medido e publicado de dois em dois anos, em anos ímpares, pelo INEP. No entanto, os períodos de 2005 e 2007 tiveram de ficar de fora da amostra por não ter sido possível apurar o investimento educacional por aluno do Ensino Fundamental, pois, nesses períodos, não havia valores publicados pelo SIOPE/FNDE. O ano de 2017, por ser ano ímpar, também teve de ficar de fora da amostra, visto que o IDEB, para esse período, será disponibilizado somente no ano de 2018, após o encerramento da pesquisa.

1.2.2 Procedimento de coleta de dados e das variáveis de estudo

O procedimento de coleta dos dados significa a maneira como se conduz o estudo e, portanto, se obtém os dados. Em outras palavras, define-se como ocorre a coleta e o tratamento dos dados necessários à solução do problema apresentado. Assim, têm-se como procedimentos

para este estudo a pesquisa documental, bibliográfica e estudo de caso com análises econométricas.

A coleta de dados deu-se por meio de diversas fontes de informações, que, após agrupadas em planilhas, foram realizadas as análises, objetivando atender ao problema de pesquisa e aos objetivos elaborados. Os estudos bibliográficos foram extraídos de artigos científicos, livros, dissertações e teses.

Quanto aos dados necessários e fundamentais para realizar esta pesquisa, foram eleitas três variáveis: investimento *per capita* aluno/ano; IDESE; IDEB, observado e projetado para 145 redes públicas municipais gaúchas de ensino na segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental, anos iniciais (1º ao 5º) e anos finais (6º ao 9º), para os períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015.

Dessa forma, a coleta dos dados sobre os investimentos *per capita* aluno/ano do Ensino Fundamental, das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, no período de 2009, 2011, 2013 e 2015, utilizou-se dos seguintes passos:

1. SIOPE – FNDE: <<http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao>>.
2. Relatórios municipais.
3. Indicadores.
4. Unidade da Federação: RS.
5. Municípios.
6. Indicadores de investimentos por aluno.
7. Investimento educacional por aluno do Ensino Fundamental.
8. Anos - 2009 / 2011 / 2013 / 2015.

Os dados do IDESE, para os 145 municípios gaúchos pertencentes à amostra, foram extraídos da seguinte forma:

1. FEE – IDESE: <<http://feedados.fee.tche.br/feedados/>>.
2. Nova pesquisa: dados e mapas.
3. Novo IDESE: IDESE geral.
4. Seleção dos períodos: geração de arquivo no Excel.

De acordo com a Fundação de Economia e Estatística (FEE), instituição vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul, instituída em 1973, a FEE contempla um enorme banco de dados estatísticos do Estado Gaúcho. É por meio da FEE que o IDESE é gerado e publicado anualmente. O IDESE é um Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, semelhante ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É um indicador

sintético que tem por objetivo mensurar, avaliar e acompanhar as políticas públicas em nível de desenvolvimento dos municípios gaúchos.

O IDESE é um índice formado por 12 indicadores, divididos em três blocos: Educação, Saúde e Renda. O IDESE é formado pelo resultado da junção dos índices desses três blocos. Convém mencionar que somente no dia 7 de junho de 2017 a FEE publicou o IDESE referente ao ano de 2014. Dessa forma, o pesquisador utilizou-se do IDESE de 2014 para cada um dos 145 municípios gaúchos, para o ano de 2015, objeto de análise, juntamente às demais outras variáveis.

Para coletar os dados do IDEB, observado e projetado, das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, no período de 2009, 2011, 2013 e 2015, utilizou-se dos seguintes passos:

1. INEP – IDEB: <<http://ideb.inep.gov.br/>>.
2. Consultar resultado por: municípios.
3. Unidade da Federação: RS.
4. Municípios: todos.
5. Rede: municipal.
6. Série/ano: todos.
7. Consultar: 4ª série / 5º ano – 8ª série / 9º ano.
8. IDEB observado: 2009 / 2011 / 2013 / 2015.
9. Metas projetadas: 2009 / 2011 / 2013 / 2015.

O IDEB é uma importante ferramenta para medir o desempenho da educação brasileira no âmbito nacional, como também para prever metas para a melhoria do ensino. Esse indicador foi desenvolvido em 2005, pelo INEP. Segundo o portal do MEC, o indicador traz inserido dois conjuntos importantes para aferir a qualidade da educação no Brasil: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações.

Esse indicador é apurado e publicado bianualmente pelo INEP, ou seja, de dois em dois anos, e utiliza, para o cálculo, a Prova Brasil, para escolas e municípios, e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), para os estados e o País. As notas dessas avaliações de língua portuguesa e matemática são padronizadas nacionalmente, em uma escala de 0 a 10, as quais são confrontadas pela taxa de aprovação escolar que vai de 0% a 100% - por exemplo, se os alunos de uma determinada escola municipal tiverem média 7,5 nas avaliações e a taxa de aprovação for 65% = 0,65, o seu IDEB será de 4,88 ($7,5 \times 0,65 = 4,88$).

O IDEB tem por escopo averiguar se o sistema de ensino está apresentando resultados positivos em relação aos alunos ou se precisa de mudanças. Esse índice pode variar de zero a

dez. O Brasil estipulou uma meta que, até 2021, o índice seja igual ou superior a 6,0, média que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparado aos demais países desenvolvidos.

A Tabela 2 a seguir exemplifica como é formado o índice do IDEB, o qual é divulgado para os anos iniciais, de 1º ao 5º, e para os anos finais, de 6º a 9º.

Tabela 2 - Exemplos do Cálculo do IDEB – Ensino Fundamental - anos finais

MUNICÍPIO ESCOLAS	TAXA DE APROVAÇÃO					NOTA PROVA BRASIL			IDEB (N x P)
	6º	7º	8º	9º	Indicador de Rendimento (P)	Matemática	Língua Portuguesa	Nota Média Padronizada (N)	
A	98,6	98,4	98,9	99,7	0,99	281,93	281,21	6,05	5,99
B	88,5	89,6	89,6	92,6	0,90	300,05	277,26	6,29	5,66
C	100,0	100,0	86,4	100,0	0,96	245,22	246,24	4,86	4,67
D	78,6	72,0	76,6	90,4	0,79	287,43	289,37	6,28	4,96
E	51,8	50,5	55,4	68,8	0,56	241,73	261,83	5,06	2,83

Fonte: Elaborado pelo autor, adaptado de Fernandes (2007).

De acordo com Fernandes (2007), para chegar-se ao índice de qualidade, há uma combinação de rendimento e desempenho. A nota média padronizada (N) é a média da proficiência em matemática e língua portuguesa, padronizada para um indicador que varia de zero a dez. O indicador de rendimento (P) é baseado na taxa de aprovação da etapa de ensino, padronizada para um indicador que varia de zero a dez. O indicador do IDEB, portanto, é o resultado da multiplicação de N por P. Nesse sentido, é que se pretende elaborar a presente Tese, no intuito de reunir diversas fontes de pesquisas isoladas e atribuir uma nova leitura sobre o atual modelo de financiamento da educação.

1.2.3 Análise dos dados e do modelo econométrico

Após a coleta dos dados das variáveis, estes foram agrupados, tratados e analisados, em primeiro lugar, em planilhas do *software Excel* e, em seguida, importados para dentro do *software* estatístico conhecido por *Eviews*. A análise teve como objetivo organizar e sumarizar os dados no *software Excel* e no *Eviews* de forma tal que possibilitassem o fornecimento de respostas ao problema proposto para investigação. Já a interpretação dos dados teve como objetivo a procura do sentido mais amplo das respostas, o que é feito mediante sua ligação a outros conhecimentos anteriormente obtidos.

Para que fosse possível fazer a análise da correlação das variáveis (investimento *per capita* aluno/ano; resultado do IDEB, observado e projetado; e IDESE), com o objetivo de inferir se o atual modelo de financiamento do setor educacional para 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas influencia no desempenho do aluno, para a segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental (anos iniciais, do 1º ao 5º, e anos finais, do 6º ao 9º), foi necessária a utilização do *software Excel*, por meio de recursos de filtros, e do *software* estatístico *Eviews*, por intermédio do modelo multivariável de regressão logaritmizada.

O modelo econométrico empírico utilizado na análise dos dados quantitativos, composto pelas variáveis dependentes, pelas variáveis independentes, pela população/amostra e pelo período de exame, foi assim composto:

$$\log(\text{invest}_{it}) = \alpha + \beta_1 \log(\text{ideb69obs}_{it}) + \beta_2 d_{\text{ideb69obs}_{it}} + \beta_3 \log(\text{ideb15obs}_{it}) + \beta_4 d_{\text{ideb15obs}_{it}} + \beta_5 \log(\text{idese_geral}) + u_{it}$$

$\log(\text{invest})$ = Variável dependente

α = alfa = Constante = representado pela letra ‘C’

i = população = 145 redes municipais de ensino do Rio Grande do Sul

t = tempo = períodos analisados - 2009, 2011, 2013 e 2015

$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4, \beta_5, \mu$ = Parâmetros = é a característica da população

$\log(\text{ideb69obs})$ = Variável logaritmizada

$d_{\text{ideb69obs}}$ = Variável *dummy*

$\log(\text{ideb15obs})$ = Variável logaritmizada

$d_{\text{ideb15obs}}$ = Variável *dummy*

$\log(\text{idese_geral})$ = Variável logaritmizada

A variável dependente é o investimento *per capita* aluno/ano de cada rede pública municipal de ensino gaúcha composta da amostra não probabilística intencional, conforme mencionado anteriormente. Esse valor foi extraído do sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação (SIOPE); relatórios municipais; relatório de indicadores; indicadores de investimento por aluno; investimento educacional por aluno do Ensino Fundamental, para cada período objeto de análise.

Essa variável, por conter valores monetários nominais, ou seja, valores abrangidos pelos efeitos da inflação, teve de ser deflacionada, objetivando expurgar a inflação e trazer para valores monetários reais, para que as análises não ficassem distorcidas. Os valores relacionados aos investimentos *per capita* aluno/ano dos períodos 2009, 2011 e 2013 foram deflacionados

para o ano de 2015, utilizando, para tanto, o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

As variáveis independentes utilizadas foram os índices do IDEB, observado e projetado, e o índice do IDESE, para cada uma das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, extraídas respectivamente das seguintes fontes: INEP – IDEB: <<http://ideb.inep.gov.br/>>; e FEE – IDESE: <<http://www.fee.rs.gov.br/>>.

A análise dos resultados do modelo econométrico multivariável por meio de regressão logaritmizada, em que foram utilizadas as variáveis dependentes e independentes, anteriormente identificadas, é apresentada de forma descritiva no quarto capítulo desta Tese.

Convém ressaltar que, no projeto de Tese apresentado no dia 11 de maio de 2017 para a banca qualificadora, as variáveis componentes do modelo econométrico eram apenas o investimento *per capita* aluno/ano *versus* IDEB. Naquela ocasião, as variáveis apresentaram uma correlação positiva entre o investimento e o desempenho escolar, em que o R^2 (coeficiente de determinação) correspondeu a $0,3397 = 33,97\%$. Essa análise estatística/matemática torna-se limitada pela complexidade do assunto, muito embora o modelo econométrico gerado indica haver uma correlação positiva entre as variáveis, em que a mudança de uma estaria provocando a mudança na outra, pois o investimento público na educação ajuda a contribuir com o melhor desempenho escolar.

A sugestão da banca, no entanto, foi incluir outra variável estruturante que contivesse outros elementos socioeconômicos dos 145 municípios objetos de análise. O índice indicado foi o IDESE. Esse índice multidimensional capta anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios gaúchos, abrangendo, em sua magnitude, 12 indicadores, divididos em 3 blocos: saúde, educação e renda.

Após a qualificação e com a inserção desse índice do IDESE no modelo econométrico, os resultados tornaram-se ainda mais significativos, deixando os dados mais robustos. O coeficiente de determinação R^2 passou a apresentar um valor muito representativo de $0,8794 = 87,94\%$, o que vale dizer que, quanto mais próximo de 1, mais forte se torna a relação entre as variáveis.

Assim, com a inclusão do indicador-síntese estruturante do IDESE, o coeficiente de determinação foi majorado, vindo corroborar com a corrente da comunidade científica das políticas educacionais, de que existem vários outros fatores e variáveis não mensuráveis que acabam influenciando no desempenho dos alunos, como, por exemplo, os fatores familiares e as habilidades individuais intrínsecas a cada educando, dentre várias outras.

1.2.4 Análise da (in)eficiência dos investimentos com educação

Após as variáveis coletadas (ver Apêndice B) e as tabulações realizadas em planilhas do *software Excel*, em relação as 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, compreendidas na amostra, para os períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, concernente ao investimentos *per capita* aluno/ano; sobre o IDEB, observado e projetado, para os anos iniciais e finais; e, sobre os índices de desenvolvimento socioeconômico (IDESE), o intuito foi evidenciar o comportamento do IDEB das redes *versus* os investimentos *per capita* aluno/ano.

Essa investigação deu-se em dois blocos. O primeiro bloco foi analisar as 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, e, no segundo bloco, as análises recaíram sobre o Ensino Fundamental, para os anos finais, do 6º ao 9º, objetivando desvendar a seguinte indagação:

1º) Apurar, percentualmente, as redes públicas municipais de ensino gaúchas, objeto da amostra, que não atingiram a meta projetada pelo IDEB, mas, mesmo assim, investiram mais recursos financeiros *per capita* aluno/ano, como também, descortinar aquelas redes que atingiram/superaram a meta projetada pelo IDEB, mas investiram menos.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento dessas análises foi criar variáveis *dummy*¹⁰, que, em outras palavras, são consideradas como filtros criados no *software Excel*, transformando as variáveis categóricas em números, mas que não possuem valor numérico, apenas para proceder os exames estatísticos e matemáticos com mais facilidade.

1.2.5 Análise espacial do IDEB por meio do IpeaGEO

Com o intuito de complementar a econometria e a descrição estatística, propôs-se demonstrar uma análise espacial por meio de mapas, os quais serão apresentados no capítulo 4 desta Tese. Uma representação gráfica da evolução ou da retração concernente as 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, compreendidas na amostra, para os quatro períodos analisados, quanto ao atingimento ou não atingimento das metas projetadas pelo INEP/IDEB para o Ensino Fundamental, anos iniciais, do 1º ao 5º, e, anos finais, do 6º ao 9º.

¹⁰ *Dummy*, representada pela sigla 'D', popularmente chamadas binárias, pois não possui valor numérico. Geralmente serve para indicar a presença ou ausência de alguma característica, em geral é atribuído 0 ou 1. A variável *dummy* é uma variável categórica que foi alterada em número.

Os mapas foram criados após a importação e a concatenação das variáveis do IDEB, para dentro do *software* gratuito denominado de IpeaGeo. Esse *software* possui uma gama de ferramentas e funcionalidades que facilita o emprego de métodos de econometria espacial.

Para facilitar a observação espacial da representação gráfica dos mapas, apresentados no capítulo 4, procurou-se padronizá-los por cores diferentes. Na cor vermelha, encontram-se as redes públicas municipais de ensino gaúchas, que atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB em relação a cada período. Na cor amarela, encontram-se as redes que ficaram abaixo das metas projetadas. Na cor branca, estão todas as demais redes públicas municipais de ensino que não participaram da amostra.

1.2.6 Análise da (in)eficiência dos investimentos com educação de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico por município

Neste tópico, o pesquisador propôs investigar, por meio do *software Excel*, o comportamento das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, contempladas na amostra, que não atingiram as metas projetadas pelo IDEB (anos iniciais e finais), mas que, mesmo assim, continuaram investindo mais recursos financeiros no Ensino Fundamental *per capita* aluno/ano em relação ao período anterior, e, posteriormente, classificando essas redes de acordo com as faixas de desenvolvimento socioeconômico de cada município.

As faixas do IDESE foram categorizadas conforme o Quadro 4 que segue.

Quadro 4 - Categorização das faixas do IDESE

Faixas	Nível
0,50 ---0,60	Baixo
0,60 ---0,70	Baixo-médio
0,70 ---0,80	Baixo-alto
0,80 ---0,90	Alto

Fonte: Elaborado pelo autor para fins de pesquisa.

O objetivo é desvendar em quais faixas do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico se concentram a maior quantidade de número de redes, fazendo isso para os anos iniciais, do 1º ao 5º, e para os anos finais, do 6º ao 9º. E, também, analisar se municípios mais subdesenvolvidos, com melhores índices, tendem a resultar em uma melhor *performance* da Administração Pública municipal quanto à (in)eficiência no desempenho escolar.

Concebe-se que o Estado é uma instituição necessária e responsável para alavancar o desenvolvimento econômico e social, pois é por meio das políticas públicas que ele tem a

incumbência de pregar a paz, a liberdade, a igualdade, a sobrevivência humana, garantir a segurança, a saúde, a moradia, a educação, dentre outras funções. Assim sendo, o próximo capítulo está ancorado na figura do Estado. Para entender a magnitude da concepção de Estado moderno, buscou-se construir uma abordagem teórica de Estado, desde a concepção do Estado de natureza até chegar-se à sociedade civil e à administração pública.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O receio do homem de preservar seus direitos basilares faz com que ele mesmo promova a criação de um contrato social. Somente o poder soberano do Estado é capaz de defender o homem do próprio homem, pois ele detém a força, tem a função de defender e garantir a paz, o progresso e a satisfação de promover o bem comum.

O Estado de hoje não é mais aquele estado arquitetado por Bobbio e demais pensadores em seus escritos, mas permite conhecer seus atributos, seus elementos, suas teorias, suas concepções que, ao longo do tempo, foram necessariamente sofrendo mutações progressivas, objetivando adequar-se a determinados contextos, épocas e territórios. Por isso, o Estado precisou legitimar-se perante à sociedade, para validar suas políticas públicas.

A governabilidade do Estado dá-se por meio de uma Administração Pública, estruturada e organizada em funções e órgãos públicos, destinados a satisfazer o bem comum de toda a sociedade. Dessa forma, neste capítulo, logo após as concepções do Estado e da sociedade civil, aborda-se a Administração Pública, juntamente aos seus princípios basilares previstos no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, com ênfase no princípio da eficiência.

A educação, como um direito social, descende dos direitos humanos conquistados por meio de várias gerações. Para Boto (2005), a conquista histórica dos direitos humanos concernente à liberdade e à igualdade civil foi apregoada nas primeiras declarações de direitos humanos, considerados como um direito universal do indivíduo.

Boto (2005) utiliza-se da tese de Norberto Bobbio para embasar sua teoria, diante de três gerações dos Direitos Humanos, a saber: direito político; direito social – igualdade; e direito às identidades e à pluralidade cultural e de valores, transcendendo paulatinamente para o campo da educação. Ao apropriar-se dos ensinamentos de Bobbio, a autora menciona que, historicamente, os direitos surgem, fortalecem e progridem não por disponibilidade pedagógica, mas por uma necessidade social; assim, o direito à educação teria emergido sob a égide dessas três gerações.

A primeira geração seria que a educação se tornaria, de forma progressiva, um direito público na medida em que todos os alunos tivessem acesso à escola pública. Na concepção de Bobbio, segundo Boto (2005), a estruturação dos direitos dos homens emergiu, historicamente, por períodos determinados. A pesquisadora cita como primeira geração dos direitos demarcados a plataforma jusnaturalista, com os direitos políticos, advindo com eles o direito ao voto e à participação na vida civil.

Como segunda geração de direitos, Boto (2005, p. 786) utiliza-se do postulado de Bobbio para mencionar que, nesse patamar, se encontram os direitos sociais em que todos os indivíduos possuem oportunidades iguais na vida pública. *A Declaração dos Direitos Humanos* de 1948 veio dar proteção a esses direitos assegurados, inclusive dar garantia às demandas consideradas como direito minoritário, e, de certa forma, excluídas do meio social, como as mulheres, os índios, os homossexuais, os idosos, os negros, dentre outros, fazendo com que a sociedade civil passasse, doravante, a prestigiar uma terceira geração de direitos: “o direito às identidades, à pluralidade de cultura e de valores, e, mesmo, à defesa de diferenças”.

Na evolução social, denota-se que, nos textos normativos, como na Constituição Federal de 1988, há a disposição de direitos sociais que o Estado deve prestar à sociedade, tais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, dentre outros - direitos que foram sendo garantidos de geração em geração.

Na função de ente regulador, com suas peculiaridades, deveres e direitos, o Estado caracteriza-se como um agente administrador essencial para objetivar os direitos indispensáveis para atender às aspirações, às premissas e às necessidades da sociedade. Um estado bem administrado tem mais chances de promover um progresso social que satisfaça as necessidades coletivas de todos os cidadãos.

Segundo Boto (2005), na concepção de Bobbio, as prerrogativas educacionais descendem dos Direitos Humanos, idealizados também por gerações de direitos educativos. A autora retoma Bobbio para enfatizar que os direitos não emergem de uma só vez; pelo contrário, nascem quando devem ou podem surgir. Como retomada inicial das gerações, Boto (2005) menciona que o primeiro patamar do direito público da educação nasce mediante o reconhecimento da igualdade de todos os sujeitos ao acesso à escola.

Uma segunda geração dos Direitos Educacionais, segundo Boto (2005), dar-se-ia quando o ensino contemplasse plataformas de padrões de qualidade com flexibilização de conteúdos e técnicas capazes de atender com maior eficiência a diversidade de alunos com que se trabalha. E a terceira geração do direito educativos, segundo a autora, circunda a questão de a escola obter padrões curriculares e disposições políticas que assegurem uma justiça redistributiva, objetivando garantir uma educação gratuita, obrigatória e laica.

É por meio do postulado dos direitos educativos, como política pública de financiamento da educação, que esta pesquisa tem seu deslinde, tomando como referência teórico-bibliográfica os ensinamentos do pensador e filósofo Norberto Bobbio¹¹. Trabalha-se com dois conceitos

¹¹Norberto Bobbio nasceu em Turim na Itália, em 18 de outubro de 1909, e veio a falecer em Turim, em 9 de janeiro de 2004. Viveu 94 anos, deixando uma vasta literatura sobre o pensamento político. Possuía uma almejada

chaves de Bobbio, que serão operacionais para a construção dos resultados e das reflexões: conceito de Estado e conceito de sociedade civil.

2.1 Do Estado

Nos primórdios da humanidade, o homem vivia livre, um ser selvagem, que convivia em condições individuais, capaz de cometer atrocidades contra os outros membros de sua própria espécie. No livro *Leviatã* (HOBBS, 2003), Thomas Hobbes menciona que o homem é tão cruel que faz maldade contra a sua própria raça, ou seja, uma criatura capaz de atentar crueldades contra seus inimigos que é o próprio homem.

Nos ensinamentos de Hobbes, denota-se que o autor se preocupa com o estado de natureza do homem. A existência humana daria fundamento ao direito natural, pois era um direito inerente ao homem. Contudo, para que não houvesse conflitos de interesses pessoais, uma guerra contra todos, haveria de existir um contrato social, a positivação do direito, por uma instituição central que teria a finalidade de pregar a paz social (HOBBS, 2003). Um direito - direito natural - constituído por um conjunto de princípios, que não cabe descrevê-los em regras, pois sua essência é universal, imutável e impessoal. Hobbes (2003) menciona que o homem é natural como a natureza, que, na passagem desse estágio para outro qualquer, não perde sua essência. Um direito criado pela natureza, um direito universal, com validade sem fronteiras.

Em *Leviatã*, Hobbes (2003) destaca que o direito de natureza, a que os historiadores, os filósofos e os escritores comumente chamam de *jus naturale*, é o conjunto de vontades, de livre-arbítrio que cada homem tem de empregar seu oportuno poder, da forma que desejar, para a salvaguarda de sua própria natureza, ou seja, de sua própria vida.

Para Locke (1978), o estado natural e do pacto social traz o pensamento de que os homens nascem livres e racionais, e, por esse pretexto, são iguais, independentes e dirigidos pela razão. O estado natural seria uma condição na qual o poder do Estado não poderia intervir; contudo, teria o conteúdo em manter a ordem, a paz, a segurança e a organização da sociedade. Aos homens restaria a participação social, cultivando e preservando a harmonia perante uns aos outros, sem interferir nos direitos alheios.

capacidade de produzir textos precisos, coesos e, acima de tudo, densos. Defensor da democracia socialista liberal e do positivismo legal e crítico de Marx. Em dezembro de 1940, obteve a cátedra de Filosofia de Direito na Faculdade de Jurisprudência da Universidade de Pádua. Em 1948, Bobbio transferiu-se para a Universidade de Turim cabendo-lhe primeiro a regência da cadeira de Filosofia do Direito e, depois, a partir de 1972, a de Filosofia Política. Em 1979, foi jubilado das atividades docentes, com 70 anos de idade, mas continuava ativo na escrita e na produção literária. (Biografia extraída e adaptada de BOBBIO, 2003).

John Locke, teórico contratualista, assim como Hobbes, adota as ideias da passagem do estado de natureza ao estado civil, por meio de um contrato entre os indivíduos. Para os autores, todos os seres humanos nascem com os direitos naturais. Esses direitos são eternos e imutáveis. Pertencem indistintamente ao homem, tais como a vida, a liberdade, a propriedade privada e a punição para aqueles que insurgem contra os inocentes. Nesse contexto, Locke esclarece que, no direito natural, conforme a doutrina contratualista, ainda não existe a submissão ao governo, isto é, o contrato civil com o Estado. Contudo, para instituir uma sociedade formalmente organizada, haveria a necessidade da complementação dessas duas fontes de direito, o do estado natural e a da base estrutural para a efetiva proteção e manutenção dos direitos naturais.

Há um problema que paira no meio social sobre os direitos do homem, não de cunho filosófico, mas, sim, jurídico, conforme afirma Bobbio (2004) - até mesmo, mais amplamente, poder-se-ia afirmar de natureza política. Não há preocupação de dizer de que direitos se tratam e quais seriam estes direitos, qual seria sua natureza e seus fundamentos, se constituem em direitos naturais ou direitos históricos, absolutos ou relativos, mas deve haver uma instrumentalização que os garantam, para evitar a sua constante violação.

Dentre os direitos naturais sustentados por Locke (1978), está o direito de propriedade, por meio do qual o cidadão trabalhador, que possui o condão de transformar as coisas, teria direito a essa propriedade. O fruto do trabalho torna a origem da propriedade. Por essa evolução, incide o fato de o contrato ser o instrumento para conservar e concretizar os direitos inicialmente obtidos no estado de natureza, essência de todo ser humano (LOCKE, 1978).

Para tanto, embora o estado de natureza do homem não deva ser descuidado, a ação do homem em sociedade deverá ser submetida a um ordenamento que, além de organizar a vida em sociedade, promova a liberdade e a igualdade em detrimento aos outros seres humanos. Diante dos ensinamentos de Bobbio (2004), o indivíduo está em primeiro lugar, seu valor descende de si mesmo para depois advir o Estado, já que este é feito pelo indivíduo e este não descende daquele (do Estado).

O direito natural tem o ser humano como centro universal. A partir dessa ideia, há necessidade de limitar o arbítrio do direito positivo, estatal e aferir a proteção dos seres humanos por meio dos direitos universais. Para tanto, os pactos e as leis, ou ainda, os contratos surgiram para que fossem cumpridos tal proteção. Com a ausência da lei, os contratos significariam inúteis e não incidiriam em convenções ou pactos propriamente ditos, seriam constituídos apenas de expressões vazias (HOBBS, 2003).

É por meio de tal contrato que o Estado se vê na incumbência de assegurar a paz e a tranquilidade aos pactuários, garantindo-lhes, dessa forma, o seu cumprimento, pois as leis de

natureza, como igualdade, justiça e liberdade, devem ser respeitadas. Pelo contrato civil, o Estado terá de ser suficientemente legitimado, podendo cada indivíduo confiar o seu estado de natureza e a sua capacidade de proteção (HOBBS, 2003).

Para preservar esses direitos pertencentes ao homem, exige-se do Estado um respeito incondicional à lei da natureza, ao dever pelo cumprimento da lei. Existe, assim, a necessidade da ruptura do Estado de natureza em que o homem passa a ser responsável por seus atos, mediante a repreensão daquilo que é contrário à promoção da paz e à defesa da coletividade.

A forma de Estado, para Filomeno (2012, p. 98-99), é a “sociedade política por excelência”, pois, ao oposto das demais formações de sociedade, é indispensável seu ordenamento jurídico e domínio político limitador de forma contingente que englobe todos os que vivem no seu território. Para que haja legalidade no contrato civil entre a sociedade e o Estado, este precisa ser constituído por um território e pela institucionalização de leis e regulamentos que conduzam a sociedade por ele formado, garantindo-lhes o direito de igualdade a todos.

Nessa acepção, Locke (1978) destaca que viver em perfeita autonomia, sem regulamentação expressa, o próprio estado de liberdade e igualdade ficariam prejudicados. O autor enfatiza que, para a formação de uma sociedade política, sob o comando do Estado, seus direitos naturais não seriam extraídos, mas, sim, por meio de um pacto social, os direitos estariam sendo preservados, permitindo, contudo, o bem comum entre os homens, tais como: a preservação da vida, da ordem, da liberdade e da igualdade, com as garantias em manter os direitos naturais, introduzindo-se, assim, a concepção do contrato civil entre a sociedade e o Estado.

Do jusnaturalismo para o direito positivo paira a quebra de paradigma social, pois está em ceder a liberdade e revestir-se de limitações e controle do poder estatal, para obter segurança e efetivação dos direitos inerentes aos seres humanos. Tem-se que o direito natural é uma energia revolucionária dos movimentos sociais, os direitos inerentes aos seres humanos.

Os direitos naturais preexistem ao Estado, os quais não dependem do Estado e, por esse motivo, este deve reconhecê-los e garanti-los integralmente. Esses direitos atuam como limitadores do poder de Estado, pois este deve reconhecê-los e não os violar, devendo assegurar aos cidadãos seu pleno exercício (BOBBIO, 2000).

Para Locke (1978), é dever do Estado, imparcialmente, a implantação de leis igualitárias e comuns a todos, além de assegurar e manter o direito justo ao que concebe a sua nação. Observa-se, igualmente, que o autor menciona os limites para o poder do Estado, os quais, em sua visão, restringem-se em fiscalizar e proporcionar melhorias à coletividade. Ninguém nasce

subordinado por natureza a nenhum regime ou ordenamento, exceto quando se encontra dependente a um Estado Civil, aceito pela sociedade, que vise manter a ordem e a harmonia dos direitos naturais entre os homens.

Nos ensinamentos de Locke (BOBBIO, 2000), uma primeira justificativa para que o indivíduo abdique o estado de natureza e tenda a reunir-se com outros grupos no estado civil, ficando sob a subordinação de uma instituição, seria por uma única finalidade, a conservação da vida, sendo este um direito natural. Ademais, ligado a esse direito natural, estaria a proteção de outro direito natural, o direito de propriedade, o qual não deriva de um estado civil, mas, sim, que precede qualquer constituição civil, sendo um direito que cabe ao indivíduo independentemente da vontade do Estado. Para Locke (BOBBIO, 2000), o estado civil surge do interesse do homem conservar seus direitos naturais. No estado de natureza, o homem tem direitos naturais, mas eles não estão garantidos. Já, no estado civil, os homens não perdem seus direitos naturais, mas os conserva garantidos pelo poder do Estado (BOBBIO, 2000)

Bobbio (2007) enfatiza que a doutrina tradicional do Estado, em toda a trajetória, é representada pelas relações entre direito e poder. O autor aponta que, desde as adversidades do Estado configurarem a atenção dos juristas, o Estado tem sido visto sob a óptica de três elementos peculiares: o povo, o território e a soberania. Ainda, para o pesquisador, com a predominância do direito positivo, toda forma de direito deve estar formalizada em um contexto jurídico, fazendo-se com que a ideia de direito natural ficasse na sombra do direito positivo. Por meio desses ensinamentos, é possível assinalar que, na constituição do Estado e do Direito, o conjunto normativo organizado é, classicamente, a forma dinâmica para a ordem e para a resolução de conflitos sociais, salvaguardando a igualdade fundamental nos deveres do cidadão tanto quanto do Estado. Para tanto, segundo Bobbio (2007), tem-se o Estado como uma estrutura normatizada juridicamente, com a incumbência de desempenhar o poder soberano sobre um demarcado território, ao qual estão obrigatoriamente dependentes os indivíduos a ele pertencentes.

De acordo com Bobbio (2007), para existir uma definição formal e instrumental, condição necessária para o nascimento do Estado, é o fato de que, em um território, haja um poder com condições de tomar decisões e determinar os comandos correspondentes à ordem social, um poder de mando sobre os cidadãos que vivem naquele determinado lugar e, principalmente, que essa ordem seja obedecida por todos. Nesse sentido, Bobbio (2007) aduz que o território envolve o alcance de legitimidade espacial do direito do Estado, no significado de que os princípios jurídicos decorridos do poder soberano auxiliam somente dentro de uma demarcação de fronteiras (BOBBIO, 2007). Para vincular o Estado e o Direito, tendo por

desígnio assegurar os direitos comuns à coletividade, é preciso instituir obrigações comuns para ambos: sociedade e Estado. Assim, a falta de instrumentos jurídicos normatizados para a sociedade e para o estado contraria o seu condicionamento à lei.

Bobbio (2000) discorre ainda que a ideia do governo está expressa por John Locke e acha-se estabelecida intencionalmente na doutrina que foi aceita pela Revolução Gloriosa, de 1688, na Inglaterra, principiada ao longo do período de sua observação em um único país. Levou-se a acreditar que, no estado natural, os homens possuíam a mais vasta liberdade, mas faltava-lhes uma lei escrita e um poder que permitisse a segurança da sociedade.

Com base no instituto da natureza, conforme os ensinamentos de Bobbio (1997a), emergiu, por um lado, a ideia de um estado limitado pela lei natural e, de outro, as teorias da razão do Estado. O direito natural, desse modo, deveria ser compreendido como a eterna exigência, particularmente intensa nos períodos de guerra externa e interna, de que a vida, alguns bens e um certo grau de liberdade do indivíduo gozam de proteção jurídica contra a força organizada daqueles que detêm o poder, o que se coaduna com a própria história da formação do estado moderno.

Bobbio (1997a) referenda que, nas primeiras obras de Locke, a temática central recaía sobre as questões das coisas indiferentes, compreendidas como aquelas que não eram permitidas, tampouco proibidas, em que o livre julgamento individual possuía claro espaço. Essa indiferença tratada por Locke referia-se, assim, sob uma perspectiva comum de lei natural, àquela esfera de ações que não são nem ordenadas nem proibidas e que permanecem ao livre arbítrio de cada indivíduo.

Dessa maneira, as coisas indiferentes formam o domínio das leis positivas. Eis que, no domínio das coisas reguladas pelas leis naturais, o poder do soberano limita-se a ordenar o que é ordenado, e de proibir o que é proibido; consiste, assim, em implementar, com sanções próprias do poder coercitivo, os ditames da lei natural (BOBBIO, 1997a).

A resolução de diversos problemas relacionados à política e à religião dependia do modo como seria resolvida a questão da lei natural e da possibilidade de conhecê-la. Tal fato levou Locke, entre 1660 e 1664, a aprofundar o exame sobre o direito natural, o que pôde ser dividido entre três problemas fundamentais: 1) a existência do direito natural; 2) a possibilidade de conhecê-lo, e 3) a sua obrigatoriedade (BOBBIO, 1997a). Nas palavras de Bobbio (1997a, p. 109-110), tais problemas relacionam-se da seguinte maneira: “[...] antes de tudo, é preciso saber se a lei natural existe, depois disso, uma vez demonstrada sua existência, é preciso saber se ela pode ser conhecida e de que modo; finalmente, é necessário dar cumprimento à lei, não basta apenas que ela exista e seja conhecida”.

Observa-se que o contrato se revela como um desempenho de combinações em que a concordância entre os homens origina a efetivação de uma sociedade civil, com a intenção de conservar e manter os direitos naturais. O intento é que os direitos naturais estejam protegidos por normatizações legais pelo senso comum. Na composição da sociedade, o estado passa a organizar, legislar e dispor tanto suas obrigações como os deveres de seus súditos.

Os limites do poder são as leis que determinam o que é cabível aos representantes realizar, pois a finalidade das leis não é restringir o povo, mas, sim, conduzir e conservar a paz e a ordem social em sua plenitude. Ao mencionar Locke, Bobbio (2000) refere que, embora o Estado detenha o poder, o direito natural não deriva do Estado, o que lhe compete é a conservação da vida em harmonia e em sociedade; e, em Hobbes, a visão positivista da constituição civil do Estado deriva de um livre acordo entre a sociedade, o estado de natureza do homem e as normatizações do Estado, que igualmente possuem limitações. O poder do Estado é, assim, imprescindível para assegurar a ordem social, o qual detém o poder de efetivar direitos e criar obrigações, por meio de um conjunto de normas que delimita os anseios da sociedade.

A constituição de princípios, normas e regras que instituem limitação ao direito natural de cada sujeito é de ordem favorável para o convívio em coletividade. Essa ação deriva de um contrato, justificando a importância do Estado, tanto quanto seus deveres e obrigações para com a sociedade civil (BOBBIO, 2000). Nesse tema, o Estado de direito, percebido como preceito dos limites conferidos legalmente, visando a garantia de proteção, indicam as obrigações do Estado de tutelá-los. Tais comprometimentos compreendem as garantias do cidadão, estabelecidas pela força das leis.

Na instituição do Estado, tem-se como domínio das normativas o limitador das obrigações e dos direitos sociais, com a finalidade de defesa dos direitos naturais fundamentais. Em resumo, no estado de natureza, o indivíduo tem os direitos naturais que dependem de regulamentação para sua efetividade. No estado civil, o indivíduo não deixa de ter os seus direitos naturais, mas os mantém seguros pelo domínio soberano, diante de um conjunto normativo que garante a sua proteção. Em outras palavras, é admissível dizer que o Estado surge com um fim essencial, o de permitir que as pessoas sejam capazes de permanecer com os direitos naturais (BOBBIO, 2000).

Por meio da visão formal da existência do Estado, é fato que, segundo Bobbio (2000), sob um território, tenha-se formado um poder com condições de tomar decisões e declinar comandos para todos aqueles que vivem nesse território e que sejam obedecidos, cumpridos pelos conviventes sob a obediência requisitada.

A concepção liberal de Estado, observada em Hobbes e Locke, idealizou o Estado de direito restrito apenas por impedimentos, representados pelas garantias ao indivíduo em não ser despojado da liberdade, da existência e da propriedade. Bobbio, contudo, limita o estudo do poder civil em Locke distribuídos sob dois argumentos: 1) a formação; e 2) a organização do poder civil. O poder civil, diferentemente do poder paterno e do poder discricionário, nasce por intermédio do consentimento, manifestado em um acordo ou convenção estipulada entre todos os membros da comunidade, que decidem, desse modo, deixar o estado de natureza. Dessa maneira, é aceita a regra da maioria e renunciada a independência natural dos indivíduos, transferindo tal poder ao Estado (civil). A sociedade civil, porém, não suprime a natural, apenas a aperfeiçoa e a conserva (BOBBIO, 1997a).

É pelo fato de o poder ser exercido pelo povo que surgem as crises a que o governo pode submeter-se. O estado de natureza passa por momentos de tensão, oportunizando o fortalecimento da sociedade civil. Nesse contexto, nem o estado de natureza, nem o estado civil são momentos decisivos. “A falência do estado de natureza deu origem ao estado civil; a falência deste faz com que o homem retorne ao estado da natureza. Os dois estados, natural e civil, estão intimamente interligados: um é o remédio do outro.” (BOBBIO, 1997a, p. 239).

Os mesmos indivíduos que invocaram o estado civil para aperfeiçoamento do estado de natureza podem invocar o retorno do estado de natureza, caracterizando-se, segundo Bobbio (1997a, p. 239-240), como a “[...] volta de uma situação em que não há outra lei, a não ser a natural; não há outra obrigação, a não ser perante a própria consciência; nem outra responsabilidade, senão para consigo mesmo”. Bobbio (2000) menciona, ainda, que o homem possui a necessidade em manter seu estado de natureza, descrito por Locke, seguindo da mesma corrente de pensamento de Kant. Pela doutrina do jusnaturalista, pode-se versar, segundo Bobbio (2000), sobre dois pontos: Hobbes e Rousseau entendem que, na transposição do estado de natureza para o estado civil, poderia ocorrer a extinção dos direitos naturais, ocasionando que o estado civil viesse a se sobrepor totalmente ao estado natural até aboli-lo; já, Locke e Kant, de acordo com Bobbio (2000), compartilham do entendimento de que, na passagem do estado de natureza para o estado civil, os direitos naturais seriam preservados, contemplando, no caminho para o estado civil, o consenso. É importante lembrar que, mesmo o Estado detendo o poder supremo, seu poder é fundamentalmente limitado.

O Estado de direito social tem por desígnio resguardar as condições naturais do homem, fundamentadas em obrigações do Estado, que comportam em alicerçar a sociedade de forma justa e igualitária, mesmo possuindo limitações. Deve, também, cumprir com as atuações em todas as áreas que compõem a coletividade, protegendo, ainda, a igualdade e a liberdade.

Vislumbra-se que o contrato social é um determinante de limites e deveres a todos os componentes da sociedade, inclusive ao Estado, por meio da instituição de um regramento jurídico, formalmente reconhecido e tutelado pelas normas vigentes. Tem-se, então, que a maneira hobbesiana de Estado situa-se na soberania completa dentro do Estado, não possuindo seu poder medidas e limites. O contrato realizado não exige do Estado nenhum comprometimento, senão o de garantir a paz e a tranquilidade dos que realizaram o contrato para sua concepção (BOBBIO, 2000).

Por meio da caracterização da ordem jurídica, denota-se que o princípio da legitimidade não tem apenas uma questão doutrinal, mas, sim, que a obediência está limitada ao comando de um poder legítimo. Com a caracterização do positivismo jurídico, há questões com a legitimidade, pois o poder, que se concentra em um ente, deverá ser sustentado por uma justificação ética para haver sua permanência. Para Bobbio (2000), a legitimidade é necessária para haver a efetividade; para haver um ordenamento jurídico legítimo, este deverá ser eficaz.

No decorrer dos escritos de Bobbio (2000), o Estado pleno surge do rompimento da sociedade medieval, que possuía natureza de modo eminente pluralista. O autor afirma que o direito se originava de distintas fontes de exposições jurídicas e permanecia disposto em diferentes ordenamentos jurídicos. O estado de direito descende da transformação dos direitos naturais em leis de um Estado. Uma normatização dos direitos naturais; uma constitucionalização da cidadania, a qual é formada pelos direitos civis, políticos e sociais.

O Estado moderno, segundo Bobbio (2000), surge de maneira liberal e democrática, acompanhado de teorias políticas. Reconhecem-se os direitos naturais do homem e impõem-se limites ao poder do Estado, de maneira que os poderes sejam partilhados, não concentrando em uma só pessoa. Além disso, atribuem-se diferentes funções estatais a órgãos distintos.

O estado de direito tem a preocupação de normatizar e tornar eficiente os direitos naturais, aqueles inerentes ao desenvolvimento humano para com o meio social. Para Bobbio (2004), o seu entendimento vai ao encontro dos que consideram o “direito” como uma figura que tem um sentido preciso somente na linguagem normativa, pois não há direito sem obrigação; e não há nem direito, nem obrigação sem uma norma de conduta.

Em conformidade, Bobbio posiciona uma dependência entre o Direito, o Estado e a Sociedade, condicionando a composição do Estado Social, a fundamentação do bem comum, obedecendo a uma pluralidade dos requisitos normativos, nos deveres e no cumprimento da lei. Para evitar abusos de poder e o seu exercício ilegal, por meio do estado de direito, nascem mecanismos para a proteção com a teoria da separação dos poderes, conhecido como Estado

Constitucional: legislativo, executivo e judiciário, cada qual com sua função na organização do Estado.

Em Kant, Bobbio (2000) encontra a ideia de que o essencial para o filósofo é o ponto de vista legal, em uma compreensão caracteristicamente moderna, entender que o Estado se funda em propriedades tripartites. O autor cita que a soberania se encontra no Legislativo, que consiste na formulação de leis; o poder executivo, na pessoa que governa em concordância aos atos legais, e o poder judiciário, que decide para cada um, segundo a lei, na pessoa do juiz. Ainda, Bobbio dispõe que o Poder Legislativo possui a capacidade por excelência e que suas pertinências não podem ser confundidas com as atribuições do Executivo, que precisa ater-se à execução da lei (BOBBIO, 2000).

Na acepção de Bobbio, o Estado está conexo a uma estrutura organizada, politicamente legitimada por meio do contrato social, conferido de orientações aos interesses da sociedade com a finalidade de assegurar os direitos característicos à coletividade e aos contratos, sem os quais não haveria efetividade, limitando a atuação do Poder Executivo.

