



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
POLÍTICA E PRÁXIS DA EDUCAÇÃO

EDMILSON JOVINO DE OLIVEIRA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (1996-2012) E O REGIME DE
COLABORAÇÃO: A REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE
DO NORTE**

NATAL/RN

2014

EDMILSON JOVINO DE OLIVEIRA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (1996-2012) E O REGIME DE
COLABORAÇÃO: A REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE
DO NORTE**

Tese apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Educação.

Área de Concentração: Política Educacional

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Magna França

NATAL/RN
2014

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Divisão de Serviços Técnicos.

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Setorial do NEPSA / CCSA

Oliveira, Edmilson Jovino de.

O financiamento da educação (1996-2012) e o regime de colaboração: a rede pública estadual de ensino do Rio Grande do Norte / Edmilson Jovino de Oliveira. – Natal, RN, 2014.

187 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Magna França.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Educação – Tese. 2. Financiamento da educação – Tese. 3. Educação pública – Rio Grande do Norte – Tese. 4. Política educacional – Tese. I. França, Magna. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BS

CDU 37.014.543.1

EDMILSON JOVINO DE OLIVEIRA

**O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO (1996-2012) E O REGIME DE
COLABORAÇÃO: A REDE PÚBLICA ESTADUAL DE ENSINO DO RIO GRANDE
DO NORTE**

Tese apresentada e submetida à comissão
examinadora como requisito parcial para a
obtenção do grau de doutor em Educação.
Área de Concentração: Política Educacional

Aprovado em: / / .

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Magna França
Orientadora/UFRN.

Prof. Dr. Adilson de Lima Tavares
Examinador Interno/UnB/UFPB/UFRN

Prof. Dr. Antônio Cabral Neto
Examinador Interno/UFRN

Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi
Examinador Externo/UFPR

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo
Examinador Externo/USP

Prof. Dr. Márcio Adriano de Azevedo
Examinador Externo Suplente/IFRN

Prof^a. Dr^a. Maria Aparecida de Queiroz
Examinador Interno Suplente/UFRN

Em Especial

*À minha esposa **Ana Katherine da Silveira Gonçalves de Oliveira**, por estar ao meu lado em todos os momentos, mesmo nas horas de turbulência. Os meus sinceros e profundos agradecimentos a minha maior incentivadora e colaboradora em todos os momentos de construção dessa tese.*

*À minha filha **Anna Carolina da Silveira Gonçalves Lins de Oliveira**, por compreender a minha ausência em vários momentos desse percurso acadêmico, deixando de participar das suas alegrias, tristezas, dúvidas.*

*Aos meus irmãos (ã) **Ednilson Jovino de Oliveira Junior, Ilma Maria Lins de Oliveira e Eduardo Henrique Lins de Oliveira**, que compreenderam meu sumiço aos domingos.*

*A minha mãe **Ilmar Lins de Oliveira**, pela riqueza e visão de mundo de conduzir-me ao universo do saber. A ela, dedico todo meu amor e carinho.*

*À minha orientadora **Prof^ª Dr^ª. Magna França** por haver contribuído, substancialmente, para o meu crescimento intelectual, sempre acreditando no meu potencial.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer significa dar a honra e o mérito para as pessoas que contribuem de alguma forma em nossa vida nos momentos que precisamos, é algo que nos incentiva e nos fortalece, nos dando a certeza de que podemos sempre avançar na vida e na profissão.

A Deus, por haver me concedido força para concluir mais uma etapa de minha vida, iluminando-me na condução deste projeto.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Centro de Educação, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, pela exigência ao rigor científico dos seus pesquisadores.

Aos professores da Linha de Pesquisa Políticas e Práxis da Educação: Maria Aparecida de Queiroz, Antônio Cabral Neto, Alda Maria Duarte Araújo Castro, Luciane Terra, Antônio Lisboa Leitão e Dante Henrique Moura, pela socialização de conhecimentos e ideias.

Aos Professores Gilmar Barbosa Guedes e à professora Maria Lussieu da Silva, pela contribuição dispensada a esta pesquisa.

Ao Prof. Lincoln Moraes de Souza, das Ciências Sociais pela contribuição valiosa na construção do conhecimento relevante à pesquisa.

Aos meus colegas da base de pesquisa: Maria Gorete Cabral Barbalho, Gercina Dalva, Maria Aldeísa, Sueldes Araújo, Glauciane Pinheiro, Clotenir Rabelo, Daniela Terto, Iris da Hora e Nathália Potiguara.

Em especial, à Maria Aparecida dos Santos Ferreira, Janaína Lopes Barbosa, Fádyla Késsia pela contribuição à realização da pesquisa.

Ao Professor Mascarenhas (chefe do DCC), pela compreensão e dispensa para a realização do doutorado.

À Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do estado do Rio Grande do Norte, pela disponibilidade dos documentos.

À Secretaria de Administração e dos Recursos Humanos do estado do Rio Grande do Norte, pela disponibilidade dos documentos.

Ao grupo da pesquisa em rede “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”.

É tempo de reconhecer que não há empreendimento maior e mais indeclinável para uma democracia – mesmo uma simples democracia política que não seja uma burla ou uma fraude grosseira – que educar toda uma nação, ou todo o povo para ser efetivamente a nação.

(...) ficando certos todos nós de que a educação brasileira é dever e não favor, que só se cumprirá com os recursos do poder público.

(Anísio Teixeira)

RESUMO

Este estudo objetiva analisar o financiamento da educação na rede estadual pública de ensino do Rio Grande do Norte, incluindo os Fundos contábeis — Fundef e Fundeb, período de 1996-2012 —, tendo como referência o federalismo e o regime de colaboração. Procura refletir acerca dos elementos limitadores à obtenção da equidade na repartição dos recursos, e, impeditivo a uma qualidade de ensino desejável na rede pública. Utiliza-se procedimento quantitativo e qualitativo permitindo observar a receita e a partilha dos recursos. Para o desenvolvimento da pesquisa, foram utilizadas legislação, documentos e autores que discutem o tema. Parte-se do pressuposto de que a política de financiamento da educação através de vinculações e Fundos contábeis não é instrumento de equalização conforme preconizado na Constituição Federal de 1988, pois, apesar de a federação brasileira adotar a separação de fontes tributárias, discriminando a competência dos municípios, estados, Distrito Federal e da União, a evolução histórica demonstra uma concentração da arrecadação no governo federal, implicando na centralização dos recursos. Os resultados apontam que a política de financiamento da educação por meio de vinculações e Fundos contábeis não constitui instrumento de equalização dos gastos por nível de ensino, pois, apesar desses mecanismos serem uma tentativa de compatibilizar e equilibrar as demandas da população nas diversas localidades, precisa ser aprimorada com transferência financeira da União aos entes subnacionais com menor capacidade de arrecadação própria. Conclui-se que, para superar os desafios da oferta de educação básica com qualidade, é necessário ajustar a concepção do sistema tributário nacional que dá suporte financeiro à manutenção dos sistemas de ensino públicos, sendo preeminente a repactuação federativa, superando o financiamento atual por um financiamento que dê efetiva condição material e humana, adotando procedimentos que assegurem educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população.

Palavras-chave: Financiamento da educação no RN. Regime de colaboração.

ABSTRACT

This study aims to analyze the financing of public education in the state schools of Rio Grande do Norte, including accounting Funds — Fundef and Fundeb period 1996-2012 - with reference the federalism and the collaboration system. The research seeks to reflect on the boundaries of equitable distribution of resources and impediment to a desirable quality of education in public schools. It uses quantitative and qualitative procedure allowing one to see the recipe and sharing of resources. Authors discuss the issue using legislation and documents, parting from the assumption that the policy of education financing through of linking and accounting funds is not an instrument of equalization as envisaged in the Constitution of 1988. The Brazilian federation adopts the separation of tax sources, specifying the competence of municipalities, states, Federal District and the Union. On the other hand, historical trend demonstrates a concentration of revenues in the federal government that result in the centralization of resources. The results show that the policy of financing education through of linking and accounting Funds does not constitute an instrument of equalization of expenditures by level of education. These mechanisms are an attempt to reconcile and balance the demands of the population in different localities and need be enhanced with the Union financial transfer to subnational entities with less capacity for taxes collect. We conclude that to overcome the challenges of providing basic quality education, it is necessary to adjust the design of the national tax system. The latter gives financial support to the maintenance of public education systems, being preeminent do the renegotiation the federative pact. Being preeminent do the renegotiation the federative pact, surpassing the current funding and ensuring education to the same standard of quality to the entire population.

Keywords: Financing education in RN. Collaboration system.

RESUMEN

Este estudio tiene como objetivo el análisis del financiamiento de la educación en la red pública del estado de Rio Grande do Norte, incluido los Fondos contables – Fundef y Funeb, período de 1996-2012 -, teniendo como referencia el federalismo y el régimen de colaboración. Se busca reflexionar acerca de los elementos limitadores a la obtención de la equidad en el compartir de los recursos, e, impeditivo a una calidad de enseñanza que se desea en la red pública. Se utiliza procedimiento cuantitativo y cualitativo permitiéndose observar la receta y el compartir de los recursos. Para el desarrollo de la investigación, fueron utilizados legislación, documentos y autores que discuten el tema. Se parte del presupuesto de que la política de financiamiento de la educación a través de vinculaciones y Fondos contables no es instrumento de equalización conforme preconizado en la Constitución Federal de 1988, pues, a pesar de la federación brasileña adoptar la separación de fuentes tributarias, discriminando la competencia de los municipios, estados, Distrito Federal y de la Unión, la evolución histórica demuestra una concentración de la recaudación en el gobierno federal, implicando en la centralización de los recursos. Los resultados muestran que la política de financiamiento de la educación por medio de vinculaciones y Fondos contables no constituye instrumento de equalización de los gastos por nivel de enseñanza, pues, a pesar de ser, esos mecanismos, un intento de compatibilizar y equilibrar las demandas de la población en las distintas localidades, necesita ser perfeccionada con transferencia financiera de la Unión a los entes subnacionales con menor capacidad de recaudación propia. Se concluye que, para superar los desafíos de la oferta de educación básica con calidad, es necesario ajustar la concepción del sistema tributario nacional preeminente a la repactuación federativa, superando el financiamiento actual por un financiamiento que dé efectiva condición material y humana, adoptando procedimientos que aseguren educación con el mismo padrón de calidad a toda la población.

Palabras – clave: Financiamiento de la educación en el estado de Rio Grande do Note. Régimen de colaboración.

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Percentual de participação na arrecadação tributária pelos entes federados (1995-2012)	95
Tabela 02 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (1986-1988)	96
Tabela 03 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (1989-1996)	97
Tabela 04 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (1997-2006)	98
Tabela 05 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (2007-2012)	98
Tabela 06 – Consolidação da participação na arrecadação tributária pelos entes federados em % do PIB (1988-2012).....	99
Tabela 07 – Percentual de participação no PIB por região (1995-2002).....	100
Tabela 08 – Percentual de participação no PIB por região (2003-2010).....	101
Tabela 09 – Participação no PIB por Estados da região Nordeste (1995-2002).....	102
Tabela 10 - Participação no PIB por Estados da região Nordeste (2003-2010).....	102
Tabela 11 – PIB total e <i>per capita</i> do Rio Grande do Norte (1995-2011).....	103
Tabela 12 - Receitas próprias do estado do Rio Grande do Norte (1996-2012).....	109
Tabela 13 – Receitas de Transferências do estado do Rio Grande do Norte período 1996-2012 (Em valor constante)	111
Tabela 14 - Receitas Próprias e Transferências no RN (1996-2012).....	113
Tabela 15 – Receitas Próprias e Transferências nos períodos do Fundef e Fundeb RN (1996-2012).....	115
Tabela 16 – Receitas, deduções constitucionais e a apuração dos 25% para MDE (1996-2012).....	118
Tabela 17 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (1996-2012).....	119
Tabela 18 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (1996 a 1998).....	120
Tabela 19 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (1999-2002).....	120
Tabela 20 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (2003-2006).....	121
Tabela 21 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (2007-2010).....	122
Tabela 22 - Percentual de aplicação em MDE (2010-2012).....	122
Tabela 23 - Pagamento de inativos com recursos de MDE no período de 1996 a 2012 (Em valor constante) .	123
Tabela 24 - Percentual de aplicação em MDE deduzindo o pagamento dos inativos (1996-2012).....	124
Tabela 25 - Receitas recebidas para aplicar em educação (1996-2012)	125
Tabela 26 - Transferências do orçamento do estado do RN para os municípios e complementação da União (2002-2012).....	126
Tabela 27 - Receitas Próprias e Transferências disponíveis para educação no RN, período de 1996-2012.....	128
Tabela 28 – Valor Aplicado em Educação – comparando com o PIB Brasil e do RN	129
Tabela 29 – Distribuição dos recursos e aplicação em educação, período 1996-2012	130
Tabela 30 – Participação percentual da remuneração nos recursos do Fundef/Fundeb (1998-2012).....	131
Tabela 31 - Despesas com ensino fundamental, médio, profissional e superior no estado do Rio Grande do Norte (1996-2012).....	133
Tabela 32 - Despesas com ensino infantil, EJA e Especial no RN (1996-2012).....	134