Bobbio direciona-se aos aspectos de um modelo de estado democrático, considerando a divisão dos sujeitos em ativos e passivos (governantes e governados) dos quais os administradores, em sua maioria, preferem mais os segundos, pois são mais fáceis de serem conduzidos. Sem dúvida, a democracia requer a participação dos ativos, voltada à educação participativa (BOBBIO, 1997b).

Seguindo os ensinamentos do autor, a democracia seria uma forma participativa, a qual promove a participação do cidadão para fazer melhor ao bem comum. Essa forma educativa possibilitaria a liberdade, pois o homem livre é um homem consciente de suas possibilidades e de seus limites para com os outros. Deve haver, no entanto, um ambiente social com condições políticas, econômicas e culturais que favoreçam o desenvolvimento do ser humano.

Em se tratando da evolução do conceito de Estado, segundo Bobbio (2007), os estudiosos dos fenômenos políticos abandonam o termo estado para substituí-lo por sistema político. A palavra “estado” e a palavra “política” têm algo em comum, o próprio fenômeno do poder. Por meio da definição de poder, surgiram as formas de governos (aristocracia, democracia, monarquia, oligarquia). Para Bobbio (2007), não há teoria política que não parta da definição de poder. Nessa teoria do Estado, há a definição da teoria dos três poderes, conforme já citado. Assim, o filósofo descreve que se a teoria do Estado pode ser considerada como uma parte da teoria política, a teoria política pode ser, por sua vez, considerada como uma parte da teoria do poder (BOBBIO, 2007).

Concebe-se, ainda, que o Estado é uma consequência política e formal de um contrato social, por meio do qual os componentes da sociedade abdicam de uma parte da liberdade ao Estado para que sejam conservadas a ordem e as garantias dos direitos, assim como a efetivação dos contratos. A fundamentação contratualista do Estado não é somente o fruto histórico do progresso e a complexidade da formação da sociedade, mas a decorrência dialética da manutenção da ordem.

Miguel Reale (2000) conclui que a natureza do Estado está baseada no conhecimento da capacidade em administrar as relações sociais, em períodos diferentes, sejam históricos, estruturais ou sociológicos, como forma de estabelecer a organização de poder. A partir dessa proposição, faz-se necessário entender a definição de Estado, essencialmente na visão de Norberto Bobbio, de forma a corroborar o entendimento de que a expressão não se refere à sua função e ao seu desempenho. Versa-se sobre o Estado como ordenamento político e jurídico de uma nação que, por meio de um órgão institucionalizado, promoverá a proteção à paz e aos direitos sociais.

2.1.1 Conceito de Estado

Quanto à concepção do surgimento do Estado para o meio social, Bobbio (2007, p. 73) menciona que “[...] não pode deixar de pôr-se o problema de saber se o estado sempre existiu ou é um fenômeno histórico que aparece num certo momento da evolução da humanidade”. Nesse sentido, Bobbio (2007, p. 73) traz que o estado pode ser compreendido como um “[...] ordenamento político de uma comunidade, nasce da dissolução da comunidade primitiva fundada sob laços de parentesco e da formação de comunidades mais amplas derivadas da união de vários grupos por razões de sobrevivência interna (o sustento) e externas (a defesa)”.

Assim, para outros historiadores contemporâneos, com definições mais modernas, o nascimento do Estado dá-se com o início da era moderna, o ponto de passagem da idade primitiva à idade civil que, nada mais se denota, como uma interpretação ordinária à origem do Estado. Para Reale (2000), a gênese histórica do Estado é a consequência de um longo e profundo processo de relação sócio-política, a qual advém de uma cadeia de fatores de múltiplos aspectos. A instauração do Estado, conforme um único elemento constitutivo, foram estudados por muitos sociólogos, de modo que, se pudesse adentrar na natureza da ordem estatal, verificar-se-ia que a ordem estatal é um órgão, uma instituição de produção jurídica com a finalidade de organização social e defesa dos direitos inerentes à sobrevivência humana em sociedade.

Na ideia jusnaturalista, o estado de natureza precede o estado civil. Esse estado de natureza tem por característica um estado em que viveram os povos primitivos. Em Vico, Bobbio (2007) menciona que a primeira forma de estado tinha por característica a associabilidade e o estado familiar, sendo essa forma um estado individual, sem relação com o meio social pleno. Com o surgimento de conflitos de interesses pessoais para com os coletivos, nasce uma forma de estado com características políticas, o qual limitaria, em defesa dos direitos inerentes aos cidadãos, as suas formas de atuação em sociedade.

Para Engels (*apud* BOBBIO, 2007), o Estado nasce da ruptura de uma caracterização de organização familiar. Assim, Engels (*apud* BOBBIO, 2007, p. 74) dispõe que “[...] o nascimento do estado assinala a passagem da barbárie à civilização”. Sobre a origem de Estado, Engels (*apud* BOBBIO, 2007) dá uma interpretação exclusivamente econômica, a qual tem origem da própria estrutura do Estado. Para Bobbio:

Diante de todas as interpretações precedentes sobre a origem do Estado e diante da própria teoria de Morgan, Engels distingue-se pela interpretação exclusivamente econômica que dá deste evento extraordinário que é a formação do Estado. É uma interpretação que traz à mente a reconstrução fantástica de Rousseau, que faz a sociedade civil surgir do ato daquele que antes dos demais cercou seus terrenos e disse “Isto é meu”, ou seja, da instituição da propriedade privada. (BOBBIO, 2007, p. 74).

Nessa linha de pensamento, Bobbio (2007, p. 75) descreve que “[...] com o nascimento da propriedade individual nasce a divisão do trabalho, com a divisão do trabalho a sociedade se divide em classes, na classe dos proprietários e na classe dos que nada têm”. Nessa divisão de sociedade em classes, nasce o poder político, o poder de administrar essa difusão social, que é o Estado, o qual tem por finalidade manter o domínio de uma classe sobre a outra, para evitar que essa sociedade dividida em classes passasse a viver em um estado de anarquia (BOBBIO, 2007).

Conforme dispõe Bobbio (2007), o estudo do Estado decorre de duas fontes: a história das instituições políticas e a história das doutrinas políticas. A história das instituições políticas desenvolveu-se após a história da doutrina política, pois os ordenamentos de um determinado sistema político tornaram-se conhecidos por meio da reconstrução que foram feitas por seus escritores, como, por exemplo: Hobbes, o qual identificou o estado absoluto; Locke, a monarquia parlamentar; Montesquieu, o estado limitado; Rousseau, a democracia; Hegel, a monarquia constitucional.

Para além de seu desenvolvimento histórico, denota-se que o Estado é estudado em si mesmo, em suas estruturas, suas funções, em seus elementos constitutivos, seus mecanismos, seus órgãos; enfim, ele é estudado com os demais sistemas conjuntos. Para Bobbio (2007), a

investigação da estrutura do estado está dividida entre duas disciplinas: a filosofia política e a ciência política. Para o filósofo, a teoria da filosofia jurídica está compreendida em três tipos de investigação: “[...] da melhor forma de governo ou da ótima república; do fundamento do estado ou do poder político, com conseqüente (in)justificação da obrigação política; e da essência da categoria do político ou da politicidade” (BOBBIO, 2007, p. 55).

A compreensão da ciência política está atrelada à investigação da vida política, a qual é capaz de desenvolver-se sob três condições, quais sejam: o princípio de verificação ou de adulteração como juízo de aceitabilidade dos seus efeitos; o uso de métodos da razão, que “[...] permitam dar uma explicação causal em sentido forte ou mesmo em sentido fraco do fenômeno investigado e abstenção ou abstinência de juízos de valor, a assim chamada ‘avaliatividade’” (BOBBIO, 2007, p. 55-56).

Bobbio (2007, p. 57) afirma que, com a transformação do Estado “puro de direito em estado social”, as teorias meramente jurídicas do Estado foram abandonadas pelos próprios juristas, recuperando-se, assim, os estudos sociólogos. Entre as teorias sociológicas do estado, duas permaneceram em estudo: o marxismo e o funcionalismo. A teoria funcionalista tem uma preocupação com a conservação social; a teoria marxista preocupa-se com a mudança social. “Marx e os marxistas sempre preconizaram, analisaram e prefiguraram a grande mudança, aquela que coloca em crise um determinado sistema e dele cria, através de um salto qualitativo, um outro sistema” (BOBBIO, 2007, p. 59). Essas teorias diferem-se entre si, pois a teoria marxiana preocupa-se com a mudança da sociedade, com a ruptura da ordem. Já a teoria funcionalista é dominada pela ordem, com a preocupação social de forma plena.

A palavra “Estado” denota-se de uma organização complexa que pode ser versada sob múltiplos contextos. Do mesmo modo, é intensamente mutável de acordo com a sua própria natureza. Há diferentes discussões de acordo com a visão de cada observador; desse modo, a literatura não é unânime em chegar a um conceito objetivo, devido à grandeza da subjetividade (DALLARI, 2013).

Na visão de Reale (2000), muitos confundem o conceito de Estado com as relações sociais, ou, ainda, prendem-se a uma doutrina culturalista do Estado e do Direito. O autor afirma que, ao elucidar-se o Estado, tende-se a voltar-se para uma ordem sociológica que irá integrar um processo regulamentador da conduta em sociedade, por meio de um sistema legal.

Nessa premissa, considera-se que conceituar o vocábulo “Estado” pode intuir uma limitação formalista, embora a expressão tenha permanecido com vários sentidos, sem uma concepção elucidativa. Nesse ponto, para David Easton (*apud* DALLARI, 2013), o tema tem sido frequentemente debatido, porém ainda não prevalece nenhuma uniformidade sobre a

matéria. Para Easton (*apud* DALLARI, 2013), o conceito de Estado, por sua diversificação, pode ser comutado por um sistema político.

Compreende-se que uma significação convencional de Estado necessitaria de uma disposição suficiente (jurídica) para que se constitua uma autoridade (política) com o poder de adotar deliberações e prover as direções apropriadas ao desenvolvimento social, a fim de cumprir a efetivação dos interesses da coletividade (BOBBIO, 2000). Nota-se que, ao teorizar o Estado, permanece-se entrelaçado à concepção jurídica, de forma secundária, ainda que fundamentada em regulamentos, seja para estruturar a representação da coletividade, seja para preservar os interesses sociais. Em tal afirmativa, o Estado caracteriza-se como possuidor do poder irrestrito, uma relação de subordinação entre governantes e governados.

Para Bobbio (2007), a afirmativa de que a concepção que preponderou na gênese do Estado foi o sistêmico, retirado sem muita rigidez e com algumas modificações da proposição dos sistemas, vinculando-se a uma relação entre as instituições políticas e o sistema social, sendo finalmente representada por uma afinidade de demanda e resposta. Dessa feita, a ocupação das instituições políticas é proporcionar respostas às questões originárias do ambiente social ou, segundo uma nomenclatura corrente, de transformar as ações em respostas.

Diante da multiplicidade de conceito de Estado, Dallari (2013, p. 120) menciona que é conveniente trazer um conceito que teve um vasto percurso no século XIX e que, ainda, possui alguns adeptos, a saber: o conceito de que o estado é uma nação “politicamente organizada”. Segundo o autor, esse conceito não possui lastro, pois o Estado não é nação, podendo ser considerado como um conjunto de indivíduos que são organizados politicamente, em um determinado território e são regidos por leis comuns a todos.

O conceito de estado, reforçado por Bobbio (2007), conduz ao juízo de que o pensamento dos aspectos da política, propostos por Hegel, denota uma teoria de que o Estado se constitui de uma organização capaz de determinar e ultrapassar as relações sistematizadas, em primeiro lugar da família e, por conseguinte, da sociedade civil, implantando preceitos e regulamentos sobre os grupos. Está na limitação do poder do Estado o ponto neutro de uma atuação com o meio social, pois aquele detém o poder, seja na esfera política ou jurídica - o qual deverá atuar em defesa dos direitos inerentes aos seres humanos, na garantia da igualdade e da liberdade dos grupos sociais.

A definição de Estado para os pensadores da área jurídica constitui-se em três elementos constitutivos, quais sejam: o povo, o território e a soberania. Esses elementos constitutivos do Estado abarcam os direitos de determinados povos, delineado sob determinado território e na soberania de criar e aplicar o direito.

A acepção de poder está subentendida em soberania, que, no entanto, é mencionada como particularidade da própria ordem jurídica. O aspecto político do Estado é garantido na menção do bem comum, com a dependência deste a uma nação; e, por fim, a territorialidade, restringindo a ação jurídica e política do Estado (DALLARI, 2013).

De uma visão conjunta, frente ao Estado, ao poder e ao território, percebe-se que a ordem jurídica consolida os limites de poderes e de obrigações, tanto da sociedade como do Estado. Assim, faz-se importante destacar a contribuição do Direito na relação formal da sociedade e do Estado, na elaboração contemporânea em torno do debate.

2.2 Da sociedade civil

De acordo com Bobbio (2007), há uma distinção entre a sociedade civil e o Estado, sendo a primeira caracterizada como estado inferior, e a segunda como estado superior. Para o filósofo, o estado superior é caracterizado pela constituição e pelos poderes constitucionais, como o poder monárquico, o poder legislativo e o poder governativo. Quanto ao estado secundário/inferior, ele é operado por meio de dois poderes ditos por subordinados: o poder judiciário e o poder administrativo.

Para Bobbio (2007), ao conceituar formas de estado, tem-se que, para cada tipo, há um tipo de função. Para o estado inferior, há uma função negativa de dirimir conflitos e reprimir ofensas ao direito estabelecido. Para o segundo tipo de estado, há uma função de promover o bem-estar da sociedade - na distribuição do trabalho, na educação social, na ajuda aos mais necessitados (BOBBIO, 2007). O Estado está direcionado ao grupo civil, como a sociedade civil está atrelada às funções do Estado. Bobbio (1994) menciona que Rousseau conceituou sociedade civil como sendo uma sociedade civilizada, na qual existe uma constituição que garante a propriedade, a segurança, a paz, a participação e que estaria à frente de uma forma de sociedade organizada por um Estado. Os contratualistas entendem a sociedade política e a sociedade civilizada como conceitos sobrepostos, como na forma de Estado que é contraposto ao estado de natureza e ao estado selvagem.

Bobbio (1994) aponta que, para Hobbes e Locke, a sociedade civil é a sociedade política, e, ao mesmo tempo, a sociedade civilizada. Contudo, segundo Rousseau (BOBBIO, 1994), a sociedade civil é a sociedade civilizada, mas não necessariamente uma sociedade política, que surge a partir do contrato social e é uma recuperação do estado de natureza e uma superação da sociedade civil.

Hegel (*apud* BOBBIO, 1994) vê a sociedade civil como um momento preliminar para a estruturação do Estado, a qual difere da família, denominada sociedade natural, e ainda não é o Estado. A sociedade civil é uma etapa de transição entre a forma primitiva e a forma definitiva do espírito absoluto. Consequentemente, já possui algumas características do Estado, mas ainda não o é. O que falta para a sociedade civil para ser caracterizada com um Estado, segundo Hegel (*apud* BOBBIO, 1994), é o aspecto da organicidade. A sociedade civil, segundo Hegel (*apud* BOBBIO, 1994), é mais extensa e abrange também a regulamentação externa estatal das relações, sendo uma forma preliminar ainda insuficiente de Estado. A sociedade civil é o espaço onde se dão as relações econômicas caracterizadoras da estrutura de cada sociedade.

Gramsci (*apud* BOBBIO, 1994) concebe características diferentes entre a sociedade civil e Estado, pois a primeira é um conjunto de organismos privados, enquanto o Estado é a sociedade política, um conjunto de organismos que garantem a soberania do governante sobre toda a sociedade. Assim a sociedade civil, em Gramsci, é um momento em que se elaboram os pensamentos e as técnicas de consenso (BOBBIO, 1994). Gramsci, ao referir-se a Hegel, menciona a sociedade civil como a raiz ética do Estado, ou seja, como instituição que regulamenta, constitui-se, de forma ordenada, gerando a base do Estado, e se concretiza em uma sociedade civil, em que, por meio da organização e da associação dos diferentes interesses (as corporações), são dispostos os embasamentos para a atuação do Estado (BOBBIO, 1994).

A dualidade entre sociedade civil e Estado deve ser correlacionada ao fato de que é uma das configurações na qual se expõe a oposição do sistema, isto é, entre estrutura e superestrutura, uma vez que a sociedade política não abandona sua superestrutura. Vale igualmente afirmar que a sociedade civil se encontra no mesmo patamar, ou seja, sociedade civil e Estado, no sentido de que tem a mesma amplitude, possuem relações semelhantes com atribuições diferentes (BOBBIO, 1994). Em outras palavras, o significado de sociedade civil encontra-se em algo que se estende à toda a vida social, seja no desenvolvimento das relações econômicas, políticas, ou de interesse comum para a coletividade. Já o Estado como ordem política é o componente dependente; enquanto a sociedade civil é o elemento determinante (BOBBIO, 1994).

Nesse sentido, Bobbio (1994) esclarece que, partindo da vontade coletiva, o Estado deve ser capaz de transformar a sociedade, considerando em suas diversas faces a primazia da sociedade civil, em que ambos se processam de forma independente. Contudo, a sociedade civil é quem produz a natureza do Estado, sendo este Estado concebido pelo ponto de vista e conduzido por quem detém o poder, ou seja, como uma ferramenta da classe dominante, mantendo e refletindo os interesses desta (BOBBIO, 1994).

Tais remodelações do conceito da dicotomia de sociedade civil e Estado podem ser compreendidas sob diversas formas, a partir da análise de Bobbio, em que o Estado não é mais a superação da sociedade civil, mas como reflexo dela. O Estado atua como um agente regulador dos interesses diversos da sociedade, constituindo uma relação de superestrutura “Estado” e infraestrutura “Sociedade Civil”. A sociedade civil adquire uma significação que representa os anseios econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, e o Estado tem o dever de legitimar ou não a sua demanda. A representação da relação entre o Estado e a Sociedade está, por sua vez, limitada aos poderes do “soberano”, que garante uma nova configuração de organização da sociedade civil, conduzida pela estruturação jurídica, política, econômica e social. Razão pela qual o discurso inicia-se a partir da eficácia do Estado configurado no ordenamento jurídico, político, civil, social e econômico (BOBBIO, 1994).

Em essência, Bobbio (1997b) argumenta, por meio de um legado histórico do liberalismo, a confiança na eficácia da manutenção dos valores como o livre-arbítrio, a equidade, a paz, os direitos da pessoa humana, que caracterizam uma política administrativa ética. De tal modo que o Estado no domínio interno apresenta para a sociedade a conservação da paz, das normas vigentes e da ética moral, comum a todos.

No que se refere à questão liberal do Estado, Bobbio (1997b) elucida que, em sua composição, os tradicionais direitos de liberdade civis e políticos são frequentemente conexos à reflexão liberal. Assim sendo, liberalismo estaria apoiado sobre um ponto de vista particularizado de sociedade, ponderando sobre os direitos do cidadão e garantindo a relevância constitucional de cada membro da sociedade. O Estado, portanto, passa a ser interpretado como fruto da razão, ou como uma coletividade lógica e singular, na qual o indivíduo é capaz de ter uma existência em concordância à sua compreensão, ou seja, de acordo com sua natureza. Nessa linha de raciocínio, acham-se e fundem-se as proposições realistas que referem o Estado, tal como foi apresentado por Maquiavel, assim como a corrente jusnaturalista revelada por Hobbes, Rousseau e Kant, que recomendavam padrões ideológicos de um Estado que se apresentaria com o fim de efetivar-se em si mesmo, como afirmam os escritos de Bobbio (1994).

Bobbio (1994) encontra em Hegel a ruptura e, ao mesmo tempo, a efetivação dessa narrativa, assemelhando-se de forma a confundir, na Teoria Filosófica do Direito, a administração racional do Estado e seu respectivo êxito, concomitantemente concebido não mais como um padrão ideológico, mas com a concepção do período histórico.

Assinala-se que Bobbio cumpriu, ao longo do século XX, uma função respeitável na divulgação e no reconhecimento dessa concepção política, cujos resultados apontaram para a

preservação pacífica das relações entre Estado e sociedade, comportando a tutela dos interesses gerais ao Estado.

Para Bobbio (2007), em se tratando dos três elementos que constituem um Estado - povo, território e soberania - tem-se que, além das leis postas pelos governantes, há leis que emanam de culturas, de reações morais - direito natural - cuja existência não depende da vontade das leis impostas pelos governantes.

A formação do Estado, segundo Filomeno (2012), é constituída por elementos materiais, sendo o seu território e sua nação os elementos formais, compostos pelo governo. Este possui o poder soberano, cuja finalidade, pelo seu ordenamento jurídico, é manter a ordem e as ações que venham beneficiar a sociedade civil como um todo.

Na visão jurista da definição de Estado, caracterizado sob os três aspectos (povo, território e soberania), Bobbio (2007, p. 94) descreve que o Estado é assinalado por “[...] um ordenamento jurídico destinado a exercer o poder soberano sobre um dado território, ao qual estão necessariamente subordinados os sujeitos a ele pertencentes”, sendo uma instituição possível de tomar decisões e emitir respostas aos clamores sociais, objetivando atender aos anseios da sociedade civil.

Constata-se, nesse ponto, que, enquanto o Estado de Hobbes defende categoricamente a exclusão do estado de natureza, o Estado Hegeliano abrange a sociedade civil, considerando, sob o seu aspecto de generalidade simplesmente formal, uma realidade estruturada de forma orgânica; ao oposto de Locke, que apresenta a sociedade civil e natural não para ser reprimida, mas para regularizar suas reivindicações e intentos (BOBBIO, 1994).

Em desenvolvimento gradativo de racionalização, o Estado de Hegel alcança uma intensa modificação da sociedade, determinada pela revolução industrial, na qual se pressupõe o início de uma nova sociedade normatizada pela economia industrial e científica, de encontro à antiga administração conduzida por filósofos e militares (BOBBIO, 1994).

Segundo Bobbio (1994), o ponto de partida é a contradição à herança jusnaturalista que atinge o ápice em Hegel, a qual não poderia ser mais absoluta. O Estado não é mais idealizado como supressão, mas, sim, como continuação, ampliação e equilíbrio do estado de natureza, com a singular diferença em que surgem as diversidades sociais. Isso significa que, eliminando o pensamento marxista, Bobbio descreve o Estado fundamentado nas relações jurídicas, com a mais ampla participação da sociedade, com deveres e obrigações com peso igual para todos, em uma perspectiva liberal, porém regulamentada por um poder maior que seria o direito. Em conformidade à distinção do Estado, e do mesmo modo, o domínio do direito elaborado por

Bobbio (2000) implica em compreender o campo do direito como valor ou a definição de justiça fundamentada na razão.

A compreensão do Estado de Direito, vislumbrado em Kant, funda-se na autonomia. No entanto, tal liberdade manifesta-se de forma distinta, como autodeterminação e limitação em coexistir de forma mútua da liberdade. Nesse entendimento, a acepção consubstancia ao conceito moral do Estado, em suas atribuições, na ideia de empenhar-se de maneira veemente, em conformidade com as leis e com a liberdade aos interesses da coletividade, teoricamente.

O Estado não tem um fim próprio, mas um fim que vai ao encontro dos fins/objetivos sociais de uma sociedade como um todo. Para Kant, consoante Bobbio (2000), a finalidade estatal é a liberdade e não, tão somente, a felicidade ou a satisfação do meio social. O que importa é o ser humano ser livre para buscar aquilo que o satisfaz. O que significa para Kant é a existência de uma estrutura legal que garanta coexistência com os outros por meio de uma lei universal.

Para os filósofos Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, dentre outros, o pensamento liberal possui características distintas entre a teoria econômica e a teoria política. A similaridade entre as duas teorias é notória. Seguramente, uma das formas de amortizar o estado é o de tirar-lhe o campo de domínio em que se desenvolvem as relações econômicas, isto é, fazer da intercessão do poder político em relação aos interesses econômicos, não mais a regra, mas, sim, a exceção. Entretanto, essas teorias são por si só independentes, procedendo em sua apreciação de maneira separada (BOBBIO, 1997b).

Entretanto, nesses termos, o estado liberal dispõe de duas vertentes: a influência direta em que há a obrigação de corresponder à ordem jurídica; e a indispensável e determinante legitimidade dos teores da ordem jurídica. Para Bobbio (1997b), a autonomia do Direito assegura a igualdade dos princípios jurídicos para todos, inclusive em relação às obrigações e aos deveres do Estado, conduzindo a ideia de que o Estado e o Direito estão inter-relacionados, ao concordarem que, no processo de Administração Pública, a liberdade como autossuficiência sustenta a moral, a ética e a liberdade jurídica.

Embora essa relação mútua entre Estado e Direito possa ser caracterizada como uma ação de conformidade, civilidade e moralidade, o direito corresponde muito além das relações sociais do bom convívio. A propriedade da relação jurídica refere-se às deliberações de duas pessoas e não entre uma vontade única. Isso reflete tanto nos atos de gentileza como nos de violência, ficando a escolha e o livre-arbítrio de cada um à ação efetuada (BOBBIO, 2007).

Na visão de Bobbio (2007), o Estado pode ser caracterizado como uma sociedade política e economicamente organizada. Concretiza-se, pela ação do Direito, um processo social

com a função de promover a ordem e os limites da conduta humana, sendo condições universais do ordenamento.

O Estado e o Direito devem ser considerados de forma distinta, pois o Estado, na qualidade de governo, deverá atuar nos preceitos das leis; enquanto o Direito é o instituto que determina as normas gerais e constitucionais que comporão o ordenamento pátrio. Todavia, o direito não interfere no estado de natureza do homem, aquele descrito por Hobbes.

Embora o Estado cumpra diversas funções para a sociedade, a uniformização das normas é uma de suas mais respeitáveis imputações. O Direito, além de legitimar a conduta das pessoas, formula a forma em que a lei deverá ser regulada e como deve ser aplicada. Assim, a partir de um conjunto de leis, toda a sociedade, inclusive o Governo, ficará efetivada sob o seu ordenamento (BOBBIO, 2000).

A tutela de leis e garantias dispostas pelo Estado, como forma de integração social, fundamentada por Reale (2000), materializa-se conforme a cultura, a realidade de cada sociedade, a historicidade, e, particularmente em decorrência da liberdade individual. Nesse sentido, pode-se afirmar que o Direito atua nas diferentes áreas da sociedade, que compõem tanto o Estado, o Governo e a esfera civil. É por meio da eleição das normas que o Direito oferece as condições de igualdade e aplicação das leis de forma justa e efetiva, conforme a realidade de cada nação/território. Para Bobbio (2000), o direito é um agrupamento das condições, por meio das quais a vontade de um deverá estar em consonância com a do outro, por intermédio da liberdade de escolhas ao que se deve fazer de forma correta.

Em se tratando das expressões Estado e Sociedade, elabora-se o entendimento de que o Estado/Governo é um instituto que administra uma nação, e a sociedade é a população que o compõe. Versa-se, entretanto, que o Direito é o elemento comum a ambos, que visa o bem comum e a convivência pacífica dentro de um Estado. Contudo, a constituição de normas, de preceitos e de leis, para preservar os princípios de liberdade e de igualdade, constitui um órgão autossuficiente e imparcial para zelar pela ordem na estrutura governamental. Assim, de forma igualitária, o governo também possui limites.

Segundo Reale (2000), o direito é concebido por um ordenamento jurídico baseado em regras e princípios que disciplinam a vida do cidadão em sociedade, composto por três dimensões basilares: como uma realidade una; como instituto autônomo; e como detentor do poder soberano. Historicamente, os períodos sociológicos, jurídicos e políticos do Estado devem ser percorridos em sua conexão lógica, e cada componente deve ser uno e real, em função da natureza histórica.

Nota-se que o Direito contém em si a função fundamental na estruturação do Estado, sendo construído no decorrer do desenvolvimento social e estatal. Contudo, pode-se afirmar que a intervenção do Direito somente ocorrerá quando a ação humana for em desacordo com os preceitos pré-estabelecidos. Assim como o direito pode impor ou não personalidade jurídica aos indivíduos, ele pode, igualmente, perpetrar em relação às sociedades que depara perante si. Na maioria das vezes, as teorias denominadas como absolutistas precisam de seriedade para as que desejarem ver o Estado como uma organização física, mantendo o denominado organicismo biológico, conferindo o Estado como uma pessoa e ilustrando dessa maneira sua personalidade. A visão efetiva e de caráter científico do Estado como pessoa jurídica é um julgamento dos escritores públicos alemães, que consolidaram ininterruptos estudos sobre a matéria (DALLARI, 2013). Sob essa óptica, é atribuição do Estado executar as suas funções e seus desempenhos, conforme os comandos regulamentários, para a efetivação dos fins públicos, sob o controle legal administrativo, estando seus atos, em princípio, conexos com a execução de ações efetivas, tendo em vista o bem-estar da sociedade.

A teoria da personalidade jurídica do Estado como algo real, e não ilusória, completa-se como sendo um dos principais embasamentos do direito público. Jellinek (*apud* DALLARI, 2013) ilustra que o sujeito, em uma acepção jurídica, não é uma parte fundamental de algo, mas, sim, uma habilidade baseada por meio da aspiração da ordem jurídica. O Estado sendo detentor de personalidade jurídica passa a ser sujeito de obrigações e de direitos, atendendo ao ordenamento jurídico, fruto do Direito (DALLARI, 2013).

Bobbio (2007) apropria-se dos ensinamentos de Jellinek para mencionar que a proposição social do Estado tem por essência a existência objetiva, histórica ou natural do Estado; enquanto a teoria jurídica sustenta-se das leis jurídicas que, em certa realidade, despontam e estabelecem a desigualdade referente à contraposição, entre o domínio do ser e o do dever ser. Já Reale (2000) enfatiza que a nação possui grande força, seja de ordem econômica ou religiosa, mas, principalmente, de ordem histórica, por todos os vínculos intensos que conectam os homens constituídos em um mesmo território, em harmonia de atitudes e de costumes. Concebe-se, pois, um valor de ordem igualitária, e o direito da sociedade coloca em evidência tanto o elemento subjetivo como o elemento objetivo - eis o fator de a nação ter uma personalidade distinta do Estado, cuja função é gerir tal harmonia e segurança em seu território.

Diante dessa evolução de conceitos, há uma tendência de trazer a estrutura estatal como meio indutor dos direitos sociais inerentes aos cidadãos. A necessidade de uma estrutura formalmente organizada para a concretização desses direitos coloca o Estado como o gerenciador dessa relação entre o direito e a sociedade civil. Bobbio, sobre a definição de

direito, o qual distinguei direito positivo do direito natural, afirma que o direito seria uma técnica social, o qual serve para a realização de qualquer propósito. Para que haja um direito válido, este deverá estar positivado. A positivação de um direito torna a conduta do aplicador mais célere e justa, pois regularizará a situação vivenciada por determinados grupos sociais. Para Bobbio (1995), a lei é a única qualificadora do sistema jurídico.

Nos ensaios doutrinários de Bobbio, em todo Estado que abrange grupos sociais em que há um conjunto de obrigações, de regras, as quais não precisam ser escritas, mas que são obrigatórias, há uma sociedade que vive sob a regência de normas que disciplinam sua convivência. Não há uma ruptura aos direitos que emergem dos costumes de uma determinada sociedade, pois estes tendem a influenciar a criação de outras normas.

Segundo Bobbio (1995), até o final do século XVIII, o direito foi definido nas duas espécies: direito natural e direito positivo. Ambos são considerados iguais em sua qualificação (são leis), mas diferentes quanto à sua gradação (colocados em planos diferentes, sendo um superior ao outro). Desse modo, reduzem-se tais diferenças na época clássica, na qual o direito positivo prevalecia sobre o natural; e na Idade Média cuja norma era a vontade de Deus, prevalecendo o direito natural ao direito positivo, o que derivou a tendência permanente no pensamento jusnaturalista.

[...] o positivismo jurídico é uma concepção do direito que nasce quando ‘direito positivo’ e ‘direito natural’ não mais são considerados direito no mesmo sentido, mas o direito positivo passa a ser considerado como direito em sentido próprio. Por obra do positivismo jurídico ocorre a redução da categoria de todo o direito a direito positivo, e o direito natural é excluído da categoria: direito positivo é direito, o direito natural não é direito. (BOBBIO, 1995, p. 26).

No Estado moderno, o poder estava centralizado nas mãos do Estado que produzia toda a ordem jurídica. Verifica-se que a origem do positivismo está ligada à formação do Estado moderno que surge com a dissolução da sociedade medieval. Na sociedade medieval, a sociedade era pluralista, e cada grupo tinha seu ordenamento próprio, já que o direito se originava dos fenômenos sociais, não pelo Estado, mas pela sociedade civil (BOBBIO, 1995).

Nesse período, ocorre, então, a passagem da concepção dualista do direito (direito natural e direito positivo) para a concepção monista do direito (apenas o Direito Positivo), o que vale dizer que o Estado chama para si todas as atribuições de criar e estabelecer o direito.

Antes da formação do Estado moderno, o Juiz tinha certa liberdade de aplicação, podendo deduzir do costume e da equidade, já que todas as fontes do direito estavam em um mesmo nível. O juiz não estava vinculado às normas para resolver os casos, era um órgão livre.

[...] com a formação do Estado moderno, o direito natural e o positivo não mais são considerados de mesmo nível; [...] é subtraída do juiz a faculdade de obter as normas a aplicar na resolução das controvérsias por normas sociais e se lhe impõe a obrigação de aplicar apenas as normas postas pelo Estado, que se torna assim, o único criador do direito. (BOBBIO, 1995. p. 29).

Tal conflito entre direito comum/natural e o direito Estatal seguiu até meados do século XVIII e XIX, quando terminaram nas codificações legais, quando realmente começa a história do positivismo. O fundamento do positivismo jurídico é o fato histórico da produção legislativa do direito, ou seja, o significado da legislação. O direito positivo, especificamente, é o direito posto pelo poder soberano do Estado como lei. O positivismo jurídico, portanto, nasce do impulso histórico para a legislação e se realiza quando a lei se torna a fonte exclusiva (prevalente no direito) e resulta, então, na codificação legal (BOBBIO, 1995). Esse impulso para a codificação surgiu a partir de uma dupla exigência: em primeiro lugar, colocar ordem no direito primitivo por meio de normas gerais e coerentes; e, em segundo, fornecer ao Estado um instrumento eficaz para a intervenção deste na vida social. Desse modo, a lei é uma fonte ativa do direito.

Durante todo o século XIX, a lei estava representada pelo Código Civil Napoleônico, que reunia todas as características da lei em uma só dimensão constitucional, que é a busca da vontade do legislador. Nesse sentido, as leis ocuparam uma posição juridicamente mais alta, não existindo acima dela nenhuma outra regra para lhe estabelecer limites. Não era necessário já que a lei podia tudo, pois nela continham as razões e os limites da ordem (BOBBIO, 1995).

Do ponto de vista bobbesiano, uma definição formal, imprescindível e necessária para que exista um Estado é que se tenha um determinado território e um poder soberano instituído para tomar decisões, e que essas decisões sejam cumpridas pelos destinatários, ou seja, pelo povo. Isso quer dizer que o Estado passa a representar a sociedade civil, conhecendo todos os seus direitos, seus deveres e suas obrigações, devendo satisfazer de forma eficaz os interesses de toda a sociedade.

Na idealização de um meio propulsor para a efetivação de direitos, faz-se necessário o estudo da Administração Pública na aplicação das leis em função da realização dos direitos sociais - em especial à educação - sendo este um direito fundamental para a evolução de uma sociedade saudável. Nesse argumento, torna-se necessário considerar os elementos que permitem a avaliação da Administração Pública como atributo de gestão social, política e administrativa a partir da efetividade da atuação do Estado.

2.3 Da Administração Pública

Conforme dispôs Bobbio, em suas diversas obras, o Estado trata-se de uma instituição complexa e ampla, estudada pelos cientistas e historiadores através da evolução do homem, partindo da era primitiva aos dias atuais. O Estado de hoje já não é mais aquele Estado mencionado por Bobbio, pois o Estado é mutável no decorrer do espaço. O Estado, ao longo dos tempos, foi se ajustando e se modelando aos anseios da sociedade civil, como uma instituição formalmente organizada, necessária para propiciar a sobrevivência e a convivência humana. Compreender o papel do Estado implica em assimilar as dinâmicas das relações sociais, pois o Estado é ajustável em contextos sociais, econômicos e políticos diferentes.

Segundo Bobbio (1994), a herança da teoria jusnaturalista, de que a sociedade civil se contrapõe ao estado de natureza, não poderia ser mais absoluta, tendo em vista que o Estado não é concebido como eliminação, mas, sim, como continuação, ampliação e equilíbrio do estado de natureza. Nesse contexto, o Estado é reconhecido como uma instituição imprescindível para assegurar a ordem social, permitindo a mais ampla participação da sociedade civil, com deveres, obrigações e limites iguais para todos, tanto para o Estado quanto para a sociedade civil.

Nessa relação tripartite entre Estado, Direito e Sociedade Civil, fez emergir uma instituição formalmente organizada, segundo a qual regula e disciplina os direitos e os deveres do homem para viver em sociedade. Para o Estado existir, ele precisou legitimar-se perante a sociedade. A existência do Estado é sustentada pela Administração Pública e monitorado pela sociedade civil.

O conceito de “Administração Pública”, assim, sobrevém das atividades estatais que objetivam gerir os serviços e os interesses da coletividade. Na administração particular, os bens e os interesses são geridos visando resguardar os direitos e as vontades individuais e privadas. No entanto, se os bens e os interesses são de toda a coletividade, incumbe serem protegidos, resguardados e prestados por intermédio da Administração Pública. Administrar nada mais é do que gerir os serviços e os interesses públicos, em outras palavras, é atender ao bem comum.

Segundo Carvalho Filho (2015), a expressão “administrar” preconiza as ações de gerir e zelar; enfim, uma atuação eficaz de gestão, voltada ao interesse público, com o objetivo de proporcionar a segurança e a proteção em relação às ações que venham beneficiar a coletividade.

Meirelles (2000) destaca que a Administração pública é caracterizada pela sua organização, por meio dos três poderes, e que venham garantir os direitos de acordo com as

aspirações dos governados. O campo de estudo refere-se à Administração Pública em sentido objetivo, que possui como fundamento a função administrativa.

A Administração Pública possui dois sentidos diferentes, um de ordem formal ou orgânica e outro material ou funcional. O sentido de ordem formal ou orgânica compreende um conjunto de órgãos, de pessoas jurídicas e de agentes públicos, incumbidos na consecução das atividades de Governo, atividade estatal, ou seja, função executiva. O sentido de ordem material ou funcional deve-se entender como um conjunto de órgãos que laboram obedecendo aos desígnios do Governo, visando atender às necessidades dos serviços públicos que devem ser prestados à sociedade (DI PIETRO, 2003).

Em uma visão completa, a Administração é, pois, uma ferramenta e uma estratégia do Estado predeterminado à efetivação dos serviços públicos, objetivando satisfazer as necessidades coletivas. A Administração não executa ações de governo; exercita, exclusivamente, atos de execução, com liberdade ativa, conforme a capacidade do órgão e de seus administradores (MEIRELLES, 2000). De acordo com o autor, a administração é o mecanismo disposto pelo Estado, para colocar em exercício as alternativas administrativas do Governo. Isso não quer dizer que a Administração não contenha capacidade de decisão. Na verdade, ela tem, mas somente nas suas áreas de atribuições e demarcações legais de sua jurisdição administrativa, só podendo julgar e definir sobre contextos legais, técnicos, orçamentários, dentre outros assuntos, que estejam em conformidade com os dispositivos legais.

No Estado Democrático de Direito, compreende-se que a função administrativa pode ser considerada como todo o desempenho realizado pelo Estado, no cumprimento de suas ações que estejam de acordo com o interesse público. Uma ideia com base filosófica em Bobbio, pois o interesse público é a soma dos interesses individuais para um meio social, o qual visualiza um desenvolvimento calcado em uma base estrutural fortificada nos direitos fundamentais que, na sua essência, derivam de direitos naturais normatizados, em seus devidos tempos, para a regular sobrevivência da comunidade humana.

A Administração Pública compreende, objetivamente, a função política de ações do governo e, de forma subjetiva, congrega os órgãos governamentais, com a função de atuar, direcionar e controlar as ações do governo e órgãos subordinados (DI PIETRO, 2003). Em suas imputações, a Administração Pública tem por objetivo proporcionar a sociedade a máxima condição de bem-estar, tendo como objeto as colocações básicas de direcionar corretamente a alocação de recursos, distribuição de verbas e riqueza e solidificação econômica (RIANI, 2013). De acordo com Meirelles (2000), sob o ponto de vista absoluto, a Administração não

desempenha atuações como sistema de governo; entretanto, sua ação em operações no cumprimento funcional possui, com maior ou menor independência, fundamentados conforme a sua jurisdição, seus instrumentos e seus gestores.

Segundo Alexandrino e Paulo (2008), a Administração Pública classifica-se sob duas formas: a administração direta e indireta. A administração direta é desempenhada pelos instrumentos centrais diretamente agregados à composição do Poder Público. Na administração indireta, os órgãos que a compõe são descentralizados, relacionados à administração direta, atribuídos de personalidade jurídica, conforme o Decreto-Lei Nº 200/1967, em seu Art. 4º, § II¹² (BRASIL, 1967).

A Administração Pública pode ser compreendida como um conjunto de órgãos e de entidades ligado ao Estado, agindo em caso concreto para a satisfação dos interesses e das necessidades públicas. Assim, na amplitude desse conceito, entram não somente os órgãos públicos, mas também entidades da iniciativa privada que se colocam ao lado do Estado, colaborando no desempenho e na prestação dos serviços públicos, utilidade pública ou de interesse da coletividade. A Administração Pública presta serviços de forma centralizada (direta), por intermédio das entidades estatais; e descentralizada (indireta), por meio das autarquias, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e das fundações.

Destaca-se que um governo somente pode ser regido por leis que conectam todos os indivíduos a determinadas ações administrativas, estabelecendo uma conjectura do Estado de Direito (democracia) que se depara com os princípios regentes da Administração Pública. O Estado sustenta-se, assim, com a eficácia das leis, do contrário será sucumbido (BOBBIO, 1997b). Nesse sentido, o Art. 37 da Constituição Federal de 1988 dispõe que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

No acondicionamento político e administrativo, estão compreendidos os institutos estatais, as autarquias, as fundações, as organizações empresariais, paraestatais e as repartições públicas. A atuação do governo só é relevada quando dispõe de serviços públicos como saúde, educação, transporte, segurança, habitação, etc. Dessa forma, é que surge o Governo e, por hora, a Administração Pública, como um mecanismo responsável pela redistribuição dos frutos

¹² “II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria: a) Autarquias; b) Empresas Públicas; c) Sociedades de Economia Mista; d) Fundações Públicas. Parágrafo único. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade.” (BRASIL, 1967, n.p.).

gerados pelas atividades produtivas em forma de prestação de serviço público, visando satisfazer o bem comum de toda a coletividade (RIANI, 2013).

2.3.1 Dos princípios da Administração Pública

Os atos advindos do Poder Público tendem a ser fundamentados por princípios basilares da Administração Pública, os quais regularizarão os atos dos administrados para que não haja atos de arbitrariedade, atos ilegais, atos ofensivos, atos contrários ao bem-estar de uma sociedade. Todos os atos e os provimentos administrativos devem ser praticados de forma permanente e obrigatória, com respaldo nos princípios basilares da administração, como forma de validade da ação administrativa. Assim, para a Administração Pública, direta ou indireta, de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, todos devem desempenhar suas atividades, objetivando satisfazer as necessidades coletivas, sem desvirtuar das boas práticas e dos fundamentos principiológicos.

A Constituição Federal de 1988 trouxe, inseridos em seus artigos, vários princípios norteadores da Administração Pública, alguns de forma explícita e outros de forma implícita. Por assim dizer, de forma explícita, no Art. 37, foram elencados cinco princípios basilares das atividades públicas, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. E, de forma implícita, podem-se citar os seguintes princípios: supremacia do interesse público, especialidade, razoabilidade e proporcionalidade, motivação, segurança jurídica, dentre outros, mencionados no Art. 2º da Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Convém destacar que o último princípio inserido de forma explícita no Art. 37 da Constituição Federal de 1988 foi o princípio da eficiência, por meio da Emenda Constitucional Nº 19, de 4 de junho de 1998.

Para que uma sociedade possa viver em harmonia, a moral, a ética e a legislação devem orientar a conduta social - eis a importância dos deveres e das obrigações, tanto do Estado como da sociedade. A organização do Estado deve sempre estar fundamentada nas garantias e nos direitos dos governados. Assim, é preciso ter presente que os fundamentos da Administração Pública devem ser voltados exclusivamente aos interesses sociais, como fundamentado no Art. 11 da Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
- VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. (BRASIL, 1992, n.p.).