Tabela 33 – Percentual de investimento em educação em relação ao PIB por nível de ensino - RN e Brasil (2000-2012).....	137
Tabela 34 - Matrículas no ensino superior nas instituições federais, estaduais e privadas do RN (1996-2012).	138
Tabela 35 - Matrículas no ensino fundamental regular das redes federal, estadual, municipal e instituições privadas no RN (1996-2012).	139
Tabela 36 – Matrículas no ensino médio regular das redes federal, estadual, municipal e privada no RN.	140
Tabela 37 – Matrículas no ensino superior, fundamental e médio na rede estadual do Rio Grande do Norte. .	142
Tabela 38 – Valor aplicado em Manutenção e Desenvolvimento da Educação <i>per capita</i> (1996 a 2012).....	145
Tabela 39 – Valor <i>per capita</i> por matrícula no ensino fundamental (2000-2012).....	146
Tabela 40 - Valor <i>per capita</i> por matrícula no ensino médio (2000-2012).	147
Tabela 41 - Valor <i>per capita</i> por matrícula no ensino superior (2000-2012).....	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Índice de correção do INPC – base dezembro de cada ano e dezembro de 2012	26
Quadro 02 – PIB (Valor corrente), INPC e população do estado do Rio Grande do Norte período 1995-2012.....	27
Quadro 03 – Fases das relações intergovernamentais no Brasil.....	50
Quadro 04 – Funções dos entes federados e financiamento da educação pública	74
Quadro 05 - Federalismo e o financiamento da educação nacional (1964-2012)	75
Quadro 06 – Estrutura do financiamento da educação básica nacional nas unidades federadas com o Fundef (1996-2006).....	89
Quadro 07 – O financiamento da educação nacional com o Fundeb (2007-2020)	91

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local.....	48
Figura 02 - Modelo matricial de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local	49

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Participação em percentuais das receitas próprias no RN no período 1996-2012	110
Gráfico 02 – Participação em percentuais das transferências período 1996-2012.....	112
Gráfico 03 – Evolução das receitas próprias e de transferências constitucionais no período de 1996-2012 no estado do Rio Grande do Norte	114
Gráfico 04 – Receitas próprias e Transferências no período 1996-2006 – Fundef.....	116
Gráfico 05 – Receitas próprias e Transferências no período 2007-2012 – Fundeb	117
Gráfico 06 - Receitas próprias e Transferências no período 1996-2012 – Fundef e Fundeb	117
Gráfico 07 – Aplicação dos recursos em educação (2002-2012).....	131
Gráfico 08 – Partilha dos Recursos do Fundef/Fundeb período 1998-2012	132
Gráfico 09 – Aplicação em educação por níveis de ensino em 2000.....	135
Gráfico 10 – Aplicação em educação por níveis de ensino em 2012.....	136
Gráfico 11 – Matrículas por nível de ensino em 1996.	143
Gráfico 12 – Matrículas por nível de ensino em 2006.	143
Gráfico 13 – Matrículas por nível de ensino em 2012.	144

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CF/1988	Constituição Federal de 1988
CONAE	Conferência Nacional de Educação
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EE	Educação Especial
EF	Ensino Fundamental
EFR	Ensino Fundamental Regular
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINBRA	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos
FMI	Fundo Monetário Nacional
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
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBPT	Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação
IDEMA	Instituto de Defesa do Meio Ambiente
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IOF-ouro	Imposto sobre Operações Financeiras sobre a Extração do Minério Ouro
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPI-Exp.	Imposto sobre Produtos Industrializados Destinados à Exportação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis – inter vivos
ITCD	Imposto sobre a Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	Ministério da Reforma Administrativa
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PAR	Plano de Ação Articulada
PIB	Produto Interno Bruto
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
RMN	região Metropolitana de Natal
RN	Rio Grande do Norte
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e das Finanças
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE	Tribunal de Contas do Estado
UF	Unidade da Federação
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	21
1.1 OBJETIVOS	24
1.1.1 Objetivo Geral	24
1.1.2 Objetivos Específicos	24
1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	24
2 ESTADO CONTEMPORÂNEO, FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO: REPERCUSSÕES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA	29
2.1 O ESTADO CONTEMPORÂNEO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS	30
2.2 PACTO FEDERATIVO	36
2.2.1 Federalismo e sua intencionalidade	38
2.3 FEDERALISMO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	42
2.3.1 Relações intergovernamentais	45
2.3.2 Modelos de coordenação intergovernamental: bases teóricas do estudo	46
2.3.3 Relações Intergovernamentais: modelos e aplicação	47
2.3.3.1 Modelos de relacionamento de poder	48
2.3.4 Pacto federativo: competências tributárias	50
2.4 FEDERALISMO FISCAL: REPERCUSSÕES NA FORMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	52
2.5 EQUALIZAÇÃO, TRANSFERÊNCIAS E AS VINCULAÇÕES DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	55
2.5.1 A equalização dos gastos	56
2.5.2 Transferências Condicionadas de Recursos: programas nacionais e transferências com contrapartida	57
2.5.2.1 Programas nacionais	58
2.5.2.2 Vantagens e desvantagens dos programas nacionais	58
2.5.2.3 Transferências com contrapartida	59
2.5.2.4 A vinculação de receitas nos orçamentos subnacionais	59
2.6 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O REGIME DE COLABORAÇÃO	61

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: CONTEXTO POLÍTICO, OS FUNDOS, O PIB (1995-2012) E O FEDERALISMO BRASILEIRO	68
3.1 FEDERALISMO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS DE ESTADO	71
3.1.1 Atividade financeira do Estado	73
3.2 GOVERNOS FEDERAIS E A REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO (1995-2012).....	76
3.2.1 Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002)	77
3.2.2 Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)	79
3.2.3 Governo de Dilma Russeff (2011-2012)	81
3.3 FEDERALISMO FISCAL E OS FUNDOS – FUNDEF E FUNDEB (1996-2012).....	81
3.3.1 Descentralização financeira na área educacional	87
3.3.2 Transferências de recursos da União através do FNDE	92
3.3.3 Arrecadação de recursos: dinâmica da receita local	93
3.4 O PIB BRASILEIRO E A ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS PELOS ENTES FEDERADOS (1995-2012).....	95
4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO NORTE: VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL, FONTES DE RECURSOS, APLICABILIDADE E DEMANDA ESTUDANTIL	105
4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO	105
4.2 FONTES E VINCULAÇÕES DE RECURSOS: RECEITAS PRÓPRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO RN (1996-2012).....	107
4.2.1 Receitas próprias e transferências com o Fundef e o Fundeb	115
4.2.2 Receitas próprias, transferências e apuração dos 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE	118
4.2.3 Receitas adicionais transferidas pela União para a educação	125
4.2.4 Receitas próprias do RN e transferências da União: aplicação e comparação com o PIB RN e Brasil	127
4.3 DESPESAS REALIZADAS POR NÍVEL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (ENSINO FUNDAMENTAL, MÉDIO E PROFISSIONAL) E SUPERIOR NO RN	133
4.4 O MOVIMENTO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO SUPERIOR, FUNDAMENTAL E MÉDIO	138

4.5 O MOVIMENTO DAS MATRÍCULAS E DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL	145
4.5.1 Conclusões preliminares	149
4.5.2 Impacto do Fundef e Fundeb.....	152
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	154
REFERÊNCIAS	162
APÊNDICE	174
APÊNDICE A – TABELAS EM MOEDA CORRENTE.....	175

1 INTRODUÇÃO

O tema financiamento da educação é abordado com a perspectiva de discutir a alocação de recursos entre os diversos níveis de ensino. Para a consecução desse objetivo, são estudados o federalismo e as relações intergovernamentais¹ no que concerne ao financiamento da educação no estado do Rio Grande do Norte conforme preceituado no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

Parte-se do contexto de que o Estado brasileiro apresenta-se fracionado em entes federados — União, estados/DF e municípios. Essas unidades são reflexos e também produto da forma jurídica administrativa assumida pela Federação². Os conflitos e as relações de poder entre os entes se apresentam na implementação de políticas, visto que a organização e a estrutura do Estado interagem no sentido de preservar a ideia de neutralidade sob a aparência de atender aos interesses de toda a coletividade (WERLE, 1993).

O Estado é o local onde diversos grupos disputam a primazia do poder os quais são reflexos das contradições sociais. O pacto federativo é uma tentativa de compatibilizar esses dilemas e lutas e, ao mesmo tempo, produzir e reproduzir acordo e compatibilidade entre a produção privada, a dependência de impostos, a necessidade de acumulação e a legitimação democrática. Apresenta-se, ainda, como um conjunto de esforços de organização, de regras e procedimentos para dominar inconsistências e harmonizar interesses, em um processo de assimilação de problemas para garantir a unidade do sistema político.

É válido ressaltar que os processos políticos em uma federação são contraditórios na medida em que introduzem crises, não solucionando os problemas ou solucionando-os, parcialmente e gerando novos. O exame do sistema político inserido no contexto do financiamento da educação implica analisar a federação, ao longo do tempo e a forma como foram se consolidando os inter-relacionamentos entre as unidades federativas criadas no interior das mesmas (WERLE, 1993).

Nesse sentido, objetiva-se, com este trabalho, compreender a relação entre o financiamento da educação pública, ou seja, o regime de colaboração articulado entre a União e estado do Rio Grande do Norte, no período de 1996-2012.

¹ Relação Intergovernamental engloba todas as relações que se materializam na concepção e implementação de políticas entre o governo nacional e local (OLIVEIRA; BARBOSA; FRANÇA, 2013).

² Federação — união de unidades políticas autônomas que se juntam para constituir a federação, permanecendo, entretanto, com competências ou prerrogativas garantidas pela constituição que não podem ser alteradas de modo unilateral pelo governo central (BRASIL, 1988).

Após a Constituição Federal de 1988, as políticas públicas na área da educação foram redimensionadas e o sistema educacional brasileiro passou por reformas implementando diretrizes correlatas à educação básica e ao ensino superior. Surgem, pois, medidas e propostas direcionadas ao pacto federativo e à política de financiamento da educação. Esse tema tem sido objeto de interesse crescente por formuladores de políticas públicas, tanto pela percepção das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas, sendo o eixo principal dessas reformas, a descentralização e federalismo fiscal³. A tese objetiva analisar⁴ a política de financiamento da educação pública na rede estadual do Rio Grande do Norte, por meio de uma leitura crítica de seus principais documentos oficiais. Esses documentos normatizam e norteiam, politicamente, a política educacional brasileira adotada pelo governo brasileiro.

A Emenda Constitucional nº 14/1996 que dá nova redação ao artigo 211 da CF/1988, determina que a União deve organizar o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva de recursos, visando garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino⁵ mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Em consequência dessa Emenda Constitucional, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef⁶ com vigência de 10 anos, regulamentado pela Lei nº 9.424/96 e pelo Decreto nº 2.264/97, sendo a forma de aplicação dos recursos determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº

³ Federalismo fiscal, entendido como o conjunto de problemas, métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de forma tal que viabilizem o bom desempenho de cada nível de governo no cumprimento dos encargos a ele atribuídos. Isso remete para as relações entre atribuição de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público e, principalmente, transferências intergovernamentais (PRADO, 2007).

⁴ Analisar significa compreender e explicar, ao mesmo tempo, as intenções dos tomadores de decisão e os processos de construção, na prática, ao longo da fase de desenvolvimento da ação pública, pois é necessário distinguir o sentido explícito de uma política, o qual é definido através dos objetivos proclamados pelos tomadores de decisão do sentido oculto, que se revela, progressivamente, ao longo de sua implementação (PIERRE; SUREL, 2002).

⁵ Entende-se como sendo o conjunto de características que um produto ou serviço deve ter para bem atender às aspirações ou interesses dos usuários. Essa definição aplica-se perfeitamente na área educacional, pois tira de vez a posição exclusiva dos professores em relação ao processo de ensino, agora redefinido como um processo de aprendizagem, com muitos outros agentes e meios diversos implicados. (SANTANA, 2007)

⁶ O Fundef consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular a esse nível de ensino uma parcela dos recursos constitucionalmente destinados à Educação. A Constituição de 1988 vincula 25% das receitas dos estados e municípios à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/96, 60% desses recursos (15% da arrecadação global de estados e municípios) ficam reservados ao ensino Fundamental. Além disso, introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos principais impostos de estados e municípios, promovendo a sua partilha de recursos entre o Governo Estadual e seus municípios, de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (BRASIL, 2004).

9.394/96. Findo o prazo, promulgou-se a Emenda Constitucional nº 53/2006 criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)⁷, regulamentado pela Lei nº 11.494/07 e pelo Decreto nº 6.253/07. Em 2009, o Congresso Nacional promulga a Emenda Constitucional nº 59 que, em seu art. 3º, inclui o §3º ao art. 76 da CF/1988, aumentando os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino com a redução do percentual da Desvinculação das Receitas da União (DRU)⁸, que anteriormente, eram retidas para custear as diversas despesas da União.

A política de Fundos⁹ se limita a migrar recursos entre as redes do mesmo Estado, obrigando esses a socializar seus recursos com os demais entes subnacionais, uma vez que a participação da União via complementação aos estados e municípios não repercutiu em aumento dos recursos a serem aplicados em educação, não sendo, assim, instrumento de equalização¹⁰ dos valores gastos nos diversos níveis de ensino.