Os princípios servem como uma bússola; são linhas norteadoras e elementares das atividades da Administração Pública, devendo todo agente público agir dentro da ética e da moral, visando resguardar e zelar pelos interesses sociais, com ênfase ao atendimento aos princípios constitucionais. Nesse diapasão, faz-se importante conceituar os princípios elencados pelo Art. 37 da Constituição Federal de 1988, com foco especialmente no Princípios da Eficiência, por fazer parte central do problema de pesquisa da presente Tese.

2.3.1.1 Princípio da legalidade

O princípio de legalidade, na teoria, regulamenta a Administração Pública, em todo o seu exercício. Contudo, possui obrigações aos ditames da lei, não tendo poder de realizar nenhuma ação de próprio interesse, sob penalidade de sua nulidade e responsabilização de seu agente. Logo, toda a ação estatal sem a adequada base legal, ou que extrapole ao domínio delimitado pela lei, é ilegítima e expõe-se à invalidação (GASPARI, 1995).

Verifica-se que todas as características do Estado remetem à primazia da lei perante à administração e expressam a estreita ligação entre o Estado liberal de direito e o Estado legislativo, o qual se afirmará a si mesmo por meio do princípio da legalidade. A lei, como norma geral e abstrata, conecta a essência do Estado de direito com a moderação do poder, ou seja, a abrangência da lei é imposta para todas as pessoas em geral e impede o abuso do poder legislativo, a fim de garantir a imparcialidade do Estado e a igualdade da lei (BOBBIO, 1995).

Para Meirelles (2000), a legalidade constitui que o Estado está, em toda a sua atuação administrativa, subordinado aos princípios da lei e ao interesse do bem comum. Conforme os ensinamentos de Bobbio, a eficácia de toda ação administrativa está no atendimento da Lei e do Direito. A Administração Pública pauta seus atos, limita seus poderes nas leis que determinam o regular trâmite e a possível atuação de representantes para com o bem comum de uma sociedade, pois, por meio desse primado constitucional da legalidade, que se pode afirmar

que as leis não são criadas para restringir o povo, mas, sim, conduzir e conservar a paz e a ordem social em sua plenitude.

Observa-se que o Princípio da Legalidade, ao lado do controle da Administração pelo Poder Judiciário, surgiu com o Estado de Direito e estabeleceu uma das fundamentais seguranças de respeito aos direitos individuais. Isso porque a lei, do mesmo modo, determina e institui a insuficiência e a ilegalidade da ação administrativa quando não estiver em sintonia com o interesse da sociedade. Aqui melhor se encaixa a ideia de que, no controle administrativo, a pretensão da Administração Pública será exclusivamente aquela que está fundamentada pela lei (DI PIETRO, 2003). Destaca-se que, dentro dos princípios da lei, a administração pode atuar com liberdade, salvo em situações extremas, como em situações de ameaças ou de guerra. A esse princípio, submete-se a administração, sendo aplicável a todas as demais atividades do Estado (GASPARI, 1995).

Segundo Meirelle (2000), todo agente público no gozo de suas atividades laborais está sujeito aos ditames legais e aos interesses comuns da coletividade, deles não podendo se afastar sob pena de praticar ato ilegal e expor-se a penalidades civis e penais, conforme o caso. Assim, fica entendido que, na Administração Pública, não existe a autonomia pessoal do agente público, diferentemente da iniciativa privada, que, segundo o Art. 5º, inciso II, da CF/88, “[...] ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988, p. 5), ou seja, nas relações particulares é legal fazer de tudo, a menos que haja dispositivo legal proibindo. Já na Administração Pública essa liberdade fica prejudicada, possibilitando apenas o servidor público de praticar atos previstos em lei que resultem em benefícios à toda coletividade. Dessa forma, a administração, além de não ter a capacidade de operar contra a lei ou além dela, pode exclusivamente atuar conforme os ditames legais. As ações ocasionalmente exercidas de forma indisciplinar, frente a tais princípios, são ações ilegais e arriscam-se em ser anuladas, por ordem da própria Administração ou pelo Poder Judiciário (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Em todo o seu desempenho, a Administração está imposta à disciplina não só do disposto nas leis, mas dos princípios jurídicos. Além disso, a Administração está restrita a seus próprios atos regulamentários, emitidos para garantir a leal execução das leis. Para Meirelles (2000), além de abrigar-se à legalidade, a ação da Administração Pública deve atender à moralidade e ao desígnio administrativo para dar completa legalidade ao seu desempenho. Atender friamente ao preceito legal não é o mesmo que cumprir no seu sentido de espírito, ou seja, a Administração Pública deve pautar no atendimento legal e moral na interpretação das

leis, para que o ato legal se ajunte ao honesto, no sentido de satisfazer as necessidades da coletividade.

É importante enfatizar que a publicação de atos normativos pela Administração Pública só é fidedigna quando desempenhada nos exatos contornos da lei, para o fim de dar leal cumprimento a esta. A ação normatizada da administração não pode alterar o ordenamento jurídico, não pode inventar direitos ou comprometimentos novos que não se encontram, antecipadamente, fundados em lei ou que dela procedam (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Como mencionado, o princípio da legalidade obriga a todos os agentes e administradores ligados à Administração Pública exercer suas atividades com obediência aos mandamentos legais, dele não podendo se afastar sob pena de praticar ato inválido e ainda sofrer penalidades.

A Constituição Federal elenca inúmeros remédios jurídicos contra à ilegalidade administrativa. Assim, qualquer cidadão pode utilizar-se desses instrumentos para contrapor atos e provimentos administrativos que tenham sido praticados com abuso de autoridade, sem contar, com a vigilância e o controle permanente do Poder Legislativo, como órgão fiscalizador direto, e por meio dos pareceres dos tribunais de contas, como órgão fiscalizador externo a cargo do legislativo.

2.3.1.2 Princípio da impessoalidade

O Princípio da impessoalidade refere-se à atuação administrativa, para todos os administrados, apontada, inclusive, para os cidadãos em geral, sem a distinção de classe ou de indivíduo. A impessoalidade é o ato administrativo que não pode ser direcionado à pessoa ou aos interesses pessoais ou particulares. Os agentes públicos agem em nome do Estado, objetivando atender ao ordenamento jurídico e satisfazer o interesse público (MEIRELLES, 2000).

Tal princípio deve visar o interesse público, ou seja, o ato administrativo deverá ser executado visando a interesses da sociedade em geral e atendo-se à pretensão da lei, impedindo favorecimentos, discriminações lesivas aos administrados e à sociedade. Pode-se dizer que equivale à igualdade de ações e de condições comuns a todos (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

De acordo com Bobbio (2004, p. 8): “O caminho contínuo, ainda que várias vezes interrompido, da concepção individualista da sociedade, procede lentamente, indo do reconhecimento dos direitos do cidadão de cada Estado até o reconhecimento dos direitos do

cidadão do mundo”. Isso revela uma forma de pensar no interesse comum, sem fronteiras, na busca de que o desenvolvimento de um grupo preserve o crescimento do outro.

Meirelles (2000) destaca que o princípio da finalidade ou impessoalidade proíbe a prática da atuação administrativa que não esteja em consonância ao interesse público, aquela considerada abuso de poder e de tal forma invalidada. Cumpre mencionar que o princípio da finalidade terá sempre um objetivo certo e infestável, qual seja, o interesse público. Qualquer provimento administrativo que se afastar desse objetivo estará sujeito à invalidação por desvio de finalidade. Esse princípio busca reprimir a prática administrativa dos agentes públicos que venha ser praticado por desvio de finalidade sem que esteja presente o interesse público, visando tão somente a atender e satisfazer aos interesses particulares.

2.3.1.3 Princípio da moralidade

O princípio da moralidade é aquele que torna válido o desempenho ético e moral da Administração Pública. Considera-se a denominada moral administrativa distinta da moral comum, precisamente por ser legal e pela probabilidade de extinção das ações administrativas que sejam executadas em descumprimento desse princípio. Sua diferenciação, assim, está nas ações administrativas, enquanto a moral comum refere-se à conduta da pessoa. É significativo entender que a Constituição, ao estabelecer a moral administrativa em doutrina jurídica, expressamente possibilita a afirmativa de que é uma condição de legitimidade do ato administrativo (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

O princípio da moralidade determina que o administrador exerça suas atividades respeitando os conceitos éticos. Agir com moralidade é agir com honestidade, pudor, lealdade, decência, dentre outras qualidades. Essa definição está respaldada ao bom administrador, que, ao empregar sua capacidade, produz sua atuação e esforços, não só pelos princípios legais vigentes, mas pela moral comum, combatendo as ações que não forem de interesse público (GASPARINI, 1995).

A moralidade está conexas à legalidade, pois, se um comportamento é imoral, precisa ser invalidado. Para Meirelles (2000), a moralidade na Administração Pública implica praticar o ato ou provimento administrativo dentro da legalidade, sistematizada pela moral jurídica, com a capacidade de atuar por meio da boa conduta, pela ética, pela honestidade com a finalidade de atender o bem comum, sendo dotada por um conjunto de regras que disciplinam os atos administrativos. Na atualidade, agir com moralidade é pressuposto de validade de todo ato e provimento administrativo.

2.3.1.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade refere-se à divulgação obrigatória das ações e todos os instrumentos celebrados pela Administração Pública (GASPARINI, 1995). Nessa definição, a publicidade não está interligada à juridicidade da ação, mas à sua eficácia. Desse modo, enquanto não divulgada, a ação não será capaz de causar seus efeitos jurídicos. Obviamente, em um Estado de Direito, é inadmissível a presença de ações secretas ou confidenciais que desejem intervir sobre o domínio jurídico dos administrados, limitando ou suprimindo direitos, ou que vinculem o patrimônio público (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

Para Meireles (2000), em princípio, todo e qualquer ato e provimento administrativo deve ser publicado, pois pública é a Administração que o realiza, só permitindo sigilo quando se trata da segurança nacional, nos inquéritos policiais ligados a certas investigações. Em um Estado Democrático, o teor da publicidade dos atos da administração é regra de todo o sistema, sendo o “segredo” a exceção ao Estado, sendo limitado à atuação do Poder Público em segredo. A transparência, a visibilidade dos atos do Estado são as matrizes de atuação pública, demonstrando-se, assim, o caráter democrático do Estado. Esse primado da publicidade está direcionado a dar transparência aos seus atos.

Para surtir os efeitos legais, os atos e os contratos administrativos devem ser publicados em jornais oficiais da Administração Pública, sejam eles públicos ou privados. De tal modo, que as publicações feitas pela imprensa falada ou televisionada não atendem ao princípio da publicidade, mesmo aqueles jornais dedicados exclusivamente a notícias do dia a dia, como, por exemplo, *Jornal Nacional*, *Voz do Brasil*, etc.

Mesmo atendendo aos requisitos legais de publicação dos atos, estes não devem ser desvirtuados ao ponto de promover autoridades e agentes públicos e políticos. Assim como preconiza o Art. 37, § 1º, da Constituição Federal de 1988, o qual aponta que é proibido indicar nomes, símbolos e imagens que possam caracterizar a promoção pessoal de autoridade ou servidor público (BRASIL, 1988). Consequência lógica desse princípio é a transparência, a norma comum, conforme as atuações administrativas precisam ser determinadas. Como implicação, a motivação e a transparência permitem o eficaz domínio da legitimidade do ato administrativo pelos órgãos competentes e pela sociedade. Dessa forma, o acompanhamento pela sociedade das atuações administrativas é fundamental para garantir a eficácia do ato apto a produzir seus efeitos (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

2.3.1.5 Princípio da eficiência

Inicialmente, convém ressaltar que a eficiência não pode ser confundida com a eficácia. São dois postulados distintos, conforme dispõe Chiavenato (2003). Nem sempre a eficiência e eficácia andam juntas, pois os conceitos e atributos uma da outra são diferentes. Enquanto a eficácia está focada na obtenção de resultados, a eficiência está relacionada à melhor utilização de recursos para que se possa atingir determinados fins, ou seja, está relacionada ao custo benefício, ou seja, uma relação entre os recursos consumidos e a quantidade produzida.

A eficácia é uma medida de alcance de resultados, utilizada por uma organização para atingir seus objetivos por meio da otimização dos recursos que dispõe, de modo a obter os resultados esperados e sair vitoriosa no seu contexto. A eficácia está, assim, atrelada à busca dos objetivos por intermédio dos recursos disponíveis (CHIAVENATO, 2003). Na esfera da Administração Pública, ambas são fundamentais à organização pública ou privada, pois determinam os objetivos corretos e, em seguida, escolhem os meios certos para se alcançar os fins pretendidos.

A eficiência, no entanto, como princípio constitucional, foi o último a ser introduzido no caput do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, com a Emenda Constitucional Nº 19/1998. Essa admissão da eficiência, como princípio explícito, é admissível à toda ação administrativa para todos os Poderes e as esferas da Federação.

Na conceituação peculiar desse princípio, poder-se-ia afirmar que é a coerência dos meios aplicados para atingir determinado fim, que, na localização da Administração Pública, tendem a prevalecer o interesse e as necessidades dos cidadãos, os quais prezam por uma excelência na aplicação dos recursos públicos para atender aos interesses sociais.

A Proposta de Emenda à Constituição Federal (PEC) Nº 173 teve a sua tramitação iniciada no ano de 1995, objetivando a reforma administrativa, de iniciativa do poder Executivo Federal do Excelentíssimo Senhor Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, conhecido popularmente, naquela época, pelas siglas FHC. Cardoso deu prosseguimento às reformas econômicas e administrativas do presidente antecessor Itamar Franco, com a privatização de diversas empresas públicas brasileiras e abertura de mercado para empresas estrangeiras.

Ao analisar a proposta de emenda publicada no Diário do Congresso Nacional, seção I, de 18 de agosto de 1995, percebe-se que, dentre as várias alterações propostas pelo poder Executivo Federal, não havia nada de mudança concernente à inserção ao princípio da eficiência, no *caput* do Art. 37, da CF/88.

A tramitação da PEC N° 173, na Câmara dos Deputados Federais, teve inúmeras alterações antes de ser encaminhado ao Senado Federal, mas, ainda assim, nenhum Deputado havia proposto mudanças nos princípios constitucionais. No Senado Federal, a PEC ganhou novo número: 41. Naquela casa, o Senador Élcio Alvares apresentou em Plenário uma emenda de alteração ao Art. 37, *caput* da CF/88, que visava aperfeiçoar o dispositivo com a inserção da eficiência, sendo o princípio que se relaciona à qualidade do serviço prestado.

A exposição de motivos interministeriais que levaram o Poder Executivo e parlamentares a aprovar a reforma administrativa foi em razão da prolongada crise instalada no território nacional, ocasionando uma enorme estagnação econômica naquele período. Menciona o documento que a crise fiscal teria se implantado pela forma que o Estado vinha intervindo na economia, como também pela própria crise estatal.

A crise fiscal do estado brasileiro tem como uma de suas facetas o excesso de gastos que a manutenção da máquina estatal implicava. Máquina esta que, mesmo onerosa, seguia ineficiente. Para o Governo, a reforma administrativa era de extrema necessidade, objetivando uma reestruturação do Estado e a redefinição do seu papel de atuação, para que pudesse equacionar a crise.

O fortalecimento da capacidade de gestão, de elaboração e de efetivação das políticas públicas estatais seria condicionante para a retomada do desenvolvimento econômico e para o atendimento às demandas da sociedade por um serviço público de melhor qualidade. Diante desses motivos, a PEC foi aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na Emenda Constitucional N° 19, publicada no Diário Oficial da União em 5 de junho de 1998, contendo várias alterações administrativas, inclusive a inserção do princípio da eficiência.

Para Dantas (2011), a introdução do princípio da eficiência deu-se ao novo contexto econômico-político mundial que, com a globalização e o neoliberalismo, configurou em um formato de Estado mínimo, ou seja, estado com prerrogativa gerencial com respostas aos clamores resultantes do abuso das atividades estatais. A Administração Pública da forma que estava não podia mais ficar, pois ocasionava a estagnação do crescimento econômico e do desenvolvimento social.

Segundo Dantas (2011), naquele período, muitos países, inclusive o Brasil, começaram atividades de desestatizações e privatizações de várias atividades desempenhadas até então pelo Estado, passando para a iniciativa privada, com o objetivo de minimizar as atribuições do Estado, conseqüentemente, executando menos e fiscalizando mais.

A teoria neoliberal dos anos de 1990 defendia a volta dos princípios do liberalismo clássico, concebido pelo livre mercado, além das reformas estruturais propostas por instituições

internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Faziam parte desse programa de reestruturação ajustes e reformas administrativas e previdenciárias que exigiram um rigoroso esforço de equilíbrio fiscal, além da redefinição do papel do Estado na economia, ou seja, a desregulamentação econômica. Por desregulamentação econômica, entendia-se a tentativa de reduzir o tamanho do Estado, cortar os gastos sociais e liberar o mercado financeiro (GENNARI, 2001).

Dessa forma, foi no período neoliberal dos anos de 1990 que se deu, no Brasil, a reforma administrativa, inclusive com a inserção do princípio da eficiência no *caput* do Art. 37, da CF/88. Essa reforma veio em boa hora, pois o Estado não tinha mais razão de ser um ente pesado, burocrático e ineficiente, em que ninguém era responsável por nada. O Estado, portanto, criou as agências reguladoras, com a finalidade de fiscalizar e controlar os serviços públicos concedidos, permitidos e autorizados. Essas delegações do serviço público ocorreram em diversas áreas, como, por exemplo, no transporte, na telefonia, na energia, dentre outras.

Em detrimento da globalização e das reformas administrativas ocorridas naquela época, o legislador brasileiro deparou-se com a necessidade de inserir mais um princípio constitucional basilar, além daqueles que já existiam previstos no Art. 37, *caput* da CF/88, qual seja: o princípio da eficiência - o que vem, pois, a ser esse postulado. Para Carvalho Filho (2015), isso significa que o Estado deve proporcionar seus serviços com a máxima eficiência possível, de modo que o cumprimento seja mais favorável para a sociedade e com menor custo. Fator de grande significância para a Administração que se encontra na obrigação de, constantemente, ser realizada uma estimativa do proveito do serviço prestado.

Pode-se afirmar que esse princípio monitora o desempenho da Administração Pública, de modo que ela alcance melhores resultados em relação à forma de constituir e organizar, de maneira satisfatória, a prestação dos serviços públicos (ALEXANDRINO; PAULO, 2008). Para Meirelles (2000), o princípio da eficiência é o meio de impor ao órgão público realizar suas atribuições com presteza, com perfeição e com rendimento profissional, sendo as ações estatais exercidas por meio da legalidade e, somado a esse primado, da exigência de resultados positivos e satisfatórios à comunidade.

Consoante Meirelles (2000), o princípio da eficiência determina que a atuação administrativa seja desempenhada com celeridade, integridade, perfeição e atinja o melhor rendimento funcional. É o mais atualizado princípio do desempenho administrativo, que já não se satisfaz em ser cumprido apenas com legalidade, mas produzindo efeitos positivos para o ofício público e suficiente ao acolhimento das necessidades da sociedade, como menor custo e melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

A finalidade do princípio da eficiência é garantir que os serviços públicos constituam uma forma de prestação de serviços com ajustamento às necessidades da sociedade que os custeia. A eficiência unifica a importância legal da definição de serviço público adequado (Lei Nº 8.987/1995, art. 6º, § 1º), tendo por objetivo a tradução em melhor qualidade de prestação de serviços, de forma simples e rápida, com economia, aperfeiçoando a inclusão do custo/benefício da prestação da Administração. Esta, por sua vez, deve buscar e aplicar recursos de forma adequada aos interesses da sociedade, com o máximo de aproveitamento em relação aos custos e aos benefícios correspondentes (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

A eficiência tem como resultado, teoricamente, a máxima da qualidade. A partir da imposição desse princípio, como orientação da atividade administrativa, a coletividade passa a assessorar-se de embasamento jurídico, de forma a estabelecer a efetividade mínima dos direitos sociais, como a educação e a saúde. Pelo mesmo motivo, o cidadão passa a ter o direito de discutir sobre a qualidade dos produtos e das atividades públicas desempenhadas inteiramente pelo Estado ou por seus administradores (ALEXANDRINO; PAULO, 2008).

O desempenho eficiente na prestação dos serviços públicos é tema de comprometimento da Administração Pública. O princípio da eficiência considera a atividade administrativa nas formas qualitativas e quantitativas, abrangendo a produtividade, avaliando os resultados e os desempenhos, assim como o custo operacional da tríplice esfera administrativa: administração; finanças ou economia; e método, devendo ser aplicado em todos os níveis da Administração Pública (MEIRELLES, 2000).

Esta pesquisa tem, assim, a intenção de analisar a eficiência do estado na efetivação do financiamento ao direito à educação. A finalidade é demonstrar a sua importância para a gestão pública, pois o Estado tende a efetivar esse direito ao buscar maiores e melhores resultados dentro dos recursos disponíveis, para melhor atender o interesse público.

A gestão pública tende a se preocupar com a qualidade, com a agilidade e a própria credibilidade dos serviços públicos. O cidadão, frente ao Estado, tem a primazia na efetivação de seus direitos, sendo o ente estatal concebido como um mecanismo de concretização dos interesses dos cidadãos, de forma individual ou coletiva. A busca pela eficiência dos direitos é considerada um sinônimo de utilização racional dos recursos públicos de maneira a maximizar a probabilidade de atingir a efetivação dos direitos sociais fundamentais, como a educação. Além disso, a sociedade civil deve estar presente em todos os momentos das atividades governamentais, controlando e monitorando as ações, programas e projetos, para que os serviços públicos sejam prestados à toda sociedade de forma eficiente, mantendo o melhor proveito e qualidade do serviço concebido ao cidadão.

2.3.2 Órgão de controle externo da Administração Pública: Tribunal de Contas do Estado (TCE)

O Art. 70 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1989, combinado à Constituição Federal de 1988, dispõe que a verificação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e suas entidades da administração direta e indireta, formadas ou conservadas pelo Estado, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante órgão de controle externo, avaliando e fiscalizando as questões ligadas à legalidade, à legitimidade, à eficiência, à eficácia, à economicidade e à aplicação dos recursos públicos. Além disso, cada órgão público terá seus sistemas de controle interno. No entanto, serão externamente fiscalizados por outras entidades, tais como a própria sociedade, conselhos, tribunais de contas, dentre outros.

A própria Carta Magna de 1988 atribuiu, no Art. 75, competência aos Estados para implantar os seus Tribunais de Contas, objetivando servir de controle externo dos atos e dos provimentos da Administração Pública. Dessa forma, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada em 3 de outubro de 1989, trouxe dispositivos legais sobre as funções e as atribuições a respeito do Tribunal de Contas.

O texto Constitucional do Estado do Rio Grande do Sul dispõe que a fiscalização externa, a cargo do Poder Legislativo Estadual, será executada com a ajuda do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das responsabilidades estabelecidas nos Arts. 71 e 96 da CF/88, ajustados ao Estado, emitir parecer prévio a respeito das prestações de contas anuais que os Prefeitos Municipais são obrigados a fazer.

Toda pessoa física ou jurídica, da administração direta e indireta de qualquer entidade ligada ao Estado, que mantiver acesso a quaisquer bens e valores públicos, deverão prestar contas de sua natureza, destinação e aplicação, não podendo ser negada qualquer informação, pelo motivo de sigilo, pois o Tribunal de Contas, por meio dos servidores do seu quadro de técnicos, é investido dos mais amplos poderes investigatórios para analisar, averiguar, circularizar, conferir, inspecionar, cruzar e solicitar informações, ao fiel desempenho das suas atribuições, objetivando resguardar o bem público.

Os encarregados pelo controle interno de cada entidade deverão comunicar aos Auditores do Tribunal de Contas, de forma reservada, sob pena de responsabilidade pessoal, o conhecimento de qualquer irregularidade e/ou ilegalidade que conhecer. A Lei Nº 11.424, de 6 de janeiro de 2000, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, traz inserida, no Art. 33, a competência das atribuições dos Auditores, no exercício de suas funções de fiscalização externa. Dentre outras competências e atribuições

previstas no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, compete aos auditores:

- emitir parecer prévio sobre as prestações de contas anuais prestadas pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais;
- apreciar e julgar as prestações de contas dos administradores e demais responsáveis dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, fundações e demais sociedades, ligadas ao Estado e aos municípios;
- destinar atenção especial no controle da legalidade da gestão financeira, realizando exames e auditorias de caráter contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, acompanhar a execução de programas de trabalho, bem como medir e avaliar a eficiência e eficácia dos sistemas de controle interno de cada um dos órgãos ligados, direta ou indiretamente ao Estado e aos municípios;
- verificar a aplicação de quaisquer valores repassados pelo Estado aos municípios, a título de convênios, ajustes, acordos, dentre outros instrumentos congêneres;
- aplicar penalidade de multa e determinar a devolução ao erário, em caso de anomalias e ilicitudes praticadas, como também fazer apontamentos ao responsável pelo órgão ou entidade para que adote providências quanto à regularização ao exato cumprimento da lei, se constatado a ilegalidade [...]. (RIO GRANDE DO SUL, 2000, n.p.).

O Tribunal de Contas, no pleno gozo de sua competência, possui atribuições e deveres de requisitar a todos os órgãos e todas as entidades sujeitos a sua jurisdição, dados e informações por meio de sistemas informatizados (arquivos magnéticos ou eletrônicos), como também documentos físicos para fins de fiscalização, de exame, de análise, dentre outros procedimentos de auditorias, não lhe podendo ser negado nenhum processo, documento ou informação, sob qualquer argumento, mesmo aqueles tidos como sigilosos.

Segundo os termos da Constituição Estadual, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio conclusivo sobre a prestação de contas que os Prefeitos municipais estão obrigados a apresentar às respectivas Câmaras de Vereadores, cabendo a essas Câmaras o julgamento. O parecer prévio consistirá em uma abordagem geral do órgão auditado e fundamentado, mencionando o exercício financeiro, os exames e os elementos necessários para a apreciação final por parte das respectivas Câmaras Municipais. O parecer concluirá pela aprovação ou não das contas dos Prefeitos Municipais, e, quando for o caso, decidirá pela aplicação das multas e sanções cabíveis.

A Câmara de Vereadores de cada Município, órgão julgador das contas municipais, após receber o parecer prévio do Tribunal de Contas, pode desprezar o trabalho dos Auditores, desde que dois terços do legislativo municipal votem pela não procedência do parecer.

A sociedade em geral deve aliar-se aos tribunais de contas e a outros órgãos fiscalizadores, objetivando acompanhar os atos e os provimentos administrativos, seja da administração direta e indireta, na prestação de serviços públicos, retalhando e desaprovando as condutas e as decisões que tragam prejuízo à coletividade, pois o Estado foi criado para

atender aos anseios do cidadão e não o contrário. A Administração Pública tem o dever de praticar atos que promovam e satisfaçam o bem comum.

Nesse sentido, os tribunais de contas, sejam eles da União, dos Estados e dos municípios, foram criados para prestarem um papel importantíssimo à toda sociedade, no controle e na fiscalização dos atos e das prestações dos serviços públicos, aplicando medidas repressivas em desfavor daqueles que fazem mau uso dos recursos e do patrimônio público, além de outras punições administrativas civis e penais, quando apuradas irregularidades nos pareceres técnicos realizados nas auditorias.

Essas atuações rotineiras dos tribunais são frequentes nas licitações, nos contratos celebrados com a Administração Pública, nos orçamentos e nos planejamentos, nos gastos, nas arrecadações, dentre outras atividades exercidas por agentes que possuem responsabilidades em zelar o patrimônio público. Ao final, emitem pareceres técnicos aprovando ou reprovando as ações dos gestores, permitindo, dessa forma, uma prestação de contas transparente à sociedade detentora desse patrimônio, fazendo-se valer o estado democrático de direito.

A Figura 6 a seguir, de forma ilustrativa, demonstra o sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que traz, diariamente, variadas informações sobre os órgãos e as entidades públicas encarregadas de arrecadar tributos e devolver ao cidadão sob forma de prestação de serviços públicos.

Figura 6 – Sítio do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul

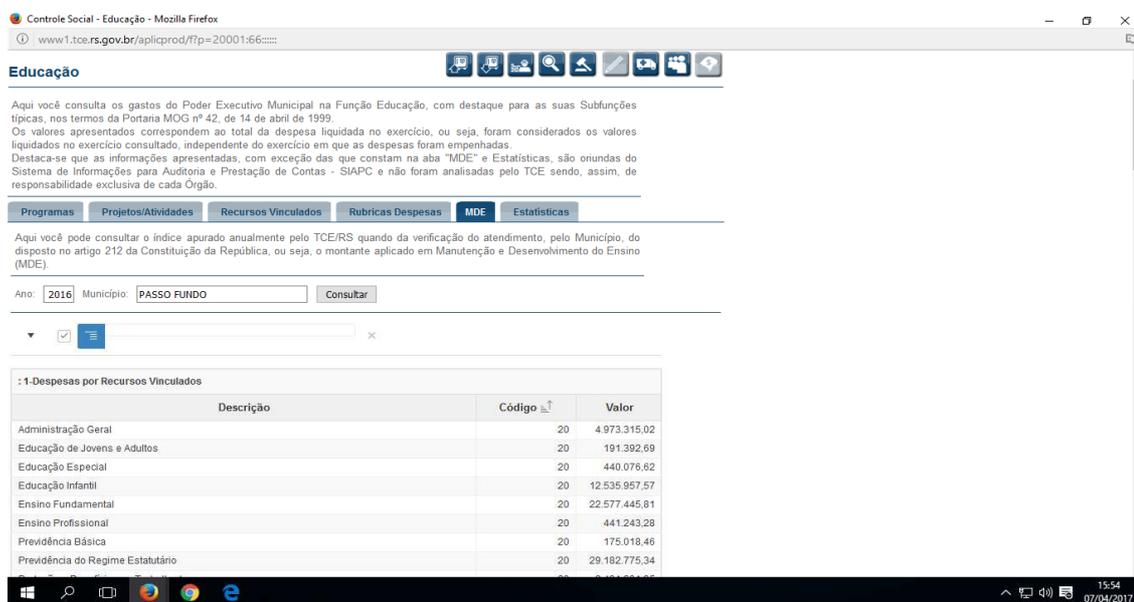


Fonte: Imagem extraída do sítio do TCE/RS.

No sítio do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, o cidadão vai encontrar uma infinidade de dados e informações sobre a gestão, as receitas, as despesas, os projetos, as obras e as decisões de cada município. Assim, todas as esferas de governo deverão assegurar a transparência à toda a sociedade, sobre todos os seus atos praticados na gestão, como, por exemplo: execução das despesas, lançamento e recebimento de toda e qualquer receita. Mais precisamente, dentro do sítio do TCE/RS, ao digitar o nome do município, o cidadão pode ter uma gama de informações pormenorizadas, contas e subcontas, ao longo de vários anos, sobre aquela unidade federativa, tais como: receitas, despesas, obras, gestão, decisões, educação, saúde, transporte, previdência, contas do governador, licitações, contratos, dentre outras.

De forma ilustrativa, a Figura 7 que segue apresenta um dado contábil do município de Passo Fundo, do ano de 2016, sobre a área da educação. Pode-se observar que o cidadão tem total acesso aos programas, aos projetos, às atividades, aos recursos vinculados, às rubricas por despesas, à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e estatísticas, tudo sobre a educação municipal. Esses dados podem ser consultados em uma linha histórica entre 1999 até os dias atuais. Uma riqueza infindável de informações para acompanhamento e fiscalização de todo o cidadão sobre a gestão patrimonial, financeira e orçamentária de seu município.

Figura 7 – Sítio do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul – Educação



Aqui você consulta os gastos do Poder Executivo Municipal na Função Educação, com destaque para as Subfunções típicas, nos termos da Portaria MOG nº 42, de 14 de abril de 1999.
Os valores apresentados correspondem ao total da despesa liquidada no exercício, ou seja, foram considerados os valores liquidados no exercício consultado, independente do exercício em que as despesas foram empenhadas.
Destaca-se que as informações apresentadas, com exceção das que constam na aba "MDE" e Estatísticas, são oriundas do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC e não foram analisadas pelo TCE sendo, assim, de responsabilidade exclusiva de cada Órgão.

Programas | Projetos/Atividades | Recursos Vinculados | Rubricas Despesas | MDE | Estatísticas

Aqui você pode consultar o índice apurado anualmente pelo TCE/RS quando da verificação do atendimento, pelo Município, do disposto no artigo 212 da Constituição da República, ou seja, o montante aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Ano: 2016 Município: PASSO FUNDO Consultar

Descrição	Código	Valor
Administração Geral	20	4.973.315,02
Educação de Jovens e Adultos	20	191.392,69
Educação Especial	20	440.076,62
Educação Infantil	20	12.535.957,57
Ensino Fundamental	20	22.577.445,81
Ensino Profissional	20	441.243,28
Previdência Básica	20	175.018,46
Previdência do Regime Estatutário	20	29.182.775,34

Fonte: Imagem extraída do sítio do TCE/RS.

Essa riqueza de informações disponibilizadas pormenorizadamente em tempo real serve para levar ao conhecimento e ao acompanhamento de toda a sociedade a execução orçamentária, financeira e patrimonial.

Os tribunais de contas são órgãos independentes encarregados pela vigilância e pela fiscalização da correta aplicação dos serviços e das atividades prestadas por agentes encarregados de guardar, gerir e manusear aquilo que é público. No capítulo 3, a seguir, serão abordadas as receitas públicas, mais especificamente os impostos vinculados e demais receitas destinadas à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública.

3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A educação é um direito social de caráter fundamental, e sua real formalização traz uma base de crescimento positiva, pois está na educação um meio de conter abusos, decrescimentos e insatisfações sociais diante da realidade momentânea.

Para o Estado Moderno, a sociedade civil é considerada um elemento originário e indissociável do Estado. Um complementa o outro. Sem que se perceba, o Estado é onipresente, ou seja, ele está presente em todos os lugares, por ser um órgão que regula não apenas o cotidiano, mas também as atividades econômicas.

A organização da sociedade civil garante a possibilidade do surgimento e da organização de inúmeras instituições e movimentos sociais capazes de atuar em suas respectivas atividades na transformação das realidades sociais. A sociedade civil está constantemente presente no monitoramento do Estado por meio das suas mais variadas formas de atuação. Por exemplo, a Administração Pública, de qualquer dos entes federados - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - possuem seus orçamentos, os quais preveem os ingressos de receitas e despesas governamentais. Nesses orçamentos, há como prerrogativa legal a participação da sociedade civil para deliberar onde os programas e atividades serão desenvolvidos com prioridade.

Essa democracia participativa é que permite a sociedade civil/cidadãos influenciar/decidir sobre os orçamentos públicos - denominado de Orçamento Participativo (OP) -, sobre a participação cidadã, sobre os investimentos de prefeituras e demais órgãos estatais. Esses processos de investimentos governamentais costumam contar com as assembleias abertas e periódicas e etapas de negociações diretas entre os governos e a sociedade civil. Para Giacomoni (2010), no orçamento participativo, retira-se o poder de uma elite burocrática, repassando-o diretamente para a sociedade civil deliberar sobre os seus anseios. Com isso, a sociedade civil passa a ocupar espaços imprescindíveis ao desenvolvimento social.

Em suma, o orçamento participativo significa a participação da população de como e onde será gasto o dinheiro público. Baseia-se em assembleias realizadas pela Administração Pública em diversas regiões do município, nas quais são escolhidas as prioridades de investimentos públicos, sejam elas nas áreas de educação, habitação, saúde, saneamento, pavimentação, dentre outras.

A sociedade civil, nos dias de hoje, é concebida como a esfera das relações entre os indivíduos, conselhos sociais, movimentos sociais, igrejas, sindicatos, que se posicionam ao lado do poder das instituições estatais, como forma de monitorar e acompanhar as atividades

governamentais de relevante interesse social. Nesse desígnio, tencionado pelo referencial de Bobbio entre Estado e Sociedade Civil, elucidar-se-á a descrição de meios de financiamentos que tornarão possíveis a aplicação e a manutenção da educação pública brasileira.

Assim sendo, este capítulo é dedicado à descrição sobre os recursos que compõem o universo do financiamento destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública. Algumas partes deste capítulo foram compiladas da dissertação do pesquisador¹³, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade de Passo Fundo (UPF), defendida no ano de 2013.

3.1 Financiamento da educação pública a partir da Constituição Federal de 1988 – Transferências constitucionais

O sistema tributário brasileiro está delineado na Constituição Federal de 1988, permitindo que cada ente federativo tenha o dever de legislar sobre os tributos que lhe pertencam. Cada esfera de governo possui autonomia para criação de suas próprias legislações, desde que elas não sejam dissonantes ao que diz a Constituição Federal, mantendo, assim, garantidos os direitos dos cidadãos. O Quadro 5 a seguir demonstra a divisão dos impostos para cada ente federativo, conforme determina a Constituição Federal de 1988.

Quadro 5 - Estrutura Constitucional dos tributos (espécie impostos)

ESFERA DE GOVERNO	TRIBUTOS - IMPOSTOS PERTENCENTES À CADA ENTE
UNIÃO	II - Imposto de Importação
	IE - Imposto de Exportação
	IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
	IR - Imposto de renda (Pessoa Física e Pessoa Jurídica)
	IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
	ITR - Imposto Territorial Rural
	IGF - Imposto sobre Grandes Fortunas (não regulamentado)
	Impostos Extraordinários
ESTADOS	ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
	ITCD - Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis ou Doação
	IPVA - Imposto sobre Veículos Automotores
MUNICÍPIOS	IPTU - Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana
	ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - Inter vivos
	ISS - Imposto sobre os serviços

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Constituição Federal de 1988.

¹³ Dissertação de Rafael Pavan (2013), intitulada *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*.

A Carta Magna de 1988, além de definir as receitas tributárias devidas a cada ente federativo, determinou que, entre eles, haveria uma transferência constitucional de receita. As transferências financeiras constitucionais diretas são aquelas que a União e os Estados arrecadam e repassam parcialmente aos demais órgãos da Administração Pública municipal.

Esses repasses sempre decorrem dos governos de maior nível para os de menores níveis de arrecadação, ou seja, a União repassa aos Estados e aos Municípios, como também os Estados repassam aos Municípios. A função redistributiva dos recursos públicos entre os entes da federação é entendida como ações públicas esteadas no princípio da equidade entre os entes de governo. Correto quando a Lei determinou a transferência de recursos de um ente ao outro, pois os municípios de pequeno porte, os quais não possuem condições de alavancar a arrecadação dos tributos que lhes pertencem, estariam na beira da falência. Pelos municípios estarem mais próximos aos cidadãos, eles têm o poder não somente de identificar mais rapidamente as necessidades coletivas, mas também buscar alternativas para sanar as dificuldades, visando sempre proporcionar o bem-estar dos munícipes.

Os municípios são as menores células dentro do território nacional. O poder constituinte reservou a eles alguns tributos de sua competência para instituir e arrecadar, visando angariar receitas públicas para devolver ao cidadão em forma de programas que satisfaçam as suas necessidades coletivas. Segundo Riani (2013), os municípios com menor desenvolvimento econômico são os que apresentam o menor número populacional e não dispõem de uma carga tributária satisfatória, capaz de atender a todas as necessidades públicas com excelência. A decorrência disso é que essa pequena esfera pública municipal dependa, ao máximo, dos recursos financeiros provenientes das transferências constitucionais, principalmente do FPM.

Fora outras necessidades essenciais, encontra-se a Educação Básica que é de obrigação do gestor público municipal ofertar ensino a todo o cidadão, de forma gratuita e de qualidade. No entanto, os municípios pequenos não são autossustentáveis, necessitando de auxílios financeiros de outros entes da federação que possuem uma fonte de arrecadação maior.

Machado (2004, p. 44) aduz que “[...] ao Estado pobre, cujo território não é produzido, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema. Por isso é que se faz necessária também a distribuição de receitas tributárias”. O que se divide entre as entidades da federação é o produto da arrecadação do tributo por uma das entidades delas instituído e arrecadado.

A Constituição Federal reservou ao Governo Federal a competência de instituir, legislar e arrecadar os tributos de relevância significativa na arrecadação financeira. Todavia, ela inseriu

que, dessa arrecadação, os Estados e os Municípios também participariam da repartição dos meios arrecadatários sobre os diversos impostos federais.

No Quadro 5, ficou demonstrado que o legislador reservou à União sete impostos de relevantes efeitos arrecadatários, abrangentes em todo território nacional, além do imposto sobre grandes fortunas, pendente de regulamentação. De frente a essa disparidade de competências tributárias, com a maior concentração de receitas no cofre da União, a constituinte determinou as transferências devolutivas intergovernamentais de parte da arrecadação desses tributos aos Estados e aos Municípios, encarregados de prestação de serviços locais. O Quadro 6 que segue demonstra a forma de redistribuição das receitas constitucionais dos impostos entre os entes federativos.

Quadro 6 - Repartição/transferências das receitas constitucionais

SENTIDO	MODALIDADE DE REPARTIÇÃO
Da União para os estados	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Distrito Federal (Art. 159, I, “a” da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico. - 10% da arrecadação líquida do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (Art. 159, II, da CF/88). <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública estadual (Art. 157, I, da CF/88); - 30% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem; - 20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual) rateio determinado por lei federal.
Da União para os municípios	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), (Art. 159, I, “b” da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico. <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal (Art. 158, I, da CF/88); - 70% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem; - 50% da arrecadação do ITR (Art. 158, II, da CF/88).
Dos estados para os municípios	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 25% da arrecadação líquida do ICMS, por meio de fórmula, sendo, pelo menos, três quartos proporcionais ao valor adicionado gerado em cada localidade, e até um quarto, segundo critérios de lei estadual; - 25% do ICMS (Art. 158, IV, da CF/88). <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50% do IPVA, conforme veículos licenciados em seus territórios (Art. 158, III, da CF/88).

Fonte: Adaptado pelo autor de Dourado *et al.* (2006, p. 36-37) e Brasil (1988).

Essas transferências constitucionais de uma esfera da administração para a outra, como é feita da União aos Estados e aos Municípios, como também dos Estados para os Municípios, são importantes fontes de receitas para somar aos orçamentos dos governos de menor nível de

arrecadação. Esses repasses têm como finalidade equalizar a capacidade arrecadadora e financeira dos diversos entes da federação.

Em torno do território nacional, essas transferências redistributivas do bolo tributário dos impostos fazem-se necessárias para equalizar a heterogeneidade regional dos 5.570 municípios espalhados pelo território brasileiro, objetivando destinar recursos financeiros oriundos dos tributos às administrações municipais, encarregadas de prestar relevantes serviços públicos locais a toda comunidade. A maneira pela qual os governos dividem a carga tributária entre as pessoas na sociedade faz com que se torne mais justa a redistribuição da renda no país. A tributação deveria atender ao princípio da capacidade contributiva, ou seja, deveria ter uma carga tributária mais pesada sobre as classes de rendas mais altas. Dessa forma, o sistema tributário pode ser compreendido como uma importante ferramenta que permite melhorar a redistribuição da renda e riqueza na sociedade (RIANI, 2013).

3.2 Das receitas públicas

O maior desafio da Administração Pública de quaisquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios paira em prestar serviços públicos de melhor forma possível, objetivando atender e suprir as necessidades públicas e coletivas de toda a sociedade. Alguns serviços são de extrema relevância e necessários para manter a boa ordem e o bem-estar social, a saber: educação, saúde, moradia, habitação, segurança, dentre outros.

Para Giacomoni (2010), a Administração Pública dos tempos remotos aos dias atuais vem se deparando com um aumento exacerbado no crescimento das despesas públicas. Essa situação não acontece apenas nos países onde a economia é coletivizada e o estado é o maior agente econômico, mas também nas nações capitalistas avançadas, defensoras da livre iniciativa privada e da economia de mercado.

O objetivo central do poder estatal está na formalização dos direitos sociais. No estudo da efetivação do direito à educação, um direito fundamental ao cidadão, faz com que os meios para tornar esse direito pleno decorram da Administração Estatal com reflexo na distribuição dos recursos para seus entes. Para que os entes federados possam atender e suprir às necessidades coletivas, eles precisam arrecadar recursos em patamares suficientes para devolver à sociedade em forma de prestação de serviços.

Esses recursos são captados por meio de tributos pagos pelos próprios cidadãos em detrimento da sua renda, do seu serviço, do seu patrimônio e do seu consumo. O que mais se

espera do gestor público é que ele possa ser eficiente, fazendo mais investimentos, em menos tempo, gastando apenas o necessário.

Vale lembrar que, nas sociedades políticas primitivas, as necessidades públicas eram reduzidas. Limitavam-se, em geral, à defesa contra a agressão externa, à segurança interna e à distribuição da justiça. Os governos e os governados foram acompanhando ao longo dos tempos o progresso da civilização, em que novas e crescentes necessidades foram surgindo. Nos dias atuais, por exemplo, as necessidades públicas encobrem um vasto e diversificado quadro de demandas públicas, que compreendem desde a assistência à maternidade, prolongando-se à infância, à adolescência e à velhice desamparada, até a recreação pública.

O progresso em ritmo acelerado faz com que o Estado cada vez mais assuma atribuições e responsabilidades. Em contrapartida, ele necessita aumentar os gastos públicos. Essas despesas crescentes de caráter continuado só se justificariam se houvesse a compensação pelo aumento permanente de receitas ou pela redução permanente de despesas. Para que Estado não fique deficitário frente às emergentes despesas, ele necessita constantemente elevar as alíquotas dos impostos, ampliar suas bases de cálculos, objetivando que mais receitas emerjam aos cofres públicos (GIACOMONI, 2010).

Giacomoni (2010) afirma que, diante das atividades estatais, a educação é caracterizada como uma prestação mista, ou seja, prestada pelo Estado em detrimento da sua obrigatoriedade, mas também pode ser oferecida pela iniciativa privada, atingindo objetivos diversos. A implicação do Estado no atendimento da educação pública possui inúmeras justificativas, dentre as quais se pode elencar a necessidade no investimento no capital humano.

A Receita Pública, amparada pelos impostos, tem essencial importância para a efetivação dos projetos da Administração Pública. Além disso, é por meio da arrecadação de tributos que se torna possível a execução de toda e qualquer benfeitoria ou obra que traga melhoria na qualidade de vida dos cidadãos.

Segundo o Manual do Gestor Público (RIO GRANDE DO SUL, 2011), a perspectiva da receita orçamentária provém de todos os ingressos disponíveis para cobertura das despesas públicas, em qualquer âmbito governamental, representados, necessariamente, por ingressos financeiros efetivos, como, por exemplo, o pagamento de IPTU por um contribuinte.

A Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964, traz que as receitas públicas serão classificadas no plano de contas em receitas correntes e receitas de capital (BRASIL, 1964). Nesse sentido, a Lei dispõe nos parágrafos do Art. 11, os seguintes conceitos de receitas correntes e receitas de capital:

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente. (BRASIL, 1964, n.p.).

Com relação às receitas públicas, há as receitas correntes e as receitas de capital. De acordo com o Manual do Gestor Público (RIO GRANDE DO SUL, 2011), as receitas correntes são aquelas provenientes do poder de tributar de cada ente federativo, como também da alienação de produtos e de serviços colocados à disposição dos contribuintes; estão, assim, intrinsecamente ligadas às atividades fundamentais da Administração Pública. Já as receitas de capital são aquelas oriundas da entrada de valores mediante a constituição de dívidas, amortização de empréstimos, venda de componentes do ativo permanente, dentre outras.

As receitas públicas são combustíveis essenciais para as Administrações Públicas cumprirem seus objetivos primordiais que são o de promover e satisfazer as necessidades públicas, em todas as áreas sociais. Dessa forma, o § 4º, do Art. 11, da Lei Nº 4.320/1964 estabelece a composição das receitas públicas de acordo com o esquema apresentado no Quadro 7 que segue.

Quadro 7 - Composição das receitas públicas

COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PÚBLICAS	
Receitas correntes	Receitas de capital
1. Receita tributária - impostos - taxas - contribuições de melhoria 2. Receita de contribuições 3. Receita patrimonial 4. Receita industrial 5. Receita agropecuária 6. Receita de serviços 7. Transferências correntes 8. Outras receitas correntes	1. Operações de crédito 2. Alienação de bens 3. Amortizações de empréstimos 4. Transferências de capital 5. Outras receitas de capital

Fonte: Adaptado pelo autor de Brasil (1964, n.p.).

Vale ressaltar que a educação não participa de toda essa composição das receitas, mas, sim, das receitas provenientes das arrecadações dos impostos. Todas as demais classificações de fonte de receita integrarão os cofres públicos para fazer frente a diversas outras despesas do órgão público.

Assim sendo, de acordo com o Art. 212 da CF/88, de todos os tributos existentes, o que será vinculado diretamente à educação são os impostos. Por exemplo, quanto maior a arrecadação dos impostos municipais, maior será a fatia destinada a custear a manutenção e o desenvolvimento da Educação Básica da rede municipal.

Além da educação pública brasileira ter uma vinculação direta com a arrecadação dos impostos, outra importante fonte de receita destinada à educação provém do salário educação. De conformidade com o Art. 212, § 5º e 6º, da CF/88 (BRASIL, 1988), e Art. 15 da Lei Nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b), o salário-educação é devido pelas pessoas jurídicas, calculado sobre a alíquota de 2,5%, incidente sobre a totalidade da remuneração dos segurados empregados.

Do total arrecadado, 10% líquido deve ser destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), para fazer frente ao custeio de programas e de projetos na Educação Básica, tais como: dinheiro direto na escola, livros didáticos, alimentação escolar, programa nacional de bibliotecas e transportes escolares, entre outros. Os 90% restantes da arrecadação líquida será proporcionalizado aos seus respectivos destinatários em quotas da seguinte forma, conforme prevê o Art. 15, § 1º, da Lei Nº 9.424/96:

I - Quota Federal, correspondente a 1/3 (um terço) do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (BRASIL, 1996b).

Essa receita financeira proveniente do salário educação é uma fonte adicional de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento da educação pública. Os repasses ocorrem mensalmente de forma automática às secretarias estaduais de educação e às prefeituras municipais até o dia 10 de cada mês. Compete aos Estados e aos Municípios prestarem contas aos seus respectivos Tribunais de Contas Estaduais, da destinação dos recursos recebidos do salário-educação.

Há o conhecimento de que várias áreas e setores da Administração Pública demandam de investimentos públicos, mas a educação, dentre outras, deve ser tratada com atenção, pois ao educarem-se crianças, jovens e adultos, hoje, tem-se um Estado melhor amanhã.

3.3 Dos fundos de financiamento da Educação Básica – FUNDEF e FUNDEB

No exercício da atividade estatal, de forma democrática, na efetivação dos direitos do cidadão, mecanismos que tornam efetivos ou buscam a melhor forma de concretizar direitos essenciais à vida humana, seja de forma individual ou coletiva, fazem do Estado um órgão capaz de descentralizar seu poder para alcançar esses meios com o único fim de efetivar os direitos ditos por fundamentais, como, nesse caso, a educação.

A política de fundos empregada no Brasil, e que se prolonga até a contemporaneidade, teve início com o FUNDEF e, posteriormente, com o FUNDEB, sendo ambas consolidadas na sociedade brasileira, como forma de financiamento para a educação.

O sistema educacional público brasileiro é mantido com recursos oriundos dos orçamentos dos entes da federação, seja ele federal, estadual, distrital e municipal. Cada um desses entes possui autonomias para aplicar recursos financeiros destinados a custear os dispêndios da educação, mantendo e respeitando os percentuais mínimos previstos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1995, teve início a reforma do Estado. Mudanças foram agregadas ao cenário econômico e político, assim como aos direitos sociais estabelecidos pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). Neste foi determinada a reforma da Administração Pública. Tal proposta aprovada pela Câmara Federal e pelo Conselho da Reforma de Estado foi apresentada em documento pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (CARVALHO, 2012). Naquele período, várias mudanças administrativas do Estado foram propostas, inclusive transferindo para a iniciativa privada alguns serviços e produção de bens, ficando a cargo do Estado a sua regulamentação e controle. Uma mudança inovadora ocorreu por meio da Emenda Constitucional Nº 14, de 12 setembro de 1996, que modificou o Art. 60 do Ato das disposições constitucionais transitórias (ADCT), determinando, nos § 1º e § 7º, a criação de um fundo para a educação (BRASIL, 1996c).

Foi dentre algumas reformas políticas e administrativas que a educação pública tomou destaque, a exemplo da criação da Lei de Diretrizes e Bases, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. O Art. 9º, IV, aponta como obrigação da União constituir, em cooperação com os Estados, Distrito Federal e Municípios, ações voltadas à Educação (CURY, 2002). Assim, com a alteração do ADCT, foi criada a Lei Nº 9.424, de 24 dezembro de 1996, que dispôs sobre a criação e a regulamentação do FUNDEF (BRASIL, 1996b).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação prega que esse modelo de fundo estimula a valorização dos profissionais da educação, terminologia muito mais abrangente do que “professores”, pois envolve outros profissionais do ensino. No entanto, a Lei do FUNDEF (Lei Nº 9.424/1996) dispõe sobre os recursos restritos ao magistério do Ensino Fundamental.

Carvalho (2012) aponta que se esperava que o Fundo viesse alavancar a qualificação dos docentes, minimizar o número de professores leigos, maximizar os salários dos profissionais do ensino, gerando maior interesse na qualificação na carreira docente. Esse modelo de fundo gerou, portanto, repúdio entre alguns profissionais do magistério alocados em patamares não abrangidos pelo FUNDEF, por contemplar exclusivamente o Ensino Fundamental.

Como instrumento de efetivação da política educacional, o FUNDEF alterou o regime de repartição de recursos. Contudo, não apresentou inovações tributárias para o sistema educacional, em termos de arrecadação. Para Pinto (2002), uma forma de expandir os recursos vinculados à educação e que não acarretaria o acréscimo da carga tributária seria a vinculação não exclusivamente sobre a receita de impostos, mas que agregasse os tributos com um todo, por exemplo, abarcando também as contribuições sociais e econômicas na esfera federal.

O FUNDEF teve seu período de vigência previsto até o ano de 2006. Após esse ano, nasceu no cenário nacional o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentada pela Lei Nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a). Assim após dez anos, o FUNDEB veio substituir o FUNDEF a partir de 2007. Pode-se dizer que, antes o FUNDEF e agora o FUNDEB, são caracterizados como fundos de natureza contábil, funcionam no âmbito de cada estado brasileiro e redistribuem os recursos pelo número de matrículas.

O FUNDEB é de âmbito Estadual e Distrital, o que vale dizer que cada um desses entes da Federação manterá o seu FUNDEB, ou seja, cada fundo pertence a cada estado e não se comunica com o fundo dos outros; ele fica dentro de cada estado. Esse fundo terá um período de duração de 14 anos.

Com o advento do atual FUNDEB, a sua abrangência foi significativamente ampliada. Conforme relata Bremaeker (2011, p. 60), “[...] passando a incorporar desde o ensino infantil (creches e pré-escolas) até o ensino médio, sem falar nas modalidades de educação jovens de adultos (EJA), ensino especial entre outras”. Para que os recursos sejam distribuídos de forma homogeneia e diferenciada diante da complexidade e da “[...] localização (urbana e rural) das diferentes modalidades de ensino, foi introduzido com o FUNDEB um conjunto de coeficientes,

cuja definição se deu de forma arbitrária e ‘acordada’ por representantes do Ministério da Educação (MEC), dos estados e dos municípios” (BREMAEKER, 211, p. 60).

Pinto (2002) acrescenta que o FUNDEB trouxe como objetivo a implantação de uma política de abrangência maior, com a agregação da Educação Básica - Ensino Fundamental, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos, com a pretensão de solucionar as deficiências deixadas pelo FUNDEF. O FUNDEB apresenta como desafio um modelo de gestão para a melhoria dos índices da qualidade da educação e eficaz primazia na qualidade da Educação Básica.

O FUNDEB desempenha uma função mais ampla do que o FUNDEF, visto que, alicerçado pela lei que o rege, este busca favorecer a igualdade, pela repartição de recursos da educação, acolhendo a Educação Básica com a segurança de aplicações que assegurem a qualidade do ensino. Apesar disso, o Fundo expõe muitas similaridades em sua dialética de desempenho e na forma de gestão de seus recursos.

A intenção do fundo é alavancar o engajamento dos entes federados e a criação de estratégias de gerenciamento e colaboração que manifestem finalidades comuns entre os estados, os municípios e a União para que os recursos financeiros sejam distribuídos de forma igualitária e venham beneficiar particularmente a Educação Básica (PINTO, 2007).

Pergher (2007) acrescenta que várias mudanças ocorreram entre abrangência de um fundo para o outro, tais quais: passou do Ensino Fundamental para toda a Educação Básica; as ponderações para o cálculo da distribuição de recursos do FUNDEB foram ampliadas; a composição financeira do fundo ampliou o percentual de 15% para 20% dos impostos que compunham o FUNDEF e adicionou, ainda, novos impostos.

Outra mudança ocorrida entre a transação de um fundo e outro está na complementação de recursos do Governo Federal, sempre que o valor por aluno no âmbito de cada fundo não atingir o valor mínimo definido nacionalmente, conforme preconiza a seção II, da Lei Nº 11.494 de 2007. O Quadro 8 a seguir demonstra as diferenças ocorridas entre um fundo e outro.

Quadro 8 - Comparativo entre o FUNDEF e o FUNDEB

ASPECTOS	FUNDEF	FUNDEB
Período de vigência	10 anos (até 2006).	14 anos (2007 – 2020).
Etapa da Educação	Ensino Fundamental, exceto EJA (EF).	Educação Básica (etapas e modalidades).
Beneficiários	31 milhões de alunos.	47,2 milhões de alunos (progressivamente).
Fontes de recursos	15% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS - cota estadual, Fundo IPI-Exp., FPM, ICMS - cota municipal.	20% de parte da receita de impostos dos estados e municípios: FPE, ICMS - cota estadual, Fundo IPIExp., IPVA, ITCD, ITR, FPM, ICMS - cota municipal (progressivamente).
	Complementação da União (parâmetro na Lei Nº 9.424/96).	Complementação da União: valores fixados para os três primeiros anos e depois 10% do total de recursos.
Recursos (em R\$)	Em torno de 34 bilhões (2006).	Mais de 50 bilhões (progressivamente).
Critérios de distribuição dos recursos entre Estados e Municípios	Nº alunos do EF (censo escolar do ano anterior).	Nº de alunos da EB apurado no Censo Escolar (ponderações de etapas e modalidades). Matrículas rede estadual no EF e EM e matrículas rede municipal no EF e EI.
	Complementação da União: garantia do valor mínimo nacional por aluno.	Complementação da União: garantia dos valores mínimos nacionais e 10% para programas de melhoria da qualidade.
Critérios para utilização dos recursos	Mínimo de 60% para remuneração magistério do EF e restante para qualquer despesa de MDE do EF.	Estados: mínimo de 60% para remuneração magistério do EF e EM e restante para despesas de MDE do EM e EF. Municípios: mínimo de 60% para remuneração magistério do EF e EI e restante para despesas de MDE do EF e EI.
Salário Educação	Vinculado ao Ensino Fundamental.	Vinculado à Educação Básica.

Fonte: Adaptado pelo autor de Pergher (2007, p. 56-57).

Conforme demonstrado, a mudança de um fundo para outro trouxe várias transformações importantes, visando ampliar o financiamento e a manutenção no desenvolvimento do ensino.

O documento final da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010) refere que houve duas inovações incorporadas ao financiamento da Educação Básica, sendo elas referentes ao FUNDEB:

1) a diferenciação dos coeficientes de remuneração das matrículas não se dá apenas por etapa e modalidade da educação básica, mas também pela extensão do turno: a escola de tempo integral recebe 25% a mais por estudante matriculado/a; 2) a creche conveniada foi contemplada para efeito de repartição dos recursos do fundo – a atual taxa de atendimento da educação infantil, em especial na creche, dadas as metas expressas no PNE, justifica, nesse caso, a parceria do poder público com o segmento conveniado. (BRASIL, 2010, p. 112).

Complementa ainda o documento que o FUNDEB, por si só, não será suficiente para assegurar a universalização da oferta de vagas na Educação Básica e tampouco a permanência

do aluno na escola até a conclusão do Ensino Médio com qualidade, sendo necessária e imprescindível a alocação de aportes financeiros além desse fundo.

Durante a Conferência, foram determinados alguns desafios para o Estado e a sociedade, como: o direito e a garantia à educação de qualidade como função do Estado; administração democrática, avaliação e acesso; estabilidade e permanência escolar, valorização dos profissionais em educação; financiamento eficaz para a educação capaz de garantir o controle e a justiça social; participação no processo de inclusão, heterogeneidade e equidade, com a cooperação da sociedade e Estado (CARVALHO, 2012).

Bremaeker (2011, p. 62) relata que “[...] para se manter o padrão mínimo do tempo do FUNDEF no advento do FUNDEB é necessário um aporte substancial de recursos da esfera federal, uma vez que estados e municípios estão suportando um custo que está além da sua capacidade operacional”. Alves e Pinto (2011) acreditam que, muito embora os aportes financeiros do FUNDEB não correspondam ao total das receitas vinculadas para a educação, há de ponderar-se que consideráveis parcelas das redes públicas municipais se utilizam basicamente desses recursos do Fundo para custear suas despesas e seus investimentos na educação, sem os quais os municípios de pequeno porte ficariam em condições restritas.

A Lei Nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a), no Art. 23, deixa expressa a proibição da utilização dos recursos dos Fundos no financiamento das despesas não consideradas como de MDE, como também vedou ao Fundo prestar fiança nos empréstimos contraídos interna ou externamente, que não se destinem ao financiamento de projetos, de ações ou de programas considerados como ação de MDE para a Educação Básica. Nesse contexto, a LDB, Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, traz, no Art. 70, que as despesas consideradas necessárias à MDE são aquelas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis (BRASIL, 1996a). No Art. 71, a Lei dispõe sobre as despesas que não são consideradas necessárias na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

No Quadro 9 a seguir, faz-se um comparativo das despesas que são e não são consideradas necessárias ao desenvolvimento e à manutenção do ensino.

Quadro 9 - Despesas que são e não são consideradas como MDE

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

Fonte: Adaptado pelo autor dos Artigos 70 e 71 da Lei Nº 9.394/96 (BRASIL, 1996a).

Conforme mencionado no Quadro 9, a legislação do FUNDEB, Art. 23, da Lei Nº 11.494/2007, determina que os percentuais mínimos destinados à educação pelos entes federados devem incidir apenas sobre as despesas necessárias e imprescindíveis à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e não com quaisquer despesas irrelevantes e desnecessárias.

Já o Art. 3º da Lei Nº 11.494/2007 trata dos impostos que cada ente da federação deverá destinar ao fundo:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

I - imposto sobre transmissão causa mortis e doação de quaisquer bens ou direitos previsto no inciso I do caput do art. 155 da Constituição Federal;

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;

III - imposto sobre a propriedade de veículos automotores previsto no inciso III do caput do art. 155 combinado com o inciso III do caput do art. 158 da Constituição Federal;

IV - parcela do produto da arrecadação do imposto que a União eventualmente instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo inciso I do caput do art. 154 da Constituição Federal prevista no inciso II do caput do art. 157 da Constituição Federal;

V - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a propriedade territorial rural, relativamente a imóveis situados nos Municípios, prevista no inciso II do caput do art. 158 da Constituição Federal;

VI - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE e prevista na alínea a do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados devida ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM e prevista na alínea b do inciso I do caput do art. 159 da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966;

VIII - parcela do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados devida aos Estados e ao Distrito Federal e prevista no inciso II do caput do art. 159 da Constituição Federal e na Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989; e IX - receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos previstos neste artigo, bem como juros e multas eventualmente incidentes.

§ 1º Inclui-se na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos do caput deste artigo o montante de recursos financeiros transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme disposto na Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. (BRASIL, 2007a, p. 7).

Para esclarecer um pouco a interpretação e o conhecimento sobre a distribuição das receitas tributárias provenientes dos impostos e transferências da união, que trata o Art. 3º da Lei do FUNDEB, elaborou-se o Quadro 10 a seguir com o intuito de facilitar o entendimento sobre a partição de cada ente federativo, Estados/DF e Municípios.

Quadro 10 – Composição das receitas vinculadas à MDE

ESTADOS	ICMS	20%
	ITCD	
	IPVA	
	FPE (21,5% do IR e IPI)	
	Desoneração ICMS (LC 87/96)	
	Cota-Parte IPI Exportação (10%)	
MUNICÍPIOS	FPM (22,5% do IR e IPI)	20%
	Cota-Parte ICMS (25%)	
	Cota-Parte IPVA (50%)	
	ITR Arrecadado (CF, art. 153, § 4º, III)	
	Cota-Parte ITR (50%)	
	Cota-Parte IPI Exportação	
	Desoneração ICMS (LC 87/96)	

Fonte: Adaptado pelo autor do Art. 3º da Lei Nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a).

Cabe ressaltar que os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, em ações consideradas como de manutenção e de desenvolvimento do ensino para a Educação Básica pública. E, ainda, de acordo com o Art. 22 da Lei do FUNDEB, desse percentual de 20% que compõe o fundo, 60% será destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício.

Da mesma forma que o FUNDEF, o FUNDEB é transitivo, com prazo de vigência de 14 anos, até 31 de dezembro de 2020, conforme determina o Art. 48 da Lei Nº 11.494/2007.

No entanto, Martins (2015) afirma que tramita na Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda à Constituição - PEC Nº 191, de 15 junho de 2012, que objetiva inserir o Art. 212-A na CF/88, de forma a reconduzir o FUNDEB, como uma ferramenta permanente redistributiva de impostos destinados ao financiamento da Educação Básica pública.

A justificativa para que essa proposta de Emenda à Constituição seja aprovada é que, se o FUNDEB acaba sem outro fundo para substituí-lo, ocasionaria uma enorme desordem no financiamento da educação e colocaria fim na construção da experiência e do conhecimento do FUNDEF e do FUNDEB, como políticas de desenvolvimento da Educação Básica. As transferências redistributivas entre os entes federados é a maior conquista.

Denota-se que o direito à educação é um direito universalmente reconhecido, fato que deve ser garantido por todo ente estatal. Para que seja concretizada essa garantia, o Estado deve procurar permanentemente implementar políticas públicas educacionais capazes de impulsionar melhorias na educação pública, objetivando que seu cumprimento se torne uma norma de caráter obrigacional diante dos anseios de um grupo social. Bobbio (2004) aduz que:

A existência de um direito, seja em sentido forte ou fraco, implica sempre a existência de um sistema normativo, onde por “existência” deve entender-se tanto o mero fator exterior de um direito histórico ou vigente quanto o reconhecimento de um conjunto de normas como guia da própria ação. A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação. (BOBBIO, 2004, p. 38).

Em suma, por meio de um conjunto de normas, da essência do direito, a Administração Pública tende a formalizar, garantir, dar eficiência aos direitos fundamentais que dignificam o ser humano. A base do direito à educação é de cunho fundamental para o bom desenvolvimento social. Mesmo que a lei não seja um instrumento linear de concretização de direitos sociais; ela reside nas lutas por reconhecimento de direitos, como a luta pela justiça, a luta por uma administração democrática, a luta por efetivações concretas, que, no discorrer do direito à educação, não seria diferente, ou seja, um direito que descende de lutas sociais para sua efetivação.

Nesse contexto, tenciona-se lançar o Estado como um ente racional, o qual, por meio de suas normativas, concretizará direitos ao meio social. Em uma análise linear, será demonstrado no capítulo que segue, por meio de suas atuações, a finalidade essencial é a eficiência na efetivação dos direitos à educação.

4 ANÁLISE ESTATÍSTICA DOS DADOS

O crescimento econômico e o avanço do progresso social têm suas bases ancoradas no incentivo à educação, pois, em uma sociedade em que o Estado não apresenta políticas públicas educacionais bem delineadas, haverá poucas perspectivas de melhoras no desenvolvimento no ensino. Quando se tem uma educação de qualidade, a sociedade colhe bons frutos, nas mais diversas dimensões econômicas e sociais, tais como: maior inclusão social, redução da criminalidade, maior crescimento econômico, cidadãos mais civilizados, melhoras na saúde, grande acesso ao mercado de trabalho e fortalecimento da democracia. Assim, para que o Estado cumpra adequadamente o seu papel, ele deve buscar corriqueiramente aperfeiçoar a sua gestão, implementando políticas públicas no setor educacional, capazes de satisfazer as necessidades coletivas de todos os cidadãos.

O Estado brasileiro de hoje não é mais aquele Estado desenhado por Bobbio. O Estado é mutável pelas condições do nosso tempo. O atual Estado democrático vem passando por turbulências econômicas, éticas e políticas, causando indignação e repugnância social. O que se almeja do Estado é que ele tome decisões mais técnicas, mais precisas e em menor tempo possível, atendendo aos princípios basilares e norteadores da Administração Pública, evitando medidas evasivas, infundadas, sem projeção de crescimento; em outras palavras, que suas decisões e ações sejam tomadas, objetivando atender aos anseios da sociedade civil.

A eficiência nas políticas públicas educacionais, como uma das finalidades do ente estatal, perfaz a efetivação de um dos direitos sociais. Atos e provimentos administrativos estatais existem para tornar a educação um direito acessível a todo cidadão. As receitas públicas destinadas à efetivação desse direito trazem a realidade do que é previsto nas normativas constitucionais. Dessa forma, presencia-se toda uma discussão a respeito do atual modelo de financiamento da Educação Básica, mais precisamente na sua segunda etapa – Ensino Fundamental, anos iniciais, do 1º ao 5º, e anos finais, do 6º ao 9º. Analisa-se, assim, a questão dos investimentos *per capita* aluno/ano das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas em relação aos resultados observados e projetados pelo IDEB, durante os períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, classificando-os de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico de cada município.

Para dar envoltura na análise multivariada de dados, fez-se necessária a utilização do *software Excel*, como também do *software* estatístico conhecido por *Econometric Views (Eviews)*. Esse último *software* foi desenvolvido por economistas, mas, na real atualidade, é utilizado por diversas outras áreas. Esse programa possui uma diversidade de ferramentas que

permitem processar dados em séries temporais, capturados ao longo dos tempos, como é o caso da presente pesquisa.

Para que os dados não ficassem distorcidos e comprometessem as análises, foi preciso deflacionar os investimentos *per capita* aluno de 2009, 2011 e 2013, trazendo para a equivalência de valores reais no ano de 2015, utilizando, para tanto, o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), calculado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). A vantagem em aplicar o deflator, transformando de valor nominal para valor real, consistiu em retirar a inflação, eliminando, conseqüentemente, a distorção que produz a variação dos valores. Possibilitou-se, assim, saber o quanto ascendeu ou abrandou efetivamente o gasto/investimento *per capita* aluno.

Este capítulo, por meio de técnicas econométricas, propõe analisar e descrever a (in)eficiência das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, participantes da amostra, em relação às redes que (não) atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB, para os anos iniciais e finais, em relação a um período e outro, associadas aos investimentos *per capita* aluno e classificadas por nível de desenvolvimento socioeconômico de cada município/IDESE, evidenciando a correlação ou não entre as variáveis.

4.1 Análise descritiva dos dados

Para realizar a análise descritiva das variáveis explicativas, foram utilizados todos os dados, dos correspondentes anos coletados dos períodos analisados (ver Apêndice B). Consideraram-se as medidas de média, mediana, máximo, mínimo e desvio padrão. A Tabela 3 que segue apresenta o resumo estatístico da análise descritiva das variáveis explicativas quantitativas.

Tabela 3 – Análise descritiva dos dados

	INVESTIMENTO PER CAPITA ALUNO POR ANO REAL	IDEB15OBS	IDEB15PROJ	IDEB69OBS	IDEB69PROJ
Média	7.117,85	5.25	4.98	4.22	4.40
Mediana	6.678,34	5.20	5.00	4.30	4.40
Máximo	19.715,35	7.40	6.40	6.00	6.20
Mínimo	2.668,23	3.50	3.00	2.30	2.50
Desvio padrão	2.161,11	0.72	0.63	0.66	0.70

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

* IDEB15OBS - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do 1º ao 5º ano observado.

- * IDEB15PROJ - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do 1º ao 5º ano projetado.
- * IDEB69OBS - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do 6º ao 9º ano observado.
- * IDEB69PROJ - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do 6º ao 9º ano projetado.

Algumas informações são representativas quando se analisa os dados na sua magnitude. Conforme demonstra a Tabela 3, a média de investimento real *per capita* aluno/ano foi de R\$ 7.117,85. Percebe-se uma discrepância bastante grande quando se compara o menor *versus* o maior valor investido durante o período, no valor respectivo de R\$ 2.668,23 para R\$ 19.715,35.

Quanto aos resultados do IDEB, referentes aos anos iniciais, do 1º ao 5º, constata-se um cenário satisfatório entre o índice máximo observado de 7,40 para o projetado de 6,40. O índice mínimo observado foi de 3,50 para 3,0 projetado, durante os 4 períodos de análise.

Para o Ensino Fundamental, relacionado aos anos finais, do 6º ao 9º, os dados do IDEB não se apresentam de forma satisfatória, pois o índice máximo observado foi de 6,0, aquém do projetado de 6,2; e o índice mínimo observado foi de 2,30, ficando abaixo também do projetado que era de 2,50, durante os 4 períodos de análise.

Dessa feita, de acordo com a Tabela 3, verifica-se que os recursos financeiros estão sendo disponibilizados pelo ente estatal por meio das receitas públicas, objetivando cumprir com sua função primária, a efetivação dos direitos sociais quanto à educação. Neste estudo, o que se busca é saber se o investimento público educacional das 145 redes públicas municipais de educação apresenta sinais de eficiência quanto ao (não) atingimento das metas projetadas pelo IDEB.

4.2 Análise das correlações das variáveis

Nesta seção, procurou-se confirmar a existência e/ou inexistência de correlação entre as variáveis da pesquisa, cuja força da associação é mensurada pelo coeficiente de correlação, usado para avaliar a covariação entre duas ou mais variáveis (HAIR JR. *et al.*, 2005). A Tabela 4 a seguir demonstra a matriz entre as variáveis estudadas na presente pesquisa.

Tabela 4 – Matriz de correlação das variáveis

CORRELAÇÃO	INVESTOTAL_REAL*	IDEB15OBS	IDEB15PROJ	IDEB69OBS	IDEB69PROJ
INVESTOTAL_REAL	1.00				
IDEB15OBS	0.14	1.00			
IDEB15PROJ	0.13	0.75	1.00		
IDEB69OBS	0.10	0.73	0.65	1.00	
IDEB69PROJ	0.25	0.67	0.75	0.65	1.00

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

* INVESTOTAL_REAL: Investimento total *per capita* aluno/ano com valores deflacionados.

Por meio da análise da Tabela 4, foi possível identificar que há uma correlação positiva “fraca”. As variáveis IDEB15ROJ e IDEB69PROJ apresentam moderado índice de correlação. Por outro lado, as variáveis IDEB15OBS e IDEB69OBS apresentam fraco índice de correlação.

A matriz de correlação entre as variáveis principais (investimento *per capita* aluno/ano *versus* resultados do IDEB de cada uma das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas) apresenta, segundo a Tabela 4, extraída do *software*, uma relação positiva (muito embora fraca) entre os investimentos/gastos associados com os índices do IDEB, observados e projetados.

Percebe-se que as duas variáveis estão relacionadas/associadas uma a outra, pois a mudança de uma está provocando a mudança/alteração na outra. A variação de uma matriz pode variar de -1 (um negativo) até +1 (um positivo). Se os dados mostrados na Tabela 4, mais precisamente aqueles que estão dentro do círculo, estivessem com sinal negativo, isso significaria dizer que haveria uma correlação negativa; no entanto, não é o que está ocorrendo, pois os dados apresentam-se positivos (muito embora fracos). Assim, as variáveis são diretamente proporcionais, por isso o coeficiente de correlação é positivo. Ocorre que quanto mais próximo do valor 1 (um), mais relacionadas e mais associadas essas variáveis estão, ou seja, quanto maior o coeficiente de correlação, mais forte a ligação ou o nível de associação entre as variáveis (HAIR JR. *et al.*, 2005).

É meio temerário generalizar o resultado apontado anteriormente para todas as 497 redes públicas municipais de ensino gaúchas; no entanto, para as 145 redes de ensino municipais, abrangidas pela amostra, durante os períodos investigados de 2009, 2011, 2013 e 2015, os resultados foram positivos, evidenciando uma relação positiva (muito embora fraca) entre o investimento e o desempenho escolar. Desse modo, quanto mais se investe, melhores resultados há no IDEB. O coeficiente de correlação para o IDEB observado dos anos iniciais, do 1º ao 5º, foi de 0,14, e para o IDEB observado dos anos finais, do 6º a 9º, foi de 0,10.

Diversas pesquisas empíricas multidisciplinares, na área da educação, dentre elas os estudos produzidos pela comunidade científica brasileira da política educacional, vem se debruçando corriqueiramente sobre quais fatores estão mais relacionados a um melhor desempenho escolar. Muitas variáveis, umas mais fortes e outras mais fracas, são determinantes para um bom aprendizado escolar, tais como: o tempo e as condições que os alunos se dedicam aos estudos, o conteúdo curricular, a capacitação dos professores, as instalações físicas da escola, o tamanho e a localidade da escola, *background* familiar, a renda *per capita* familiar, o grau de instrução dos pais, grau de sociabilidade dos pais, características ambientais da escola, dentre vários outros fatores (ASSUNÇÃO; ARAÚJO, 2015; RIANI; RIOS-NETO, 2008; SAMPAIO *et al.*, 2011; SANTANA; NETTO JÚNIOR, 2015; SILVA JÚNIOR, 2009).

No presente estudo, propôs-se descortinar se o modelo de investimento na área da educação, para as redes públicas municipais de ensino gaúchas, abrangidas pela amostra, apresenta sinais de eficiência quando correlacionado aos resultados do IDEB. Conforme mencionado anteriormente, os resultados foram positivos, muito embora fracos, havendo, assim, uma correlação entre investimento e resultado no IDEB.

4.3 Análise dos resultados – modelo econométrico

Para esta análise, a proposta foi transportar os dados coletados e mantidos no *software Excel* para dentro do *software Eviews*, com o objetivo de testar estatisticamente as 145 redes municipais de ensino gaúchas, durante os períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, que não atingiram o IDEB projetado para os anos iniciais, do 1º ao 5º, tampouco para os anos finais, do 6º ao 9º, no intuito de evidenciar se estão investindo mais ou menos recursos financeiros *per capita* aluno/aluno em relação aos demais municípios da amostra.

O modelo econométrico empírico utilizado, cuja fórmula e variáveis dependentes e independentes encontram-se demonstradas na metodologia deste trabalho, foi um modelo estatístico com dados multivariáveis em painel por meio de regressão logaritmizada, cujos resultados e a análises geradas pelo modelo serão apresentados a seguir. Para que essa análise se tornasse possível, foi necessário criar 2 (duas) variáveis *dummy*, representadas pela sigla “D”, popularmente chamadas binárias, pois não possuem valores numéricos. Geralmente, servem para indicar a presença ou a ausência de alguma característica, e, em geral, atribui-se o valor 0 ou 1.

As variáveis *dummy* foram criadas para identificar e separar, dentre as 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, as que atingiram/superaram a meta projetada pelo IDEB em relação às demais, utilizando o seguinte fator:

D 1º ao 5º ano – D_{15} INF	}	<p>1 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º, que <u>não atingiram</u> a meta projetada pelo IDEB.</p> <p>0 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º, que <u>atingiram</u> e/ou superaram a meta projetada pelo IDEB.</p>
------------------------------------	---	--

D 6° ao 9° ano – D_69 INF	}	1 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6° ao 9°, que <u>não atingiram</u> a meta projetada pelo IDEB.
		0 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6° ao 9°, que <u>atingiram</u> e/ou superaram a meta projetada pelo IDEB.

A criação das variáveis *dummy* permitiu que fossem selecionadas as redes públicas municipais de ensino gaúchas que não atingiram as metas projetadas do IDEB, em relação às demais redes que atingiram/superaram, durante os períodos de análise, associadas ao investimento *per capita* aluno/ano. A Tabela 5 que segue mostra os resultados extraídos do modelo econométrico proposto.

Tabela 5 – Resultado do modelo com as variáveis

VARIÁVEIS	COEFICIENTES	PROBABILIDADE*
Constante	8.283628	0.0000
<i>Dummy</i> 1° ao 5° anos	0.024787	0.0233
<i>Dummy</i> 6° ao 9° anos	0.064692	0.0000
LOG(IDEB15OBS)	0.423136	0.0001
LOG(IDEB69OBS)	0.173204	0.0000
LOG(IDESE_GERAL)	1.336655	0.0001
R ² ¹⁴	0.879468	

Fonte: Elaborado pelo autor por meio dos dados extraídos do *Software Eviews*.

- * - Significativo ao nível de 1% (0,01) de probabilidade
 - Significativo ao nível de 5% (0,05) de probabilidade.
 - Significativo ao nível de 10% (0,10) de probabilidade.
 - NS - Não significativo

Das análises preliminares extraídas do *Software Eviews*, os resultados apresentaram-se em um alto grau de significância, em relação à correlação entre todas as variáveis, conglomeradas ao modelo econométrico. Em muitas pesquisas, quando a probabilidade de erro do modelo estatístico utilizado se mantiver no patamar de 5% (nível de significância de 0,05), são considerados estatisticamente relevantes. Os dados tornaram-se ainda mais consistentes quando inseridos os índices do IDESE na composição do modelo.

Chama a atenção que o R² apresentou, nesse modelo atual, um valor muito expressivo de 0,8794 = 87,94%, o que vale dizer que, quanto mais próximo de 1, mais forte se torna a

¹⁴ O R² é um coeficiente de determinação. O R² varia de 0 a 1, apontando, em percentual, quanto o modelo de regressão com dados em painel consegue explicar os valores observados. Quanto maior o R², mais representativo é o modelo. No resultado da pesquisa, o R² apresentou um coeficiente de 0,879468, o que vale dizer que 87,94% da variável dependente consegue ser explicada pelas variáveis independentes.

relação entre as variáveis. No modelo econométrico apresentado na etapa de qualificação desta pesquisa, o R^2 tinha sido de $0,3397=33,97\%$, pois, naquele modelo, constavam apenas duas variáveis (investimento *per capita* aluno/ano *versus* IDEB). Com a sugestão da banca qualificadora, outra variável foi incluída no modelo, a saber: o IDESE.

Com a inserção da variável IDESE geral (que conglobera em sua composição educação, saúde e renda), na base do modelo econométrico, o coeficiente de determinação R^2 foi elevado significativamente. Essa ascensão/melhora justifica-se pelo fato de o IDESE possuir, em seu conjunto, 3 (três) componentes socioeconômicos relacionados à renda, à saúde e à educação, que caracterizam aspectos quanti e qualitativos do processo de desenvolvimento dos municípios gaúchos.

Por meio do novo resultado do modelo econométrico apresentado na Tabela 5, torna-se evidente que não é somente o fato de investir mais em educação para ter melhores desempenhos escolares, ou seja, não é apenas o investimento público em educação que influencia na qualidade do ensino, mas também outros elementos/fatores não utilizados nos modelos estatísticos são determinantes para se alcançar um melhor desempenho escolar.

O resultado do modelo apresentou, para aquelas redes municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º, que não atingiram a meta projetada pelo IDEB, que elas estão gastando mais - na proporção de $0,0248 = 2,48\%$ a mais em relação às outras redes que atingiram e/ou superaram as metas projetadas pelo IDEB. Já, para as redes municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6º ao 9º, que não atingiram a meta projetada pelo IDEB, o modelo estatístico resultou que estão dispendendo mais valores financeiros *per capita* aluno/ano, na razão de $0,0647 = 6,47\%$, em detrimento das outras redes de ensino gaúchas que atingiram e/ou superaram as metas projetadas pelo IDEB.

Os resultados são significativos e demonstram que as redes municipais de ensino gaúchas, contempladas pela amostra, que não alcançaram o IDEB projetado durante os períodos analisados, estão no caminho adequado em deliberar mais recursos financeiros para o Ensino Fundamental, seja para os anos iniciais e finais, objetivando-se, assim, atingir as metas previstas. Por outro lado, em uma visão mais negativa, percebe-se que essas redes públicas municipais de ensino gaúchas, pertencentes à amostra, não estão sendo eficientes no fim almejado, dispendendo mais recursos, mas, mesmo assim, continuam apresentando índices abaixo do projetado no IDEB.

No entanto, os resultados apresentados/gerados pelo método estatístico modelado vão ao encontro do entendimento da comunidade científica brasileira, a qual investiga as políticas educacionais, no sentido de que não há uma relação unilateral entre investimento e qualidade,

ou seja, as variáveis investimento e desempenho, por si só, não exprimem uma produção de melhor desempenho escolar, pois há outras variáveis em disputa nesse campo, como, por exemplo, *background* familiar, ordem cultural, capital social, dentre várias outras, como já mencionado.

4.4 Evolução da (in)eficiência dos investimentos em educação

Neste tópico, o pesquisador propôs refinar ainda mais os dados, objetos de análise, a fim de avaliar a eficiência e/ou a ineficiência do modelo de investimentos das redes públicas municipais de ensino gaúchas, para a segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, e anos finais, do 6º ao 9º, em relação a um período e outro.

Ressalta-se que o ano de 2009 não aparece na Tabela 6, pois foram utilizados os dados/valores/informações desse período como base inicial das observações. Assim, para realizarem-se as análises de 2009 para 2011, o período de 2009 serviu de alicerce para as comparações ocorridas de um período para o outro. Dessa forma, analisou-se o investimento *per capita* aluno/ano em educação associado ao desempenho no IDEB, do período de 2009 para 2011, do período de 2011 para 2013 e do período de 2013 para 2015.

Essa análise foi desenvolvida por meio do *Software Excel*. As ferramentas desse programa permitiram a criação de 2 (duas) variáveis *dummy* para filtrar e separar as redes públicas municipais de ensino gaúchas. O objetivo foi identificar o seguinte:

D 1º ao 5º ano
D_15 NÃO_MAISS

- 1** - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º, que não atingiram a meta projetada pelo IDEB, mas, mesmo assim, investiram mais em educação em comparação a um período e outro.
- 0** - para as demais redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º.

D 1º ao 5º ano
D_15 SIM_MENOS

- 1**- para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º, que atingiram a meta projetada pelo IDEB, e, ainda assim, investiram menos em educação em comparação a um período e outro.
- 0** - para as demais redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º.

Com a implementação das variáveis *dummy*, foi possível extrair os resultados demonstrados na Tabela 6 que segue.

Tabela 6 – Ensino Fundamental, anos iniciais – meta do IDEB *versus* investimentos

Ano	1º ao 5º ano (meta inferior e investimentos maiores) %		1º ao 5º ano (meta superior e investimentos menores) %	
	Não/maior	Demais	Sim/menor	Demais
2011	18,62%	81,38%	8,97%	91,03%
2013	20,69%	79,31%	14,48%	85,52%
2015	23,45%	76,55%	25,52%	74,48%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa

Em um primeiro momento, analisaram-se as redes públicas municipais de ensino gaúchas da segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, as quais não atingiram as metas projetadas do IDEB, mas, mesmo assim, investiram mais recursos financeiros *per capita* aluno/ano, representados pelo círculo da esquerda. Os resultados apresentados para esses períodos foram respectivamente de 18,62% no ano de 2011; 20,69% no ano de 2013; e 23,45% no ano de 2015.

Ao analisar a Tabela 6, o círculo da esquerda demonstra que, entre os períodos de análise, em média, 20,9% das redes públicas municipais de ensino gaúchas, compreendidas na amostra, vêm periodicamente investindo mais na educação, mas, mesmo assim, não estão logrando êxito em atingir as metas projetadas pelo IDEB.

Em um segundo momento, o foco deu-se para as análises das redes públicas municipais de ensino gaúchas que vêm despendendo menos recursos financeiros no Ensino Fundamental, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, representado pelo círculo da direita, mas, ainda assim, estão atingindo/superando as metas projetadas pelo IDEB.

Chama a atenção para o aumento constante no percentual dos municípios que vêm gastando menos, na proporção respectiva de 8,97% no ano de 2011; 14,48% no ano de 2013; e 25,52% no ano de 2015. Em contrapartida, eles vêm conservando o atingimento das metas projetadas pelo IDEB, o que demonstra implicitamente uma eficiência em relação aos demais.

Para fazer as mesmas análises mencionadas anteriormente, agora para anos finais, do 6º ao 9º, foram criadas mais 2 (duas) variáveis *dummy*, objetivando separar as redes públicas municipais de ensino gaúchas, pertencentes à amostra, da seguinte forma:

<p>D 6° ao 9° ano D_69 NÃO_MAIIS</p>	}	<p>1 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6° ao 9°, que <u>não atingiram</u> a meta projetada pelo IDEB, mas, mesmo assim, <u>investiram mais</u> em educação em comparação a um período e outro.</p> <p>0 - para as demais redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6° ao 9°.</p>
<p>D 6° ao 9° ano D_69 SIM_MENOS</p>	}	<p>1 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do ensino Fundamental – anos finais, do 6° ao 9°, que <u>atingiram</u> a meta projetada pelo IDEB, mas, ainda assim, <u>investiram menos</u> em educação em comparação a um período e outro.</p> <p>0 - para as demais redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6° ao 9°.</p>

Com a implantação das variáveis *dummy*, foi possível apurar os resultados demonstrados na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7 – Ensino Fundamental, anos finais – meta do IDEB *versus* investimentos

Ano	6° ao 9° ano (meta inferior e investimentos maiores) %		6° ao 5° ano (meta superior e investimentos menores) %	
	Não/Maior	Demais	Sim/Menor	Demais
2011	36,6%	63,4%	0	100%
2013	65,5%	34,5%	0	100%
2015	49,0%	51,0%	0	100%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao analisar a Tabela 7, pode-se inferir, por meio do círculo à esquerda, que as redes públicas municipais de ensino gaúchas, do Ensino Fundamental para os anos finais, do 6° ao 9°, abrangidas pela amostra, tiveram oscilações crescentes consideráveis nos percentuais - de 36,6% no ano de 2011; 65,5% no ano de 2013; e 49,0% no ano de 2015, evidenciando que não atingiram a meta projetada pelo IDEB, mas, mesmo assim, investiram mais recursos financeiros *per capita* aluno/ano.