O estudo do financiamento da educação estadual pública de ensino se propõe a analisar, de forma conjunta e sob o prisma federativo, os novos arranjos presentes na área da educação. A proposta é observá-lo além da regulamentação federal e das transferências de recursos, ou seja, como um conjunto formado por relações intergovernamentais que se materializam no cotidiano da gestão compartilhada de políticas públicas e se constroem em arenas¹¹ de negociação federativa.

O resultado deste estudo proporcionará o debate acadêmico acerca do financiamento da educação, o pacto federativo e o regime de colaboração contribuindo para a análise do federalismo fiscal como instrumento de equalização da distribuição dos recursos e dos gastos,

⁷ O Fundeb, fundo de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no artigo 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (BRASIL, 2007f).

⁸ A Desvinculação de Receitas da União (DRU) é um mecanismo que permite ao governo desvincular até 20% das receitas das contribuições sociais – excetuando as previdenciárias – para o orçamento fiscal. A partir de então, esses recursos podem ser usados, por exemplo, para o pagamento de juros da dívida (BRASIL, 2000).

⁹ O foco norteador da política de financiamento da educação seria a gestão pelo eixo da descentralização utilizando planos e programas focalizados, principalmente, com a política de Fundos contábeis – o Fundef e o Fundeb.

¹⁰ Equalizar significa uniformizar. Um regime de equalização fiscal significa que as transferências financeiras entre os entes federados devem assegurar um mínimo de recursos àqueles entes subnacionais onde a economia não permite uma boa arrecadação tributária, garantindo a todo cidadão um padrão mínimo de atendimento de serviços públicos (BRASIL, 2006c).

¹¹ Local de conflitos e contradições na concepção de políticas públicas. Nesta pesquisa, utiliza-se a União, estados/DF e municípios.

tendo em vista a aplicação dos 25% na Educação estadual do RN, tendo como foco a implementação dos dois Fundos — Fundef e Fundeb.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar o financiamento da educação na rede estadual pública de ensino do Rio Grande do Norte, especificamente, o Fundef e o Fundeb (1996-2012), tendo, como referência, o regime de colaboração.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Configurar o contexto sobre Estado Contemporâneo, Federalismo e Regime de Colaboração após a Constituição Federal de 1988.
- Evidenciar a participação da região Nordeste e, em especial, do estado do Rio Grande do Norte no PIB nacional e os recursos para a educação pública.
- Analisar a aplicabilidade dos recursos da educação pública, em especificidade, os do Fundef e Fundeb, bem como as transferências da União e do Estado.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Foram utilizados procedimentos quantitativo e qualitativo que permitiram analisar a apuração da receita e da despesa com educação e suas repercussões, em especial a aplicação dos Fundos contábeis — Fundef e Fundeb. Gamboa (1995) questiona a necessidade de superar a dicotomia dos enfoques quantitativo e qualitativo e de se buscar uma maior aproximação da mensuração na área de pesquisa em educação, como forma de analisar os problemas apresentados na observação da realidade. Segundo o autor, as quantificações fortalecem os argumentos e constituem indicadores importantes para análises qualitativas. Os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis; pelo contrário, estão intimamente imbricados e podem ser utilizados pelos pesquisadores. Assim, a quantidade e qualidade são elementos intrínsecos a quase todos os objetos e fenômenos educativos; nesse sentido, recorre-se a esses elementos como forma de análise do financiamento da educação pública no estado do Rio Grande do Norte.

Busca-se, portanto, refletir acerca da realidade e compreender o financiamento do ensino a partir da Constituição Federal de 1988, tendo como foco a discussão entre descentralização e centralização. Ressalva-se que essa discussão tem como categorias de análise o federalismo fiscal, o financiamento da educação e o regime de colaboração. O entendimento é apresentar essas categorias de análise como pressupostos do objeto de estudo: legislação, documentos básicos governamentais (federal e estadual), referências teóricas de autores que pesquisam sobre o tema, dados da FINBRA/STN¹², Siope/MEC¹³ (2005-2012) e Demonstrações Contábeis/Seplan/RN e CONTROL/RN (1996-2004), compreendendo a relação entre eles.

Toma-se como reflexão a seguinte questão: Como se articula o financiamento da educação pública no estado do Rio Grande do Norte, incluindo os Fundos, tendo, como referência, o regime de colaboração na perspectiva do cumprimento da alíquota do mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos e outras transferências no ensino, do período 1996-2012?

A proposta de investigação visa analisar se a política de financiamento por meio de vinculações e Fundos constitucionais é instrumento de equalização, conforme preconizado no artigo 211, § 1º da CF/1988.

Nesta pesquisa, foram considerados a origem, o montante e a partilha dos recursos, sendo construídas séries históricas de médio prazo no intuito de demonstrar a evolução do gasto em educação.

Para a atualização dos valores¹⁴ corrente para constante foi utilizado o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)¹⁵ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por ser o indicador utilizado pelo Governo Brasileiro para atualizar a complementação do Fundeb conforme o art. 2º da EC nº 53/2006 que dá nova redação ao art.

¹² É o sistema de informações sobre Finanças do Brasil disponibilizado no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2011).

¹³ É o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação disponibilizada no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (BRASIL, 1997b).

¹⁴ Esse conceito está relacionado à existência de inflação ou à desvalorização da moeda pela alta generalizada dos preços. Por essa razão, é necessária a prática do "correção monetária", que nada mais é do que a conversão de valores correntes (nominais) em moeda de poder aquisitivo constante (valor real). Ou seja, os valores reais são obtidos deflacionando os valores a preços correntes, por meio de um índice geral de preços.

¹⁵ O INPC calculado pelo IBGE tem como objetivo balizar os reajustes de salário. O universo de pesquisa é composto de pessoas que ganham de 1 a 8 salários mínimos nas regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife, São Paulo, Belém, Fortaleza, Salvador e Curitiba, além do Distrito Federal e do Município de Goiânia. A composição dos grupos de despesas para o cálculo do índice é o seguinte: Alimentação (33,10%), Artigos de Residência (8,85%), Habitação (12,53%), Transportes e Comunicação (11,44%), Vestuário (13,16%), Saúde e Cuidados Pessoais (7,56%) e Despesas Pessoais (13,36%). O período de coleta ocorre do primeiro dia ao último dia do mês de referência, e a divulgação ocorre próxima ao dia 15 do mês posterior (IBGE, 2014a).

60, Inciso IX do ADCT, combinado com o art. 31, §5º, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Utilizou-se o mês de dezembro de 2012 como mês base para comparação dos valores. A escolha para o cálculo: dezembro de cada ano justifica-se pelo fato de ser o valor acumulado disponível nos Balanços do Estado e comporem os relatórios confeccionados para os órgãos de controle como a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e Tribunal de Contas do Estado (TCE). O índice utilizado ano a ano foi construído com o uso do instrumento “Calculadora do cidadão” disponível no site do Banco Central (BC) conforme especificado no quadro 01 a seguir.

Quadro 01 – Índice de correção do INPC – base dezembro de cada ano e dezembro de 2012.

ANO	ÍNDICE	ANO	ÍNDICE	ANO	ÍNDICE
1995	3,007780	2002	1,816911	2009	1,202257
1996	2,720677	2003	1,611374	2010	1,133304
1997	2,613745	2004	1,523089	2011	1,067394
1998	2,546507	2005	1,443294	2012	1,000000
1999	2,356004	2006	1,406875	-	-
2000	2,233795	2007	1,342551	-	-
2001	2,044938	2008	1,252340	-	-

Fonte: Brasil (2014e).

A atualização dos valores por meio dos índices permite a comparação em valores constantes, possibilitando analisar os dados do estado do RN no período e suas repercussões nas receitas e despesas. As tabelas constantes, nesse estudo, apresentam-se em valor constante, e, no apêndice, encontram-se as tabelas em valor corrente.

Em face da necessidade de comparar os valores gastos com educação, utilizou-se o valor do Produto Interno Bruto (PIB)¹⁶ em cada período como também o INPC. Os dados sobre população foram obtidos no Datasus.

¹⁶ O Produto Interno Bruto (PIB) representa a soma, em valores monetários, de todos os bens e serviços produzidos em uma determinada região (país, estado ou município), durante um período específico de tempo (ano, semestre, trimestre ou mês) (INFOESCOLA, 2014).

Quadro 02 – PIB (Valor corrente), INPC e população do estado do Rio Grande do Norte período 1995-2012.

Período	PIB (em bilhões de reais)	INPC anual	População
1995	4.727	21,98	2.582.305
1996	5.876	9,1171	2.558.660
1997	6.669	4,3401	2.594.306
1998	6.844	2,4873	2.624.456
1999	7.648	8,4303	2.654.464
2000	9.293	5,272	2.776.782
2001	9.834	9,4418	2.815.203
2002	12.198	14,74	2.852.800
2003	13.515	10,3839	2.888.087
2004	15.580	6,1332	2.923.287
2005	17.870	5,0474	3.003.040
2006	20.555	2,8134	3.043.740
2007	22.926	5,1557	3.084.106
2008	25.481	6,4814	3.106.430
2009	27.905	4,1138	3.137.646
2010	32.339	6,4652	3.168.027
2011	36.103	6,0799	3.198.657
2012	40.616	6,1978	3.228.198

Fonte: IBGE (2014b) e Brasil (2014f).

O quadro 02 apresenta os valores do PIB do Rio Grande do Norte e o INPC/IBGE anual de 1995-2012 a serem utilizados na construção da pesquisa.

O campo empírico é a rede pública estadual de ensino do RN, onde a pesquisa deverá considerar as configurações e as transformações ocorridas no percurso da construção desse objeto, como forma de compreender a realidade dessa rede quanto à política de financiamento da educação com base nos preceitos da legislação vigente. Os dados coletados constituem-se em fontes secundárias encontrados no site da STN e SEPLAN cotejadas com fontes primárias encontradas nos balanços orçamentários, abrangendo o período de 1996-2012. Esse período se refere a todo o Fundef e à parte do Fundeb, em função do recorte da pesquisa em rede e da limitação temporal da pesquisa.

A estrutura da tese é constituída de quatro capítulos: no primeiro encontra-se a introdução, objetivo geral, objetivos específicos e os procedimentos metodológicos; o segundo “Estado contemporâneo, federalismo e o regime de colaboração” aborda a revisão bibliográfica sobre o federalismo no Brasil e o regime de colaboração, o financiamento da educação utilizando material bibliográfico – livros, teses, revistas e legislação nacional –

enquanto alicerce para o arcabouço teórico que subsidiará o desenvolvimento das demais etapas.

O terceiro capítulo “Federalismo e o financiamento da educação: contexto político, os Fundos e o PIB brasileiro” analisa as políticas de financiamento da educação a partir da Constituição Federal de 1988, em especial o período de 1996 a 2012, por meio da análise documental e de sistematização dos dados de execução financeira anual do RN.

No quarto capítulo “Financiamento da educação no Rio Grande do Norte: vinculação constitucional, Fontes de recursos, aplicabilidade e demanda estudantil”, analisa-se os dados orçamentários e outras que serviram de base para a conclusão deste trabalho. Na sequência, apresentam-se as considerações finais retomando as questões propulsoras do estudo, reconhecendo, nas análises, as categorias do federalismo, financiamento da educação e regime de colaboração, observando os efeitos provocados pela política de Fundos – Fundef e Fundeb nas referidas dimensões.

Por fim, cabe reconhecer que a análise sobre o objeto de estudo em questão não se esgota nessa pesquisa. As dimensões estudadas — federalismo, financiamento da educação e regime de colaboração — continuam sendo um desafio que será enfrentado pelos pesquisadores, na luta por um financiamento, que, realmente, proporcione uma valorização do magistério.

Vale salientar que este estudo faz parte da pesquisa em rede realizada por onze universidades federais e uma estadual, na qual se inclui a Universidade Federal do Rio Grande do Norte, através do Grupo de Pesquisa “Política e Gestão da Educação” do Centro de Educação. Desenvolveu-se, por um período de quatro anos (2009-2012), coordenado pela Universidade de São Paulo (USP), e, *a posteriori*, continua integrando o conjunto de projetos do Observatório da Educação do Ministério da Educação para o período (2013-2016) coordenado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). O Projeto denomina-se Remuneração dos professores de escolas públicas da educação básica em que as unidades federativas apresentam seus resultados gerais, cada uma com suas particularidades voltada para os dados orçamentários, educacionais e valorização do docente.

2 ESTADO CONTEMPORÂNEO, FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO: REPERCUSSÕES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

O presente capítulo apresenta o surgimento do Estado contemporâneo, em seguida o federalismo brasileiro e o regime de colaboração, no contexto após a promulgação da Constituição Federal de 1988, em especial no período 1996-2012, perpassando pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2006), Luís Inácio Lula da Silva (2003–2010) e Dilma Vana Russeff (2011-2012), levando em conta os Fundos contábeis – Fundef e Fundeb, as transferências e as vinculações de recursos.