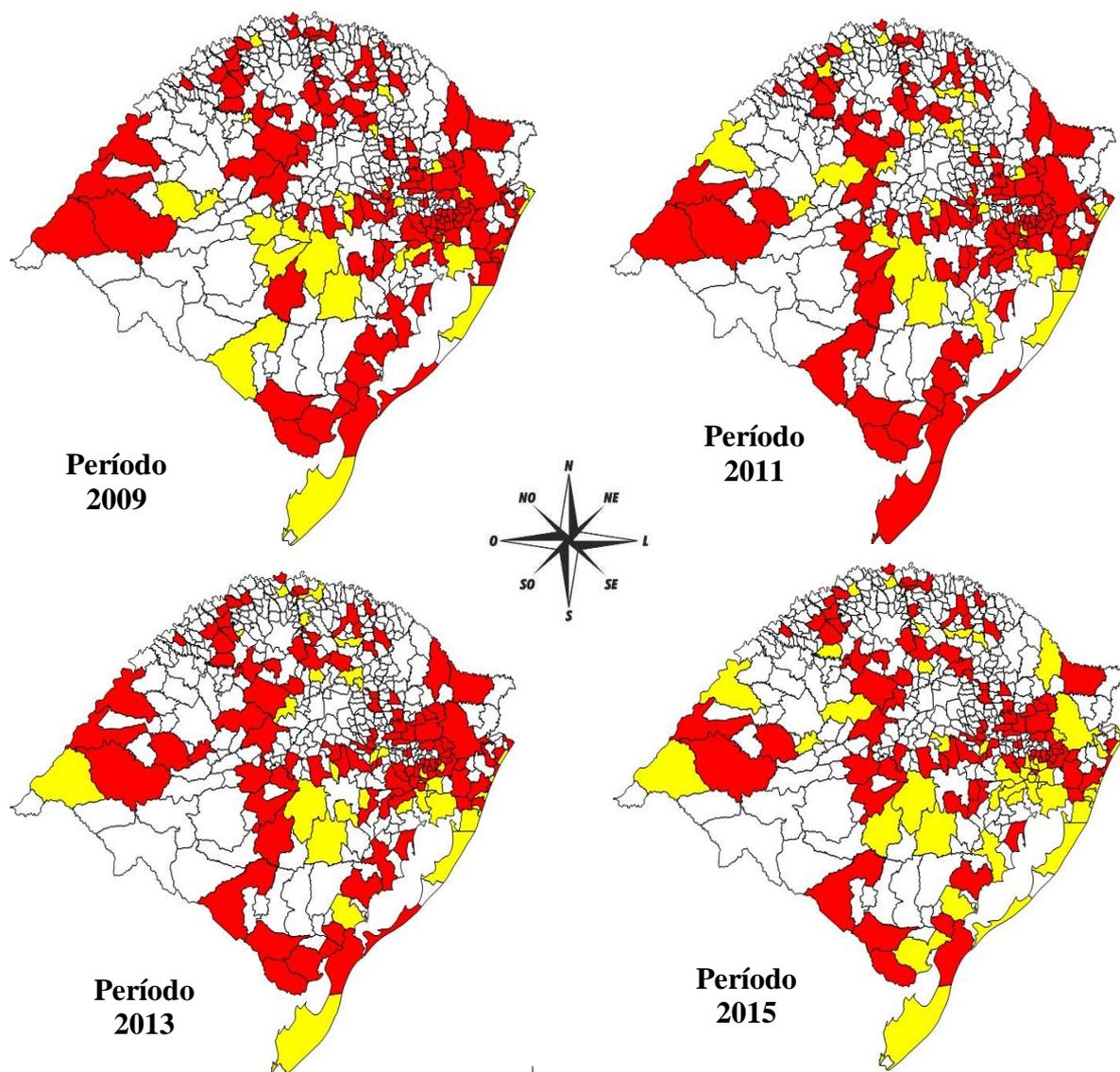
Chama a atenção o círculo à direita, pois nenhuma das redes para os anos finais, do 6° ao 9°, objeto de análise, alcançou as metas projetadas pelo IDEB, apesar de investir os mesmos recursos financeiros *per capita* aluno/ano em comparação ao período anterior. Fica evidenciado, assim, que há alguns fatores adventícios que precisam ser analisados, para os anos finais dessas redes, pois a análise dessa tabela vem ao encontro dos resultados gerados pelo modelo econométrico mencionado no item anterior.

4.5 Análise espacial da variável – IDEB (anos iniciais e finais)

Nesta seção, propôs-se realizar uma análise espacial das redes públicas municipais gaúchas de Educação Básica, às quais participaram da amostra do estudo, mais precisamente na segunda etapa da Educação Básica – Ensino Fundamental – anos iniciais, de 1º ao 5º, e anos finais, do 6º ao 9º, quanto aos investimentos *per capita* aluno/ano, como também em relação às redes que (não) atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB, nos períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015.

Os mapas da Figura 8 a seguir evidenciam as redes públicas municipais de ensino gaúchas, do Ensino Fundamental, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, em relação ao IDEB observado e projetado.

Figura 8 - Redes públicas municipais de ensino gaúchas - Ensino Fundamental, anos iniciais - IDEB observado e projetado - 2009, 2011, 2013, 2015



Fonte: Elaborada pelo autor por meio do *software* IpeaGEO.

Legenda:

- Redes que atingiram/superaram as metas do IDEB
- Redes que NÃO atingiram as metas do IDEB
- Redes que não participaram da pesquisa

Os mapas estão caracterizados e padronizados por cores diferentes para facilitar a observação e a análise. Na cor vermelha, encontram-se as redes públicas municipais de ensino gaúchas, para o Ensino Fundamental, anos iniciais, do 1º ao 5º, que atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB em relação a cada período. Na cor amarela, encontram-se as redes que ficaram abaixo das metas projetadas. Em branco, estão todas as demais redes públicas municipais de ensino que não participaram da amostra.

Chama a atenção que as redes públicas municipais de ensino, pertencentes à amostra, vieram ao longo dos períodos analisados diminuindo a sua quantidade diante do não atingimento das metas projetadas pelo IDEB, conforme mostra a Tabela 8 que segue.

Tabela 8 – Número de redes públicas municipais de ensino gaúcha que (não) atingiram/superaram as metas do IDEB, Ensino Fundamental - anos iniciais, 1º ao 5º

	2009	2011	2013	2015
Atingiu/superou	114	112	109	94
Não atingiu	31	33	36	51

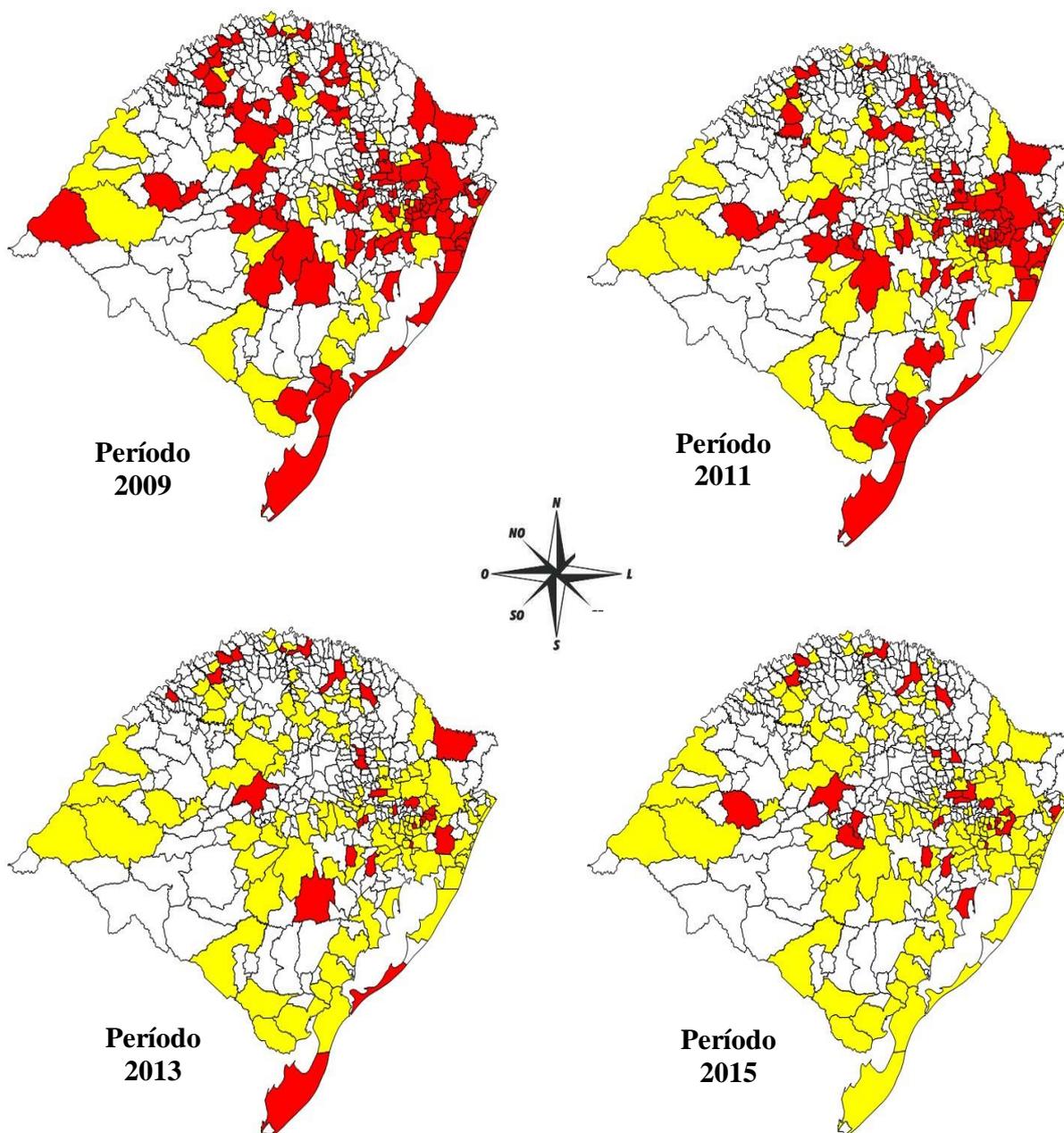
Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Verifica-se, nessa tabela, que está havendo uma diminuição linear da quantidade de redes públicas municipais de ensino, nos períodos analisados, diante do não atingimento das metas estipuladas pelo INEP/IDEB, na ordem respectiva de 114 redes no ano de 2009, 112 redes em 2011, 109 redes em 2013 e apenas 94 redes em 2015.

Ao investigar individualmente as redes, apenas entre os períodos de 2009 e 2015, observa-se que há uma oscilação de redes que em determinados períodos atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB, e em outros não. Por exemplo, os municípios de Bagé, Capitão, Coronel Barros, Flores da Cunha, Restinga Seca, Santa Maria, São Francisco de Assis, São Sepé, Teutônia, Vera Cruz e Vila Maria não atingiram/superaram a meta projetada pelo IDEB, no período de 2009, mas, no período de 2015, sim. Mesmo havendo essa oscilação de redes entre um período e outro, o que causa estranheza é a diminuição da quantidade do número delas no decorrer dos intervalos de tempo. Há necessidade, assim, de estudos mais aprofundados nesse campo para diagnosticar os motivos que estão acarretando e levando a essa diminuição.

Os mapas da Figura 9 que segue buscam revelar, por meio de uma visão espacial, a situação das redes públicas municipais de ensino gaúchas, do Ensino Fundamental, para os anos finais, do 6º ao 9º, em relação ao IDEB observado e projetado.

Figura 9 - Redes públicas municipais de ensino gaúchas - Ensino Fundamental, anos finais - IDEB observado e projetado - 2009, 2011, 2013, 2015



Fonte: Elaborada pelo autor por meio do *software* IpeaGEO.

Legenda:

- Redes que atingiram/superaram as metas do IDEB
- Redes que NÃO atingiram as metas do IDEB
- Redes que não participaram da pesquisa

As cores dos mapas continuam tendo a mesma padronização para facilitar as análises espaciais. A cor vermelha demonstra as redes públicas municipais de ensino gaúchas, pertencentes à amostra da pesquisa, que atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB, para o Ensino Fundamental - anos finais, do 6º ao 9º. Já a cor amarela indica as redes que não

lograram êxito no atingimento das metas; e a cor branca corresponde às demais redes de ensino que não participaram da investigação.

Fica evidenciado nesses mapas que a cor amarela vem aumentando significativamente no decorrer dos períodos analisados. Vale dizer assim que a quantidade de redes públicas de ensino gaúchas participantes da amostra vem diminuindo periodicamente em relação às suas participações no atingimento das metas projetadas pelo IDEB, conforme mostra a Tabela 9 que segue.

Tabela 9 – Número de redes públicas municipais de ensino gaúcha que (não) atingiram/superaram as metas do IDEB, Ensino Fundamental - anos finais, 6º ao 9º

	2009	2011	2013	2015
Atingiu/superou	99	78	29	27
Não atingiu	46	67	116	118

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 9 reflete o resultado concatenado aos mapas, onde fica evidenciada uma diminuição muito acentuada na quantidade de redes públicas municipais gaúchas, do Ensino Fundamental – anos finais, 6º ao 9º, quanto à baixa *performance* no alcance das metas projetadas pelo IDEB. Na transição do período de 2009 a 2011, houve uma queda - de 99 redes para 78, uma diminuição de 21 redes, perfazendo um percentual de 21,21%. O declive foi ainda mais saliente no período entre 2011 e 2013, respectivamente de 78 redes para 29, um decréscimo de 49 redes, perfazendo um percentual de 62,82%. No período de 2013 a 2015, o número de redes que não conseguiu alcançar o êxito de atingir as metas projetadas pelo IDEB só veio diminuindo, caindo mais 6,9%, sem apresentar, assim, nenhum quadro de melhora.

Ao examinar-se individualmente as redes contempladas na amostra, o período de 2009 em relação ao período de 2015, observa-se que, para os anos finais, também ocorreu uma oscilação de redes que, em certos períodos, contemplaram as metas projetadas pelo IDEB, e em outros não. Por exemplo, os municípios de Nova Prata e Sananduva não atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB em 2009, mas, no período de 2015, sim.

Em suma, das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, concernentes à amostra da pesquisa, apenas para o período de 2015, somente 94 redes atingiram/superaram a meta projetada pelo IDEB, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, em detrimento das 51 delas não ter alcançado o êxito. Agora, o problema fica mais evidenciado para os anos finais, do 6º ao 9º, pois somente 27 redes atingiram/excederam as metas do IDEB, contrapondo as 118 redes que não atingiram o resultado esperado.

Neste estudo, analisaram-se apenas as redes pertencentes à amostra, conforme definido na metodologia. Nesse sentido, não se sabe qual é o comportamento no IDEB, observado e projetado, das demais redes pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul. Contudo, em relação às redes investigadas nesta tese, causa estranheza a diminuição acentuada da quantidade de redes voltadas ao não atingimento das metas projetadas pelo IDEB, na evolução dos períodos analisados.

Paralelamente aos baixos desempenhos no atingimento das metas do IDEB, para algumas redes, o investimento médio real *per capita* aluno/ano (valores já deflacionados) veio aumentando em relação a um período e outro, conforme demonstra a Tabela 10 a seguir.

Tabela 10 – Investimento médio real *per capita* aluno/ano em R\$

	2009	2011	2013	2015
Média em R\$	6.126,01	6.897,66	7.649,52	7.798,21

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Há um contrassenso entre o investimento médio real *per capita* aluno/ano com a baixa *performance* de algumas redes municipais de ensino gaúchas diante do não atingimento do IDEB projetado, tanto para os anos iniciais, 1º ao 5º, quanto para os anos finais, 6º ao 9º. Por um lado, os investimentos estão aumentando de um período para o outro - na proporção de 12,61%, do período de 2009 para 2011; 10,90% de 2011 para 2013; e 1,94% de 2013 para 2015. Por outro lado, está havendo uma diminuição da quantidade de redes de ensino, compreendidas na amostra, que não estão alcançando as metas projetadas pelo IDEB.

O IDEB, como já mencionado anteriormente, é uma ferramenta valorosa norteadora das políticas educacionais, para que os dirigentes escolares, sociedade civil e professores possam avaliar as fragilidades e os desempenhos de seus alunos na busca de uma melhor qualidade no aprendizado escolar. No entanto, o INEP, Autarquia Federal ligada ao Ministério da Educação, deverá avaliar se a metodologia de cálculo para elaboração das médias projetadas até 2021, previstas na meta 7 do Plano Nacional da Educação, para o decênio 2014-2024, no intuito de verificar se estão sendo contempladas na prática pelas redes públicas educacionais nacionalmente, pois o comportamento das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, contempladas na amostra desta pesquisa, durante os períodos analisados, estão evidenciando fragilidade no cumprimento das metas projetadas.

O cenário sinaliza uma certa inquietude no sistema, pois revela que as metas projetadas do IDEB, pelo INEP, previstas na meta 7 do PNE, não estão correspondendo às expectativas traçadas, tendo em vista que, quanto mais o tempo avança para o final do decênio do PNE,

menos redes estão demonstrando conseguirem atingir as metas planejadas. Pode ser que a metodologia utilizada pelo INEP tenha superestimado as metas projetadas para algumas redes, como também pode haver problemas pontuais, como, por exemplo, ineficiência de gestão, em certas escolas, que, mesmo consumindo mais investimentos educacionais, não estão logrando êxito de alcançar/superar a meta projetada.

Se, por um lado, está havendo um aumento superficial no investimento da educação, e, por outro lado, algumas redes públicas municipais de ensino gaúchas, abrangidas pela amostra, não estão apresentando continuidade (oscilação) no atingimento das metas projetadas no IDEB, seja para os anos iniciais ou finais, é de cogitar-se que esse diagnóstico vem ao encontro de entendimento da comunidade científica das políticas educacionais, a qual entende não haver uma relação unilateral entre investimento e qualidade da educação, pois há muitas outras variáveis em disputa nesse campo.

Mais uma vez cumpre referir que os investimentos na educação pública são necessários e imprescindíveis para fomentar cada vez mais as políticas públicas educacionais, necessitando canalizar progressivamente mais e mais recursos para a educação. No entanto, o modelo analisado, corroborado com a literatura nacional e internacional, deixa claro que não é somente o investimento o precursor e alavancador para obterem-se melhores desempenhos escolares, pois existem vários outros elementos.

4.6 Análise da (in)eficiência dos investimentos com educação de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico por município

Nesta seção, propôs-se analisar, por meio do *software Excel*, a (in)eficiência das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, contempladas na amostra, que não atingiram as metas projetadas pelo IDEB (anos iniciais e finais) em relação ao nível de desenvolvimento socioeconômico de cada município, associado ao investimento educacional *per capita* aluno/ano de cada rede.

Para realizar essa investigação, foi necessário, em primeiro lugar, separar os 145 municípios em 4 (quatro) faixas/nível de desenvolvimento socioeconômico (Quadro 11), utilizando o índice do IDESE geral, disponibilizado pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul, para cada período analisado 2009, 2011, 2013 e 2015.

Quadro 11 - Faixas/nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios gaúchos

FAIXAS	NÍVEL
0,50 ---0,60	Baixo
0,60 ---0,70	Baixo-médio
0,70 ---0,80	Baixo-alto
0,80 ---0,90	Alto

Fonte: Elaborado pelo autor para fins de pesquisa.

Após a classificação dos municípios por nível de desenvolvimento socioeconômico, criou-se 1 (uma) variável *dummy* para filtrar e separar as redes públicas municipais de ensino gaúchas, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, objetivado identificar o seguinte:

<i>D</i> 1º ao 5º ano <i>D_15 NÃO_MAIS</i>		1 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º, que <u>não atingiram</u> a meta projetada pelo IDEB, mas, mesmo assim, <u>investiram mais</u> em educação em comparação a um período e outro.
		0 - para as demais redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos iniciais, do 1º ao 5º.

A criação da variável *dummy* teve por objetivo selecionar as redes do Ensino Fundamental, para os anos iniciais, do 1º ao 5º, que não atingiram as metas projetadas pelo IDEB, mas investiram mais em educação em relação a um período e outro. Convém mencionar que o período de 2009 foi utilizado como período base; dessa forma, ficou de fora da análise.

Essa metodologia foi necessária para selecionar as redes de ensino que ficaram dentro dos parâmetros mencionados anteriormente, em relação às demais, fazendo isso para o período de 2009 para 2011, de 2011 para 2013, de 2013 para 2015, e, após, identificado em qual nível de desenvolvimento socioeconômico se manteve a rede. Os resultados absolutos da quantidade de redes agrupadas nos períodos são apresentados na Tabela 11 que segue.

Tabela 11 – Participação absoluta das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos iniciais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE

Faixa IDESE	Demais redes	Quantidade de redes que não atingiram o IDEB e investiram mais em educação	Total de redes agrupadas nos 3 períodos
0,50 ---0,60	4	3	7
0,60 ---0,70	96	35	131
0,70 ---0,80	175	43	218
0,80 ---0,90	69	10	79
Total Geral	344	91	435

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Pode-se extrair dessa tabela que a maior quantidade de redes que não atingiram as metas projetadas pelo IDEB, mas que investiram mais valores *per capita* aluno/ano em relação ao período anterior, encontram-se na faixa central, que vai de baixo-médio a baixo-alto. Pois bem, para tecer análises sobre o provável impacto que o nível de desenvolvimento socioeconômico do município pode contribuir para um melhor desempenho escolar, para os anos iniciais, associado ao investimento educacional, elaborou-se a Tabela 12 a seguir com os dados relativos.

Tabela 12 – Participação relativa das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos iniciais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE

Faixa IDESE	Demais redes – em %	Quantidade de redes que não atingiram o IDEB e investiram mais em educação – em %	Total de redes agrupadas nos 3 períodos – em %
0,50 ---0,60	57,1%	42,9%	100,0%
0,60 ---0,70	73,3%	26,7%	100,0%
0,70 ---0,80	80,3%	19,7%	100,0%
0,80 ---0,90	87,3%	12,7%	100,0%
Total Geral	79,1%	20,9%	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Ao utilizar as informações com dados relativos, constata-se, na coluna central, em percentuais, as redes agrupadas nos períodos (2011, 2013 e 2015) que não atingiram o IDEB, para os anos iniciais, e investiram mais em educação *per capita* aluno/ano em relação ao período anterior. O percentual vem decrescendo à medida que aumenta a faixa do IDESE, começando em 42,9% na faixa 0,50|---0,60 (nível baixo), 26,7% na faixa 0,60|---0,70 (nível baixo-médio), 19,7% na faixa 0,70|---0,80 (nível baixo-alto), e 12,7% na faixa 0,80|---0,90 (nível alto).

De acordo com esses resultados, percebe-se que quanto mais elevado for o índice de desenvolvimento socioeconômico do município, para os anos iniciais, melhor apresenta-se o desempenho das redes públicas municipais de ensino gaúchas, abrangidas pela amostra. Em outras palavras, constata-se que, quanto menos desenvolvido socioeconomicamente for o município, menos eficiente torna-se a gestão dos investimentos educacionais.

Dessa feita, ao incluir-se a variável do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico dos Municípios (IDESE), que conglomerada (educação, saúde e renda), na composição das análises com as outras duas variáveis - investimento *per capita* aluno/ano e IDEB, observado e projetado, anos iniciais e finais -, comprova-se, mais uma vez, que não é somente o investimento público educacional o propulsor para melhorar a qualidade no desempenho

escolar. Há, assim, outros fatores externos que possuem relevância significativa também nesse campo.

As mesmas análises foram realizadas para verificar e diagnosticar o comportamento das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, para os anos finais, do 6º ao 9º, criando, dessa forma, mais 1 (uma) variável *dummy* para classificar o seguinte:

<p>D 6º ao 9º ano D_69 NÃO_MAIS</p>	}	<p>1 - para as redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6º ao 9º, que <u>não atingiram</u> a meta projetada pelo IDEB, mas, mesmo assim, <u>investiram mais</u> em educação em comparação a um período e outro.</p> <p>0 - para as demais redes públicas municipais de ensino gaúchas do Ensino Fundamental – anos finais, do 6º ao 9º.</p>
---	---	--

Na sequência, logo após a identificação das redes classificadas pela variável *dummy*, relacionou-se cada período examinado, com as faixas de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Objetivando fazer uma análise única para todos os períodos, os dados de cada período (2011, 2013 e 2015) foram agrupados em uma única tabela (Tabela 13), de forma a apresentar o seguinte resultado absoluto, para os anos finais, do 6º ao 9º:

Tabela 13 – Participação absoluta das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos finais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE

Faixa IDESE	Demais redes	Quantidade de redes que não atingiram o IDEB e investiram mais em educação	Total de redes agrupadas nos 3 períodos
0,50 ---0,60	3	4	7
0,60 ---0,70	61	70	131
0,70 ---0,80	117	101	218
0,80 ---0,90	35	44	79
Total Geral	216	219	435

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Constata-se, pelos resultados absolutos demonstrados na Tabela 13, que a maioria das redes públicas municipais de ensino gaúchas, abarcadas pela amostra de pesquisa, concentram-se na faixa central do IDESE, entre os níveis baixo-médio e baixo-alto. Chama a atenção que, em todas as formas de análises, os resultados apontam para uma certa fragilidade/inquietude/ineficiência para o Ensino Fundamental, anos finais, do 6º ao 9º, pois evidencia uma grande quantidade de redes (219 redes nos 3 períodos agrupados) que não estão

conseguindo atingir/superar as metas projetadas pelo IDEB, mas, mesmo assim, continuam investindo mais em educação. Por outro viés, verifica-se que, quanto mais se avança no grau de escolaridade, menor é a quantidade de redes que alcançam o êxito prospectado no IDEB.

A Tabela 14 a seguir apresenta os resultados desses períodos agrupados, com ênfase na participação relativa dessas redes, classificadas por faixas de índices de desenvolvimento socioeconômico dos municípios para a segunda fase do Ensino Fundamental.

Tabela 14 – Participação relativa das redes agrupadas (2011, 2013 e 2015), anos finais, que não atingiram as metas do IDEB e investiram mais em educação em relação ao período anterior, classificadas por faixas do IDESE

Faixa IDESE	Demais redes – em %	Quantidade de redes que não atingiram o IDEB e investiram mais em educação – em %	Total de redes agrupadas nos 3 períodos – em %
0,50 ---0,60	42,9%	57,1%	100,0%
0,60 ---0,70	46,6%	53,4%	100,0%
0,70 ---0,80	53,7%	46,3%	100,0%
0,80 ---0,90	44,3%	55,7%	100,0%
Total Geral	49,7%	50,3%	100,0%

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Em termos percentuais, a coluna central mostra que, para os anos finais, do 6º ao 9º, a proporção das redes que não atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB, mas investiram mais em educação *per capita* aluno/ano é maior do que em relação às demais redes, perfazendo um percentual de 50,3%.

Outra análise concebível de ser extraída dos resultados relativos da Tabela 14 é que, quanto mais desenvolvido socioeconomicamente for o município, mais eficiente torna-se a gestão administrativa municipal, e, conseqüentemente, há melhora no desempenho escolar. Essa análise realizada pode ser comprovada por meio da Tabela 14, pois, quanto mais elevadas as faixas do IDESE, menor é o percentual relativo das redes que não atingiram o IDEB e investem mais em relação a um período e outro.

O estado do Rio Grande do Sul, posicionado na região sul do País, é atualmente subdividido em 497 municípios espalhados por todo seu território, dos quais uns são mais desenvolvidos socioeconomicamente do que outros. Das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, para o Ensino Fundamental – anos iniciais e finais, compreendidas na amostra de pesquisa, o índice de desenvolvimento socioeconômico apresentou-se positivamente quando associado ao investimento *per capita* aluno/ano *versus* os resultados do IDEB, deixando

transparecer que, quanto mais desenvolvido for o município, melhor se apresenta o índice de desempenho do IDEB.

Um País, um Estado, uma região, um município mais desenvolvido socioeconomicamente tende a prospectar uma melhor qualidade de vida para a população, por conseguinte, contempla melhor saúde, educação, lazer, cultura, saneamento, moradia, trabalho, transporte, dentre outros direitos básicos de todo o cidadão.

Os resultados apresentados anteriormente, conforme já mencionado, vêm corroborar com a comunidade científica da política educacional, no sentido de que não é somente aumentar o investimento educacional puro e simples para impulsionar um melhor desempenho escolar, pois existem vários outros fatores competitivos nesse campo.

Os resultados apurados vão, assim, ao encontro da literatura nacional e internacional¹⁵. No tocante à importância dos recursos educacionais no desempenho escolar, Nascimento (2007) evidencia que a literatura internacional apresenta opiniões divergentes, no sentido de que maior investimento escolar não resultaria, necessariamente, em melhores desempenhos dos alunos. A corrente majoritária internacional conduzida pelos pesquisadores Eric Hanushek, Sander, Card, Krueger, Figlio, Unnever, Kerckhoef, Azevedo, entre outros, apontam que não existe uma relação positiva considerável entre os resultados de desempenho dos alunos diante de maior quantidade de valores investidos na educação.

Para Hanushek (*apud* NASCIMENTO, 2007), o alvo não seria injetar mais recursos na escola, mas, sim, aproveitar melhor os recursos já disponíveis. Para o autor, a educação do aluno é influenciada por fatores internos da escola, como, por exemplo: qualidade da infraestrutura, dos professores e das práticas pedagógicas; bem como por fatores externos, dentre eles: benefícios não-econômicos, como, no caso, o *background* familiar, melhor saúde, redução da criminalidade, menor incidência de gravidez na adolescência, dentre outros fatores.

Por outro lado, em opinião díspar, Nascimento (2007) destaca a posição de Hedges, Greenwald, Laine, dentre outros, provenientes da Universidade de Chicago, os quais defendem a correlação positiva entre investimentos educacionais e o desempenho dos estudantes em testes de aproveitamento, como algo pedagogicamente relevante, como já mencionado nesta Tese.

A literatura nacional vem ao encontro da literatura internacional (Apêndice C), pois, nacionalmente, encontram-se estudos empíricos que também divergem de posicionamento. Alguns autores (RODRIGUES JÚNIOR *et al.*, 2013) entendem existir uma certa correlação positiva, em que um maior investimento educacional resultaria em melhores desempenhos

¹⁵ Vide Apêndice C: Estudos empíricos multidisciplinares de outras áreas do conhecimento (economia, administração, educação) que abordam sobre a relação entre investimento educacional e desempenho escolar.

escolares. Em contrapartida, outra corrente de autores (AMARAL; MENEZES-FILHO, 2008) compreende não existir relação entre investimentos educacionais e desempenho escolar - em outras palavras, esses autores concluem que, para adquirir melhoras no desempenho educacional, não basta simplesmente aumentar recursos destinados à educação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, buscou-se aferir a atuação do Estado na efetivação dos direitos fundamentais de caráter social, mais especificamente na efetivação do direito à educação. O ente Estatal é um meio propulsor e intensificador para a concretização dos direitos que dignificam o ser humano.

Na atualidade, seria inconcebível viver-se harmonicamente uns com os outros, em uma sociedade civilizada, sem a presença do Estado, pois, na intenção de efetivar os direitos fundamentais, busca-se a paz e a dignificação do ser humano. Eis uma prerrogativa principal da concepção do surgimento do Estado, como um ente fundamental para garantir a segurança e a sobrevivência dos cidadãos, promovendo meios eficazes para a efetivação dos direitos essenciais à dignificação do ser humano.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o ordenamento jurídico fortaleceu-se na conceituação do Estado como ente garantidor de direitos e propulsor de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social. A entidade Estatal passou a ser vista não apenas como salvaguarda de direitos mínimos, mas como promotora de direitos sociais, individuais e coletivos, ditos por fundamentais.

A presente Tese teve por escopo, ao corroborar com a institucionalização do Estado como propulsor da efetivação dos direitos sociais dos cidadãos, descortinar a concepção do Estado, como ente mantenedor e garantidor da sobrevivência da espécie humana. Fez-se uma reconstrução histórica, desde os tempos passados aos dias atuais, para demonstrar que, desde momentos passados até à atualidade, o Estado é um meio que visa a regularização do ambiente social, de forma linear, por meio dos direitos fundamentais.

O princípio da dignidade da pessoa humana, os direitos sociais e a cidadania são normas constitucionais expressas, as quais estão incluídas dentre os objetivos e as prerrogativas do Estado Brasileiro. Como caracterizador a esse Estado, a democracia - o Estado Democrático de Direito - marca seu surgimento com o objetivo de permitir que o Estado afiance as liberdades civis, os direitos e as garantias fundamentais, além da prevalência dos direitos humanos por meio da proteção das normas jurídicas constituídas.

Para fazer essa abordagem da concepção do Estado, utilizou-se dos escritos do filósofo, pesquisador, pensador e cientista político Norberto Bobbio. Assim, no segundo capítulo desta Tese, produziu-se um compendio de conhecimentos com base nas obras de Norberto Bobbio sobre o Estado e a Sociedade Civil, alinhando-se para um estudo que deu suporte à Tese quanto

à figura fundamental do Estado Democrático de Direito como meio propulsor da efetivação dos direitos sociais.

Para que o homem pudesse garantir a efetivação de seus direitos, até mesmo o direito à vida, ele deveria renunciar da sua liberdade individual e reconduzir esses direitos a um ente superior, por intermédio de um contrato social, para que fosse possível proteger e preservar a vida e prospectar a paz entre os seres humanos. Nesse contexto, aparece, em alvoroço, a teoria contratualista, com a necessidade de os homens firmarem um pacto apoiados na ideia de que, na vivência individual, sem regras, deixariam elementos fundamentais à sua dignificação como seres humanos, contando somente com suas forças para defender-se uns dos outros em um ambiente conturbado.

Denota-se que, por meio deste estudo, o Estado é resultado da civilização, uma instituição impessoal, que se concebeu no processo em que transformou a sociedade primitiva em uma sociedade civilizada, por meio de uma força soberana direcionada à efetivação de direitos. O Estado moderno, por intermédio de uma forma de governo, torna-se onipresente onde quer que haja uma sociedade em busca de direitos que a dignifiquem, nas mais diversas acepções, sociais, pessoais, educacionais, de segurança, de saúde; enfim, na concretização dos direitos humanos.

O Estado, como um ente institucionalizador, idealizador de direitos, será sempre conduzido por uma forma de governo que, em uma sociedade democrática, apresentará várias formas e meios de efetivar os anseios sociais. Não pode haver Estado sem governo, surgindo, então, a divisão funcional dos poderes, hoje na forma tripartite: Executivo, Legislativo e Judiciário. O Executivo administra e executa, o Legislativo legisla e é encarregado na formulação das leis, e o judiciário põe fim aos conflitos.

Na conjuntura política contemporânea, o Estado de hoje não é mais aquele idealizado por Bobbio. Percebe-se que, quanto maiores forem os grupos sociais, mais complexa torna-se a gestão do Estado, na medida de satisfazer o bem comum. Durante o passar dos anos, o Estado sofreu inúmeras reformas estruturais, conceituais e econômicas, que foram sendo registradas em várias obras literárias, por historiadores sociólogos e filósofos. Entretanto, o conteúdo fundamental do Estado Democrático de Direito permanece inalterado, o que implica: na salvaguarda dos basilares direitos de liberdade; na existência de inúmeros

[...] partidos em concorrência entre si, eleições periódicas e sufrágio universal, decisões coletivas ou concordadas (nas democracias consociativas ou no sistema neocorporativo) ou tomadas com base no princípio da maioria, e de qualquer modo sempre após um livre debate entre as partes ou entre os aliados de uma coalizão de governo. (BOBBIO, 1997b, p. 50).

O Estado emerge por meio dos elementos originários e indissociáveis: o povo, o território e o governo soberano, com a divisão dos três poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário. O Estado presta os serviços públicos a todos os cidadãos por meio da Administração Pública, de forma direta e indireta, atendendo ao ordenamento jurídico e aos princípios basilares previstos no Art. 37 da CF/88.

O Estado é, em tese, o responsável por dar as garantias de sobrevivência, com dignidade, desde o nascimento até o fim da vida dos cidadãos. Assim, os cidadãos necessitam de uma base que prepondere os direitos, iniciando com um registro civil até o registro de óbito. Aqui temos a concepção do Estado como um mal necessário (BOBBIO, 1997b). No que tange ao que está sendo enunciado, denota-se que o cidadão civil ora é um sujeito passivo, pois tem o ônus de exercer suas funções cívicas diante do Estado, ora como sujeito ativo, na acepção de um cidadão na espera da realização e da efetivação de seus direitos fundamentais que irão dar condições dignas de subsistência.

Assim, o Estado passa a ser responsável pela garantia dos direitos fundamentais de todo cidadão, conforme dispõem os Arts. 5º e 6º da CF/88. Segundo o documento, todos são iguais diante da lei, cabendo ao Estado o dever de proteger a vida, a segurança, a liberdade, a propriedade, atendendo aos direitos sociais de todo cidadão, tais como: educação, saúde, saneamento, moradia, trabalho, lazer, transporte, dentre outros (BRASIL, 1988).

Diante dessa função ativa do Estado para com o grupo social, denota-se que, por meio de políticas públicas, efetivar-se-ão os direitos, ora caracterizados como fundamentais. Dessa forma, com a arrecadação das receitas públicas, por intermédio das Administrações Públicas direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o Estado irá suprir as necessidades públicas e coletivas, objetivando atender o bem comum.

Dentre as atribuições estatais, o âmago desta Tese concentrou-se no direito social concebido à educação, atinente ao financiamento da educação como uma política pública permanente, pois, conforme dispõe o Art. 205 da CF/88, a educação é um direito de todos e obrigação do Estado e da família, cujo objetivo é o pleno desenvolvimento da pessoa (BRASIL, 1988). Nesse contexto, no terceiro capítulo, elaborou-se um estudo sobre os recursos destinados a atender ao financiamento da educação, como um direito público de todo cidadão.

O financiamento da educação, como política pública permanente, está caracterizado no Art. 212 da CF/88. Nele, determina-se a vinculação das receitas de tributos para a educação: que a União aplique nunca menos do que 18%; e os Estados, Distrito Federal e Municípios,

nunca menos do que 25% da receita resultante de impostos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Além da previsão constitucional de atrelar a arrecadação das receitas de impostos à educação, o legislador garantiu, ainda, as transferências constitucionais de tributos entre as unidades federativas, da União para os Estados e para os Municípios, e dos Estados para os Municípios, com o intuito de amenizar o desequilíbrio regional e possibilitar a descentralização de recursos fiscais entre os entes federados. Parte desses recursos financeiros oriundos da partilha de determinados tributos, serão canalizados para o investimento da Educação Básica.

Pois bem, como referendado no terceiro capítulo, os recursos destinados a custear o financiamento público no Brasil vêm de diversas fontes, sendo a principal delas o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O FUNDEB é formado dos impostos dos Estados e Municípios, 20% do que é arrecado por meio de transferências de diferentes impostos, tais como: IPI, ICMS, ITR, IPVA, ITCMD, FPM, FPE, dentre outros recursos, que não vão entrar diretamente no caixa do Município e nem do Estado, mas, sim, canalizados para uma conta específica.

Esses recursos são depositados diretamente em um fundo de natureza contábil estadual; assim, cada uma das 27 unidades da Federação terá o seu próprio fundo. O valor de recursos que cada Município irá receber desse fundo vai depender do número de alunos matriculados na Educação Básica pública, de acordo com o censo escolar do ano anterior. O total de matrículas de cada rede pública municipal de ensino será multiplicado por um fator de ponderação, para apurar-se o *quantum* de dinheiro que cada Município e Estado irá receber.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) - Lei Nº 9.394/1996 (BRASIL, 1996a) -, em seus Arts. 70 e 71, dispõe onde devem e não devem serem gastos os valores provenientes do FUNDEB. Segundo o documento, o dinheiro deve ser gasto com despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por exemplo: capacitar professores e outros profissionais do magistério, construir, reformar, ampliar e equipar uma escola, dentre outros (BRASIL, 1996a). De outra parte, o dinheiro não deve ser gasto com ações de assistência social, médica, odontológica, farmacêutica, com alimentação, dentre outros gastos (BRASIL, 1996a).

O FUNDEB é caracterizado como principal mecanismo redistributivo de impostos para o financiamento da educação, sendo acompanhado e vigiado pela sociedade civil (pais, professores, alunos, servidores), com o objetivo de que os recursos não sejam desvirtuados para outros fins alheios à educação. Afinal, a garantia de uma educação com qualidade por meio das políticas públicas do Estado é princípio basilar da cidadania.

O Estado, além de vincular as receitas de impostos, das transferências tributárias constitucionais, do FUNDEB, dentre outros fundos e recursos atrelados ao financiamento da educação, estabelece o salário educação, sendo considerado uma importantíssima fonte adicional de recurso para o financiamento de programas, de projetos e de ações voltadas à Educação Básica. Esse recurso é proveniente das empresas, sendo arrecadado por meio da aplicação de 2,5% sobre o total da folha de pagamento.

Aqui, figura em relevo, a razão pela qual optou-se por um estudo mínimo acerca da constituição do Estado – justificando a opção pelo pensamento de Bobbio (2007): é ao Estado, por meio do Governo, que cabe a busca pela eficiência administrativa, seja em termos de arrecadação e aplicação dos recursos públicos, seja pela implementação de políticas públicas eficientes ante às demandas sociais, dentre elas, a educação pública de qualidade, aferida em resultados mensuráveis e, portanto, passíveis de serem informados à sociedade civil.

Diante do foco principal desta Tese, que paira sobre o Estado como agente propulsor do financiamento da educação como política pública, o pesquisador buscou, no quarto capítulo, avaliar o comportamento e a eficiência do desempenho de 145 redes públicas municipais de educação gaúchas, compreendidas na amostra de pesquisa, durante os períodos de 2009, 2011, 2013 e 2015, frente à (in)existência da relação entre o investimento *per capita* aluno/ano associado ao Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), observado e projetado, para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, de modo a estratificar as redes de acordo com as faixas socioeconômicas de cada município.

Para que essas investigações fossem possíveis de serem realizadas, no quarto capítulo, o pesquisador teve de organizar os dados em planilhas dentro do *software Excel*, e, em algumas circunstâncias, criar variáveis *dummy* para classificar e filtrar os dados, os quais foram, posteriormente, importados para dentro do *software* estatístico *Eviews*. A fórmula do modelo econométrico, multivariável por meio de regressão logaritmizada, utilizada na análise dos dados quantitativos, composta pela variável dependente, variáveis independentes, a população/amostra e o período de exame, está demonstrada na metodologia.

Previamente, os dados gerados pelo modelo estatístico sinalizaram positivamente existir uma certa correlação entre os investimentos *per capita* aluno/ano de cada uma das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, abarcadas pela amostra de pesquisa, quando associados aos resultados de desempenho do IDEB, observado e projetado, dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental. No entanto, a matriz apontou para uma relação fraca entre as variáveis analisadas. O coeficiente de correlação é representado por um algarismo que varia de menos um (-1) até um positivo (+1). Quanto mais próximo de um, mais forte é a relação. No caso das

variáveis correlacionadas nesta Tese, o coeficiente apresentou um número puro positivo em torno de 0,13. Nesse ponto, o que vale dizer é que as duas variáveis estão associadas de maneira muito fraca, uma com a outra, ou seja, quando houver alterações nos investimentos *per capita* aluno/ano, também haverá alteração nos resultados do IDEB.

Quanto à montagem do modelo econométrico, foi necessária a criação de duas variáveis *dummy* (uma para os anos iniciais e outra para os anos finais). Essas variáveis *dummy*, as quais não possuem valores numéricos, foram necessárias para identificar e separar, dentre as 145 redes públicas municipais de ensino compreendidas na amostra, durante os 4 períodos analisados, quais não atingiram as metas projetadas pelo IDEB, associadas aos investimentos educacionais *per capita* aluno/ano.

Os resultados econométricos evidenciaram, tanto para a variável *dummy* criada para os anos iniciais, do 1º ao 5º, quanto a variável *dummy* criada para os anos finais, do 6º ao 9º, que as redes que não atingiram a meta estabelecida para o IDEB investiram mais valores *per capita* aluno/ano na educação, na proporção respectivamente de $0,0248 = 2,48\%$ para os anos iniciais e $0,0647 = 6,47\%$ para os anos finais, em relação às demais redes que atingiram/superaram as metas projetadas.

Convém ressaltar que, antes da qualificação do projeto desta Tese, o modelo estatístico tinha apresentado um R^2 de $0,3397=33,97\%$, contendo apenas duas variáveis (investimento *per capita* aluno/ano *versus* resultados do IDEB). O R^2 é um coeficiente de determinação para avaliar o nível de significância da relação entre as duas variáveis testadas. Quanto mais próximo de 1, maior o grau de significância. A banca qualificadora sugeriu inserir e associar o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), como outra variável na relação entre investimento *per capita* aluno/ano e desempenho educacional (IDEB), para averiguar se os resultados da correlação melhorariam ou não.

Com a inserção do IDESE, na composição do modelo econométrico, os dados apresentaram-se em um maior nível de significância, pois o coeficiente de determinação R^2 passou para $0,8794=87,94\%$ (antes $33,97\%$), tornando os dados da pesquisa mais robustos. O IDESE, por ser um índice de desenvolvimento socioeconômico que contempla um conjunto de indicadores sociais e econômicos de cada município - tais como: renda, saúde e educação -, justifica o aumento do grau de significância do modelo estatístico.

Como os dados estavam tabulados e organizados em planilhas por meio de linhas e colunas no *software Excel* (Apêndice B), dentro desse mesmo programa, procurou-se investigar, com mais profundidade, as informações expressas das variáveis, objetivando descortinar a evolução da (in)eficiência das 145 redes públicas municipais de educação

gaúchas, as quais não conseguiram atingir/superar as metas projetadas pelo IDEB, em relação a um período e outro, mas que, mesmo assim, continuaram a investir mais em educação *per capita* aluno/ano para os anos iniciais e finais do Ensino Fundamental.

Para os anos iniciais, do 1º ao 5º, os resultados apontam que há um bloco de redes, em média 20,9%, em relação a um período e outro, que não estão logrando êxito no atingimento das metas projetadas pelo IDEB, mas, mesmo assim, estão investindo mais. Por outro lado, os dados apontam uma significativa melhora para algumas outras redes da amostra, que, embora estejam atingindo/superando as metas do IDEB, estão investindo menos na educação *per capita* aluno/ano.

Para os anos finais, do 6º ao 9º, os resultados pioram significativamente, pois os dados apontaram para uma enorme quantidade de redes - 36,6% em 2011, 65,5% em 2013 e 49,0% em 2015 - que não estão alcançando as metas projetadas pelo IDEB, mas, mesmo assim, continuam investindo mais no ensino, em relação ao período anterior. Por outro olhar, causa estranheza (Tabela 7, círculo da direita), na medida em que nenhuma das redes, em nenhum dos períodos analisados, conseguiu alcançar as metas projetadas pelo IDEB, mantendo o mesmo investimento *per capita* aluno/ano quando comparado ao período anterior.

Para facilitar uma análise espacial das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, que compuseram a amostra, elaborou-se, para cada período, um mapa com cores diferentes para diferenciar visualmente as redes (ver Capítulo 4). A cor vermelha representou as redes que atingiram/superaram as metas projetadas pelo IDEB; a cor amarela, as redes que não atingiram as metas; e a cor branca, as demais redes que não participaram da amostra. Foram elaborados mapas espaciais tanto para os anos iniciais, do 1º ao 5º, quanto para os anos finais, do 6º ao 9º.

Por meio dos mapas espaciais, ficou visualmente comprovado, para os anos iniciais e finais, período após período, que está havendo uma diminuição (oscilação) acentuada da quantidade do número de redes públicas municipais de ensino, abrangidas pela amostra de pesquisa, que não estão conseguindo alcançar o êxito no atingimento das metas projetadas pelo IDEB. O impacto maior dessa análise espacial recai para os anos finais, pois, se compararmos o período de 2009 ao período de 2015, reflete que, das 99 redes que haviam alcançado/superado o IDEB em 2009, esse número cai para 27 redes em 2015, uma diminuição de 72 redes. Desse modo, algo de anormal está ocorrendo com a Educação Básica para os anos finais, visto que a quantidade só vem caindo.

Para completar as análises dos dados apresentados no quarto capítulo, utilizou-se do *software Excel*, com a criação de variáveis *dummy*, para estratificar em 4 faixas (baixo, baixo-médio, baixo-alto e alto) o IDESE de cada município pertencente as 145 redes públicas

municipais de ensino gaúchas, para descortinar em que faixas se encontram a maior quantidade relativa de redes, anos iniciais e finais, que não atingiram as metas projetadas pelo IDEB, mas, mesmo assim, acabaram investindo mais em educação em relação a um período e outro.

Por meio dos resultados gerados para os anos iniciais, ao aglutinar todos os períodos em um único demonstrativo (2009 para 2011 / 2011 para 2013 / 2013 para 2015), percebeu-se que 91 redes - selecionadas de acordo com o critério do parágrafo anterior, perfazendo um percentual de 20,9% - não atingiram as metas projetadas pelo IDEB, mas investiram mais. Desvendou-se que a maior participação relativa das redes está alocada na faixa baixa, ou seja, na primeira faixa do IDESE, com 42,9%, e, à medida que as faixas do IDESE foram aumentando, a participação relativa das redes foi diminuindo.

Já, para os anos finais, o número absoluto de redes que não atingiu as metas delineadas pelo IDEB, mas acabaram investindo mais em educação *per capita* aluno/ano em relação a um período e outro, aumentou, consideravelmente, comparando com os mesmos critérios adotados para os anos iniciais. Foram selecionadas 219 redes no total, perfazendo uma participação relativa de 50,3%, ou seja, mais da metade das redes não alcançaram o êxito no atingimento das metas projetadas pelo IDEB, mas, ainda assim, investiram mais em educação.

Observou-se que, para os anos finais, a maior participação relativa das redes também ficou na faixa baixa do IDESE, com um percentual 57,1%, muito embora ficou comprovado que, quanto mais elevadas foram as faixas do IDESE, o percentual relativo da quantidade de número de redes diminuiu em uma proporção muito pequena.

Assim sendo, todas as formas de investigações mensuradas no quarto capítulo, ao exprimir e analisar os dados sob diversas abordagens, tanto no modelo econométrico gerado no *software Eviews*, quanto nos cruzamentos realizados no *software Excel*, os resultados não se dissociaram e não se contrapuseram; muito pelo contrário, caminharam todos para uma mesma direção e resultaram em uma mesma conclusão e observação.

Do exposto, ficou comprovado que, para as 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, compreendidas na amostra, existe sim uma certa correlação linear positiva, muito embora fraca, entre os investimentos *per capita* aluno/ano quando associados aos resultados do IDEB, anos iniciais e finais. Existe, assim, um relacionamento entre as variáveis, uma influência a outra. Desse modo, quando houver alterações no investimento do ensino, haverá também alteração nos resultados do IDEB. Ao medir-se o grau de relação por meio do coeficiente de determinação R^2 , chegou-se a um nível de determinação de 0,8797, indicando uma relação matemática perfeita entre as variáveis. Em outras palavras, essa correlação significativa mencionada faz-nos acreditar que há um entrelaçamento perfeito entre investimento *per capita*

aluno/ano *versus* resultado de desempenho no IDEB. No entanto, esse entrelace precisa de muitos outros fatores para perdurar de forma duradoura e gerar bons frutos para a sociedade civil.

A investigação aponta que o montante investido na Educação Básica pública é salutar, essencial, necessário, imprescindível, vital e precioso para dar continuidade às políticas educacionais. Contudo, o investimento financeiro não é único, tampouco o fator determinante para desencadear melhores resultados de desempenho educacional, pois, como vimos, há sim uma correlação entre essas variáveis, porém, de certa forma, fraca.

Essa constatação ficou mais evidente quando houve a estratificação das redes públicas municipais de ensino gaúchas que não atingiram o IDEB, para os anos iniciais e finais, mas, mesmo assim, investiram mais em educação em relação a um período e outro, alocando-as de acordo com as faixas de desenvolvimento socioeconômico dos municípios. Os resultados apontaram que, quanto mais elevadas forem as faixas do IDESE, inversamente há a tendência de diminuir o percentual relativos das redes que se encontram nessa situação.

O que isso quer dizer? Quer dizer que, quanto mais elevado socioeconomicamente for o município, tende a resultar em uma melhor gestão administrativa, maior participação da sociedade civil, melhor planejamento estratégico e deliberativo, tornando mais eficiente a gestão pública, repercutindo em maior e melhor infraestrutura, com maior renda *per capita*, saúde, saneamento, moradia, campo de trabalho, lazer, cultura, e, conseqüentemente, melhorando a *performance* das redes diante dos atingimentos das metas projetadas pelo IDEB. Por conseguinte, o resultado de toda a análise do quarto capítulo vai ao encontro da literatura nacional e internacional, no sentido de que não é somente aumentando o investimento na educação *per capita* aluno que teremos melhores desempenhos da educação.

Conforme os apontamentos no corpo desta Tese, a literatura elenca outros fatores/variáveis externos à escola, tais como: família, infraestrutura, etnia, religião, ambiente físico onde a escola está inserida, forma de gestão escolar, nível de desemprego, nível de formação dos professores e *background* familiar (nível de escolaridade dos pais, renda per capita, dentre outras), os quais são pontos fortes que impactam no desempenho escolar (ASSUNÇÃO; ARAÚJO, 2015; RIANI; RIOS-NETO, 2008; SAMPAIO *et al.*, 2011; SANTANA; NETTO JÚNIOR, 2015; SILVA JÚNIOR, 2009). Isso não quer dizer que o Estado não deva estudar mecanismos para aumentar progressivamente o investimento público em educação, objetivando atingir um patamar razoável em torno de 7% do PIB do país, conforme consta na meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE), Lei N° 13.005/2014, mas procurar, também, implementar políticas públicas e programas governamentais que venham proporcionar

uma melhor expectativa de vida local, onde se dá o exercício da cidadania, refletindo, dessa forma, em uma melhor gestão e resultado escolar.

Percebe-se, assim, a importância do Estado moderno na vida cotidiana do ser humano, sendo concebido como uma forma de organizar as vontades de cada um com a vontade de todos. Para que o Estado exerça o papel mediador entre o individual e o coletivo, foi preciso legitimar, perante a sociedade civil, normatizações constitucionais, para tomar decisões e implementar políticas públicas capazes de satisfazer as necessidades coletivas.

O Estado é o produto de um povo que habita um determinado território e que define o conjunto de regras universais para sua convivência. A figura do Estado, consubstanciado nas ideologias de Norberto Bobbio, foi relevantíssimo para a estruturação desta Tese, assim como o progresso da sociedade, a qual almeja a normatização dos direitos para sua efetivação, sendo os direitos naturais mitigados diante dos anseios sociais. Assim, a sociedade civil busca a estruturação de um órgão instituidor e normatizador de direitos.

Em síntese, Bobbio (2007) afirma que o Estado surgiu na tentativa de suplantar o estado natural do homem em instituir conclusivamente a sociedade política e a sociedade civil. O Estado é a sociedade política necessária e organizada, dotada de um governo soberano capaz de exercer seu poder sobre os governados, dentro de um determinado território, onde concebe, realiza e executa o seu ordenamento jurídico, visando alcançar e satisfazer o bem comum.

O Estado tem uma função primordial na sociedade, como um ente indutor e garantidor dos direitos humanos, atuando na criação de leis e instituindo políticas públicas capazes de suprir as necessidades coletivas de relevante interesse social, na área da saúde, da educação, do lazer, da cultura, dentre outras. Percebe-se, desse modo, que o Estado vem procurando se legitimar perante a sociedade, diante da prestação e da garantia dos direitos sociais, prestando contas à sociedade civil sobre suas ações, seus programas e suas atividades, dentre eles como responsável garantidor do direito a uma educação pública.

Não havendo intenção de esgotar o tema, denota-se que caberiam mais pesquisas científicas em torno do financiamento da educação como política pública permanente de Estado, pois, de todo o exposto, algumas lacunas surgiram, as quais deixamos como hipóteses para aprofundamento em outras pesquisas:

- Avaliar a conveniência ou não da criação de mecanismos de transferências intergovernamentais que levassem em conta indicadores de desempenho, objetivando que o Brasil consiga alcançar a meta até o ano de 2021, média igual ou superior a 6,0 no IDEB, que corresponde aos demais países desenvolvidos.

- Averiguar quais motivos e razões pelas quais algumas das 145 redes públicas municipais de ensino gaúchas, compreendidas na amostra, não estão conseguindo atingir as metas do IDEB, anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, mas, mesmo assim, continuam investindo mais em educação em relação ao período anterior.
- Desvendar quais as principais causas da diminuição da quantidade do número de redes quanto ao não atingimento das metas projetadas pelo IDEB, pois, conforme ficou comprovado nesta Tese, do período de 2009 para o período de 2015, o número de redes só veio diminuindo constantemente, tanto para os anos iniciais quanto para os anos finais do Ensino Fundamental. No entanto, dentre todas as correlações e análises das variáveis, o maior impacto negativo está nos anos finais.
- Investigar com maior profundidade quais são os principais fatores que influenciam em um melhor desempenho e fluxo escolar. Há vários estudos nacionais e internacionais, em diversas áreas, sobre esse tema, mas sempre há espaço para novos conhecimentos e descobertas.

Convém igualmente mencionar que alguns dados visualizados nesta Tese não foram aprofundados, restando problemas de pesquisa ou hipóteses, a saber: 1) Como explicar o fenômeno de queda no rendimento dos anos finais do Ensino Fundamental, ressaltados pelos resultados do IDEB?; 2) Todos os anos de transição administrativa mostraram-se paradigmáticos, com índices e percentuais de investimento relativamente diversos dos demais (por exemplo, 2013 foi um ano de transição, pois foi o primeiro ano de uma nova administração municipal). Por quais variáveis podemos explicar esse fenômeno?; 3) Apesar de todas as projeções otimistas acerca do IDEB, quais as razões de ele aparentar estar muito aquém do que deveria ou em um progresso bastante tímido?

Por todo o exposto, foi possível concluir a legitimidade do Estado como ente responsável pela aplicação e pela efetividade das políticas públicas educacionais, e que, de certa forma, se pode responder ao problema de pesquisa formulado inicialmente: Em que medida o modelo de investimento público no Ensino Fundamental influencia nos resultados do IDEB de acordo com o nível de desenvolvimento socioeconômico dos municípios?

Ficou comprovado, por meio de todas as análises realizadas, para as redes municipais de ensino gaúchas, abrangidas pela amostra da pesquisa, que o modelo de investimento público no Ensino Fundamental, possui, de certa forma, uma correlação diretamente proporcional fraca com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ou seja, uma forma mensurável de exprimir um melhor desempenho no ensino é por meio do financiamento, pois a alteração

na variável (investimento) provocará mudança na outra (IDEB), visto que ambas estão sincronizadas diretamente proporcionais.

Foi possível descortinar também, que os municípios mais bem desenvolvidos socioeconomicamente apresentaram melhor *performance* nos resultados do IDEB, o que vale dizer, que o Estado além de alavancar os investimentos educacionais, deve procurar legitimar outros mecanismos e outras políticas públicas governamentais capazes de elevar o progresso social, de acordo com as necessidades locais e regionais de cada município, pois essas medidas contribuirão significativamente para impulsionar a obtenção de melhores desempenhos educacionais e sociais.

Por fim, conclui-se que os objetivos delineados inicialmente para esta Tese foram alcançados, deixando novos conhecimentos para a comunidade científica das políticas educacionais. Contudo, não se pretendeu esgotar o assunto sobre o financiamento da educação, pois as políticas públicas nesse campo precisam estar constantemente em evidência nas pesquisas empíricas, seja em nível de Graduação, Pós-Graduação, Mestrado ou Doutorado, por tratar-se de um direito social, primordial e de relevante interesse da sociedade civil.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 16 ed. São Paulo: Método, 2008.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. Quem serão os potenciais ingressantes na educação básica brasileira com a ampliação da obrigatoriedade escolar? *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 127-150.

AMARAL, Luiz Felipe Leite Estanislau do; MENEZES-FILHO, Naércio. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA - ANPEC, 36., 2008, Salvador. **Anais eletrônicos...** Salvador: Hotel Bahia Othon Palace, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807201800160-.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2017.

ASSUNÇÃO, Marcus Vinicius Dantas de; ARAÚJO, Afrânio Galdino de; ALMEIDA, Mariana Rodrigues de. **O background familiar e suas influências no processo seletivo de uma instituição de ensino**. 2015. Disponível em: <<http://cdsid.org.br/sbpo2015/wp-content/uploads/2015/08/142981.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BALL, Stephen J. **Educação Global S. A.**: novas redes políticas e o imaginário neoliberal. Tradução Janete Bridon. Ponta Grossa: UEPG, 2014.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução Luiz Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2007.

BIASOTO JR., Geraldo; AFONSO, José Roberto. Estado e novo arranjo para o financiamento do investimento público no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 1, p. 189-213, abr. 2017.

BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Direito e estado no pensamento de Emanuel Kant**. 2. ed. Tradução Alfredo Fait. São Paulo: Mandarin, 2000.

_____. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.

_____. **Locke e o direito natural**. Tradução Sérgio Bath. Brasília: UnB, 1997a.

_____. **O conceito de sociedade civil**. 1. reimpr. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

_____. **O filósofo e a política: antologia**. Tradução César Benjamin e Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contratempo, 2003.

_____. **O futuro da democracia:** uma defesa das regras do jogo. 6. ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997b.

_____. **O Positivismo jurídico:** lições de filosofia do Direito. Tradução Márcio Pugliese, Edson Bini, Carlos E. Rodriguez. São Paulo: Ícone, 1995.

BOTO, Carlota. A educação escolar como direito humano de três gerações: identidades e universalismo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 777-798, Especial - Out. 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Decreto-Lei Nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967.

Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De10200.htm>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Decreto Nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr. 2007b. Seção 1, n. 79, p. 5-6.

_____. Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de setembro de 1996. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 13 set. 1996c. Seção 1, nº 179, p. 18109-18110.

_____. Emenda Constitucional Nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 5 jun. 1998. Seção 1, nº 106, p. 1-3.

_____. Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Congresso Nacional, Brasília, DF, 16 dez. 2016. Seção 1, nº 241, p. 2-3.

_____. Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 mar. 1964, Seção 1. p. 2745.

_____. **Lei Nº 8.429**, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 12 jun. 2017.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23 dez. 1996a. Seção 1, n. 248, p. 27833-27841.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 dez. 1996b. Seção 1, n. 250, p. 28442-28444.

_____. Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Seção 1, n. 21, p. 1-5.

_____. Lei Nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 21 jun. 2007a. Seção 1, nº 118, p. 7-12.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, n. 120-A, edição extra, p. 1-7.

_____. Ministério da Educação (MEC). Conferência Nacional de Educação (CONAE). **Documento final**. Brasília: MEC; CONAE, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2017.

BREMAEKER, François Eugene Jean de. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos estados e dos municípios. *In*: GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino Rezende; CORBUCCI, Paulo Roberto. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 51-68.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB- repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual de ensino do Pará- 1996 a 2009**. 2012. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 168-200, setembro, 2002.

_____. Do direito de aprender: base do direito à Educação. In: ABMP; TODOS PELA EDUCAÇÃO. (Orgs.). **Justiça pela qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 104-116.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Rosalliny Pinheiro. A importância do princípio da eficiência como princípio da Administração Pública em relação às agências reguladoras. **E-Gov**, 2011. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/import%C3%A2ncia-do-princ%C3%ADpio-da-efici%C3%A2ncia-como-princ%C3%ADpio-da-administra%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-em-rela%C3%A7%C3%A3o-%C3%A0>> Acesso em: 11 jun. 2017.

DAVIES, Nicholas. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da Educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, Marília, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan./jun. 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes *et al.* **Conselho Escolar e o financiamento da educação no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2006. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/cad%207.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

FERNANDES, Reynaldo. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Ministério da Educação. Brasília: INEP/MEC, 2007.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de teoria geral do estado e ciência política**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FORNAZIERI, Aldo. O que é análise de conjuntura política. In: MARQUES, Moisés. (Org.). **Introdução ao risco político**: conceitos, análises e modelos de mensuração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. p. 8-25.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GENNARI, Adilson Marques. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. **Pesquisa & Arte**, São Paulo, v. 13, n. 1, p. 30-45, 2001.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. ampl., ver. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

HAIR JR., Joseph F. *et al.* **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IANONI, Marcus. Interesses financeiros e captura do Estado no Brasil. **Revista de Economia Política** [online], v. 37, n. 2, p. 324-342, 2017.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Comunicado sobre resultados do IDEB**. 2008. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/historico_divulgacoes/Ideb-nota_explicativa16_09_08.pdf> Acesso em: 30 maio 2017.

_____. **Nota Técnica Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb**. 2016. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/portal_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 30 maio 2017.

LOCKE, John. **Os pensadores**. Tradução Anoar Aiex. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 24. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb: passado, presente e futuro do mecanismo central de financiamento da educação básica brasileira**. 2015. Disponível em: <<http://www.sinprodf.org.br/wp-content/uploads/2015/09/01-fundeb.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2017.

_____. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - RBPAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

_____. **Fundeb, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000.

MOROSINI, Marília C.; FERNANDES, Cleoni M. B. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por Escrito**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 154-164, jul./dez. 2014.

NASCIMENTO, Paulo Augusto Meyer Mattos. Desempenho escolar e gastos municipais por aluno em Educação: relação observada em municípios baianos para o ano de 2000. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 56, p. 393-412, jul./set. 2007.

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**. 2013. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2013.

PAVAN, Rafael *et al.* As receitas do sistema tributário para a manutenção e o desenvolvimento da educação básica: um estudo de recursos financeiros alocados para financiar o orçamento da educação básica no município de Passo Fundo – RS. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, ano 22, n. 46, p. 144-177, jan./jun. 2016.

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 (1993 – 2005). 2007. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, Especial, p. 877-897, out. 2007.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, jun. 2017.

QUIRINO, Simony Rafaeli. Orçamento público como fonte de estudos educacionais. **Fineduca: Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 9, p. 1-17, 2011.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do estado**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

RIANI, Juliana de Lucena Ruas; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. *Background familiar versus perfil escolar do município: qual possui maior impacto no resultado educacional dos alunos brasileiros?* **Revista Brasileira de Estudos de População**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 251-269, jul./dez. 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação de Economia e Estatística (FEE). **Idese – Metodologia Idese – 2014**. 2017. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/metodologia/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. **Lei Nº 11.424**, de 6 de janeiro de 2000. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. 2000. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/legislacoes/atos_normativos_tcers/lei_organica/LOTTERS-LE11424-LE14571-2014be.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

_____. Secretaria da Fazenda. **Manual do Gestor Público**: um guia de orientação ao gestor público. 2. ed. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (CORAG), 2011.

RODRIGUES JÚNIOR, Giovani *et al.* A relação entre as despesas com educação e o resultado do IDEB na região metropolitana de Natal-RN. **Tekhne e Logos**, Botucatu, v. 4, n. 1, p. 150-167, abr. 2013.

SAMPAIO, Breno *et al.* Desempenho no vestibular, *background* familiar e evasão: evidências da UFPE. **Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 15, n. 2, p. 287-309, abr./jun. 2011.

SANTANA, Fernanda Leite; NETTO JÚNIOR, José Luis da Silva. Oferta pública educacional e o *background* familiar: evidências para as microrregiões brasileiras de 2000 e 2010. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 33, n. 64, p. 51-82, set. 2015.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato. **Pobreza, qualidade da escola e *background* familiar influenciando a educação no Brasil**: uma análise à luz da teoria do capital humano. 2009. 174 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014.

VELLOSO, Jacques. O financiamento da educação na RBEP: temas dos últimos 15 anos. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 93, n. 234, [número especial], p. 353-371, maio/ago. 2012.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – RBP AE, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de Financiamento da Educação no Brasil: uma (re) construção histórica. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 5-6, jan./jun. 2015.

APÊNDICES

LISTA DE APÊNDICES

Apêndice A - Levantamento nos periódicos Qualis CAPES 2014.....	145
Apêndice B- Planilha das variáveis de estudo.....	156
Apêndice C - Levantamento de temática em sites de pesquisa/busca	167

Apêndice A - Levantamento nos periódicos Qualis CAPES 2014

Quadro 12 - Levantamento nos periódicos Qualis CAPES 2014 qualificados em A1 e A2

AUTOR	TÍTULO	CLAS.	OBJETIVO RESUMIDO DA PUBLICAÇÃO	ANO
ARAÚJO-FILHO, Helene Manoel Gomes de	As lutas e a agenda sindical para a valorização do magistério na perspectiva da CNTE: qual a contribuição do novo Plano Nacional de Educação?	A1	Neste artigo apresento o processo de atuação da CNTE pela aprovação deste novo plano, dando ênfase às conquistas voltadas para a valorização profissional dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação, estabelecidas nas metas 15, 16, 17 e 18.	2015
HYPOLITO, Álvaro Luiz M.	Trabalho docente e o novo Plano Nacional de Educação: valorização, formação e condições de trabalho	A1	Este artigo discute o trabalho docente na Escola Básica e as novas perspectivas indicadas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), em particular as indicações que se relacionam com a valorização, a formação e as condições de trabalho.	2015
FONSECA, Marília	Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar	A1	O presente texto origina-se de pesquisa integrada, entre a UNB, UFG e UNIMONTES, objetivando refletir sobre experiências de gestão e organização escolar, implementadas mediante programas de financiamento internacional.	2003
RODRIGUEZ, Vicente	Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização	A1	Este artigo aborda a discussão dos principais impactos do Fundef na política educacional atual. Através de uma abordagem particular sobre os impactos no sistema educativo público e nas relações intergovernamentais no Brasil, o artigo visa polemizar as possibilidades e os cenários criados pelo Fundo.	2001
PINTO, José Marcelino Rezende	Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios	A1	O presente trabalho tem por objetivo analisar algumas causas e efeitos desse aumento de responsabilidade no que se refere à sua capacidade de planejamento e de financiamento. Terão os municípios recursos financeiros e instrumentos de gestão e planejamento para atender os novos desafios?	2014
FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola FERNANDES, Solange Jarcem	Gestão de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera municipal.	A1	O propósito foi verificar em que medida o montante de recursos disponíveis seria suficiente para a garantia do direito à educação nas etapas da educação básica sob a responsabilidade e a competência do município.	2015
DAVIES, Nicholas	A fiscalização das receitas e despesas do ensino em Minas Gerais	A1	O artigo analisa os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais para verificar as receitas e despesas vinculadas à educação, com base nas instruções normativas e relatórios sobre contas estaduais. Constataram-se equívocos, oscilação, omissão e falta de clareza na definição dessas receitas e despesas; pouca consistência e, portanto, falta de confiabilidade de dados de relatórios sobre contas estaduais.	2013
BASSI, Marcos Edgar	Financiamento da educação infantil em seis capitais Brasileiras	A1	O artigo apresenta os resultados de estudo sobre o atendimento e o financiamento da educação infantil municipal em seis capitais brasileiras realizado no âmbito da pesquisa Educação infantil no Brasil: avaliação qualitativa e quantitativa, desenvolvida pela Fundação Carlos Chagas em parceria com o Ministério da Educação e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.	2011
CURY, Carlos Roberto Jamil	Por um novo plano nacional de educação	A1	Esse artigo pretende, primeiramente, em vista da tramitação de um novo Plano Nacional de Educação enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional, resgatar a evolução dos planos anteriores.	2011
JESUS, Wellington Ferreira de	A vinculação de recursos para a educação e a UDN	A1	O trabalho busca identificar a perspectiva do Partido da União Democrática Nacional sobre a educação pública e a vinculação constitucional de recursos, assim como as razões pelas quais os liberais apoiaram essa área protegida do orçamento, apesar de defenderem a liberdade de mercado.	2010

Continuação

CAMARGO, Rubens Barbosa de PINTO, José Marcelino de Rezende GUIMARAES, José Luiz	Sobre o financiamento no Plano de Desenvolvimento da Educação	A1	Este artigo apresenta uma análise inicial do financiamento das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE -, lançado em abril de 2007 pelo governo federal, focalizando algumas expectativas, impasses e impactos.	2008
SENA, Paulo	A legislação do Fundeb	A1	O artigo analisa a legislação referente ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb -, em contraste com as normas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef. Identifica e discute: as características do novo fundo, que já integravam o fundo precedente; os aperfeiçoamentos em relação à legislação do Fundeb e as opções técnicas distintas.	2008
SOUZA, Donaldo Bello de FARIA, Lia Ciomar Macedo de	Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica	A1	O primeiro, mais evidente, é apresentar um panorama da produção bibliográfica nacional sobre políticas de gestão e financiamento dos sistemas municipais públicos de educação pós-LDB; o segundo, sublinear, é proporcionar ao pesquisador iniciante um roteiro metodológico para pensar a própria ação e construção do processo de pesquisa, já que o livro em tela é um dos subprodutos da pesquisa Mapa estadual das reformas educacionais pós-LDB n. 9.394/96.	2008
VELLOSO, Jacques	Universidade na América Latina: rumos do financiamento	A1	Quais são as principais tendências do financiamento da universidade na América Latina? Que modelos seriam apropriados, tendo em vista as funções da instituição? Essas são as principais questões tratadas no artigo.	2001
PINTO, José Marcelino de Rezende	Uma análise do financiamento da educação no estado da Califórnia, EUA	A1	Este trabalho é fruto de um estágio de pesquisa no Estado da Califórnia (EUA) e tem como objetivo analisar as principais características do financiamento da educação desse estado.	2005
ZIBAS, Dagmar	A reforma do ensino médio no Chile: vitrina para a América Latina?	A1	A reforma chilena tem sido apontada, principalmente por organismos internacionais, como modelo a ser seguido pela América Latina. A insistência nessa tese justifica a pesquisa desenvolvida em Santiago, que enfocou 12 escolas, em que foram entrevistados diretores e alguns professores.	2002
JACOMINI, Márcia Aparecida MINHOTO, Maria Angélica Pedra	Vencimento, Remuneração e Condições de Trabalho de Professores da Rede Municipal de São Paulo	A1	O texto caracteriza a remuneração e as condições de trabalho de docentes da rede municipal de São Paulo, entre 1996 e 2010. Analisa a variação do vencimento básico e a composição da remuneração dos professores.	2015
FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola FERNANDES, Solange Jarzem	O Fundeb no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande	A1	O trabalho analisa a operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), entre 2007 a 2009, no contexto das finanças públicas municipais de Campo Grande.	2014
BARBOSA, Andreza	Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no Brasil	A1	Ao se discutir qualidade da educação, frequentemente surgem questões relacionadas ao trabalho e aos salários dos professores, trazendo à tona a temática do financiamento da educação.	2014
SALES, Luís Carlos SILVA, Magna Jovita Gomes de Sales e	A movimentação das matrículas no ensino fundamental no estado do Piauí	A1	Este artigo analisa as matrículas do Ensino Fundamental, no Estado do Piauí, das redes estadual e municipal, no período entre 1997 e 2010. Tomou-se como ponto de partida o novo financiamento da educação pública no Brasil, desenhado após a instituição do FUNDEF.	2013
ANDRIOLA, Wagner Bandeira	Ações de formação em EJA nas prisões: o que pensam os professores do sistema prisional do Ceará?	A1	O texto relata as principais ações de Educação de Jovens e Adultos (EJA) que são desenvolvidas com profissionais do Sistema Prisional do Ceará. Atualmente, no Brasil são desenvolvidas tão somente duas ações de formação de professores do Sistema Prisional, no nível de especialização, uma delas executada no Ceará.	2013

Continuação

FRANCA, Marileide Gonçalves	O financiamento da educação especial no âmbito dos fundos da educação básica: Fundef e Fundeb	A1	Este trabalho objetiva analisar a educação especial no contexto do financiamento da educação por meio da análise dos efeitos do Fundef e do Fundeb para o atendimento das pessoas com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, no período de 2007 a 2013, no que tange ao número de matrículas no Estado do Espírito Santo e os valores mínimos por aluno da educação especial estabelecidos a nível nacional.	2015
ALONSO, Katia Morosov	A EaD no Brasil: sobre (des)caminhos em sua instauração	A1	O maior acesso ao ensino superior no Brasil foi alvo de expressivas políticas públicas; a educação a distância também é incluída neste contexto. No ano de 2005, foi publicado um decreto que regulamentava a oferta desta modalidade de ensino, prevendo as formas pelas quais se daria o credenciamento e a autorização de cursos.	2014
GONCALVES, Maria Dativa de Salles	A presença do Banco Mundial e do Banco Interamericano no financiamento do ensino fundamental e médio na Rede Estadual de Ensino do Paraná	A1	O artigo apresenta os resultados de pesquisa sobre os financiamentos internacionais do Banco Mundial (BIRD) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para o ensino fundamental e médio, no Paraná, nos anos 80 e 90, em três governos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) que estiveram no poder de 1983 a 1994.	2003
SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli	O processo de municipalização no estado do Paraná	A1	Discutem-se os rumos da municipalização do ensino nas séries iniciais do ensino fundamental, definidos com anterioridade à constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef.	2003
GOUVEIA, Andréa Barbosa	Orçamento participativo da educação: limites e possibilidades na experiência de União da Vitória/PR	A1	O presente artigo discute a questão da democratização do Estado a partir da análise da experiência da cidade de União da Vitória/ PR no desenvolvimento do Orçamento Participativo (OP) e, especialmente, do Orçamento Participativo da educação.	2003
OLIVEIRA, Romualdo Portela de	Uma dimensão avaliativa do Fundef: a desigualdade regional	A1	O objetivo deste texto é discutir a desigualdade nacional em educação, tomando como referência o papel da esfera federal no financiamento da educação e de sua possível ação com vistas a diminuir as desigualdades intrafederativas.	2003
GIL, I-Juca-Pirama Camargo	A municipalização do ensino no Chile	A1	O texto é fruto de minha Dissertação de Mestrado sobre a mesma temática. Apresenta uma breve discussão teórica sobre a descentralização educacional, em especial na América Latina, e em seguida analisa a experiência chilena.	2003
MENEZES, Janaina S. S.	Educação em tempo integral: direito e financiamento	A1	O artigo tem por objetivo analisar as possibilidades e desafios associados ao financiamento da educação em tempo integral. Parte-se da análise dos movimentos legais relacionados à Educação Integral (em tempo) integral presentes na Constituição Federal de 1988 e nas normatizações que se seguiram à sua promulgação, chegando ao Fundeb.	2012
CUNHA, Rodrigo Bastos	Políticas de línguas e educação escolar indígena no Brasil	A1	Neste artigo, após uma breve revisão conceitual sobre planejamento e política lingüística, modelos de políticas de línguas e um caso exemplar de política lingüística no mundo, abordarei questões atuais de políticas de línguas no Brasil, como o ensino bilíngüe em escolas indígenas.	2008
MOROSINI, Marília FRANCO, Maria Estela Dal Pai	Universidades comunitárias e sustentabilidade: desafio em tempos de globalização	A1	O trabalho analisa características de sustentabilidade na universidade comunitária - UC (não estatal orientada para a região), segundo seus gestores. Objetiva identificar políticas institucionais, mudanças no caráter comunitário e traçar perspectivas.	2006
LOPES, Doraci Alves	Um ensaio sobre o IV SEB: algumas leituras possíveis	A1	O objetivo deste ensaio sobre o Seminário foi o de discutir a desigualdade em duas partes: a valorização do professor e o financiamento da educação. A análise enfatizou a tensão entre a visão da política neoliberal e a cultura política democrática.	2013

Continuação

MARTINS, Angela Maria PIMENTA, Cláudia Oliveira LOPES, Valéria Virgínia	Contratos, convênios e parcerias na gestão da educação em municípios de regiões metropolitanas: tensões e desafios	A1	Este artigo discute resultados de estudo-piloto que apresentava como propósito examinar a capacidade institucional de dez municípios paulistas na gestão da educação básica.	2013
GOUVEIA, Andréa Barbosa FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos	Financiamento da educação e luta sindical: conflitos em uma grande rede de ensino	A1	Este trabalho apresenta um debate sobre o impacto da lei do piso salarial profissional nacional sobre as disputas dos professores de Curitiba, com o gestor da rede local de ensino.	2016
CROSO, Camilla MAGALHAES, Giovanna Modé	Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino	A1	A observação de distintas formas de privatização da educação na América Latina e no Caribe suscita indagações sobre seu impacto para a realização da educação como um Direito Humano universal.	2016
PINTO, José Marcelino de Rezende	Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil	A1	Este artigo analisou os diferentes mecanismos de repasse de recursos públicos ao setor privado de ensino, bem como os valores envolvidos.	2016
GOMES, Alfredo Macedo	Política de avaliação da educação superior: controle e massificação	A1	O artigo analisa a política de avaliação implantada pelo Ministério da Educação a partir de 1995, que se materializa por intermédio do Exame Nacional de Cursos (ENC) e da Avaliação das Condições de Oferta de Cursos de Graduação.	2002
CURY, Carlos Roberto Jamil	A Educação Básica no Brasil	A1	Analisá-la implica considerar determinadas preliminares como o pacto federativo, a desigualdade social, as ligações internacionais e a própria noção de educação básica a fim de contextualizar as políticas de avaliação, focalização, descentralização, desregulamentação e financiamento.	2002
PINTO, José Marcelino de Rezende	Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002)	A1	O artigo busca fazer uma análise das principais medidas tomadas no Governo de Fernando Henrique Cardoso com reflexos no financiamento da educação.	2002
AZEVEDO, Janete Maria Lins de	Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal	A1	Nos últimos sete anos tem ocorrido no Brasil uma progressiva municipalização do ensino fundamental, da educação infantil e de jovens e adultos decorrente de induções/programas do poder central que assumiu a descentralização como um dos princípios das políticas educativas.	2003
FAGNANI, Eduardo	Além da Agenda Endógena da Educação: propostas para a construção coletiva de um projeto de desenvolvimento	A1	Em pleno século 21, o Brasil ainda acumula desigualdades e ausências no campo educacional. As causas são múltiplas e estão associadas aos aspectos endógenos do sistema educacional, bem como aos aspectos associados às marcas profundas da crônica desigualdade social.	2014
CIAVATTA, Maria	O regime de colaboração e o ensino médio: uma análise de contexto	A1	Partimos de dois pressupostos: a democracia participativa e a distinção entre o público e o privado, e buscamos refletir sobre o significado do regime de colaboração, destacando o financiamento da educação e a autonomia escolar e docente.	2013
CASTRO, Jorge Abrahão de CARVALHO, Cristina Helena Almeida de	Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação	A1	A agenda do novo Plano Nacional de Educação (PNE) reflete a necessária ampliação do acesso à educação e melhoria da qualidade dos níveis e das modalidades de ensino.	2013
ARAUJO, Raimundo Luiz Silva	Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros	A1	Este artigo sistematiza os resultados da pesquisa "Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros - ano base 2009", desenvolvida pela Undime. A pesquisa foi motivada pela constatação de que as informações disponíveis sobre os custos da educação municipal estavam imprecisas.	2012
SCHUGURENSKY, Daniel NAIDORF, Judith	Parceria universidade-empresa e mudanças na cultura acadêmica: análise comparativa dos casos da Argentina e do Canadá	A1	Este artigo estuda as mudanças na cultura acadêmica que ocorreram nas universidades públicas nestas últimas décadas.	2004
CABRITO, Belmiro Gil	O financiamento do ensino superior em Portugal: entre o Estado e o mercado	A1	Neste artigo discutem-se as novas tendências de financiamento do ensino superior, nomeadamente em Portugal, concluindo-se que os governos têm vindo a desresponsabilizar-se dessa sua função, apelando ao mercado e à diversificação das fontes de financiamento	2004

Continuação

TRINDADE, Héglio	A República em tempos de reforma universitária: o desafio do Governo Lula	A1	O artigo propõe-se a analisar a legislação sobre educação superior ao longo da República no Brasil, com ênfase em dois períodos-chave: durante o Governo Provisório de Vargas (1931).	2004
CUNHA, Luiz Antônio	Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior: Estado e mercado	A1	Este artigo pretende analisar o processo de desenvolvimento do ensino superior no Brasil, particularmente seus mecanismos de reprodução ampliada.	2004
CORBUCCI, Paulo Roberto	Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma	A1	O presente texto aborda o financiamento da educação superior no Brasil, tendo como recorte temporal o início da década de 1990 até o presente.	2004
SHIROMA, Eneida Oto LIMA FILHO, Domingos Leite	Trabalho docente na Educação Profissional e Tecnológica e no PROEJA	A1	O direito à educação não se realiza para grande parcela da população brasileira que não concluiu a educação básica. Três metas do PNE 2011-2020 focam a escolarização de jovens e adultos integrada à educação profissional.	2011
REZENDE PINTO, Jose Marcelino de AMARAL, Nelson Cardoso CASTRO, Jorge Abrahão de	O financiamento do Ensino Médio no Brasil: de uma escola boa para poucos à massificação barata da rede pública	A1	Este artigo procura fazer um levantamento dos recursos públicos que são destinados ao ensino médio no Brasil. Em particular, são analisados os gastos estaduais que respondem por 82% das matrículas (95% da rede pública). Além disso, são analisados os gastos federais para o setor, em especial, da rede federal de educação profissional técnica, que, embora pequena, oferece um ensino claramente de qualidade.	2011
MELLO, Alex Fiúza de DIAS, Marco Antonio Rodrigues	Os reflexos de Bolonha e a América Latina: problemas e desafios	A1	O artigo descreve o Processo de Bolonha, apresenta um histórico de sua evolução e analisa os progressos e dificuldades em sua implementação.	2011
DIPIERRO, Maria Clara	A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas	A1	O artigo contextualiza e avalia os resultados do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, evidenciando que as metas para a educação de jovens e adultos (EJA) não serão alcançadas.	2010
GOUVEIA, Andréa Barbosa SOUZA, Ângelo Ricardo De	Perspectivas e desafios no debate sobre financiamento e gestão da educação: da CONAE a um novo PNE	A1	O artigo analisa as proposições mais importantes no documento final da CONAE 2010 quanto às questões do financiamento e da gestão da educação e, de forma complementar, cotejar tal texto com as indicações do Plano Nacional de Educação (PNE, Lei n. 172/2001).	2010
DAVIES, Nicholas	Os procedimentos adotados pelo tribunal de contas do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação	A1	O artigo analisa procedimentos do Tribunal de Contas (TC) do Piauí para a verificação da receita e despesa vinculada à educação, constatando a oscilação e pouca clareza e firmeza na definição destes procedimentos.	2010
FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago	Os projetos financiados pelo banco mundial para o ensino fundamental no Brasil	A1	No contexto da crise da dívida externa, a educação é concebida como parte do conjunto das reformas econômicas. Desse modo, os projetos financiados para o ensino fundamental, pelo Banco Mundial, fazem parte do conjunto dos empréstimos de ajustes estruturais e setoriais.	2009
CARDOSO, Clementina Marques	Governar o estado para a participação de entidades privadas na provisão, financiamento e gestão dos sistemas educativos na União Europeia.	A1	A participação de entidades privadas comerciais e não-comerciais na gestão, financiamento, provisão, avaliação e inspeção da educação na União Europeia é consolidada através de parcerias, contratação directa, criação de serviços paralelos.	2009
AMARAL, Nelson Cardoso	Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira	A1	O professor Anísio Teixeira, na década de 1960, preocupado com o financiamento da educação, apresentou uma proposta de como definir e implantar um fundo que garantisse recursos permanentes para o ensino primário.	2001
PINTO, José Marcelino de Rezende	A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo	A1	Este artigo procura analisar o impacto que a recente política de fundos para o financiamento da educação básica (FUNDEF e FUNDEB) produziu na divisão de responsabilidades pelo atendimento educacional entre estados e municípios.	2007
CASTRO, Jorge Abrahão de	Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005	A1	Este trabalho dimensiona e analisa o gasto em educação básica; em que níveis e modalidades foram aplicados os recursos; a responsabilidade de cada ente federado pelo gasto educacional; e a prioridade econômica voltada à educação.	2007