Maquiavel (1999) foi o primeiro teorizador sobre o estado, república ou principado; anteriormente, só havia a discussão filosófica e não uma explicação como, de fato, a política acontece. Ao refletir sobre a liberdade na sua época, elaborou não uma teoria do Estado, mas uma teoria de como se forma e constitui o Estado, separada da moral e da religião, visto que os homens têm atributos negativos e tendem ao conflito e à anarquia. Nesse sentido, o Estado não tem a função de assegurar a felicidade e a virtude, ou seja, não é uma preparação dos homens ao reino de Deus, mas a resposta à desordem proveniente da natureza humana e à presença de duas forças contrárias, sendo uma o desejo do povo de não ser dominado nem oprimido pelos poderosos, e, a outra, os poderosos querendo dominar e oprimir o povo.

A construção do Estado-Nação, a partir da formação do Estado contemporâneo¹⁷, iniciou-se com o declínio do poder da Igreja Católica. Na Inglaterra, Henrique VIII se coloca como chefe da Igreja e do Estado, tendo como característica a plena soberania. Na concepção de Rousseau (1983), os anseios coletivos sobrepõem o interesse individual pela adoção de um “contrato”, no qual o indivíduo delega a “liberdade natural” que lhe é inerente. O Contrato Social seria, assim, a única base legítima para uma comunidade que deseja viver de acordo com os pressupostos da liberdade humana. Desse modo, o indivíduo não aliena a sua liberdade natural, que é inerente ao próprio ser, apenas delega-a ao Estado.

Nessa situação, o problema é encontrar formas que deem estabilidade as correlações de força que atuam na sociedade e dê uma resposta à anarquia decorrente da natureza humana.

¹⁷ A soberania passa das mãos do monarca para as mãos do povo e, em sequência, para o Estado. A obra *Do Contrato Social* representa um marco no desenvolvimento teórico do tema, ao tentar explicar a origem do Estado, a soberania e as características do Estado. Rousseau (1983) é considerado o maior defensor da existência do Estado como fruto de um “Contrato Social”.

Como resposta, o Estado passa a ter suas próprias características, faz política, segue sua técnica e suas próprias leis, ou seja, um Estado unitário, moderno e absoluto¹⁸.

2.1 O ESTADO CONTEMPORÂNEO: CONCEPÇÕES TEÓRICAS

Os fundamentos da teoria moderna do Estado, que, posteriormente, vem a receber uma formulação mais completa nos séculos XVII e XVIII trazem concepções diferenciadas por alguns autores. A teoria do Estado por Hobbes (1988) é a de que, quando os homens primitivos viviam no estado natural, como animais, eles se jogavam uns contra os outros pelo desejo de poder, de riquezas e de propriedades. Portanto, se não há um Estado controlado e reprimido, fazer a guerra contra os outros é a atitude mais racional a ser adotado “*homem lobo do homem*”, suas ações são as únicas racionais no estado de natureza.

É contra esta desconfiança de uns em relação aos outros, nenhuma maneira de se garantir é tão razoável como a antecipação; isto é, pela força ou pela astúcia, subjugar as pessoas de todos os homens que puder, durante o tempo necessário para chegar ao momento em que não veja qualquer outro poder suficiente grande para ameaça-lo. De modo que na natureza do homem encontramos três causas principais de discórdia. Primeiro, a competição; segundo a desconfiança; e terceiro, a glória. A primeira leva os homens a atacar os outros tendo em vista o lucro; a segunda, a segurança; e a terceira a reputação (HOBBS, 1988, p. 74).

Para manter a harmonia da sociedade, é necessário estabelecer um contrato irrevogável para a constituição de um estado absoluto, de caráter mercantil, que possibilitasse a vida em comunidade, considerando que:

Os desejos e outras paixões do homem não são em si mesmos um pecado. Nem tão pouco o são as ações que derivam dessas paixões, até o momento em que se tome conhecimento de uma lei que as proíba; o que será impossível até ao momento em que sejam feitas as leis; e, nenhuma lei pode ser feita antes de se ter determinado qual a pessoa que deverá fazê-la. (HOBBS, 1988, p. 76).

A regra é que todo ser humano deve esforçar-se pela paz na medida em que tenha esperança de consegui-la e, assim, evitar a guerra, deriva desta a segunda regra que todo homem concorde em renunciar a seu direito a todas as coisas, contentando-se, em relação aos outros indivíduos, com a mesma liberdade que aos outros homens permite em relação a si mesmo. Mas não basta a lei, é preciso um Estado forte, armado, para impor essa lei aos

¹⁸ O Absolutismo defende que alguém (monarca) deve ter o poder absoluto, isto é, independente de outro órgão. É uma organização política na qual o soberano concentrava todos os poderes do estado em suas mãos. Os teóricos de relevo associados ao absolutismo incluem autores como Maquiavel (1999) e Hobbes (1988).

homens. Hobbes (1988) reconhece o fim das limitações feudais à propriedade, esclarecendo que as terras e os bens devem ser controlados pelo Estado, e se existe Estado é porque o homem o criou através do contrato social.

Contrariamente, para Locke (1994), o Estado pode ser feito e desfeito como qualquer contrato. Isto significa dizer que, se o Estado ou o governo não respeitá-lo, o contrato social poderá ser desfeito. Portanto, o governo deve garantir determinadas liberdades, tais como a propriedade privada e a liberdade política de se expressar, argumentando que:

Concedo de bom grado que o governo civil é o remédio acertado para os inconvenientes do estado de natureza, os quais certamente devem ser grandes onde os homens podem ser juízes em causa própria, já que é fácil imaginar que quem foi tão injusto a ponto de causar dano a um irmão, raramente será tão justo a ponto de condenar a si mesmo por isso. (LOCKE, 1994, p.177).

Ademais, o autor utiliza a noção de propriedade como sendo a posse de bens móveis e imóveis, contrariando o pensamento de Hobbes (1988) que declara a inexistência da propriedade no estado de natureza sendo ela instituída tão somente com a criação do Estado-Leviatã. Locke (1994) esclarece que a propriedade já existe no estado de natureza, sendo uma instituição anterior à sociedade, é um direito natural do indivíduo, não podendo assim ser violado. Em sua concepção, o fundamento originário da propriedade é o trabalho.

Assim sendo, é o trabalho que dá à terra a maior parte de seu valor, sem o qual ela não valeria quase nada; é a ele que devemos a maior parte de todos os seus produtos úteis, pois toda aquela palha, o farelo e o pão daquele acre de trigo vale mais que o produto de um acre de uma terra boa que permanece inculta, e é tudo efeito do trabalho. (LOCKE, 1994, p.47).

Somente com o uso do dinheiro, surgiu a concentração de riqueza e a distribuição desigual dos bens, pois, a partir desse momento, a propriedade que era limitada pelo trabalho passou a ser ilimitada pela acumulação da moeda. Nesse sentido, as ideias de Locke serviram de base ao Estado liberal.

Assim foi estabelecido o uso do dinheiro – alguma coisa duradoura que o homem podia guardar sem que se deteriorasse e que, por consentimento mútuo, os homens utilizariam na troca por coisas necessárias à vida, realmente úteis, mas perecíveis. (LOCKE, 1994, p. 48).

Corroborando a discussão sobre o Estado, Kant citado por Bobbio (2000) defende a soberania da lei sobre a população, e diferencia os proprietários dos não proprietários, afirmando que somente aqueles que têm propriedade são livres e podem ser considerados

cidadãos. É necessário, portanto, pensar que, originariamente, todos têm a posse coletiva dos bens e que a base legal da posse individual é o ato da vontade coletiva que a autoriza.

Para Kant citado por Bobbio (2000), este concebe o Estado como um instrumento necessário da liberdade de sujeitos individuais. Nega-se às autoridades públicas o dever e o direito de promover a felicidade, o bem-estar ou os objetivos materiais da vida individual ou social. Esclarece que a legislação deve se assentar sobre princípios universais estáveis. Ao Estado cumpre promover a manutenção da juridicidade das relações interpessoais. Assim, o autor esclarece que a melhor forma de constituição do Estado é a República, uma vez que é a mais perfeita do ponto de vista do funcionamento da sociedade, opondo-se ao despotismo, sendo o princípio político republicano a separação dos poderes executivo e legislativo, tornando toda república verdadeira em um sistema representativo do povo na defesa dos seus direitos. Essa defesa se faz em nome do próprio povo, por meio da união de todos os cidadãos ou seus representantes.

Portanto, para afastar a guerra, devíamos entrar em tal sociedade, ou seja, na sociedade civil inspirada no ideal da autonomia legislativa, e provisoriamente (porque isso não irá acontecer em breve) é dever dos monarcas, ainda que autocráticos, governar na forma de republicana (não democrática), ou seja, tratar o povo segundo princípios das leis de liberdade (ou seja, aquelas que um povo de madura razão prescreveria) ainda que, literalmente, não seja pedido assentimento a esse povo (BOBBIO, 2000, p. 225).

Do ponto de vista de Hegel (2010), deve ocorrer, teoricamente, a separação do conceito de sociedade civil¹⁹ e de Estado político²⁰. A elaboração do jusnaturalismo²¹ engloba o movimento teórico de Hobbes (1988), Locke (1680) e Rousseau (1983) que congregam a teoria contratualista²².

Para Hegel (2010), a liberdade subjetiva pertence à esfera da particularidade e, enquanto tal, ela constitui um dos princípios básicos da sociedade civil-burguesa. Contudo, pode-se dizer que um Estado é livre na medida em que suas leis e instituições não servem a

¹⁹ Sociedade civil é definida como um sistema de estrutura de dependências recíprocas em que os indivíduos satisfazem as suas necessidades através do trabalho, da divisão do trabalho e da troca e asseguram a defesa de sua liberdade e sua propriedade através da administração da justiça. É a esfera dos interesses privados (GALLO, 2014).

²⁰ Estado político é a esfera dos interesses públicos e universais em que as contradições e mediações dos interesses privados são mediadas e superadas (GRUPPI, 1996).

²¹ Jusnaturalismo argumenta que o direito é autônomo a vontade humana, sendo anterior à própria existência do ser humano, encontra-se acima das leis, pois é algo natural e tem, como pressuposto, um ideal de justiça (ALEJARRA, 2014).

²² A teoria contratualista toma como modelo de constituição do Estado a passagem do estado de natureza para o estado civil com a figura de um contrato que estatui relações de obrigatoriedade entre os pactuantes (ROUSSEAU, 1983).

propósitos de indivíduos ou grupos particulares, mas aos propósitos da sociedade em geral. Nesse caso, o governo não é uma forma particular de autoconsciência oposta ao povo, mas age com base na intuição sobre o modo pelo qual um Estado moderno deveria ser organizado para prosperar. Um Estado é racional, na medida em que realiza a unidade da liberdade subjetiva com a objetiva. Essa unidade é alcançada se os cidadãos e grupos particulares subordinam seus interesses aos interesses da sociedade enquanto tal; o Estado, por sua vez, representa o interesse da sociedade como um todo muito mais do que de indivíduos ou grupos particulares.

Segundo Marx (1996), o Estado é expressão da sociedade civil, das relações de produção nela instaurado. O Estado não pode ser compreendido, por si só, suas raízes estão nas relações materiais da existência. É a estrutura econômica que determina o Estado. Não tem bem comum, o que existe são interesses de classes. O Estado foi criado para amenizar as tensões das duas classes antagônicas: burgueses²³ e proletários²⁴. Ampliar os salários da classe trabalhadora é diminuir o lucro da classe capitalista. É necessário relacionar economia, leis, classes e política para analisar no movimento do real o processo de transformação do Estado,

Reduzida a sua forma racional, a {a dialética} provoca a cólera e o açoite da burguesia e de seus porta-vozes doutrinários, porque no entendimento e na explicação positiva daquilo que existe ela abriga também o entendimento de sua negação, de sua morte inelutável; porque crítica e revolucionária por essência, enfoca todas as formas atuais em pleno movimento, sem omitir, portanto, o que tem de perecível e sem deixar-se intimidar por nada. (MARX apud WEFFORT, 2006, p. 233).

Marx (1999) utiliza o Estado como instrumento para a revolução do proletariado, visto que, no estado moderno, a burguesia conquistou a hegemonia do poder político representativo. Assim, “O governo do Estado moderno não é mais do que uma junta que administra os negócios comuns de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1999, p. 10). Nessas circunstâncias, conclui-se que “O primeiro passo da revolução operária é a elevação do proletariado a classe dominante” (MARX; ENGELS, 1999, p. 42).

Para o marxismo, o Estado tem natureza capitalista e os interesses comuns são os da burguesia. Assim, o Estado capitalista é resultante da divisão da sociedade entre proletários e

²³ O termo burguesia descreve uma classe social caracterizada pela propriedade de recursos financeiros. No marxismo, significa a classe social que detém o meio de produção, a propriedade e o capital. É a classe dominante nas sociedades capitalistas (MARX, 1996).

²⁴ O termo proletariado define a classe antagônica à classe burguesa. O proletário é aquele que não tem nenhum meio de subsistência exceto a venda de sua força de trabalho; O produto de seu trabalho não lhe pertence. O termo trabalhador define aquele que pode vender o produto de seu trabalho ou o seu trabalho como serviço (MARX, 1996).

burgueses e não um ente neutro. Sua proeminência reside no caráter de dominação de uma classe, sendo, apenas, um instrumento de exploração e de coação dos trabalhadores, garantindo a acumulação e reprodução do capital, e, conseqüentemente, com isso, a reprodução do capitalismo (IANNI, 1992).