Continuação

CURY, Carlos Roberto Jamil	Estado e políticas de financiamento em educação	A1	Pretende-se demonstrar que a atual forma vinculante de financiamento da educação básica, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação.	2007
ADRIAO, Theresa PERONI, Vera	Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública	A1	Este artigo apresenta as conseqüências do Programa Dinheiro Direto na Escola para a esfera da gestão das escolas públicas, especialmente aquelas relativas às conexões entre a constituição e gestão da esfera pública e da esfera privada.	2007
SGUISSARDI, Valdemar	Reforma universitária no Brasil - 1995-2006: precária trajetória e incerto futuro	A1	Este artigo visa percorrer os caminhos da reforma universitária no Brasil, no período de 1995-2006, que poderá ter como última etapa a aprovação ou não do Projeto de Lei da Reforma Universitária, elaborada pelo governo Lula da Silva, em tramitação no Congresso Nacional.	2006
CARVALHO, Cristina Helena Almeida de	O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior	A1	O objetivo deste texto é compreender a relação complexa e dinâmica da política pública para o ensino superior no governo Lula, no que tange ao Projeto Universidade para Todos (PROUNI) e sua articulação com a política fiscal e o financiamento por meio da renúncia tributária.	2006
DAVIES, Nicholas	FUNDEB: a redenção da educação básica?	A1	O artigo examina o FUNDEF e o FUNDEB, que são mecanismos para redistribuir, dentro de cada estado, entre o governo estadual e as prefeituras, uma parte dos impostos (15% de alguns, no caso do FUNDEF, e 20% de um número maior de impostos, no caso do FUNDEB) já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino pela Constituição Federal de 1988, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (o FUNDEF) e na educação básica (o FUNDEB).	2006
DIPIERRO, Maria Clara	Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil	A1	O artigo visa identificar temas e processos emergentes do campo das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil.	2005
ARELARO, Lisete Regina Gomes	O ensino fundamental no Brasil: avanços, perplexidades e tendências	A1	O artigo faz um breve diagnóstico sobre a situação do ensino fundamental no Brasil, aponta impasses que esse nível de ensino vem enfrentando no Brasil, em especial com relação à implantação da escola fundamental de nove anos, aos debates sobre períodos e ritmos "pedagógicos".	2005
ABRAHAO, Jorge	Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina	A1	O artigo aborda o financiamento e gasto público voltados à educação básica no Brasil e de alguns países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e América Latina, de forma a se ter um quadro comparativo.	2005
DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira	Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica	A1	Este artigo discute a atual organização federativa da política de financiamento na regulação dos sistemas públicos responsáveis pela oferta de serviços que efetivem o direito comum à educação básica.	2005
VELLOSO, Jacques MARQUES, Paulo Marcello F.	Recursos próprios da UNB, o financiamento das IFES e a reforma da educação superior	A1	O texto discute o comportamento de despesas da Universidade de Brasília (UNB), enfatizando as receitas próprias, no cenário do financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), e trata das fundações de apoio em anteprojetos de reforma da educação superior do Governo Lula.	2005
SGUISSARDI, Valdemar	Universidade pública estatal: entre o público e privado/mercantil	A1	Com este artigo pretende-se contribuir para o debate em torno do dilema que enfrentariam hoje as universidades estatais públicas, tanto nos países centrais como nos da periferia e semiperiferia, isto é, diante dos constrangimentos econômico-financeiros e da nova concepção de economia.	2005
OLIVEIRA, João Ferreira de FONSECA, Marília TOSCHI, Mirza Seabra	O programa FUNDESCOLA: concepções, objetivos, componentes e abrangência - a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas	A1	O presente texto apresenta os impactos do Programa FUNDESCOLA (Fundo de Desenvolvimento da Escola), voltado para a gestão das escolas fundamentais das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. A investigação analisa o impacto dessas experiências na gestão e na organização do trabalho escolar.	2005

Continuação

FREITAS, Helena Costa Lopes de	Certificação docente e formação do educador: regulação e desprofissionalização	A1	Este texto analisa as iniciativas do atual Governo Lula no campo da formação de professores. Para esta análise foi considerado o Programa Toda Criança Aprendendo.	2003
SOUZA, Sandra Zákia Lian de OLIVEIRA, Romualdo Portela de	Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil	A1	Como um dos elementos estruturantes da transformação do papel do Estado na oferta e gestão da educação, tem-se a discussão e implantação da noção de quase-mercado, desde as décadas de 1980 e 1990, especialmente nos Estados Unidos e Inglaterra.	2003
FONSECA, Marília FONSECA, Dirce Mendes da	A gestão acadêmica da pós-graduação <i>lato sensu</i> : o papel do coordenador para a qualidade dos cursos	A1	O texto tem com o foco de análise o papel e a concepção dos cursos de pós-graduação <i>lato sensu</i> a partir de sua contextualização e dos marcos regulatórios.	2016
PACKER, Abel Laerte	A eclosão dos periódicos do Brasil e cenários para o seu porvir	A1	Essa almejada qualificação requer a superação das limitações inerentes às condições institucionais, de gestão e financiamento nas quais operam e o avanço da profissionalização, internacionalização e inovações nos processos de editoração, publicação e disseminação, alinhados ao estado da arte internacional.	2014
BARBOSA, Luciane Muniz Ribeiro	As concepções educacionais de Martinho Lutero	A1	Este artigo tem como objetivo apresentar a concepção de educação de Martinho Lutero no movimento da Reforma Protestante do século XVI, revelando aproximações entre história, religião e política.	2007
CAIADO, Katia Regina Moreno LAPLANE, Adriana Lia Frizman de	Programa Educação inclusiva: direito à diversidade - uma análise a partir da visão de gestores de um município-polo	A1	O presente estudo busca compreender os rumos da implementação da política inclusiva por meio da confrontação do discurso oficial com as práticas sociais.	2009
OLIVEIRA, Ramon de	Possibilidades do Ensino Médio Integrado diante do financiamento público da educação	A1	Esse trabalho, tendo como referência a trajetória do Ensino Médio brasileiro nos últimos 16 anos, destaca os limites do financiamento público à edificação do Ensino Médio Integrado.	2009
GATTI, Bernardete A	Estudos quantitativos em educação	A1	O artigo trata de estudos em educação, realizados no Brasil nas últimas três décadas, utilizando abordagens quantitativas.	2004
SALES, Luis Carlos SOUSA, Antonia Melo de	O custo aluno da educação infantil de Teresina: entre a realidade do Fundeb e o sonho do CAQi	A1	Este artigo faz uma contextualização da política educacional brasileira, enfatizando as políticas de fundo (Fundef e Fundeb); apresenta histórico do processo de municipalização e o estudo do custo aluno/ano da Educação Infantil em Teresina, em 2012. Por meio do método de ingredientes, calculou-se o custo aluno/ano, estabelecendo-se um plano de coleta e envolvendo seis categorias relacionadas aos custos diretos de funcionamento das pré-escolas.	2016
CARDOSO, Livia de Rezende PARAISO, Marlucy Alves	Dispositivo da experimentação e produção do sujeito homo experimentalis em um currículo de ciências	A1	Em noticiários, cinemas, desenhos, sites de relacionamentos, editais de financiamento, podemos encontrar a experimentação científica sendo discursivamente construída.	2015
FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola FERNANDES, Solange Jarzem	Remuneração salarial de professores em redes públicas de ensino	A1	O trabalho analisa a remuneração salarial de professores das redes de ensino estadual e municipal na cidade de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, no período de 1998 a 2010, durante a vigência do Fundef e nos quatro primeiros anos de implementação do Fundeb.	2013
DOMICIANO, Cássia Alessandra	A educação infantil via programa bolsa creche: o caso do município paulista de Hortolândia	A1	Este artigo apresenta e analisa a expansão da oferta de vagas na educação infantil via programa Bolsa Creche.	2011
LISBOA, Gustavo Joaquim	Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial	A1	O presente artigo apresenta alguns elementos do federalismo, sobretudo questões ligadas à educação, atentando para algumas fragilidades presentes no sistema brasileiro que comprometem a descentralização e autonomia dos entes federados.	2015

Continuação

RAMOS, Regina Celia DI GIORGI, Cristiano Amaral	Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho-SP	A1	Este artigo, que envolve a combinação de procedimentos quantitativos e qualitativos, traz resultados de pesquisa que analisou o impacto do Fundef na estruturação da rede municipal de ensino de Pirapozinho-SP.	2011
MOREIRA, Ney Paulo SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos FERREIRA, Marco Aurélio Marques CUNHA, Nina Rosa da Silveira	Eficiência e qualidade dos programas de pós-graduação das instituições federais de ensino superior usuárias do Programa de Fomento à Pós-Graduação (PROF)	A1	A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) criou, em 1998, o Programa de Fomento à Pós-Graduação (PROF), com o objetivo de propiciar às instituições públicas de ensino maior autonomia na gestão de recursos financeiros destinados ao financiamento dos programas de pós-graduação.	2010
DAVIES, Nicholas	Os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas da Bahia para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação	A1	O artigo examinou, com base em resoluções e/ou relatórios de contas, os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas do Estado (TCE) e dos Municípios (TCM) da Bahia para a verificação da receita e despesa vinculada à educação e constatou uma série de omissões, inconsistências e equívocos que muito provavelmente reduziram o montante de recursos legalmente vinculados à educação.	2010
SALES, Luís Carlos SILVA, Magna Jovita G. S.	O financiamento da educação pública municipal de Teresina: o custo-aluno/ano	A1	Custo Direto de Financiamento das Escolas Públicas Municipais de Teresina - Piauí, tendo como objetivo determinar os custos educacionais do município, especificamente aqueles relacionados ao custo direto de funcionamento de 17 escolas municipais.	2009
SOUZA, Alberto de Mello COSTA, Marly de Abreu	Reformas do ensino básico: tendências e limites	A1	O artigo discute as reformas educacionais de terceira geração, vistas como necessárias para superar os resultados adversos do ensino básico.	2009
GOUVEIA, Andréa Barbosa	Avaliação da política educacional municipal: em busca de indicadores de efetividade nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento	A1	O artigo discute indicadores para avaliação da política educacional municipal produzida por partidos de perfis antagônicos no cenário brasileiro, priorizando dimensões quantificáveis nos âmbitos do acesso, gestão e financiamento da educação.	2009
GONCALVES, Flávio de Oliveira FRANCA, Marco Túlio Aniceto	Transmissão intergeracional de desigualdade e qualidade educacional: avaliando o sistema educacional brasileiro a partir do SAEB 2003	A1	Utilizamos dados do SAEB 2003 com modelos multiníveis para explicar o resultado do desempenho dos alunos de 4ª série do ensino fundamental e 3º ano do ensino médio.	2008
MARTINS, Angela Maria	O contexto escolar e a dinâmica de órgãos colegiados: uma contribuição ao debate sobre gestão de escolas	A1	Este texto analisa dados obtidos em pesquisa realizada sobre escolas técnicas jurisdicionadas ao Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, no Estado de São Paulo, na tentativa de compreender o campo de tensão constituído no contexto escolar.	2008
GOMES, Candido Alberto da Costa	Democratização e financiamento da educação profissional: uma provocativa experiência	A1	Este trabalho é um estudo de caso sobre uma experiência de financiamento da educação profissional por empresas numa região onde a escassez de trabalhadores qualificados era um grande ponto de estrangulamento.	2008
GOMES, Candido Alberto MORGADO, Patrícia Cristina Chaves Rodrigues	Financiamento do ensino médio: transparência ou opacidade?	A1	Este trabalho focaliza a precariedade do financiamento do ensino médio público e a falta de transparência dos seus dados.	2007
SOUZA, Donaldo Bello de VASCONCELOS, Maria Celi Chaves	Os Conselhos Municipais de Educação no Brasil: um balanço das referências nacionais (1996-2002)	A1	O presente trabalho efetivou-se com base em um expressivo recorte da produção científica brasileira em torno do eixo temático Política, Gestão e Financiamento de Sistemas Municipais Públicos de Educação no Brasil, cobrindo o período 1996-2002.	2006
SILVA, Rogério Bezerra da	A relação universidade-sociedade na periferia do capitalismo	A1	Este artigo busca responder, com base nos Estudos Sociais da Ciência e Tecnologia (ESCT), por que a relação universidade- sociedade no Brasil vem sendo reduzida à relação universidade-empresa.	2012
DONOSO DIAZ, Sebastián	A reforma neoliberal da educação superior no Chile em 1981	A1	Este artigo analisa as principais orientações da reforma universitária chilena de 1981.	2005

Continuação

AMARAL, Nelson Cardoso	A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS	A1	O estudo apresenta uma análise de um conjunto de dilemas e de desafios da educação superior brasileira relacionados às seguintes temáticas: privatização; taxas líquidas e brutas de escolarização.	2016
SILVEIRA, Zuleide Simas da BIANCHETTI, Lucído	Universidade moderna: dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado	A1	Este texto analisa as transformações pelas quais vem passando a universidade brasileira em relação à configuração institucional, ao financiamento, à gestão e à produção do conhecimento.	2016
VOLPE, Geruza Cristina Meirelles	O financiamento da educação de jovens e adultos em municípios mineiros no período de 1996 a 2006: até quando migalhas?	A1	O presente texto problematiza o financiamento da educação de jovens e adultos (EJA) como direito, no interregno 1996 a 2006.	2013
AITCHISON, John	A voz do Sul na CONFINTEA VI: a agenda da África	A1	O texto é uma síntese da agenda africana para a CONFINTEA VI, preparada a partir de relatórios nacionais trazidos pelos 46 países africanos reunidos em Nairóbi, Quênia, em novembro de 2008.	2009
ESTEVES, Luiz Carlos Gil	O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores	A1	O presente artigo analisa os percursos de implantação e implemento do FUNDEF no contexto brasileiro e, com maior profundidade, no estado do Rio de Janeiro.	2007
CHAUÍ, Marilena	A universidade pública sob nova perspectiva	A1	Crítica a mudança sofrida pela universidade pública brasileira, nos últimos anos, definida pela reforma do Estado como organização social.	2003
BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira	A educação infantil no contexto das políticas públicas	A1	Com base em dois estudos anteriores, esse trabalho busca situar o lugar ocupado pela criança de 0 a 6 anos nas políticas públicas e programas de âmbito federal, especialmente na área de educação, na segunda gestão do Governo Fernando Henrique Cardoso.	2003
OLIVEIRA, Romualdo Portela de ARAUJO, Gilda Cardoso de	Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação	A1	Objetiva analisar o direito à educação, contrapondo a expansão do acesso ao ensino fundamental das últimas décadas aos desafios de transformar o <i>padrão de qualidade para todos</i> em parte do direito público e subjetivo à educação.	2005
MOREIRA, Jani Alves da Silva BARROS, Fabiana Pereira	Financiamento e gestão da educação básica: pressupostos históricos e políticos	A2	O artigo refere-se aos resultados de uma pesquisa sobre a história e a política do financiamento e gestão da educação básica no Brasil.	2015
REIS, Luiz Fernando MELO JUNIOR, Aroldo Messias de	Despesas com manutenção e desenvolvimento da educação superior no estado do Paraná: um estudo comparativo do período de 2003 a 2010	A2	Neste trabalho procuramos analisar o financiamento das universidades paranaenses no período de 2003 a 2010 (Governo Requião).	2014
GOMES, Candido Alberto JESUS, Wellington Ferreira de SOUZA, Carlos Ângelo Meneses de CAPANEMA, Clélia de Freitas	O presente e o passado dos planos: a necessidade de aprendizagem com o compasso da/ná história	A2	Este trabalho focaliza dois aspectos das políticas de Estado necessárias à educação no Brasil: o regime constitucional de colaboração e os planos nacionais de educação.	2014
DAVIES, Nicholas	Fragilidades e desafios do financiamento em planos de educação	A2	O artigo analisa planos de educação no Brasil, com foco no financiamento. Aponta a fragilidade de planos numa sociedade, economia e Estado que não visam ao bem comum, agravada pelo descumprimento sistemático de leis pelos próprios governos.	2014
DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira SANTOS, Maria Rosimary Soares dos	Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988	A2	O estudo investiga a Semana Nacional de Educação para Todos e a Conferência Nacional de Educação para Todos, realizadas em 1993 e 1994; o I e II Congressos Nacionais de Educação realizados em 1996 e 1997.	2014
SOUZA, Donaldo Bello de ALCANTARA, Alzira Batalha VASCONCELOS, Maria Celi Chaves	Diagnósticos locais do Plano de Ações Articuladas: uma análise de sua confiabilidade	A2	O artigo visa à análise da confiabilidade da diagnose do PAR no Estado do Rio de Janeiro, tomando por base dados oficiais de sua implantação em 90 (98%) dos seus 92 Municípios, relativos ao quadriênio 2007-2010.	2014
BARTHOLO, Tiago Lisboa	Segregação escolar na cidade do Rio de Janeiro: análise da movimentação de estudantes	A2	O artigo analisa o fenômeno das transferências de alunos entre escolas municipais da cidade do Rio de Janeiro e suas possíveis relações com processos de segregação escolar.	2014

SOUZA, Donaldo Bello de	Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024	A2	O presente artigo visa a discutir os resultados de algumas avaliações acadêmicas sobre a implantação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, assinalando aspectos de seu processo de elaboração e aprovação e das análises a respeito do plano sancionado, que apontam para avaliações preliminares do PNE 2014-2024.	2014
CAMPOS, Maria Malta	A Qualidade da educação em debate	A2	O artigo aborda os complexos problemas ligados à qualidade da educação, discutindo em função da Lei 9.394; apresenta os sistemas de avaliação do ensino básico implantados no país; considera os resultados dessas avaliações, relacionando qualidade e investimentos públicos e, nas suas últimas considerações, mostra sua visão crítica do problema.	2001
RIBEIRO, Marlene	Até quando continuarão públicas as universidades públicas?	A2	O artigo trata das mudanças impostas às universidades públicas que, de instituições sociais, podem se tornar organizações sociais, em decorrência das crises do modo capitalista de produção e do consequente esvaziamento do Estado com a adoção do neoliberalismo.	2015
RIBEIRO, Andreia Couto JESUS, Wellington Ferreira de	O Plano de Ações Articuladas (PAR) para a educação básica: elementos para a construção assistencial técnica e financeira da união aos estados e municípios brasileiros	A2	O artigo trata do Plano de Ações Articuladas como instrumento de planejamento e diagnóstico dos entes federados estaduais e municipais, utilizados para a assistência técnica e investimento financeiro do Governo Federal no atendimento a educação básica.	2016
OLIVEIRA, Rita de Cássia TEIXEIRA, Beatriz de Basto	Descentralização e gestão do ensino nos programas PDE Escola e Mais Educação	A2	O artigo tem origem em tese de doutorado e apresenta efeitos dos programas PDE Escola e Mais Educação na gestão de escolas e da rede de ensino a que estas se vinculam.	2015
GOUVEIA, Andréa Barbosa POLENA, Andrea	Financiamento da educação e indicadores de qualidade: um estudo exploratório de seis municípios brasileiros	A2	O trabalho objetiva articular indicadores de desenvolvimento econômico e de desenvolvimento social e indicadores educacionais para problematizar as condições de qualidade de oferta educacional em seis municípios brasileiros localizados em três estados: Aracaju e Ilha das Flores, em Sergipe; Belo Horizonte e Cataguases, em Minas Gerais; Curitiba e Marmeleiro, no Paraná.	2015
CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues	Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita: novas perspectivas para o financiamento da educação básica?	A2	O artigo apresenta as proposições, iniciativas e debates que tomaram corpo na última década no campo do financiamento da educação básica no Brasil.	2016
PINTO, José Marcelino de Rezende	O financiamento da educação no governo Lula	A2	O artigo analisa o financiamento da educação, de 2000 a 2007, com ênfase no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Os dados apontam que, muito embora o governo Lula tenha lançado um conjunto significativo de novos programas, as despesas do governo federal somente apresentaram um crescimento em relação ao PIB no final do período analisado.	2009
MARTINS, Paulo de Sena	O financiamento da educação básica como política pública	A2	Este artigo discute o financiamento da educação como política pública, entendida como expressão da intervenção do Estado em resposta a demandas sociais que se institucionalizaram e foram reconhecidas como direitos. Analisa os desafios do Fundeb e do novo PNE tendo em vista que o Brasil é uma Federação.	2010
COSTA, Áurea de Carvalho	O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil	A2	Compreender o discurso legal sobre a organização da educação brasileira é uma tarefa que requer o domínio de uma série de conceitos, como os de federação, competências dos entes federados, ação supletiva da União e regime de colaboração entre sistemas de ensino.	2010
GOMES, Candido Alberto CARNIELLI, Beatrice Laura JESUS, Welligton Ferreira de LEAL, Helder Bueno	O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura	A2	Este trabalho apresenta uma revisão da literatura brasileira sobre financiamento da educação nacional, a partir de publicações das áreas educacional, econômica e legislativa, no período de 1988 a 2004, perfazendo mais de uma dezena de livros e 190 artigos e relatórios técnicos.	2007

Continuação

LIMA, Antônio Bosco de	Estado, educação e controle social: introduzindo o tema	A2	A reforma abrange o sistema curricular e a avaliação, sem, entretanto, articulá-la com um sistema de financiamento, que, no conjunto, poderia redundar em um sistema nacional de educação.	2009
PERONI, Vera Maria Vidal	Financiamento da escola à luz do novo papel do Estado: o papel do Rio Grande do Sul	A2	Este artigo apresenta resultados de uma pesquisa sobre a relação entre o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o novo papel do Estado neoliberal na educação.	2006
PINTO, José Marcelino de Rezende	Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica	A2	O texto apresenta e discute uma proposta de custo-aluno-qualidade construída pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, abrangendo a metodologia, os componentes de custo e os valores estimados dos cálculos.	2006
FARENZENA, Nalú	Oferta de educação básica no Rio Grande do Sul: divisão de responsabilidades e financiamento	A2	O artigo caracteriza a oferta e responsabilidades públicas na educação básica no Rio Grande do Sul, de 1996 a 2003.	2006
GOUVEIA, Andréa Barbosa	Financiamento da educação e o município na federação brasileira	A2	O artigo apresenta uma discussão sobre as características de constituição do município brasileiro como ente federado.	2008
HALLAK, Jacques POISSON, Muriel	Descentralização do sistema educacional: desafios do ponto de vista da transparência e da accountability	A2	O artigo trata dos riscos de corrupção em contextos de descentralização da gestão educacional. A reflexão abrange o financiamento da educação, a gestão do pessoal docente e os contratos públicos.	2010
IVO, Andressa Aita HYPOLITO, Álvaro Moreira	Gestão educacional e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica da rede municipal de ensino de Santa Maria-Rio Grande do Sul	A2	Este artigo tem como objetivo analisar o resultado do Ideb nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental da rede municipal de Santa Maria – RS, com base no plano de ações implementado pela SMED. Esta pesquisa utilizou análise quantitativa a partir de dados do Inep e Portal Ideb e análise documental.	2015
JESUS, Wellington Ferreira de	Do valor/aluno/ano ao custo-aluno-qualidade-inicial: o controle social na consolidação dos fundos constitucionais como política de estado	A2	Este artigo objetivou refletir a perspectiva de participação social e efetivação de uma Política de Estado para o setor Educacional, a partir da instituição dos Fundos Constitucionais para o financiamento da Educação Básica brasileira no transcurso histórico da segunda metade da década de 1990 e início do século XXI.	2012
CARVALHO, Fabrício Aarão Freire	Financiamento da educação: do Fundef ao Fundeb - repercussões da política de fundos da valorização docente da rede estadual de ensino do Pará -1996 a 2009	A2	Este estudo teve por objetivo analisar as repercussões do FUNDEF/FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério da rede estadual de ensino de educação básica do Pará, no período de 1996 a 2009.	2012
CONCEIÇÃO, Sergio da HENRIQUE, Nadia Hage	Financiamento, Oferta, Gestão Educacional e Controle Social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb	A2	O trabalho investiga como se articulam, em que dimensão se posicionam e em que extensão se processam as práticas de acompanhamento e controle social no âmbito de um Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.	2014
DAVIES, Nicholas	A fiscalização das contas da educação pelos Tribunais de Contas do Ceará	A2	O artigo examinou procedimentos do Tribunal de Contas dos Municípios (TCM) e do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE) para contabilizar a receita e despesa vinculada à educação, constatando equívocos e inconsistências.	2014
ALMEIDA, Luana Costa BETINI, Geraldo Antonio	Investigação sobre a escola e seu entorno: Estudo bibliográfico de produções nacionais	A2	O artigo apresenta os resultados de pesquisa bibliográfica sobre a relação entre a escola e seu entorno social. Foram analisados 170 trabalhos publicados na CAPES e SCIELO entre as décadas 1990 e 2010.	2014

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Apêndice B- Planilha das variáveis de estudo

Tabela 15 – Variáveis do estudo

ANO	MUNICÍPIO	IVEST. PER CAPITA ALUNO/ANO	IDESE GERAL	Ideb 1 a 5 obs.	Ideb 1 a 5 proj.	Ideb 6 a 9 obs.	Ideb 6 a 9 proj.	Dummy 1-5 (1-menor; 0-maior)	Dummy 6-9 (1-menor; 0-maior)
2009	Agudo	5.259,36	0,627324694	4,40	4,30	4,40	3,90	0	0
2011	Agudo	6.846,89	0,680962911	5,00	4,70	4,70	4,10	0	0
2013	Agudo	6.417,90	0,702717532	5,30	5,00	4,30	4,50	0	1
2015	Agudo	6.866,94	0,724308947	5,70	5,30	5,10	4,80	0	0
2009	Alegrete	7.086,50	0,688914312	4,20	3,50	3,00	3,60	0	1
2011	Alegrete	9.839,83	0,687035234	4,20	3,90	3,80	3,90	0	1
2013	Alegrete	9.358,82	0,726974371	5,10	4,20	3,70	4,30	0	1
2015	Alegrete	12.029,84	0,748058113	4,90	4,50	3,60	4,70	0	1
2009	Alvorada	4.298,50	0,536480062	4,10	4,30	3,10	3,30	1	1
2011	Alvorada	4.799,91	0,547519906	4,30	4,70	3,40	3,60	1	1
2013	Alvorada	5.173,06	0,567477182	4,70	5,00	3,40	4,00	1	1
2015	Alvorada	5.383,98	0,576155368	4,80	5,30	3,40	4,40	1	1
2009	Ametista do Sul	4.398,37	0,646164397	4,80	4,00	4,10	3,00	0	0
2011	Ametista do Sul	6.262,08	0,608392426	4,60	4,40	4,30	3,30	0	0
2013	Ametista do Sul	5.440,78	0,679052010	5,60	4,70	3,70	3,70	0	0
2015	Ametista do Sul	5.901,94	0,698770794	5,40	5,00	3,80	4,10	0	1
2009	Araricá	5.676,08	0,668779605	4,60	4,30	4,50	3,60	0	0
2011	Araricá	5.918,82	0,662193157	5,20	4,70	4,30	3,80	0	0
2013	Araricá	5.285,76	0,680228907	5,40	5,00	4,50	4,20	0	0
2015	Araricá	6.930,70	0,697100649	5,90	5,30	5,00	4,60	0	0
2009	Arroio do Meio	5.504,82	0,778172608	6,00	5,50	5,20	5,10	0	0
2011	Arroio do Meio	5.977,19	0,801611303	6,10	5,80	4,90	5,40	0	1
2013	Arroio do Meio	6.663,05	0,818579953	6,40	6,10	4,90	5,70	0	1
2015	Arroio do Meio	5.155,26	0,826511600	6,40	6,30	5,60	6,10	0	1
2009	Arroio do Padre	6.817,62	0,605696834	3,70	4,40	3,70	3,90	1	1
2011	Arroio do Padre	5.040,52	0,667998598	4,60	4,70	3,60	4,20	1	1
2013	Arroio do Padre	6.389,94	0,686375812	4,80	5,00	4,50	4,60	1	1
2015	Arroio do Padre	6.708,69	0,691318237	5,00	5,30	3,90	5,00	1	1
2009	Arroio do Sal	5.829,79	0,696136833	4,90	5,40	4,60	4,40	1	0
2011	Arroio do Sal	5.634,44	0,716496696	5,60	5,80	4,50	4,60	1	1
2013	Arroio do Sal	6.216,49	0,706892702	5,80	6,00	4,50	4,90	1	1
2015	Arroio do Sal	6.967,20	0,719729745	5,50	6,20	4,20	5,30	1	1
2009	Arroio dos Ratos	2.668,23	0,605936447	4,30	4,60	3,80	3,00	1	0
2011	Arroio dos Ratos	6.515,53	0,616655665	5,20	5,00	3,50	3,20	0	0
2013	Arroio dos Ratos	6.303,67	0,646202048	5,70	5,30	3,70	3,60	0	0
2015	Arroio dos Ratos	7.139,07	0,664916486	5,10	5,60	4,30	4,00	1	0
2009	Arroio Grande	6.464,95	0,610210506	3,70	3,60	3,20	3,00	0	0
2011	Arroio Grande	9.012,92	0,626890236	4,60	4,00	3,30	3,20	0	0
2013	Arroio Grande	10.707,13	0,658924387	4,30	4,30	3,00	3,60	0	1
2015	Arroio Grande	12.287,82	0,658333531	4,40	4,60	3,50	3,90	1	1
2009	Bagé	5.038,91	0,663636770	3,80	4,00	3,50	3,70	1	1
2011	Bagé	5.825,47	0,675367715	4,80	4,40	3,50	4,00	0	1
2013	Bagé	6.609,39	0,707982945	5,00	4,70	3,30	4,40	0	1
2015	Bagé	6.338,02	0,718992414	5,00	4,90	3,60	4,80	0	1
2009	Balneário Pinhal	5.879,95	0,621690369	4,40	4,00	2,90	2,50	0	0
2011	Balneário Pinhal	5.288,26	0,644706534	4,30	4,40	3,30	2,80	1	0

Continuação

2013	Balneário Pinhal	5.572,66	0,645285454	4,60	4,70	3,00	3,20	1	1
2015	Balneário Pinhal	6.012,96	0,650334259	4,50	5,00	3,20	3,50	1	1
2009	Bento Gonçalves	7.454,18	0,804827676	5,20	5,00	4,50	4,20	0	0
2011	Bento Gonçalves	10.443,53	0,826251848	6,10	5,40	5,30	4,50	0	0
2013	Bento Gonçalves	10.131,22	0,832062472	6,00	5,60	4,30	4,90	0	1
2015	Bento Gonçalves	10.386,08	0,846198649	6,30	5,90	5,00	5,30	0	1
2009	Boa Vista do Incra	7.907,25	0,724927964	4,70	4,80	3,70	3,40	1	0
2011	Boa Vista do Incra	10.941,63	0,715720611	5,40	5,20	3,10	3,60	0	1
2013	Boa Vista do Incra	10.006,66	0,756529891	4,60	5,40	3,60	3,90	1	1
2015	Boa Vista do Incra	11.882,14	0,763403319	5,60	5,70	3,90	4,30	1	1
2009	Bom Jesus	8.579,95	0,619704133	4,00	3,80	3,60	2,80	0	0
2011	Bom Jesus	9.120,17	0,635007545	4,20	4,20	3,80	3,20	0	0
2013	Bom Jesus	11.302,51	0,674303967	5,50	4,50	3,90	3,70	0	0
2015	Bom Jesus	11.378,93	0,697807651	5,50	4,80	3,60	4,10	0	1
2009	Bom Princípio	5.654,20	0,749400544	6,00	5,30	5,00	4,30	0	0
2011	Bom Princípio	7.485,89	0,760625678	6,40	5,60	4,80	4,50	0	0
2013	Bom Princípio	7.944,18	0,787116838	6,70	5,90	5,20	4,90	0	0
2015	Bom Princípio	9.844,31	0,800125812	6,20	6,10	4,80	5,30	0	1
2009	Bom Retiro do Sul	5.387,44	0,688095264	5,20	4,90	4,30	3,70	0	0
2011	Bom Retiro do Sul	5.487,77	0,690861419	5,90	5,30	4,10	4,00	0	0
2013	Bom Retiro do Sul	6.027,96	0,722466967	6,10	5,60	4,80	4,40	0	0
2015	Bom Retiro do Sul	5.895,95	0,726635248	6,40	5,80	5,40	4,80	0	0
2009	Butiá	5.181,49	0,593855269	3,50	3,00	3,30	3,30	0	0
2011	Butiá	6.009,65	0,634971506	4,20	3,40	3,50	3,50	0	0
2013	Butiá	6.651,04	0,662941018	4,00	3,70	2,80	3,90	0	1
2015	Butiá	6.980,47	0,679195203	4,50	4,00	3,60	4,30	0	1
2009	Caçapava do Sul	6.704,80	0,633111972	4,00	3,90	3,60	2,90	0	0
2011	Caçapava do Sul	7.224,88	0,638497173	4,30	4,30	2,60	3,20	0	1
2013	Caçapava do Sul	7.661,34	0,662937569	4,90	4,60	2,70	3,60	0	1
2015	Caçapava do Sul	7.792,65	0,687292787	4,50	4,80	3,50	4,00	1	1
2009	Cachoeira do Sul	8.384,62	0,660758241	4,20	4,50	4,00	3,90	1	0
2011	Cachoeira do Sul	8.451,30	0,679153361	4,50	4,90	4,40	4,10	1	0
2013	Cachoeira do Sul	9.748,73	0,709233717	5,00	5,20	3,70	4,50	1	1
2015	Cachoeira do Sul	8.688,98	0,716942048	5,20	5,50	4,40	4,90	1	1
2009	Cachoeirinha	5.241,58	0,711701761	4,60	4,70	3,70	3,40	1	0
2011	Cachoeirinha	5.776,87	0,734331699	5,10	5,10	3,90	3,70	0	0
2013	Cachoeirinha	6.255,03	0,753926664	5,30	5,40	4,20	4,10	1	0
2015	Cachoeirinha	6.297,17	0,763530840	5,50	5,60	4,40	4,40	1	0
2009	Camaquã	5.219,04	0,642017632	4,50	4,50	3,80	4,10	0	1
2011	Camaquã	5.596,37	0,679710003	4,90	5,00	3,90	4,40	1	1
2013	Camaquã	6.323,24	0,700797233	5,20	5,20	3,60	4,80	0	1
2015	Camaquã	6.217,01	0,712934177	5,10	5,50	4,20	5,10	1	1
2009	Campo Bom	4.808,28	0,695139680	5,80	5,40	5,00	4,60	0	0
2011	Campo Bom	5.430,75	0,736566418	6,20	5,70	5,50	4,90	0	0
2013	Campo Bom	6.596,93	0,751703518	6,20	6,00	5,40	5,30	0	0
2015	Campo Bom	7.046,77	0,764932418	6,80	6,20	6,00	5,60	0	0
2009	Candelária	5.947,68	0,591781185	4,20	3,80	3,10	3,40	0	1
2011	Candelária	5.743,78	0,607797115	4,60	4,20	3,40	3,60	0	1
2013	Candelária	8.028,11	0,638270944	5,10	4,50	2,60	3,90	0	1
2015	Candelária	7.712,76	0,647432184	5,70	4,80	4,00	4,30	0	1
2009	Canela	4.381,94	0,663306409	4,20	4,40	4,20	3,90	1	0
2011	Canela	5.520,38	0,679546027	5,20	4,80	4,20	4,10	0	0
2013	Canela	5.940,80	0,701289761	5,20	5,10	4,10	4,50	0	1
2015	Canela	6.278,57	0,723526037	4,90	5,40	3,90	4,90	1	1
2009	Canoas	5.126,87	0,726472860	4,40	4,20	3,50	3,80	0	1
2011	Canoas	5.250,47	0,705002387	4,80	4,60	3,90	4,10	0	1

Continuação

2013	Canoas	6.920,41	0,703579129	4,90	4,90	3,90	4,50	0	1
2015	Canoas	7.160,93	0,704787009	5,00	5,20	4,00	4,90	1	1
2009	Capão da Canoa	5.078,33	0,684034514	4,40	3,80	3,70	3,80	0	1
2011	Capão da Canoa	5.702,96	0,695848131	5,00	4,20	3,80	4,10	0	1
2013	Capão da Canoa	5.127,78	0,719363008	4,80	4,50	3,60	4,50	0	1
2015	Capão da Canoa	6.554,42	0,720340522	4,90	4,80	4,00	4,90	0	1
2009	Capão do Leão	4.071,81	0,568930460	4,10	3,40	3,60	2,90	0	0
2011	Capão do Leão	4.508,26	0,574048899	5,10	3,80	4,00	3,30	0	0
2013	Capão do Leão	5.181,64	0,597555068	4,80	4,10	3,50	3,80	0	1
2015	Capão do Leão	5.269,90	0,602003389	4,90	4,40	4,10	4,20	0	1
2009	Capela de Santana	4.091,95	0,616391896	4,40	4,00	4,40	4,10	0	0
2011	Capela de Santana	5.683,00	0,626379163	5,60	4,40	4,60	4,40	0	0
2013	Capela de Santana	5.475,71	0,656121768	5,40	4,70	4,50	4,80	0	1
2015	Capela de Santana	5.850,64	0,658902308	5,30	5,00	3,80	5,10	0	1
2009	Capitão	9.398,92	0,760362548	4,70	5,20	4,70	5,40	1	1
2011	Capitão	6.954,12	0,725965501	5,40	5,60	5,00	5,60	1	1
2013	Capitão	9.204,47	0,755605258	6,30	5,80	5,20	5,90	0	1
2015	Capitão	9.395,09	0,752164336	6,50	6,10	5,20	6,20	0	1
2009	Capivari do Sul	8.262,91	0,785779833	5,20	3,80	4,80	4,70	0	0
2011	Capivari do Sul	7.647,73	0,772977564	5,40	4,20	5,10	4,90	0	0
2013	Capivari do Sul	9.849,51	0,800921964	6,00	4,50	5,00	5,20	0	1
2015	Capivari do Sul	9.186,78	0,792155037	5,20	4,80	4,30	5,50	0	1
2009	Carazinho	5.161,70	0,709997581	4,70	4,10	4,00	4,20	0	1
2011	Carazinho	5.646,29	0,742736635	5,00	4,50	4,40	4,40	0	0
2013	Carazinho	6.212,28	0,753133367	5,40	4,80	3,90	4,80	0	1
2015	Carazinho	6.675,93	0,770478168	5,40	5,10	4,10	5,20	0	1
2009	Carlos Barbosa	8.804,35	0,833283044	4,90	4,80	4,90	4,70	0	0
2011	Carlos Barbosa	10.149,91	0,861405523	6,00	5,20	4,90	5,00	0	1
2013	Carlos Barbosa	12.206,89	0,881585370	6,50	5,50	4,90	5,30	0	1
2015	Carlos Barbosa	12.733,89	0,892221384	7,10	5,70	5,70	5,70	0	0
2009	Caxias do Sul	6.813,00	0,758085477	5,40	4,80	4,90	4,30	0	0
2011	Caxias do Sul	7.242,63	0,794923641	5,70	5,20	4,70	4,60	0	0
2013	Caxias do Sul	8.099,58	0,809697006	5,70	5,50	4,60	5,00	0	1
2015	Caxias do Sul	8.067,21	0,817468052	6,00	5,80	4,90	5,30	0	1
2009	Chapada	6.339,43	0,740750694	4,90	4,90	4,80	4,20	0	0
2011	Chapada	8.777,32	0,764643213	5,80	5,30	4,10	4,40	0	1
2013	Chapada	9.640,71	0,792132326	5,70	5,50	4,50	4,80	0	1
2015	Chapada	10.822,83	0,795904582	6,00	5,80	4,70	5,20	0	1
2009	Charqueadas	5.222,90	0,707856949	4,30	3,70	3,30	3,40	0	1
2011	Charqueadas	6.345,32	0,734525006	4,20	4,10	3,50	3,60	0	1
2013	Charqueadas	6.847,05	0,762001152	4,90	4,40	3,30	4,00	0	1
2015	Charqueadas	6.646,04	0,764843230	4,60	4,70	3,70	4,40	1	1
2009	Cidreira	6.221,17	0,641235045	3,90	3,80	3,50	2,70	0	0
2011	Cidreira	6.251,41	0,644953195	4,30	4,20	2,90	3,00	0	1
2013	Cidreira	7.282,55	0,647862535	4,50	4,50	2,60	3,40	0	1
2015	Cidreira	7.919,29	0,649257847	4,60	4,70	3,40	3,70	1	1
2009	Constantina	5.263,26	0,690183839	5,60	5,20	4,20	5,00	0	1
2011	Constantina	6.487,83	0,727881321	6,60	5,50	5,20	5,30	0	1
2013	Constantina	7.308,58	0,737760668	5,40	5,80	4,90	5,70	1	1
2015	Constantina	6.632,19	0,757077621	6,80	6,00	4,90	6,00	0	1
2009	Coronel Barros	6.821,43	0,745038081	5,00	5,10	4,90	4,60	1	0
2011	Coronel Barros	7.505,54	0,751303926	5,60	5,50	5,00	4,90	0	0
2013	Coronel Barros	9.779,86	0,770235565	6,50	5,70	4,30	5,20	0	1
2015	Coronel Barros	12.070,67	0,800188049	6,10	6,00	5,40	5,60	0	1
2009	Crissiumal	5.509,78	0,668749686	5,30	4,80	4,30	4,20	0	0
2011	Crissiumal	6.146,66	0,700691480	5,80	5,20	4,80	4,50	0	0

Continuação

2013	Crissiumal	6.941,95	0,737327643	6,20	5,50	5,10	4,90	0	0
2015	Crissiumal	8.231,71	0,741196965	6,40	5,70	5,40	5,30	0	0
2009	Cruz Alta	6.165,68	0,715813554	4,30	3,80	3,30	3,20	0	0
2011	Cruz Alta	6.140,18	0,725413847	4,60	4,20	3,20	3,50	0	1
2013	Cruz Alta	8.524,34	0,757690054	5,20	4,50	3,40	3,90	0	1
2015	Cruz Alta	8.130,54	0,768163843	5,10	4,80	3,50	4,30	0	1
2009	Dois Irmãos	6.449,81	0,770706248	5,50	5,00	4,30	4,70	0	1
2011	Dois Irmãos	7.371,33	0,802938066	5,80	5,40	4,50	4,90	0	1
2013	Dois Irmãos	8.780,61	0,824106707	6,10	5,60	4,60	5,30	0	1
2015	Dois Irmãos	6.882,04	0,822912689	6,30	5,90	4,60	5,70	0	1
2009	Eldorado do Sul	5.020,92	0,646979070	4,10	4,20	3,30	3,30	1	0
2011	Eldorado do Sul	5.740,47	0,670385903	4,70	4,60	3,50	3,60	0	1
2013	Eldorado do Sul	6.057,09	0,693401254	4,90	4,90	3,40	4,00	0	1
2015	Eldorado do Sul	5.871,14	0,713709524	4,80	5,20	3,90	4,40	1	1
2009	Encantado	10.823,96	0,763411132	5,60	4,90	4,90	4,50	0	0
2011	Encantado	10.856,69	0,777675171	5,30	5,30	4,50	4,80	0	1
2013	Encantado	10.616,33	0,798927376	6,70	5,60	4,00	5,20	0	1
2015	Encantado	16.711,59	0,802843503	6,80	5,90	4,90	5,50	0	1
2009	Encruzilhada do Sul	7.062,03	0,620826165	4,10	4,40	4,20	3,40	1	0
2011	Encruzilhada do Sul	6.846,08	0,612281009	4,10	4,80	3,40	3,60	1	1
2013	Encruzilhada do Sul	8.784,93	0,623699403	4,30	5,10	4,30	4,00	1	0
2015	Encruzilhada do Sul	8.305,00	0,663288216	4,60	5,30	3,80	4,30	1	1
2009	Erechim	7.458,46	0,759879889	4,50	4,40	4,10	3,90	0	0
2011	Erechim	8.695,43	0,790398978	5,60	4,80	4,80	4,10	0	0
2013	Erechim	10.447,66	0,819448764	6,00	5,10	4,70	4,50	0	0
2015	Erechim	7.929,51	0,825439943	6,10	5,40	5,00	4,90	0	0
2009	Estância Velha	4.853,96	0,710697028	5,20	5,00	4,40	4,80	0	1
2011	Estância Velha	4.312,62	0,749871152	5,70	5,40	4,80	5,10	0	1
2013	Estância Velha	4.470,55	0,755259081	6,00	5,60	4,70	5,40	0	1
2015	Estância Velha	4.579,01	0,762153868	6,30	5,90	5,10	5,80	0	1
2009	Esteio	4.299,90	0,710514026	4,60	4,80	3,70	3,80	1	1
2011	Esteio	5.804,95	0,720760811	5,00	5,20	4,10	4,10	1	0
2013	Esteio	4.279,31	0,750892920	5,20	5,50	4,40	4,50	1	1
2015	Esteio	4.760,53	0,762905450	5,40	5,70	4,60	4,90	1	1
2009	Estrela	4.689,21	0,748088388	5,40	5,30	5,00	4,10	0	0
2011	Estrela	5.619,91	0,789662069	5,90	5,70	5,00	4,40	0	0
2013	Estrela	6.125,39	0,808832726	5,80	5,90	4,60	4,80	1	1
2015	Estrela	6.337,49	0,811903071	5,90	6,20	5,00	5,20	1	1
2009	Farroupilha	6.658,76	0,764114196	5,80	5,50	5,00	4,50	0	0
2011	Farroupilha	7.578,86	0,786607222	6,60	5,90	5,40	4,80	0	0
2013	Farroupilha	7.751,45	0,799835254	6,70	6,10	4,70	5,10	0	1
2015	Farroupilha	7.131,17	0,826743776	6,90	6,40	5,50	5,50	0	0
2009	Fazenda Vilanova	5.229,21	0,697993815	4,90	4,10	4,60	3,40	0	0
2011	Fazenda Vilanova	5.936,34	0,692778015	5,40	4,50	4,70	3,70	0	0
2013	Fazenda Vilanova	6.502,16	0,688079995	5,60	4,80	4,60	4,10	0	0
2015	Fazenda Vilanova	6.923,75	0,704578608	5,90	5,10	4,50	4,50	0	0
2009	Flores da Cunha	7.423,65	0,764515657	5,40	5,50	4,60	5,20	1	1
2011	Flores da Cunha	7.894,08	0,780583622	5,60	5,80	5,00	5,50	1	1
2013	Flores da Cunha	8.787,53	0,802537629	6,40	6,10	5,30	5,80	0	1
2015	Flores da Cunha	8.330,89	0,831010234	6,30	6,30	5,50	6,10	0	1
2009	Fortaleza dos Valos	8.453,13	0,787241480	5,70	5,00	4,00	5,10	0	1
2011	Fortaleza dos Valos	11.298,54	0,793978873	5,10	5,40	5,10	5,30	1	1
2013	Fortaleza dos Valos	13.626,65	0,815432665	5,50	5,70	4,40	5,70	1	1
2015	Fortaleza dos Valos	11.909,39	0,829079802	6,00	5,90	4,90	6,00	0	1
2009	Frederico Westphalen	6.392,78	0,725399658	4,80	4,70	4,00	3,60	0	0
2011	Frederico Westphalen	8.074,92	0,769358252	4,80	5,10	3,80	3,90	1	1

Continuação

2013	Frederico Westphalen	10.034,81	0,770920873	5,10	5,40	4,10	4,30	1	1
2015	Frederico Westphalen	10.759,97	0,793831104	5,30	5,60	4,00	4,70	1	1
2009	Garibaldi	7.088,96	0,801725387	5,30	4,40	4,40	4,10	0	0
2011	Garibaldi	6.774,49	0,833544811	5,30	4,80	5,30	4,30	0	0
2013	Garibaldi	8.215,79	0,847207859	5,80	5,10	5,00	4,70	0	0
2015	Garibaldi	8.447,06	0,853777295	6,50	5,40	5,40	5,10	0	0
2009	Getúlio Vargas	10.773,08	0,690879455	4,80	4,60	5,20	4,50	0	0
2011	Getúlio Vargas	10.869,65	0,723462246	5,40	5,00	5,10	4,80	0	0
2013	Getúlio Vargas	11.246,47	0,751327735	5,40	5,30	4,60	5,10	0	1
2015	Getúlio Vargas	13.360,31	0,775232679	6,10	5,60	4,60	5,40	0	1
2009	Giruá	7.108,93	0,694582589	5,50	3,60	3,70	3,70	0	0
2011	Giruá	8.972,12	0,725560070	5,30	4,00	4,20	4,00	0	0
2013	Giruá	8.610,99	0,729153624	5,80	4,30	3,70	4,30	0	1
2015	Giruá	10.071,87	0,744438736	5,10	4,60	4,50	4,60	0	1
2009	Gramado	7.434,99	0,749167770	5,00	4,60	4,20	4,40	0	1
2011	Gramado	7.687,20	0,778410819	5,70	5,00	4,60	4,60	0	0
2013	Gramado	9.085,43	0,803698938	5,90	5,20	4,40	5,00	0	1
2015	Gramado	9.486,67	0,819485355	5,60	5,50	4,60	5,40	0	1
2009	Gravataí	4.933,52	0,679186995	4,50	4,50	3,70	3,50	0	0
2011	Gravataí	5.621,85	0,698979031	5,00	5,00	3,70	3,80	0	1
2013	Gravataí	5.537,61	0,715955318	4,90	5,20	3,60	4,20	1	1
2015	Gravataí	5.455,23	0,725768396	5,20	5,50	3,90	4,50	1	1
2009	Guaíba	5.306,33	0,678383240	4,70	4,70	4,10	3,90	0	0
2011	Guaíba	5.926,14	0,705629458	5,20	5,10	4,50	4,20	0	0
2013	Guaíba	6.454,29	0,727684131	5,10	5,30	4,20	4,60	1	1
2015	Guaíba	6.775,06	0,749762086	5,50	5,60	4,70	4,90	1	1
2009	Guaporé	5.375,51	0,760578765	5,70	4,90	5,00	4,50	0	0
2011	Guaporé	5.375,08	0,772241957	5,80	5,30	5,20	4,70	0	0
2013	Guaporé	5.148,82	0,800808040	6,40	5,60	5,20	5,00	0	0
2015	Guaporé	6.688,22	0,805948498	6,60	5,80	5,10	5,30	0	1
2009	Herval	5.754,23	0,587057182	4,00	3,30	3,30	4,20	0	1
2011	Herval	5.737,79	0,589852288	4,90	3,70	3,10	4,40	0	1
2013	Herval	6.958,76	0,627413998	4,70	4,00	3,60	4,80	0	1
2015	Herval	6.936,75	0,640566077	4,60	4,30	3,50	5,10	0	1
2009	Horizontina	5.029,36	0,792354566	5,60	5,00	4,90	4,80	0	0
2011	Horizontina	5.396,86	0,817700152	6,00	5,40	5,00	5,10	0	1
2013	Horizontina	6.555,49	0,831240831	6,30	5,70	5,30	5,50	0	1
2015	Horizontina	7.721,92	0,849851612	6,50	5,90	5,10	5,80	0	1
2009	Ibirubá	9.215,12	0,764291010	5,60	4,20	4,40	4,40	0	0
2011	Ibirubá	11.083,14	0,790124711	6,40	4,60	3,60	4,70	0	1
2013	Ibirubá	11.969,63	0,826464293	5,90	4,90	4,10	5,10	0	1
2015	Ibirubá	9.709,61	0,835624593	5,90	5,20	5,10	5,40	0	1
2009	Igrejinha	4.942,55	0,681821641	5,70	5,10	4,70	4,30	0	0
2011	Igrejinha	5.704,02	0,728008562	6,10	5,50	5,10	4,60	0	0
2013	Igrejinha	6.465,37	0,744577912	6,30	5,70	5,50	4,90	0	0
2015	Igrejinha	6.190,38	0,763257936	6,30	6,00	5,20	5,30	0	1
2009	Ijuí	5.841,15	0,784118266	5,70	4,40	4,70	4,30	0	0
2011	Ijuí	5.215,54	0,795910434	6,10	4,80	4,50	4,60	0	1
2013	Ijuí	7.254,71	0,829111433	6,30	5,00	4,80	5,00	0	1
2015	Ijuí	6.006,92	0,834185436	6,80	5,30	5,30	5,40	0	1
2009	Imbé	7.477,47	0,720608080	4,80	4,60	3,70	3,60	0	0
2011	Imbé	8.826,54	0,706468242	5,00	5,00	3,80	3,80	0	0
2013	Imbé	7.703,60	0,702151057	5,40	5,30	3,70	4,20	0	1
2015	Imbé	9.545,42	0,705882232	5,30	5,50	4,50	4,60	1	1
2009	Independência	6.580,48	0,702331199	4,30	4,00	3,50	3,90	0	1
2011	Independência	7.165,14	0,704423782	4,40	4,40	3,60	4,10	0	1

Continuação

2013	Independência	7.316,95	0,731515513	5,90	4,70	2,70	4,40	0	1
2015	Independência	8.343,44	0,743543720	5,20	4,90	3,90	4,80	0	1
2009	Inhacorá	6.564,52	0,632166662	4,60	4,30	3,70	3,60	0	0
2011	Inhacorá	7.137,81	0,656408263	4,70	4,70	2,70	3,90	0	1
2013	Inhacorá	7.209,66	0,675009701	4,60	5,00	4,20	4,30	1	1
2015	Inhacorá	8.216,49	0,671399367	5,50	5,30	3,80	4,60	0	1
2009	Itaqui	4.589,61	0,657902155	4,00	3,90	3,10	3,20	0	1
2011	Itaqui	4.928,68	0,655028853	4,30	4,30	3,10	3,50	0	1
2013	Itaqui	7.141,64	0,694623524	4,70	4,60	3,00	3,90	0	1
2015	Itaqui	5.068,39	0,702259831	5,10	4,90	3,50	4,30	0	1
2009	Ivoti	4.660,72	0,786983790	6,00	5,10	5,30	4,80	0	0
2011	Ivoti	4.672,13	0,809165643	6,60	5,50	5,20	5,00	0	0
2013	Ivoti	5.175,61	0,815544867	6,80	5,70	5,10	5,40	0	1
2015	Ivoti	5.995,84	0,824316788	6,80	6,00	5,60	5,80	0	1
2009	Jaguarão	7.087,25	0,631505162	3,60	3,50	2,40	2,70	0	1
2011	Jaguarão	5.567,25	0,660635909	4,00	4,00	2,50	3,10	0	1
2013	Jaguarão	6.038,24	0,688337968	4,40	4,20	2,30	3,60	0	1
2015	Jaguarão	7.858,29	0,695026013	4,50	4,50	2,80	4,10	0	1
2009	Jaguari	6.730,24	0,644025390	4,40	4,50	4,60	3,90	1	0
2011	Jaguari	7.225,53	0,671298036	4,30	5,00	4,60	4,20	1	0
2013	Jaguari	9.338,72	0,718810266	5,30	5,20	4,50	4,60	0	1
2015	Jaguari	7.901,66	0,733948322	5,20	5,50	3,90	4,90	1	1
2009	Júlio de Castilhos	8.801,48	0,681905328	4,30	3,50	3,50	3,00	0	0
2011	Júlio de Castilhos	8.634,12	0,714438127	4,80	3,90	3,40	3,20	0	0
2013	Júlio de Castilhos	11.289,16	0,767401086	4,70	4,20	4,10	3,60	0	0
2015	Júlio de Castilhos	11.027,78	0,782914583	5,60	4,50	4,30	3,90	0	0
2009	Lajeado	5.957,06	0,794692209	5,40	5,10	4,60	5,00	0	1
2011	Lajeado	6.176,69	0,806801820	5,70	5,50	4,50	5,30	0	1
2013	Lajeado	7.979,84	0,822752643	6,10	5,80	4,70	5,70	0	1
2015	Lajeado	8.082,82	0,829863820	6,20	6,00	4,90	6,00	0	1
2009	Marau	4.992,77	0,790945787	4,90	4,90	4,60	4,40	0	0
2011	Marau	6.019,95	0,803467874	5,20	5,30	4,40	4,70	1	1
2013	Marau	5.214,29	0,807502658	5,40	5,60	3,90	5,10	1	1
2015	Marau	7.197,57	0,821984839	5,90	5,80	4,00	5,40	0	1
2009	Minas do Leão	6.390,76	0,625859338	4,20	4,00	4,40	3,70	0	0
2011	Minas do Leão	7.202,58	0,660048064	4,60	4,40	3,50	3,90	0	1
2013	Minas do Leão	7.463,56	0,657625918	4,60	4,70	4,60	4,20	1	0
2015	Minas do Leão	8.799,08	0,643403038	5,70	4,90	4,70	4,60	0	0
2009	Montenegro	4.127,77	0,731672202	5,10	4,70	4,60	3,90	0	0
2011	Montenegro	5.787,46	0,754856202	5,60	5,10	4,00	4,20	0	1
2013	Montenegro	7.070,00	0,775188715	5,90	5,40	4,00	4,60	0	1
2015	Montenegro	8.299,87	0,775227968	5,70	5,70	4,80	4,90	0	1
2009	Mostardas	4.226,60	0,695330058	4,20	4,70	4,80	4,50	1	0
2011	Mostardas	5.459,96	0,686135966	4,90	5,10	4,50	4,70	1	1
2013	Mostardas	6.150,31	0,730116331	5,00	5,40	4,40	5,00	1	1
2015	Mostardas	6.714,40	0,741430322	5,50	5,70	3,50	5,30	1	1
2009	Não-Me-Toque	6.120,96	0,799980895	4,80	4,70	3,60	4,20	0	1
2011	Não-Me-Toque	5.491,01	0,816471109	4,90	5,10	3,60	4,50	1	1
2013	Não-Me-Toque	7.345,64	0,829352376	4,90	5,30	4,10	4,90	1	1
2015	Não-Me-Toque	8.850,94	0,822896310	5,50	5,60	4,10	5,20	1	1
2009	Nonoai	7.087,59	0,675539052	4,40	3,70	3,30	2,70	0	0
2011	Nonoai	9.061,62	0,708618982	4,80	4,10	3,60	3,00	0	0
2013	Nonoai	10.618,71	0,727359641	3,70	4,40	3,40	3,40	1	0
2015	Nonoai	9.157,44	0,726335796	5,80	4,70	4,10	3,80	0	0
2009	Nova Hartz	5.085,74	0,635307773	5,00	4,60	4,30	3,30	0	0
2011	Nova Hartz	5.711,81	0,705523839	5,50	5,00	4,40	3,60	0	0

2013	Nova Hartz	6.629,13	0,711773569	6,00	5,30	4,50	4,00	0	0
2015	Nova Hartz	5.653,66	0,723479162	6,00	5,50	4,70	4,30	0	0
2009	Nova Petrópolis	5.755,60	0,751658054	6,20	5,20	5,20	3,20	0	0
2011	Nova Petrópolis	8.827,50	0,778887503	6,40	5,60	5,20	3,50	0	0
2013	Nova Petrópolis	8.817,67	0,815633121	7,30	5,80	5,80	3,90	0	0
2015	Nova Petrópolis	8.420,11	0,818665298	6,80	6,10	5,80	4,30	0	0
2009	Nova Prata	8.734,21	0,779344588	5,00	4,40	3,90	4,10	0	1
2011	Nova Prata	10.809,40	0,802500275	5,20	4,80	4,90	4,30	0	0
2013	Nova Prata	9.469,91	0,809282663	5,30	5,10	4,60	4,70	0	1
2015	Nova Prata	11.244,15	0,812218514	5,90	5,30	5,00	5,00	0	0
2009	Nova Santa Rita	3.621,97	0,676449297	4,50	4,50	3,50	3,70	0	1
2011	Nova Santa Rita	4.093,11	0,693742679	4,90	4,90	3,60	4,00	0	1
2013	Nova Santa Rita	4.640,03	0,711236913	5,30	5,20	3,60	4,40	0	1
2015	Nova Santa Rita	4.629,39	0,729594638	5,10	5,40	4,30	4,80	1	1
2009	Novo Hamburgo	5.487,46	0,711990078	4,80	4,80	3,90	3,80	0	0
2011	Novo Hamburgo	6.110,04	0,724623953	5,40	5,20	4,60	4,10	0	0
2013	Novo Hamburgo	6.647,77	0,739839188	5,60	5,50	4,30	4,50	0	1
2015	Novo Hamburgo	6.637,31	0,755743626	5,60	5,80	4,40	4,90	1	1
2009	Osório	10.707,67	0,742850948	4,90	4,50	4,10	3,80	0	0
2011	Osório	13.495,37	0,756900530	5,00	4,90	4,60	4,10	0	0
2013	Osório	11.837,12	0,760164688	5,60	5,20	4,20	4,50	0	1
2015	Osório	9.964,94	0,775181684	5,80	5,40	4,40	4,90	0	1
2009	Palmares do Sul	5.324,89	0,714876603	4,80	4,60	4,40	4,30	0	0
2011	Palmares do Sul	6.288,83	0,721874013	4,90	5,00	4,50	4,50	1	0
2013	Palmares do Sul	6.322,65	0,735225240	4,50	5,30	3,00	4,90	1	1
2015	Palmares do Sul	7.191,59	0,741884081	5,10	5,60	4,50	5,30	1	1
2009	Panambi	4.810,66	0,744016982	5,10	4,70	4,30	4,10	0	0
2011	Panambi	5.715,08	0,776151905	5,20	5,10	4,20	4,40	0	1
2013	Panambi	5.584,07	0,793451947	5,50	5,40	4,30	4,80	0	1
2015	Panambi	5.831,54	0,803808625	6,00	5,60	4,50	5,10	0	1
2009	Pantano Grande	4.860,10	0,599897617	6,00	4,00	3,70	3,80	0	1
2011	Pantano Grande	5.194,92	0,612393238	5,80	4,40	3,90	4,00	0	1
2013	Pantano Grande	5.919,07	0,642879716	4,40	4,70	2,80	4,40	1	1
2015	Pantano Grande	5.781,10	0,668918647	5,30	5,00	4,30	4,70	0	1
2009	Parobé	3.727,16	0,598968258	5,10	4,90	4,30	4,00	0	0
2011	Parobé	4.452,18	0,640554353	5,30	5,30	4,50	4,30	0	0
2013	Parobé	5.237,87	0,665364148	5,40	5,50	4,40	4,70	1	1
2015	Parobé	5.462,38	0,677970469	5,80	5,80	4,60	5,00	0	1
2009	Passo Fundo	6.569,90	0,710498056	4,50	4,30	4,00	3,80	0	0
2011	Passo Fundo	7.589,87	0,746916256	4,80	4,70	4,40	4,10	0	0
2013	Passo Fundo	8.324,64	0,771072711	5,20	5,00	4,20	4,50	0	1
2015	Passo Fundo	7.488,32	0,774540139	5,30	5,30	4,00	4,80	0	1
2009	Pelotas	4.713,96	0,660942059	4,00	4,00	3,10	3,40	0	1
2011	Pelotas	7.012,46	0,679231539	4,50	4,40	3,40	3,70	0	1
2013	Pelotas	6.689,69	0,682210082	3,90	4,70	3,50	4,10	1	1
2015	Pelotas	7.051,98	0,695839897	4,80	5,00	3,70	4,50	1	1
2009	Planalto	5.227,58	0,619008139	4,70	4,00	3,80	3,90	0	1
2011	Planalto	6.867,89	0,656145685	5,00	4,40	4,00	4,20	0	1
2013	Planalto	7.906,69	0,685538921	5,50	4,70	4,40	4,60	0	1
2015	Planalto	6.338,67	0,711099518	5,80	5,00	4,70	5,00	0	1
2009	Portão	5.633,64	0,685099863	4,80	4,60	3,20	3,30	0	1
2011	Portão	5.706,47	0,715549210	5,50	5,00	3,70	3,60	0	0
2013	Portão	5.805,85	0,731960099	5,40	5,30	3,80	4,00	0	1
2015	Portão	5.861,53	0,748806310	5,40	5,60	4,20	4,50	1	1
2009	Porto Alegre	14.112,31	0,792907825	4,10	4,00	3,60	3,40	0	0
2011	Porto Alegre	16.557,94	0,802356269	4,40	4,50	3,60	3,70	1	1

Continuação

2013	Porto Alegre	19.715,35	0,813705262	4,50	4,70	3,60	4,10	1	1
2015	Porto Alegre	16.680,68	0,819141016	4,60	5,00	3,80	4,50	1	1
2009	Restinga Seca	4.895,71	0,628450616	3,80	3,90	3,40	3,20	1	0
2011	Restinga Seca	5.317,05	0,637489618	4,00	4,30	3,80	3,40	1	0
2013	Restinga Seca	7.025,59	0,653992858	4,80	4,60	3,50	3,80	0	1
2015	Restinga Seca	7.616,70	0,665654101	5,00	4,90	4,20	4,20	0	0
2009	Rio Grande	5.429,84	0,697272753	4,30	3,60	3,50	3,40	0	0
2011	Rio Grande	6.162,43	0,703887081	4,90	4,00	3,60	3,60	0	0
2013	Rio Grande	7.283,20	0,728014097	4,70	4,30	3,40	4,00	0	1
2015	Rio Grande	7.951,11	0,728376684	5,00	4,60	3,90	4,40	0	1
2009	Rolante	5.349,20	0,677892615	5,30	4,20	4,80	3,80	0	0
2011	Rolante	5.633,83	0,711431516	5,10	4,60	4,50	4,10	0	0
2013	Rolante	5.453,39	0,734414563	5,40	4,90	4,10	4,50	0	1
2015	Rolante	7.216,42	0,744396665	5,70	5,20	4,50	4,90	0	1
2009	Sananduva	5.870,37	0,739215975	4,90	4,70	3,80	3,90	0	1
2011	Sananduva	6.731,03	0,750049154	5,90	5,10	4,10	4,10	0	0
2013	Sananduva	7.374,44	0,770028141	6,40	5,30	4,50	4,50	0	0
2015	Sananduva	8.408,92	0,776966009	6,00	5,60	5,10	4,90	0	0
2009	Santa Cruz do Sul	5.567,02	0,760618625	5,00	4,50	3,60	3,70	0	1
2011	Santa Cruz do Sul	6.807,29	0,790326836	5,20	4,90	4,50	4,00	0	0
2013	Santa Cruz do Sul	7.630,35	0,807857045	5,40	5,20	4,20	4,40	0	1
2015	Santa Cruz do Sul	8.595,77	0,821298095	5,60	5,50	4,50	4,80	0	1
2009	Santa Maria	6.724,09	0,706228406	4,40	4,50	4,00	4,00	1	0
2011	Santa Maria	6.462,27	0,730072464	4,90	4,90	4,30	4,30	0	0
2013	Santa Maria	8.028,81	0,745294293	5,30	5,20	4,30	4,70	0	1
2015	Santa Maria	7.895,14	0,758784501	5,40	5,40	4,40	5,00	0	1
2009	Santa Rosa	5.612,75	0,729933114	5,20	4,90	4,50	4,40	0	0
2011	Santa Rosa	6.376,63	0,748994446	5,60	5,30	4,20	4,70	0	1
2013	Santa Rosa	8.970,37	0,782809993	5,90	5,60	4,50	5,10	0	1
2015	Santa Rosa	8.283,39	0,797202618	6,10	5,80	4,60	5,50	0	1
2009	Santa Vitória do Palmar	5.200,40	0,641953328	4,00	4,10	3,40	3,10	1	0
2011	Santa Vitória do Palmar	6.550,93	0,642680732	5,00	4,50	3,40	3,40	0	0
2013	Santa Vitória do Palmar	7.640,11	0,675568227	4,60	4,80	4,10	3,80	1	0
2015	Santa Vitória do Palmar	9.002,20	0,708821696	4,90	5,00	4,00	4,10	1	1
2009	Santo Ângelo	7.271,39	0,718044601	4,70	4,40	4,10	3,70	0	0
2011	Santo Ângelo	6.790,25	0,728353306	5,00	4,80	4,00	4,00	0	0
2013	Santo Ângelo	8.414,16	0,748668261	5,40	5,10	4,30	4,40	0	1
2015	Santo Ângelo	7.456,82	0,760996108	5,30	5,40	4,40	4,80	1	1
2009	Santo Antônio da Patrulha	5.531,99	0,658209444	4,60	4,30	4,30	3,70	0	0
2011	Santo Antônio da Patrulha	6.074,18	0,676563219	5,20	4,80	4,40	4,00	0	0
2013	Santo Antônio da Patrulha	6.715,85	0,723919761	5,60	5,00	4,50	4,40	0	0
2015	Santo Antônio da Patrulha	7.104,06	0,747139292	5,70	5,30	4,70	4,80	0	1
2009	São Borja	6.638,55	0,661971963	4,50	4,30	3,80	3,90	0	1
2011	São Borja	7.188,68	0,674939444	4,50	4,70	3,50	4,10	1	1
2013	São Borja	9.695,46	0,705147890	5,40	5,00	4,10	4,50	0	1
2015	São Borja	9.974,33	0,712246403	5,20	5,30	3,90	4,90	1	1
2009	São Francisco de Assis	5.647,14	0,607829115	3,90	4,10	3,40	3,10	1	0
2011	São Francisco de Assis	5.795,62	0,617561374	4,70	4,50	3,70	3,40	0	0
2013	São Francisco de Assis	6.640,38	0,678770053	4,90	4,80	3,40	3,80	0	1
2015	São Francisco de Assis	5.021,72	0,692156180	5,30	5,00	4,20	4,10	0	0
2009	São Francisco de Paula	10.554,12	0,615597121	4,90	3,60	4,10	3,70	0	0
2011	São Francisco de Paula	11.285,39	0,632657679	4,90	4,00	4,00	4,00	0	0
2013	São Francisco de Paula	10.395,99	0,650815054	4,30	4,30	3,30	4,30	0	1

Continuação

2015	São Francisco de Paula	11.405,67	0,662433817	4,10	4,60	3,80	4,60	1	1
2009	São José do Norte	4.627,34	0,545110894	3,80	3,40	2,80	2,50	0	0
2011	São José do Norte	5.226,98	0,562564880	4,00	3,80	3,00	2,80	0	0
2013	São José do Norte	5.539,21	0,619926719	4,20	4,10	3,40	3,30	0	0
2015	São José do Norte	6.351,51	0,637047630	4,20	4,40	3,30	3,80	1	1
2009	São Leopoldo	4.130,04	0,690630752	4,70	4,60	4,30	3,70	0	0
2011	São Leopoldo	4.762,75	0,697135823	4,90	5,00	4,00	4,00	1	0
2013	São Leopoldo	5.591,66	0,715231423	5,20	5,30	3,90	4,40	1	1
2015	São Leopoldo	5.124,68	0,721161531	5,20	5,50	3,90	4,70	1	1
2009	São Lourenço do Sul	4.698,73	0,620637744	4,40	4,30	4,20	4,40	0	1
2011	São Lourenço do Sul	6.250,37	0,643510422	5,00	4,70	4,70	4,60	0	0
2013	São Lourenço do Sul	6.873,92	0,678577561	5,00	5,00	4,80	5,00	0	1
2015	São Lourenço do Sul	7.373,84	0,687972634	5,50	5,30	5,20	5,40	0	1
2009	São Marcos	5.587,54	0,724500920	5,10	4,70	4,30	4,40	0	1
2011	São Marcos	7.094,04	0,765037770	5,90	5,10	4,10	4,70	0	1
2013	São Marcos	7.643,50	0,789441775	6,00	5,40	4,40	5,10	0	1
2015	São Marcos	6.987,47	0,798018105	6,00	5,70	4,40	5,40	0	1
2009	São Paulo das Missões	4.797,10	0,649271114	5,40	5,10	4,30	4,30	0	0
2011	São Paulo das Missões	4.657,09	0,693073548	6,80	5,50	4,30	4,50	0	1
2013	São Paulo das Missões	6.175,09	0,719511619	6,10	5,80	4,90	4,80	0	0
2015	São Paulo das Missões	5.573,01	0,728239945	6,40	6,00	5,00	5,20	0	1
2009	São Sepé	7.248,54	0,649754719	3,70	3,80	3,60	4,60	1	1
2011	São Sepé	7.731,81	0,661784739	5,10	4,20	4,00	4,80	0	1
2013	São Sepé	8.038,08	0,709290445	5,20	4,50	4,00	5,20	0	1
2015	São Sepé	7.769,13	0,725134491	5,40	4,80	4,50	5,60	0	1
2009	Sapiranga	4.307,15	0,667789120	5,60	5,10	5,00	4,80	0	0
2011	Sapiranga	4.740,68	0,707470847	6,00	5,50	5,20	5,10	0	0
2013	Sapiranga	4.756,13	0,727100879	6,30	5,70	5,10	5,50	0	1
2015	Sapiranga	4.622,68	0,745018497	6,30	6,00	5,30	5,80	0	1
2009	Sapucaia do Sul	5.042,87	0,654169766	4,50	4,00	4,00	3,60	0	0
2011	Sapucaia do Sul	5.139,39	0,663857648	5,10	4,40	3,90	3,90	0	0
2013	Sapucaia do Sul	5.827,52	0,677428685	5,00	4,70	3,80	4,30	0	1
2015	Sapucaia do Sul	5.540,83	0,685714067	5,30	5,00	4,40	4,70	0	1
2009	Sarandi	4.545,30	0,748199870	5,20	4,80	4,40	4,10	0	0
2011	Sarandi	6.549,18	0,777670648	5,40	5,20	4,20	4,40	0	1
2013	Sarandi	6.520,34	0,798864649	5,60	5,50	4,60	4,80	0	1
2015	Sarandi	6.009,06	0,811087053	5,40	5,80	4,60	5,20	1	1
2009	Serafina Corrêa	5.784,40	0,787223996	5,50	5,40	4,70	4,40	0	0
2011	Serafina Corrêa	7.860,83	0,793571768	5,70	5,80	4,30	4,70	1	1
2013	Serafina Corrêa	7.546,66	0,807043512	6,10	6,00	5,40	5,10	0	0
2015	Serafina Corrêa	7.121,93	0,810212786	6,40	6,30	5,80	5,50	0	0
2009	Sertão	9.262,78	0,753431944	4,80	4,80	4,90	4,60	0	0
2011	Sertão	9.701,80	0,755833400	4,60	5,20	4,60	4,90	1	1
2013	Sertão	17.058,41	0,785058086	4,90	5,40	5,10	5,20	1	1
2015	Sertão	8.710,00	0,804570060	4,90	5,70	4,00	5,60	1	1
2009	Sinimbu	4.676,09	0,608387827	4,80	4,90	4,40	4,60	1	1
2011	Sinimbu	5.393,84	0,606241301	4,70	5,20	4,30	4,90	1	1
2013	Sinimbu	6.052,23	0,666139935	6,50	5,50	4,80	5,30	0	1
2015	Sinimbu	7.204,16	0,686544994	5,50	5,80	4,80	5,60	1	1
2009	Tapejara	5.759,33	0,742188651	4,80	5,20	4,10	4,90	1	1
2011	Tapejara	6.680,75	0,748375537	5,00	5,60	4,60	5,20	1	1
2013	Tapejara	7.305,49	0,794858046	6,00	5,80	4,80	5,60	0	1
2015	Tapejara	6.745,55	0,792188976	5,50	6,10	4,30	5,90	1	1
2009	Tapes	5.579,94	0,626465138	4,40	3,70	3,70	3,30	0	0
2011	Tapes	6.316,49	0,652317888	5,20	4,20	3,90	3,60	0	0
2013	Tapes	7.045,63	0,665921251	5,40	4,40	3,80	4,00	0	1

Continuação

2015	Tapes	7.115,84	0,675033503	5,40	4,70	4,40	4,30	0	0
2009	Taquara	5.415,02	0,683768640	4,40	4,40	3,80	3,60	0	0
2011	Taquara	5.479,41	0,700665431	5,10	4,90	3,90	3,90	0	0
2013	Taquara	6.683,57	0,716474327	5,30	5,10	4,00	4,30	0	1
2015	Taquara	6.439,77	0,732536399	5,40	5,40	5,00	4,60	0	0
2009	Terra de Areia	5.694,86	0,605099712	4,30	4,10	2,80	2,80	0	0
2011	Terra de Areia	5.837,87	0,634516347	5,00	4,50	3,40	3,20	0	0
2013	Terra de Areia	6.695,12	0,652590592	5,20	4,80	3,30	3,70	0	1
2015	Terra de Areia	6.601,69	0,669196503	4,80	5,10	2,60	4,10	1	1
2009	Teutônia	5.980,85	0,784327093	5,10	5,50	4,70	4,00	1	0
2011	Teutônia	6.597,62	0,785813200	5,40	5,90	4,70	4,30	1	0
2013	Teutônia	8.994,65	0,808636778	6,00	6,20	4,50	4,70	1	1
2015	Teutônia	8.417,83	0,813223004	6,40	6,40	5,00	5,10	0	1
2009	Torres	9.600,54	0,710921275	4,70	4,80	4,40	4,50	1	1
2011	Torres	10.800,75	0,710367685	5,50	5,20	4,00	4,70	0	1
2013	Torres	10.925,58	0,734226428	5,60	5,50	4,20	5,10	0	1
2015	Torres	9.876,61	0,751986114	5,70	5,80	4,10	5,50	1	1
2009	Tramandaí	4.623,15	0,617150699	4,50	4,60	4,00	3,60	1	0
2011	Tramandaí	5.893,82	0,630186900	4,70	5,00	4,00	3,80	1	0
2013	Tramandaí	6.193,51	0,637991351	4,90	5,20	3,90	4,20	1	1
2015	Tramandaí	6.276,31	0,658259872	4,90	5,50	4,30	4,60	1	1
2009	Três Cachoeiras	6.785,24	0,668029137	5,50	5,20	5,20	3,90	0	0
2011	Três Cachoeiras	7.567,83	0,681196669	5,40	5,50	4,40	4,20	1	0
2013	Três Cachoeiras	8.940,39	0,698248070	6,70	5,80	4,50	4,60	0	1
2015	Três Cachoeiras	7.406,90	0,715791387	7,30	6,10	4,90	4,90	0	0
2009	Três Coroas	4.284,90	0,716972362	5,20	4,70	4,70	3,70	0	0
2011	Três Coroas	4.465,26	0,736069974	5,80	5,10	4,30	4,00	0	0
2013	Três Coroas	4.382,12	0,737772658	5,80	5,30	4,60	4,40	0	0
2015	Três Coroas	4.428,53	0,747740572	6,20	5,60	5,40	4,80	0	0
2009	Três de Maio	6.376,69	0,740751671	5,20	5,20	4,30	3,50	0	0
2011	Três de Maio	7.065,56	0,756696248	5,20	5,60	4,30	3,70	1	0
2013	Três de Maio	8.027,31	0,799261649	6,30	5,80	4,60	4,10	0	0
2015	Três de Maio	7.045,43	0,800723152	6,50	6,10	4,90	4,50	0	0
2009	Três Passos	5.434,52	0,706275143	4,90	5,20	4,80	4,40	1	0
2011	Três Passos	6.197,71	0,747692517	5,20	5,60	4,80	4,70	1	0
2013	Três Passos	7.499,54	0,759216503	5,90	5,80	5,10	5,10	0	0
2015	Três Passos	8.460,10	0,770430835	6,00	6,10	4,70	5,50	1	1
2009	Triunfo	11.934,55	0,727611009	4,60	4,10	4,10	4,30	0	1
2011	Triunfo	15.675,72	0,754552772	4,90	4,50	4,30	4,50	0	1
2013	Triunfo	12.378,67	0,762501053	5,00	4,80	3,50	4,90	0	1
2015	Triunfo	13.921,87	0,778116977	4,80	5,10	3,90	5,30	1	1
2009	Tupanciretã	6.588,61	0,657982192	4,40	4,20	4,40	4,60	0	1
2011	Tupanciretã	7.489,61	0,692559676	4,50	4,60	4,10	4,90	1	1
2013	Tupanciretã	7.654,41	0,735992364	5,20	4,90	4,80	5,30	0	1
2015	Tupanciretã	8.783,04	0,742154779	5,10	5,20	4,30	5,60	1	1
2009	Tupandi	6.136,99	0,730111161	6,10	5,00	5,30	4,40	0	0
2011	Tupandi	7.421,10	0,804602516	7,10	5,40	5,10	4,70	0	0
2013	Tupandi	8.113,92	0,827579015	6,30	5,70	4,70	5,10	0	1
2015	Tupandi	8.908,11	0,819976073	6,80	6,00	5,30	5,40	0	1
2009	Uruguaiana	6.219,08	0,619625077	4,90	4,60	4,20	3,90	0	0
2011	Uruguaiana	5.680,05	0,629368431	5,00	5,00	3,90	4,10	0	1
2013	Uruguaiana	5.768,59	0,668567195	5,10	5,30	3,70	4,50	1	1
2015	Uruguaiana	6.452,77	0,671473227	5,40	5,60	4,20	4,90	1	1
2009	Vacaria	4.581,31	0,648685113	4,50	4,30	3,70	3,70	0	0
2011	Vacaria	5.229,36	0,667107389	4,90	4,70	3,60	4,00	0	1
2013	Vacaria	6.298,89	0,698269058	5,10	5,00	4,00	4,40	0	1

Continuação

2015	Vacaria	7.247,78	0,705012834	5,10	5,30	4,30	4,80	1	1
2009	Venâncio Aires	5.749,83	0,709979865	5,10	4,70	4,00	4,00	0	0
2011	Venâncio Aires	7.201,52	0,732780666	5,30	5,10	4,20	4,30	0	1
2013	Venâncio Aires	7.323,77	0,755599366	5,70	5,40	4,30	4,70	0	1
2015	Venâncio Aires	7.231,83	0,767581742	5,90	5,60	4,30	5,10	0	1
2009	Vera Cruz	4.239,93	0,689031177	4,50	5,20	3,80	4,20	1	1
2011	Vera Cruz	5.770,86	0,712380448	5,80	5,50	4,40	4,40	0	0
2013	Vera Cruz	6.053,57	0,741130271	5,60	5,80	4,10	4,70	1	1
2015	Vera Cruz	6.119,27	0,739290100	6,10	6,00	4,30	5,10	0	1
2009	Veranópolis	6.229,77	0,786194138	5,60	4,70	5,20	4,50	0	0
2011	Veranópolis	6.787,15	0,805070794	5,50	5,10	5,20	4,80	0	0
2013	Veranópolis	7.943,01	0,845084499	6,30	5,30	5,10	5,20	0	1
2015	Veranópolis	7.596,80	0,852257605	6,30	5,60	5,20	5,50	0	1
2009	Viadutos	4.971,69	0,629399160	5,60	4,40	4,40	4,60	0	1
2011	Viadutos	6.718,57	0,670487793	5,70	4,90	5,00	4,80	0	0
2013	Viadutos	6.956,40	0,745328161	7,10	5,10	4,70	5,10	0	1
2015	Viadutos	7.986,66	0,762857313	7,40	5,40	5,30	5,40	0	1
2009	Viamão	4.315,98	0,576911825	4,10	4,30	3,30	3,40	1	1
2011	Viamão	5.096,02	0,603351409	4,30	4,70	3,20	3,70	1	1
2013	Viamão	4.871,10	0,604409549	4,60	5,00	3,30	4,10	1	1
2015	Viamão	5.389,86	0,617781721	5,10	5,30	4,00	4,50	1	1
2009	Vicente Dutra	7.593,15	0,577650601	3,60	3,30	2,90	3,70	0	1
2011	Vicente Dutra	7.456,11	0,607162825	4,10	3,70	2,90	4,00	0	1
2013	Vicente Dutra	7.642,02	0,662362929	4,70	4,00	3,30	4,40	0	1
2015	Vicente Dutra	6.481,77	0,663679639	4,70	4,30	3,90	4,80	0	1
2009	Vila Maria	7.965,72	0,785113183	5,10	5,20	5,00	5,30	1	1
2011	Vila Maria	8.432,27	0,783604597	4,60	5,60	5,20	5,50	1	1
2013	Vila Maria	9.339,34	0,834595226	5,80	5,90	4,70	5,80	1	1
2015	Vila Maria	9.499,56	0,838145412	6,20	6,10	4,60	6,10	0	1
2009	Xangri-lá	7.692,36	0,717696217	4,70	4,40	4,00	3,60	0	0
2011	Xangri-lá	5.196,91	0,706661797	5,20	4,80	3,90	3,90	0	0
2013	Xangri-lá	7.521,48	0,707295253	4,80	5,10	3,80	4,30	1	1
2015	Xangri-lá	7.935,34	0,726645055	5,40	5,30	3,90	4,70	0	1

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Apêndice C - Levantamento de temática em sites de pesquisa/busca

Achados em literatura nacional e internacional sobre: investimento educacional e desempenho escolar.

Quadro 13 - Literatura nacional sobre investimento educacional e desempenho escolar

AUTOR	TÍTULO	ÁREA	OBJETIVO RESUMIDO DA PUBLICAÇÃO
AMARAL, Luiz Felipe Leite Estanislau do MENEZES-FILHO, Naércio	A Relação entre Gastos Educacionais e Desempenho Escolar	Economia	O objetivo desse artigo é verificar se os gastos com educação aumentam o aprendizado dos alunos das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental.
PUCCINELLI, Fernando Gasparotto SLOMSKI, Valmor	Um estudo do investimento público em educação básica no Brasil e do desempenho dos alunos em avaliações nacionais por Unidade Federativa no período de 1998 a 2007	Contabilidade	O estudo teve por objetivo tabular os investimentos públicos em educação e as notas nas avaliações nacionais por unidade federativa de 1998 a 2007 e analisar a correlação entre esses fatores, a fim de concluir se maiores recursos financeiros estão associados a um melhor desempenho escolar.
FRANCO, Ana Maria de Paiva	Os determinantes da qualidade da educação no Brasil	Economia	O estudo analisa os impactos de diferentes características dos alunos, professores, turmas, diretores e escolas no desempenho dos alunos da 4ª série em Matemática, utilizando-se dois conjuntos de painéis de escolas construídos com base no SAEB de 1997, 1999, 2001, 2003 e 2005.
SOBREIRA, Rogério CAMPOS, Bruno Cesar	Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef	Economia	Este artigo analisa os efeitos dessa política pública sobre o desempenho dos alunos da rede pública de ensino fundamental brasileira. Os resultados apontam a importância do aporte financeiro e da qualificação do magistério para o aperfeiçoamento da qualidade da educação pública.
SILVA, Veruska Pereira da CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda	Gastos públicos em educação e desempenho escolar: uma análise para os municípios da RMN em 2007	Economia	O objetivo foi analisar a correlação existente com o gasto público e o desempenho escolar dos alunos da 4ª e 8ª séries das escolas municipais urbanas nos municípios, detectando que em alguns municípios não se confere a relação existente de maiores despesas com educação resultar em melhores escala de desempenho.
PEÑA, Carlos Rosano ALBUQUERQUE, Pedro Henrique Melo MÁRCIO, Carvalho José	A eficiência dos gastos públicos em educação: evidências georreferenciadas nos municípios Goianos	Administração	Este artigo busca avaliar a eficiência dos gastos públicos em educação nos municípios goianos. A eficiência das redes municipais no período 2005-2009 foi avaliada através da comparação dos resultados obtidos no modelo de Análise Envoltória de Dados clássico com os calculados pelo método da fronteira invertida.

Continuação

RODRIGUES JÚNIOR, Giovani FELIPE, Israel José dos Santos BEZERRA, Ingrid Wilza Leal MENDONÇA, Claudio Márcio Campos de MOL, Anderson Luiz Rezende	A relação entre as despesas com educação e o resultado do Ideb na região metropolitana de Natal-RN	Administração	O presente estudo tem por objetivo principal analisar o desenvolvimento educacional na região metropolitana de Natal, Rio Grande do Norte, por meio do índice IDEB numa sequência bienal composta por três períodos (2005, 2007 e 2009). Além disso, foi possível entender que a despesa tem relação com o IDEB, uma vez que um maior investimento em educação pressupõe melhoria da qualidade dos serviços oferecidos.
ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva	Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros	Educação	Este artigo sistematiza os resultados da pesquisa “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – ano base 2009”, desenvolvida pela Undime.
MACIEL, Willians kaizer dos Santos	Impacto dos investimentos financeiros na rede estadual do ensino médio e a sua relação com o índice de desenvolvimento da educação básica – Ideb	Educação	O presente trabalho se propõe a identificar qual o impacto que a aplicação de recursos públicos educacionais produz na qualidade de aprendizagem no Ensino Médio utilizando como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) no período de 2005 a 2011. Objetivase, neste estudo de caso, verificar se a eficiência dos investimentos financeiros públicos na área educacional é preponderante na variação do Ideb para essa etapa de ensino.
FILHO, Naercio Menezes	Os determinantes do desempenho escolar do Brasil	Administração	Este estudo utiliza principalmente dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB) para examinar o desempenho dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio nos testes de proficiência em Matemática.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da pesquisa.

Literatura internacional

HANUSHEK, Eric A.; KIMKO, Dennis D. Schooling, labor-force quality, and the growth of nations. **The American Economic Review**, v. 90, n. 5, p. 1184-1208, dez. 2000.

HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margareth. **Lessons about the design of state accountability systems**. Harvard University. June 2002. Disponível em: <<http://hanushek.stanford.edu/sites/default/files/publications/Hanushek%2BRaymond%202003%20NCLB.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2017.

HANUSHEK, Eric; RAYMOND, Margareth. Does school accountability lead to improved student performance? **Journal of Policy Analysis & Management**, v. 24, n. 2, p. 297-327, 2005.

HANUSHEK, Eric A.; RIVKIN, Steven G. Understanding the 20th century growth in U.S. school spending. **Journal of Human Resources**, v. 32, n. 1, p. 35-68, 1997.

HEDGES, Larry V.; LAINE, Richard D.; GREENWALD, Rob. Does money matter? A meta-analysis of studies of the effects of differential school inputs on student outcomes. **Educational Researcher**, v. 23, n. 3, p. 5-14, abr. 1994.

HOXBY, Caroline M. How teachers' unions affect education production. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 111, n. 3, p. 671-718, ago. 1996.

CIP – Catalogação na Publicação

P337i Pavan, Rafael
O investimento na educação pública municipal e o princípio da eficiência no Rio Grande do Sul: uma análise dos gastos *per capita* no ensino fundamental *versus* desempenho no IDEB de acordo com o IDESE 2009-2017 / Rafael Pavan. – 2017.
168 f. ; 30 cm.

Orientadora: Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2017.

1. Educação e Estado. 2. Ensino fundamental - Rio Grande do Sul. 3. Administração pública. 4. Educação - Financiamento. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientador. II. Título.

CDU: 37.014.5

Catalogação: Bibliotecária Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569