Segundo Gramsci (1985), o marxismo revê as dimensões políticas e econômicas ao compreender o Estado burguês como uma expressão essencial das relações de produção específicas do capitalismo descrevendo como o Estado é um órgão da classe dominante.

Para o autor, o Estado é a sociedade constituída de forma soberana, formada por entidades públicas e privadas, sendo vista como uma organização de instituições entrelaçadas, cuja dialética vária pelas lutas históricas entre grupos que se juntam na busca da hegemonia de seus interesses.

Em sua percepção “ampliada do Estado” (sociedade civil mais sociedade política), Gramsci (1985) rompe com a ideia do Estado como representante específico da burguesia, arguindo que, quem tem a supremacia do aparato estatal, deve preocupar-se com a legitimidade do governo, pois nenhum poder se sustenta só na sociedade política, mas também na sociedade civil. Assim, legitimação e acumulação do capital não resultam da natureza instrumental do Estado para conservar a ordem e harmonia, mas é resultado do conflito entre as forças presentes na sociedade e dentro do próprio Estado.

Segundo Poulantzas (1977), o bloco no poder²⁵ é a expressão das relações entre as classes dominantes em seus desfechos no Estado capitalista. Ou seja, constitui a relação entre a estrutura do Estado capitalista e a hegemonia das classes dominantes. É preciso destacar que a hegemonia restrita de uma das frações no interior do bloco no poder é dada pela habilidade desta em comandar os interesses econômicos, políticos e ideológicos das demais frações e classes do bloco no poder. Quando essa hegemonia alcança o conjunto da sociedade (dominantes e dominados), ela deixa de ser restrita e passa a ser ampla²⁶. A unificação, por

²⁵ É uma unidade contraditória entre distintas classes e/ou frações de classes, sob a hegemonia no seu interior de uma dessas frações ou classes, em suas relações com o Estado capitalista. O conceito de bloco no poder está relacionado ao nível político na medida em que recobre o campo das práticas políticas de classe, refletindo o conjunto das instâncias, das mediações e dos níveis da luta de classe numa determina conjuntura (PINTO, 2010).

²⁶ Esse termo equivale ao conceito de hegemonia utilizado por Gramsci (1985). Logo, a hegemonia ampla ocorre quando a classe dominante, ou uma de suas frações, ocupa um lugar decisivo no padrão de acumulação num determinado momento histórico e a partir de seus interesses econômicos, políticos e ideológicos consegue uma unidade orgânica (“bloco histórico”) entre as demais frações das classes dominantes e das dominadas. Dada a igualdade entre o conceito de hegemonia gramsciano e o de hegemonia ampla, por que então utilizar esse novo termo? Isso se deve ao fato de que a hegemonia pode não ficar restrita às frações dominantes. Situação que Gramsci não contemplou, já que, para ele, a “sociedade política” (Estado) tinha um caráter coercitivo, cabendo esse conceito, apenas, à “sociedade civil” (POULANTZAS, 1977). Hodiernamente, não é pensar no “Estado” apenas por meio da coerção, sendo necessária a utilização da hegemonia. Hegemonia restrita ao “bloco no poder” como a situação em que a hegemonia de uma fração fica limitada ao “bloco no poder” dominante.

meio da hegemonia (ampla ou restrita), não elimina a luta de classes visto que os interesses antagônicos das frações sociais permanecem latentes.

Germano (1992) aproxima as características do Estado ao século XXI, pois não o vê, apenas, como um aparato de violência e coerção mas também como um aparelho jurídico e político cuja organização e intervenção variam de acordo com a organização social, política e econômica da sociedade mediada pelas correlações de forças entre as frações de classes vigentes.

Nessa concepção de construção, surge o Estado federal como o resultado de um pacto de união indissolúvel entre Estados soberanos para a formação de um novo ente, seguindo normas definidas em uma Constituição como os Estados Unidos da América ou o resultado de uma escolha do Poder Constituinte ao estabelecer os elementos constitutivos do Estado como no caso da República Federativa do Brasil. Em ambos os casos, os entes federados se conduzem por um princípio de equidade jurídica interna e passam a ter autonomia política conforme as competências exaradas na Constituição.

No Brasil, o Estado federal se caracteriza no período anterior à CF/1988 pela centralização, tendo os interesses da União primazia sobre os demais entes subnacionais. Dentre as razões que conduziram a essa evolução do federalismo, destaca-se a necessidade da intervenção do Estado no domínio econômico ocorrida no século XX, como consequência das crises econômicas e da acentuada interdependência econômica como um dos desdobramentos da globalização. Entretanto, a partir da CF/1988, surge um novo contexto político, legal e social, com a emergência de um Estado menos centralizador e mais democrático, em face da descentralização das políticas públicas advindas das primeiras iniciativas para a Reforma do Estado²⁷, dentre elas, a adesão ao neoliberalismo²⁸ e aos recursos dos agentes internacionais.

Hegemonia ampla como no caso em que uma parte do “bloco no poder” consolida unidade orgânica entre dominadores e dominados (PINTO; BALANCO, 2014).

²⁷ A Reforma do Estado deve ser compreendida no conjunto da redefinição do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, e se torna o promotor e regulador desse desenvolvimento com base em políticas públicas de transferência de renda à iniciativa privada. Na administração pública, volta-se para: a) a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir; b) a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição com base nos objetivos pactuados; e c) o controle ou cobrança dos resultados (BRASIL, 1995).

²⁸ Conjunto de ideias políticas e econômicas que defende a não participação do Estado na economia para garantir o crescimento econômico e o desenvolvimento social de um país. Ou seja, o Estado é o principal responsável pelo desequilíbrio do livre mercado (SICSÚ; CASTELAR, 2009).

2.2 PACTO FEDERATIVO

Historicamente, o federalismo surge nos Estados Unidos da América (EUA) como um pacto político entre os Estados soberanos que, pela negociação política, se constituíram enquanto nação. Observa-se que o Estado federado teve como origem as treze colônias — os atuais Estados de *New Hampshire, Massachusetts, Maine, Rhode Island, Connecticut, New York, Vermont, New Jersey, Pennsylvania, Delaware, Maryland, Virginia, Kentucky, West Virginia, North Carolina, Tennessee, South Carolina e Geórgia*. Estes se reuniram em forma de confederação por meio de um pacto para atingir o objetivo de romper os laços com a Inglaterra e se autodeterminarem e após a guerra da secessão²⁹, período 1861-1865, instituiu-se um Estado federado a partir do momento em que os Estados-membros abriram mão de sua soberania, ganhando tão somente uma autonomia político-administrativa.

Nessa perspectiva, define-se o Estado federado como uma forma de organização combinando autonomia e interdependência das unidades subnacionais, sendo uma organização territorial e política que visa garantir a repartição de responsabilidades governamentais, ao mesmo tempo que esteja assegurada a integridade do Estado nacional em face das inúmeras disputas e desigualdades regionais. É, portanto, uma forma de governo regida pelo princípio da igualdade política de coletividades regionais desiguais (ALMEIDA, 2005).

Conforme Almeida (2005), as variações de contexto histórico nos países onde o federalismo foi adotado concorreram para identificar três matrizes segundo o nível das relações intergovernamentais entre os entes federados: a) o federalismo dual, modelo original dessa forma de organização elaborada e implementada nos EUA, que, de acordo com preceitos clássicos, o poder é rigidamente dividido entre a União (que cuida de assuntos de âmbito nacional) e Estados (que cuidam de assuntos de âmbito regional e local); b) o federalismo centralizado, transformação do modelo dual em que as unidades subnacionais se tornam, praticamente, agentes administrativos do governo central, como no período das

²⁹ A Guerra de Secessão (1861-1865) colocou em conflito armado os onze estados confederados do sul do país contra os estados do norte. Os sulistas defendiam interesses aristocráticos, latifundiários e escravistas, práticas que determinavam a economia e o modo de produção da região. Por outro lado, os habitantes do norte do país já haviam desenvolvido significativa capacidade industrial e, em geral, descartavam o uso da mão de obra escrava como opção para o crescimento econômico. A região norte estava interessada em expandir o mercado interno e implantar barreiras protecionistas para que seus produtos tivessem vantagem e a industrialização continuasse em crescimento. Já o sul defende a abertura para as exportações agrícolas em uma produção sedimentada no trabalho escravo de negros africanos (SOUZA, [2010]).

medidas de intervenção do *New Deal*³⁰ e; c) o federalismo cooperativo, em que as unidades subnacionais e o governo nacional têm ação conjunta e capacidade de autogoverno, como específico da Alemanha. Esta última guarda aproximações com o federalismo fiscal, na medida em que as relações intergovernamentais são determinadas, em grande parte, pelo modo de distribuição dos recursos e das competências entre os entes federados.

Nesse sentido, a criação de um regime federativo, em um dado Estado nacional, é uma inovação político-jurídica que se apresenta não só para ordenar, no território de uma nação, o seu poder geopolítico interno, visando a assegurar uma administração pública eficaz e propiciar uma integração geoeconômica nacional. Serve, também, para expressar externamente a soberania do Estado federado.

No Brasil, desde a sua independência em 1822, ocorreu intenso debate sobre o federalismo. A Federação como forma de Estado somente foi adotada, simultaneamente, à proclamação da República em 1889 quando o Brasil deixa de ser um império e se transforma em uma República, ato esse inserido no sistema constitucional a partir da primeira Constituição Republicana de 1891. Apesar de ser inspirada pela constituição americana, há diferenças advindas dos distintos processos históricos. A Constituição americana foi formada por agregação, união das treze colônias, enquanto a brasileira foi por desagregação, constituída com base num Estado unitário que se transformou em uma federação visto que as províncias dependentes foram transformadas em Estados autônomos (MARTINS, 2011).

A federação brasileira adotou, desde a sua origem, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos estados e da União. Nesse contexto, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, caracteriza-se por mudanças lentas e graduais, sendo a centralização o ponto alto no regime militar e no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988. A partir da década de 1990, a arrecadação tributária voltou a se concentrar na União, sendo responsável por 70% da arrecadação total. Desse modo, a distribuição dos tributos é desigual no plano vertical, pois os governos subnacionais absorvem tão somente 30% dos tributos. E, no plano horizontal, ou seja, entre os governos subnacionais, encontram-se no interior da federação regiões com maior e com menor capacidade de arrecadação, como ocorre com a região Sudeste e a região Nordeste.

³⁰ Devido à crise de 1929 enfrentada pelos Estados Unidos da América foi criado o *New Deal* (novo acordo), com o intuito de o Estado intervir na economia. O “novo acordo” foi um conjunto de medidas criado no governo de Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) inspirado nas ideias do economista John Keynes (1883-1946) em que visava tomar medidas econômicas que garantissem o pleno emprego dos trabalhadores. Keynes defendia uma redistribuição de lucros para que o poder aquisitivo dos consumidores aumentasse de acordo com o desenvolvimento dos meios de produção. O *New Deal* abrangia a agricultura, a indústria e a área social (SOUZA, [2008]).

Desde a Constituição de 1946³¹, essa desigualdade horizontal tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais de caráter obrigatório. No plano vertical, o atual sistema de transferências fiscais permite que os ganhos relativos sejam apropriados pelos estados.

Assim, o ciclo de centralização e descentralização do sistema fiscal brasileiro não se refere à mudança na distribuição dos tributos, mas às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos. Na CF/1988, o Fundo de participação dos Estados tem como fonte a receita dos dois maiores impostos federais e essas receitas podem ser gastas de modo autônomo pelos governos subnacionais, sendo que as alíquotas são definidas pela União.

O sistema brasileiro de repartição de receitas é um sistema pelo qual receitas tributárias são distribuídas aos governos subnacionais sem vinculação de gasto, exceto saúde e educação. Entretanto as transferências fiscais têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais, sendo necessária a ação do governo federal para viabilizar a produção dos serviços públicos.

Vê-se, pois, que a preocupação central do Estado federado consiste em fornecer os meios para a coordenação dos diferentes interesses em conflito, ou seja, o interesse geral se impondo ao individual como alternativa.

2.2.1 Federalismo e sua intencionalidade

A comparação entre a experiência norte-americana (1861-1865) e a brasileira (1889-1891) deixa entrever diferentes significados para o termo federação. No primeiro caso, percebe-se um sentido de reunião, de centralização. No segundo, o termo está associado à descentralização, sobretudo, na dimensão política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados. Sob uma indivisível soberania, abrigam-se porções territoriais autônomas de diferentes escalas e que se constituem nos celebrantes do pacto federativo, os entes federativos, selado pela Constituição do Estado (MARTINS, 2011).

A Federação brasileira tem como base os seguintes atributos: a) distribuição do poder de governo em dois planos harmônicos: a) o Nacional e o das unidades federadas; b) amplitude maior da competência do poder judiciário que possui, em sua cúpula, o Supremo Tribunal Federal (STF), órgão de equilíbrio federativo e de segurança da ordem

³¹ A promulgação da Constituição Brasileira de 1946 foi um avanço da democracia e das liberdades individuais, restabelecendo as eleições diretas em todos os níveis, devolvendo autonomia aos Estados e restaurando a federação (BRASIL, 1946).

constitucional; c) composição bicameral do poder legislativo – o Senado representa os Estados; e a Câmara dos Deputados representa a população; d) constância dos princípios fundamentais da Federação e da República e do instituto de intervenção federal (CRUZ, 2009).

As unidades federadas têm, como característica, a coexistência de poderes de esferas diversas, sendo expressa pela descentralização política e administrativa. A Constituição Federal de 1988, artigo 1º esclarece que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, sendo tais unidades componentes da União Federal. E o artigo 2º do mesmo diploma legal define que as funções governamentais tripartem-se em legislativas, executivas e judiciárias. Para que possam compor o Estado federativo brasileiro, os entes políticos precisam de autonomia e, para tal, é preciso que o ente subnacional possua arrecadação, administração pública e representante no Poder Executivo, eleito pela sociedade.

O debate sobre a federação também está atrelado às mudanças na economia, na demografia e na política. A globalização³² da economia interfere no sistema tributário, enquanto a mudança na demografia altera o padrão das demandas por políticas públicas, aumentando a complexidade das relações intergovernamentais. Uma importante consequência da globalização é a crescente centralização, pela União, da arrecadação tributária, haja vista a necessidade de implementação das políticas públicas de forma centralizada, o que interfere em questões relevantes do federalismo fiscal, como a repartição dos poderes para tributar e a autonomia dos governos subnacionais. Nesse particular, os países de dimensão territorial continental como o Brasil, com ordenamento baseado em sistemas federativos, apresentam vantagens competitivas que se traduzem em amplos mercados internos sem barreiras fiscais e tarifárias.

No regime federativo o sistema tributário concede maior autonomia e responsabilidade fiscal aos entes subnacionais, pois, um padrão de federalismo fiscal desejável deve apoiar-se numa clara definição das atribuições e encargos das esferas governamentais, a partir da exploração e aperfeiçoamento da base tributária própria de cada um deles. Ao mesmo tempo, devem ser descentralizados os programas que possam ser executados nos estados e municípios. Na esfera federal deve ser consagrado o princípio de que não existem estados ou municípios pobres, mas cidadãos pobres onde quer que residam.

³²A globalização é um fenômeno caracterizado pela intensificação das relações econômicas, comerciais e culturais entre os países, onde as constantes inovações tecnológicas nas áreas de transportes e telecomunicações são capazes de diminuir as distâncias e transcender as fronteiras nacionais (SILVA, J. 2014).

Nessa acepção, os programas de alcance nacional devem atender, diretamente, às necessidades básicas e específicas dos cidadãos mais necessitados, e não serem baseados em mecanismos de transferências para estados e municípios "pobres" que não possuem um arcabouço administrativo adequado à concretização dos serviços públicos exigidos pela população (CRUZ, 2009).

Segundo Resende (1995), devido às desigualdades econômicas regionais, o governo federal deveria circunscrever-se as atividades de segurança nacional, justiça, diplomacia, legislativa, desenvolvimento regional entre outras de âmbito nacional, enquanto as funções de saúde e educação poderiam ser de âmbito local, administrados por estados e municípios.

De fato, o pacto federativo consistiu-se numa ampla negociação política e fiscal por meio de alianças políticas articuladas em torno da partilha dos fundos públicos³³. No caso brasileiro, os fundos públicos se tornaram no principal fator para a aglutinação dos interesses comuns dos entes federados. É preciso considerar que a concepção de fundo público não se resume à partilha federativa da receita tributária (própria e transferível), mas inclui ainda os incentivos fiscais e financeiros regionais e setoriais, a distribuição dos gastos governamentais e os empréstimos dos bancos públicos (AFFONSO, 1996).

É com base nos múltiplos fluxos de recursos públicos do sistema federativo³⁴ que são estabelecidas as complexas relações políticas de trocas e as alianças transitórias entre as esferas de governo e de poder. Dessa forma, os fluxos de recursos públicos possuem funções estratégicas na manutenção do equilíbrio federativo, uma vez que, têm ampla capilaridade política para reproduzir as bases partidárias, estimulam as empresas com os incentivos fiscais às regiões menos desenvolvidas e, por fim, financiam os investimentos e os serviços públicos (RESENDE, 1995).

De forma geral, o federalismo fiscal inicia-se após a CF/1988, especificamente com a Reforma do Estado a partir de 1994, com a decisão de se transferir para os governos subnacionais algumas das atribuições do governo central, e, em um segundo momento, negociar as transferências de recursos compatíveis com as novas atribuições. Em alguns casos, ocorre o inverso, primeiro a descentralização de recursos e, em seguida, a transferência

³³ A Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964, vigente e recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal como Lei Complementar, regulamenta o artigo 165, § 9º da CF/1988 define o conceito de fundo especial ou de natureza financeira, qual seja: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação” (BRASIL, 1964).

³⁴ A Federação constitui um tipo de Estado divisível em unidades subnacionais e unidas entre si por um vínculo de sociedade. Sob o ponto de vista conceitual, “O Estado Federal é uma organização, formada sob a base de uma repartição de competências entre o governo federal e os governos estaduais, tendo a União supremacia sobre os Estados-Membros, e estes tem tão somente autonomia constitucional” (MARCO, 2014).

de atribuições. A cronologia do processo do federalismo fiscal está fortemente associada a fatores que atuam como determinantes mais gerais do processo. Assim, no caso em que o principal determinante da descentralização é a crise fiscal do governo central, ou nos casos de uma crise aguda de governabilidade, o governo central tende a repassar “parcela da crise” aos governos subnacionais. Nos esclarecimentos de Affonso (2000), o governo central, no caso citado, transfere primeiro o encargo e, só depois, inicia a discussão do percentual de receita que deve corresponder aos governos subnacionais.

Nos casos em que a descentralização fiscal ocorre por uma pressão direta em favor da redemocratização, ganha peso a reivindicação de maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais. A abrangência conceitual, assim como a percepção das implicações do processo de descentralização, tem sofrido uma série de mudanças nos últimos anos. Observa-se a “descoberta” da descentralização como novo paradigma para a eficiência no setor público.

O autor citado continua sua análise e crítica ao dizer que: a descentralização, além de corresponder às exigências de diminuição do tamanho da União, propiciaria a introdução de regras de “comportamento privado” no setor público, ao estabelecer maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada de governo e ao propiciar melhores condições para a cobrança de serviços públicos eficientes por parte dos “usuários-contribuintes” (AFFONSO, 2000).

Estudos sobre federalismo e direito à educação apontam para a necessidade de um aprofundamento das análises sobre o modo de regulação das relações intergovernamentais. A noção de regime de colaboração, exposta no texto constitucional - artigo 211, da CF/1988 - pressupõe relações cooperativas entre os entes federados: o governo federal teria ação conjunta com os demais entes e estes, por sua vez, capacidade de autogoverno. Assim, guiados pela norma legal, o regime de financiamento entre os entes federados deve se pautar pela colaboração, pela ação supletiva e distributiva da União e dos Estados, estando, porém, condicionada à plena capacidade de atendimento e esforço fiscal de Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

2.3 FEDERALISMO BRASILEIRO E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS³⁵

A crise da década de 1930 ocorreu quando da ruptura na relação entre oferta e procura de bens no mercado a partir de uma produção, além da capacidade de consumo, levando as economias capitalistas à insuficiência de demanda agregada, ou seja, uma superprodução de bens sem uma população com condições financeiras para adquiri-los. Essa crise abriu espaço para o reordenamento institucional do Brasil, modificando as relações entre os entes federados, ocorrendo queda na arrecadação das receitas oriundas das exportações de produtos primários, fonte básica de sustentação econômica dos estados mais desenvolvidos da federação, em especial, São Paulo e Minas Gerais.

Os Estados, com dificuldades econômicas, buscaram ajuda da União, passando a gerenciar a federação de forma centralizada em detrimento da autonomia das unidades subnacionais. Define-se, então, um novo momento do Estado brasileiro com a centralização do poder de regulação da atividade econômica, centralização das políticas públicas e a criação de um aparato estatal para contemplar diversos problemas nacionais e instituindo uma relação de hierarquia da União para com os estados e municípios.

Neste contexto, entre 1930 e 1932, educadores reformistas lançam o manifesto dos pioneiros da Educação Nova³⁶, enunciando a descentralização como mecanismo de gerenciamento da educação em um Estado federado e em sistema de colaboração.

A crise no plano financeiro possibilitou condições à criação de diversos órgãos regulatórios federais, entre outros, os que tratam da produção e comercialização dos produtos que faziam parte da pauta de exportação, como também facilitou a criação de ministérios,

³⁵O conteúdo dos itens 1.3 e 1.4 foram tratados pelo autor no artigo intitulado “A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E A DESCENTRALIZAÇÃO: implicações do federalismo fiscal nos estados e municípios”. Publicado na Revista Educação e Políticas em Debate, v.2, n.2, p. 405-416, jul./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/download/24785/13790>>. Acesso em 31 jul. 2014.

³⁶A partir de 1930, a educação sofreu importantes transformações sendo implementado um sistema articulado. Cria-se o Ministério da Educação e as Secretarias Estaduais. Com isto, a União pretende alcançar três objetivos: a) ampliar a participação do governo federal na educação nacional; b) unificar, disciplinar e proporcionar a articulação e integração aos sistemas estaduais de educação; c) definir as formas de intervenção e articulação com os Estados federados. A Constituição de 1934 estabelece que a educação seja um direito de todos e a obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário. A partir da Constituição de 1934, a União assume a função de integração, fiscalização e planejamento global da educação no Brasil através do plano nacional de educação. Define também a função supletiva de estímulo e assistência técnica e financeira. Tais modificações constituem-se em um sistema educacional centralizado limitando a autonomia dos Estados federados. O manifesto dos pioneiros da educação nova tinha como proposta reconstruir a educação no Brasil com as seguintes propostas: a) educação como instrumento de reconstrução da democracia; b) deve ser leiga, pública, obrigatória e gratuita com vinculação com as comunidades; c) deve ser articulada em seus diversos graus visando ao crescimento humano e adaptado às particularidades regionais; d) os currículos devem adaptar-se aos interesses dos alunos; e) os professores devem ser graduados; e, por fim, devem ser observadas as condições financeiras para atender às necessidades da educação (MARINHO, 2014).

como, por exemplo, o da Educação e o da Saúde. Isso possibilitou o surgimento de conglomerados empresariais públicos e privados, definindo uma nova relação do capital com a classe burguesa nacional em ascensão, afastando do poder a aristocracia rural decadente.

A centralização política, na primeira metade do século XX, não provocou alterações no campo da distribuição da receita fiscal, mantendo a repartição da Constituição de 1891 com algumas alterações relacionadas às competências das esferas governamentais no que concerne à tributação nas exportações, conforme explicita Bresser-Pereira (1997).

A partir da implantação do regime militar, na segunda metade do século XX, e com a publicação do Ato Institucional nº 5/1968³⁷ foram suspensas as garantias constitucionais e determinado o recesso do Congresso Nacional, livrando o governo central das amarras institucionais e definindo as novas bases do pacto federativo: aprovação de um novo Código Tributário Nacional³⁸, o aumento do controle federal sobre os recursos financeiros públicos e a definição das estatais como instrumento de articulação com os Estados.

Nessa direção, a centralização do poder deu à União o papel preponderante na articulação da federação, possibilitando a manutenção da interface entre o sistema econômico internacional e as oligarquias burguesas, pois, nessa nova relação, as unidades subnacionais, sem capacidade de arrecadação própria, mantiveram-se, no plano econômico, reféns das transferências fiscais, em especial aos programas focalizados de interesse da União, e no plano político apoiando as frações dominantes que, mesmo sem importância econômica, cumpriam papel relevante no sistema de alianças (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Com o início da redemocratização no Brasil, a partir dos anos 1990 surgiram novos desafios à relação entre a União e os entes subnacionais, incluindo-se aí os municípios. Segundo Abrúcio (2005), cinco desafios principais são postos à federação na implementação da descentralização relacionados: a) aos recursos humanos e à inadequação da estrutura de pessoal, em termos de tamanho, qualificação e cultura gerencial; b) à organização das bases de dados dos governos subnacionais; c) à falta de indicadores e instrumentos de avaliação; d)

³⁷O AI-5 foi um decreto promulgado pelo governo militar brasileiro (1964-1985) em 13 de dezembro de 1968 que delega competência ao Presidente da República para dar recesso à Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmara de vereadores e outros poderes, a saber: intervir nos estados e municípios, sem respeitar as limitações constitucionais; suspender os direitos políticos, pelo período de 10 anos, de qualquer cidadão brasileiro; cassar mandatos de deputados federais, estaduais e vereadores; proibir manifestações populares de caráter político; suspender o direito de *habeas corpus* (em casos de crime político, crimes contra ordem econômica, segurança nacional e economia popular); e impor a censura prévia para jornais, revistas, livros, peças de teatro e músicas (BRASIL, 1968).

³⁸ O Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) institui as normas gerais de direito tributário que são exigidas pelo artigo 146, inciso III da Constituição Brasileira. Apesar de ter sido publicado como sendo uma lei ordinária, foi recepcionado pela Constituição brasileira de 1988 com o status de lei complementar. O CTN regula as normas gerais de direito tributário aplicável a todos os entes da federação: União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1966).

ao uso de ferramentas para aperfeiçoar a eficiência administrativa com o uso de políticas mais consistentes de desregulamentação e desburocratização numa era de escassez de recursos. Por fim, para assegurar a consistência do processo de modernização seria preciso modificar entre a maioria dos entes federados, a situação de fragilidade das redes de governança externas e internas às administrações estaduais.

O somatório dessas fragilidades perpassa os anos 2000 e cria um cenário que inviabiliza o surgimento de novos paradigmas na federação brasileira capaz de produzir uma coalizão em prol da reforma administrativa, semelhante à questão da responsabilidade fiscal. Além disso, sem uma coalizão reformista, não obstante um bom diagnóstico e recursos financeiros, os entes federados não conseguirão viabilizar a transformação de seus governos na dimensão que seus problemas e desafios requerem, o que impossibilita a implementação de políticas descentralizadas.

Assim sendo, o autor esclarece que a implementação da descentralização de recursos exige a construção de programas focalizados para os entes subnacionais gerenciados pela União visando melhorar as condições sociais da população e diminuir as desigualdades. Uma reforma que dê governabilidade aos estados e municípios é indispensável para uma descentralização eficiente que cumpra os objetivos de atender às necessidades da população, e eficaz ao produzir os resultados almejados com o menor custo; caso contrário, será, apenas, uma desconcentração financeira sem nenhum impacto nas condições de vida da população.

Nesse contexto de mudanças, as modificações administrativas e fiscais promovidas pela Constituição Federal de 1988, dá destaque as relações intergovernamentais, em especial à descentralização no atendimento das necessidades da população. Surge, assim, a luta política entre as unidades federadas como produto das contradições econômicas e sociais existentes no Estado brasileiro.

A descentralização discutida entre os entes federados define quem tem competência para arrecadar as diversas espécies tributárias e quem assume os encargos com saúde, educação, segurança, entre outros. Autonomia local e desigualdades regionais estão na agenda³⁹ da federação.

³⁹ A agenda de reformas - debate ocorrido nos anos 1990 abordando a disseminação no plano federal e nos estados das novas formas de gestão, fortemente orientadas pela melhoria do desempenho do setor *público*. Neste sentido, a existência do plano diretor, como diretriz geral de mudanças, teve um papel estratégico. Esse projeto foi essencial para dar imprimir um sentido de agenda às ações, ultrapassando a manifestação normalmente fragmentadora das iniciativas de gestão (ABRÚCIO, 2007).

Kamarck (2000) constata que a descentralização visando à reforma administrativa é a segunda forma inovadora mais utilizada nos processos de Reforma do Estado, aparecendo em 40% dos casos na América Latina, e tendo sido ultrapassada, apenas, pela privatização.

No Brasil, o início do processo democrático influenciou o pacto federativo, a descentralização e a reforma do Estado com a busca dos entes federados por mais autonomia na construção das políticas públicas. A análise dos caminhos da descentralização, portanto, é um ângulo privilegiado para se compreender a história brasileira recente, no caso específico, o financiamento da educação pública.

A autonomia política dos governos estaduais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do governo federal. As relações verticais na federação brasileira são caracterizadas pela independência. Entretanto, visando estabelecer regras acerca do gasto com educação, a CF/1988 estabelece as fontes de receitas e define onde pode ser gasto esses recursos evitando a superposição e a dispersão das ações.

Em suma, a CF/1988 optou pela competência concorrente para as políticas públicas. Assim, qualquer ente federativo pode implementar programas na área da saúde e educação; por outro lado, nenhum ente federado estava obrigado a implementar programas nessa área, visto que foram descentralizadas receitas sem a distribuição dos encargos.

2.3.1 Relações intergovernamentais

Na esteira da concepção de que as federações contam com um grau relevante de compartilhamento entre as unidades federadas, surgem as relações intergovernamentais. A discussão sobre essa matéria é fundamental para constatar que a interação entre a União, os estados e os municípios vai além das diretrizes constitucionais. Segundo Elazar (1987), as diretrizes constitucionais fornecem o quadro geral dentro do qual se desenvolvem os vínculos de comunicação entre os diferentes centros de poder. O mesmo autor alerta para a possibilidade de o compartilhamento levar ao predomínio do governo central sobre os demais entes federativos em uma relação de coerção em virtude da dependência dos governos subnacionais em relação ao governo federal, criando uma subordinação hierárquica dos primeiros sobre os segundos.

2.3.2 Modelos de coordenação intergovernamental: bases teóricas do estudo

A análise da dinâmica horizontal é fundamental para uma melhor compreensão do sistema federativo e de seus efeitos nas políticas públicas. Considera-se que as relações que se estabelecem entre governos subnacionais e a União sejam dinâmicas. A compreensão do movimento das relações verticais é também relevante, pois parte de uma política nacional (SANO, 2008).

O federalismo, segundo Elazar (1987, p 12), consiste na divisão de poder e autoridade entre esferas de governo, garantida por um contrato maior – a Constituição –, tendo, como principal característica, a combinação entre autonomia e interdependência das partes, ou *self-rule* (autonomia) e *shared rule* (regra compartilhada).

A essência do federalismo não é encontrada em um conjunto particular de instituições, mas na institucionalização de relacionamentos específicos entre os participantes da vida política. Conseqüentemente, o federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização da autoridade política e poder; à medida que as relações de poder são criadas, uma ampla variedade de estruturas políticas, consistentes com os princípios federais, pode ser desenvolvida. (ELAZAR, 1987, p. 12)⁴⁰.

A existência de unidades federadas é uma característica que diferencia a federação de outras formas de organização do Estado. Cada um dos entes autônomos possui capacidade de estabelecer políticas públicas próprias e interagir com as políticas formuladas pelo governo central (SANO, 2008).

Para o autor, as federações também se diferenciam entre si quanto ao número de esferas governamentais. Por exemplo, as constituições do Brasil, México, Índia e Bélgica incorporam a figura dos municípios como unidades federadas, embora com graus de autonomia distintos. Os governos locais (condados, distritos etc.) também são importantes figuras no federalismo norte-americano, porém sua existência e o poder de que dispõem são delegados pelos governos estaduais.

A convivência de diferentes entidades federadas cria formas peculiares de relações intergovernamentais, ora competitivas, ora cooperativas, essencialmente caracterizadas pelo conflito e pela negociação entre as esferas de governo. Segundo Sano (2008), o nível de

⁴⁰“The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power; as long as the power relations are created, a wide variety of political structures can be developed that are consistent with federal principles” (ELAZAR, 1987, p.12).

autonomia de cada uma das esferas é determinado pela Constituição Federal. Entretanto, a existência de um contrato é condição necessária, porém não suficiente para garantir a resolução dos conflitos entre as partes. A predominância de um ambiente de conflito ou harmonia depende ainda do modelo de relações intergovernamentais utilizado. A própria *policy* (política) pode influenciar a *polity* (governo) federativa a partir da formação de novos grupos de interesse regionais que se associam e passam a defender linhas de ação conjunta na implementação de políticas.

2.3.3 Relações Intergovernamentais: modelos e aplicação

Segundo Wright (1988), o termo relação intergovernamental foi, originariamente, utilizado na década de 1930, com o advento do *New Deal* e o esforço do governo norte-americano em combater os efeitos econômicos da crise de 1929 – conjuntura de crise do federalismo dual. O termo se referia à reciprocidade entre as instâncias federadas, ou seja, à escolha, em conjunto, das ações e a medição de seus efeitos práticos.

O principal motivo para o incremento no emprego da expressão relações intergovernamentais foi início dos estudos sobre administração de sistemas federais como locus e distinto dos estudos sobre federalismo, os quais não consideram os aspectos políticos e administrativos. Para Elazar (1987), RIG deve ser definido como o modo e os meios de operacionalizar um sistema de governo — relações extensas e contínuas entre a União, estados e municípios.

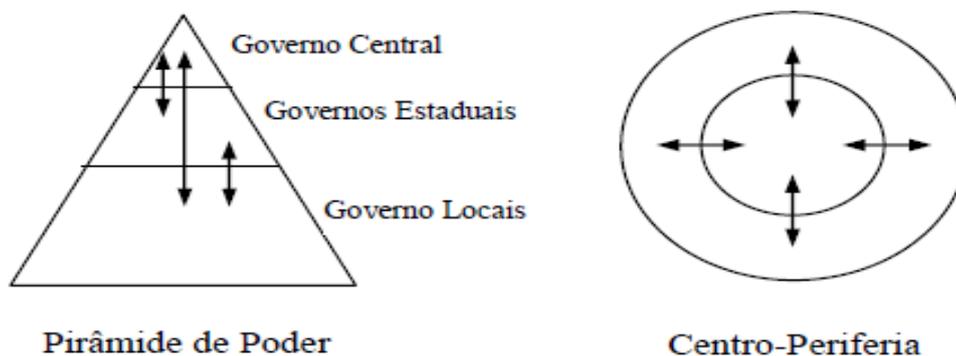
Segundo o mesmo autor, as RIG ocorrem todas as vezes que dois ou mais entes federados interagem para o desenvolvimento ou implementação de políticas públicas⁴¹. Nesta pesquisa adota-se a ideia segundo a qual o conceito de federalismo engloba relações intergovernamentais, sendo utilizado na investigação da implantação de políticas.

⁴¹A língua inglesa define política de três formas: como esfera política (*polity*); a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). A primeira faz a distinção entre o mundo da política e a sociedade civil; a segunda designa a atividade política em geral; a terceira acepção designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública. Essa pesquisa adota a terceira opção, apresentando a política pública como um conjunto de medidas concretas que constituem a substância “visível” da política. Essa substância pode ser constituída de recursos financeiros (orçamentos), intelectuais (a quem compete disponibilizar os serviços públicos), reguladores (legislação) e materiais. Constitui-se, também, de “produtos”, isto é, de outputs reguladores, financeiros, físicos (PIERRE; SUREL, 2002). A expressão política pública deve ser compreendida como forma de intervenção do Estado para atender às demandas sociais reconhecidas como direitos (MARTINS, 2010).

2.3.3.1 Modelos de relacionamento de poder

Elazar (1987) elaborou os modelos da Pirâmide de Poder e Centro-Periferia que remetem à noção de hierarquia, com o poder emanando de cima para baixo ou do centro para a periferia, como se vê no modelo a seguir.

Figura 01 - Modelo de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



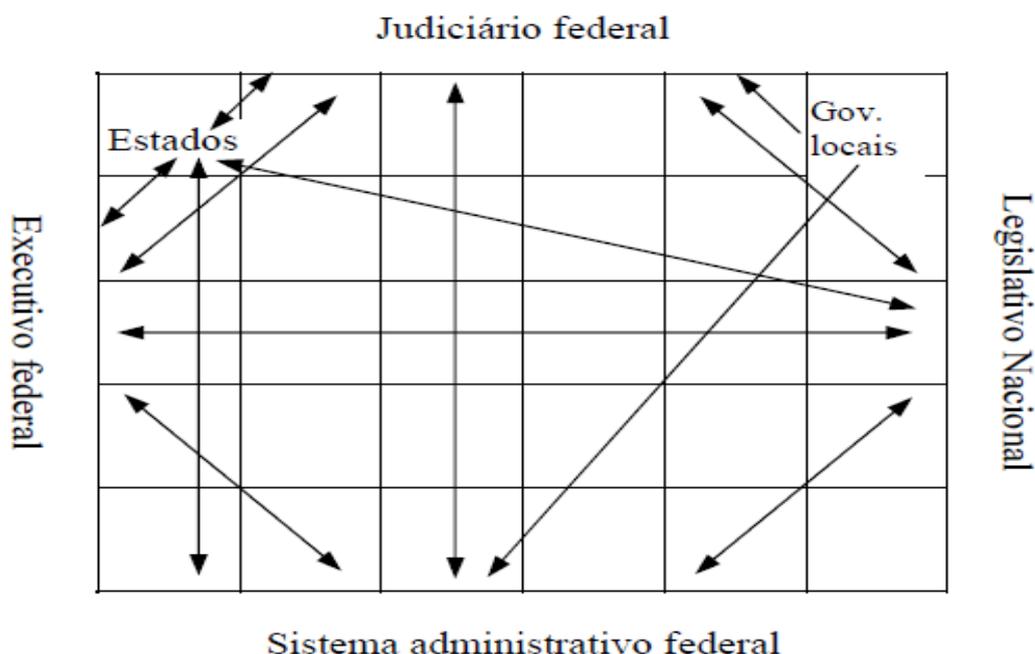
Fonte: Elazar (1987, p. 35).

Para o autor, os dois modelos acima apresentam a estrutura de poder em um governo unitário⁴², porém não ilustram, adequadamente, o conceito de divisão de poder em um sistema federativo, visto que transmite a ideia de que o poder dos governos subnacionais é derivado do topo da pirâmide ou a partir de uma unidade central, que poderia, inclusive, recuperar o poder concedido a estados e municípios. Assim, ambos os modelos ilustram mais a questão da descentralização do poder e reforçam a noção de hierarquia.

Considerando que os sistemas federativos são caracterizados pela existência de múltiplos centros de poder não centralizados, Elazar (1987) sugere que a melhor forma de ilustrar a divisão de poder é a partir de uma matriz de governos, conforme o modelo a seguir.

⁴² “O tipo puro do Estado Simple é aquele em que somente existe um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, todos centrais, com sede na Capital. Todas as autoridades executivas ou judiciárias que existem no território são delegações do Poder Central, tiram dele sua força; é ele que as nomeia e lhes fixa as atribuições. O Poder Legislativo de um Estado Simple é único, nenhum outro órgão existindo com atribuições de fazer leis nessa ou naquela parte do território” (AZAMBUJA, 2008, p. 393).

Figura 02 - Modelo matricial de relacionamento entre as unidades nacional, estadual e local



Fonte: Elazar (1987, p. 37).

Na matriz, a estrutura do Governo Federal está representada na parte externa, enquanto estados e municípios estão na parte interna. Os centros de tomada de decisão (as três esferas de governo) são conectados por linhas com setas que representam uma relação formal de autoridade; e, ao mesmo tempo, a matriz é cortada por linhas cruzadas que simbolizam o fluxo formal e informal de comunicação (SANO, 2008). Essa figura procura transmitir a ideia de que não há maior ou menor centro de poder; apenas, palcos maiores ou menores de tomada de decisão política e de ação.

Embora nesse modelo esteja ausente a relação hierárquica, Sano (2008) reconhece que podem ocorrer situações em que alguns entes federados terão uma carga de poder superior, depende do sistema federativo ou do momento histórico, podendo desequilibrar a relação de poder para um ou outro lado da matriz.

A forma matricial indica, entretanto, uma situação de completo equilíbrio entre as unidades que constituem um sistema federativo, tornando essa matriz mais uma ideia reguladora do que uma descrição empírica das federações. Ainda segundo o autor, essa teia confere ao federalismo grande flexibilidade, constituindo-se em uma de suas grandes vantagens, mas que, por outro lado, torna mais complexa sua construção empírica.

Os modelos pirâmide do poder e centro periferia privilegiam a dimensão vertical no relacionamento entre os governos, ou seja, a União é, hierarquicamente, superior aos estados e municípios. No caso da matriz, as suas “células internas” corresponderiam a estados ou

municípios e privilegiam as RIG horizontais e são naturalmente características de sistemas federativos. É válido acrescentar que o modelo matricial destaca a importância de se coordenar uma federação, visto que os entes têm ações que podem ser sobrepostas.

Entretanto, com o aumento da justaposição entre políticas públicas nas federações contemporâneas, cresce a necessidade de uma maior coordenação nas ações, visando manter a autonomia e os direitos dos pactuantes. No caso brasileiro, devido ao elevado grau de desigualdade entre as unidades da federação, algum grau de centralização pode ser visto como positivo, contanto que seja mantida certa autonomia e criadas condições para a superação da assimetria (SANO, 2008).

Quadro 03 – Fases das relações intergovernamentais no Brasil

Conjuntura crítica	Fases	Período
Redemocratização	Competição/baixa coordenação	Da redemocratização até 1994
Plano Real Estabilização da economia	Aumento da coordenação vertical e da articulação horizontal	A partir de 1994

Fonte: Sano (2008, p. 25).

A CF/1988 surtiu efeito na coordenação uma vez que fortaleceu a federação — transformação dos municípios em unidade federada e redemocratização do Brasil, trazendo, assim, maior autonomia aos entes subnacionais e um incremento na descentralização das políticas públicas. A partir de 1994, a União aumentou o controle na implementação das políticas através de mecanismos de descentralização, restringindo a autonomia dos entes subnacionais. O aumento do poderio da União, por sua vez, lhe deu maior capacidade de estabelecer políticas nacionais — como o Fundef e Fundeb, do mesmo modo que a crise fiscal de 2008 enfraqueceu os governos estaduais e fortaleceu o poder de coordenação da União.

2.3.4 Pacto federativo: competências tributárias

A organização dos sistemas federativos se caracteriza por dois princípios: o da descentralização e o da equidade. O primeiro indica que a distribuição de responsabilidades na federação privilegie a esfera municipal como executora das políticas públicas, por estar mais próxima ao cidadão e ser considerada a mais adequada a compreender e implementar as aspirações da sociedade. O princípio da equidade define que todo cidadão de um país deve ter acesso a um nível mínimo de serviços públicos, independentemente do local de sua residência.

Nesse sentido, importa verificar, se a base de arrecadação dos estados e dos municípios é satisfatória para que o ente federado seja capaz de financiar os programas e projetos necessários ao cumprimento de suas obrigações legais e/ou constitucionais. A conexão das obrigações com os recursos para financiar essas políticas é desempenhada pelas transferências intergovernamentais cujo objetivo é assegurar que o princípio da equidade seja satisfeito, inclusive em unidades da federação com menor desenvolvimento econômico e com bases de arrecadação mais frágeis. Assim, é possível prestar serviços públicos condizentes com as necessidades de seus cidadãos.

Para uma melhor compreensão da distribuição da arrecadação tributária, pode-se usar o exemplo das transferências da União e do Estado para os municípios: a) cota parte do ICMS partilhado entre as prefeituras de um estado federado que privilegia aspectos econômicos visto que $\frac{3}{4}$ dos valores são alocados com base no valor adicionado pelo município. Assim, uma pequena cidade com uma grande indústria vai receber um elevado montante de ICMS *per capita*; b) critérios devolutivos também orientam a repartição dos *royalties* uma vez que somente têm direito aos repasses os municípios onde estão localizadas as atividades de exploração de petróleo, recursos hídricos e minerais; c) Já o FPM tem caráter redistributivo, mas não leva em conta nem a capacidade de geração de recursos próprios tampouco modalidades de transferências recebidas pelos municípios. O tamanho da população serve de parâmetro para a distribuição de recursos do fundo. Em decorrência, não é rara uma situação em que uma prefeitura, que já é contemplada com elevados montantes de ICMS e *royalties per capita*, receber, também, vultosas somas de FPM por habitante caso ela seja pouco populosa.

Cidades-dormitório, localizadas nas regiões metropolitanas, em geral, têm economias pouco desenvolvidas e concentram, em seus territórios, por exemplo, baixa cobertura e qualidade dos serviços de educação, saúde e saneamento básico. Suas bases de arrecadação não as habilitam a receber somas importantes de ICMS *per capita*, pois, pelo fato de serem muito populosas, não são compensadas pelos repasses do FPM.

A cobrança do ICMS na produção gera injustiças entre os orçamentos estaduais e municipais, pois a produção costuma ser mais concentrada nas regiões, em especial, o Sudeste e Sul, que o consumo. Mesmo as capitais, onde costumam se localizar as principais atividades produtivas do estado, recebem menos que um município com uma grande indústria instalada em seu território. As distorções verificadas na distribuição do ICMS entre as unidades subnacionais indicam que a adoção do consumo, como parâmetro para a alocação das receitas do imposto, geraria uma distribuição mais equânime.

Destaca-se, assim, o impacto negativo que o desequilíbrio horizontal na partilha federativa de recursos causa para o financiamento das ações sociais básicas. Os casos da saúde e educação são representativos, visto que parte das políticas, nessas duas áreas, são financiadas pelos entes subnacionais por meio da vinculação de um percentual de suas receitas tributárias próprias ou transferidas por outro ente da federação.

Assim, quando essas receitas são mal distribuídas, é inevitável a ocorrência de desigualdades entre os estados e entre os municípios no que respeita a sua disponibilidade de recursos para investir nas áreas sociais, devendo essas desigualdades ser compensadas por repasses federais que visem equalizar as diferentes capacidades de gastos.

2.4 FEDERALISMO FISCAL: REPERCUSSÕES NA FORMA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe expectativas democráticas com maior participação política dos governos subnacionais nos processo de implantação das políticas públicas. Esse processo se dá, no caso específico do financiamento da educação, pela descentralização das competências tributárias e com a autonomia na aplicabilidade dos recursos.

Com a descentralização fiscal, ocorre a partilha das receitas e das despesas entre os entes federados, ou seja, descentralizar abrange a avaliação do alcance dos custos e benefícios ofertados pelos diversos governos. Deve ser ressaltado que o Brasil, por ser um Estado federado, pressupõe a existência de um pacto fiscal entre a União, estados, Distrito Federal e municípios (RESENDE; AFONSO, 2002).

Nessa conjuntura, a descentralização, como modelo para a Reforma do Estado brasileiro, caracteriza-se por: a) não ter sido uma iniciativa do governo federal, estando associada ao processo inicial de democratização dos anos 1980, quando as unidades subnacionais passaram a exigir maior participação na receita tributária; b) por apresentar uma simultaneidade com as eleições para os governos subnacionais a partir da CF/1988, a democracia se confunde com a descentralização de receitas e encargos. As evidências dessa descentralização são eloquentes e deram-se, principalmente, pelas transferências constitucionais, pois, com a Reforma do aparelho do Estado, ocorre uma expressiva descentralização de recursos da União para as esferas subnacionais, tanto em termos de arrecadação própria, quanto de receita disponível, principalmente para os municípios. Os municípios ampliaram sua participação na receita após a promulgação da CF/1988, e os

Estados através da luta pela redemocratização nos anos de 1980 (RESENDE; AFONSO, 2002).

Observa-se, entretanto, que não existe uma ligação direta entre federalismo e descentralização. A segunda entendida como maior autonomia e participação dos governos subnacionais na construção das políticas públicas. O Brasil adota, sistematicamente, uma política de distribuição de recursos através de transferências baseadas em programas já definidos pelo poder central, ficando os Estados e municípios somente com o direito de ingressar ou não nesses programas focalizados, a exemplo do Fundef e Fundeb.

O Federalismo, no Brasil, vincula-se à temática dos diversos níveis de desenvolvimento econômico entre as regiões, haja vista que um dos fatores constitutivos da organização federal do Estado é, também, uma ameaça à sua própria existência, na medida em que a disparidade entre os entes não está sendo amenizada com o modelo adotado.

Não obstante as vantagens que lhe são atribuídas, a descentralização não pode ser vista enquanto instrumento dotado, apenas, de virtudes e livre de consequências ou capaz de solucionar todos os males de eficiência e eficácia do Estado. Vê-se que a implementação de políticas distributivas entre diferentes regiões do país é apontada como uma desvantagem da estrutura descentralizada, pois, à medida que maior grau de autonomia financeira é conferido aos governos regionais, ocorre uma concentração de recursos nas regiões mais ricas, contribuindo para as disparidades regionais.

Apresentados esses condicionantes estruturais, o pacto federativo se processa por meio das transferências fiscais, utilizadas como mecanismos de descentralização inter-regional, ou seja, a forma adotada pela União para lidar com os desequilíbrios regionais é a instituição de um regime de equalização fiscal através de transferências horizontais. A essência desse regime está em garantir, mediante a transferência obrigatória de recursos do governo federal para os entes subnacionais, que toda e qualquer unidade (estado ou município) disponha de um orçamento capaz de assegurar o funcionamento de suas responsabilidades básicas.

Outro aspecto interessante é o regime fiscal que complementa a divisão com os governos subnacionais de receitas administradas pelo governo central, convênios e/ou contratos, com o objetivo de promover o equilíbrio vertical, corrigindo, assim, os desequilíbrios fiscais, criando condições para que todos os cidadãos usufruam de iguais oportunidades de ascensão social, independentemente do local onde vivem.

No regime federativo, a responsabilidade precisa ser compartilhada pelos governos que compõem a federação; para isso, é necessário que existam condições que concorram para

tanto. Nesse caso, cabe ao regime de transferências desempenhar uma função adicional de promover a cooperação intergovernamental com políticas de gestão e financiamento.

Para Resende e Afonso (2002), um federalismo ideal é aquele que busca o equilíbrio e a harmonia entre todos os participantes da Federação. Oates (1999) e Prud'homme (1995) explicam que deve ser atribuído ao governo central a responsabilidade sobre programas de redistribuição de recursos. Entretanto, Prud'homme (1995) observa que a centralização, por ela mesma, não constitui condição suficiente para a redistribuição de recursos, sendo necessário um sistema de transferência de recursos via Fundos intergovernamentais como alternativa para o problema das desigualdades regionais. Entendem, portanto, haver um ponto de equilíbrio entre o grau de autonomia que deve ser conferido aos governos subnacionais para obter seus recursos, e a criação de Fundos de transferências do governo central para os governos locais a fim de solucionar problemas de equalização das diversidades regionais.

A descentralização no Brasil não expressa uma unanimidade na área educacional haja vista a presença de contrapontos e críticas nas discussões que abordam o tema. Comparando-se descentralização com o aumento de eficiência no setor público e a consequente diminuição da carga tributária, observa-se que ganhos de eficiência na gestão dos recursos públicos ao distribuir competências entre as diferentes esferas de governo, evitando desperdícios ao direcionar os serviços públicos às pessoas certas. Por outro lado, a descentralização pode provocar a concentração de recursos nos estados mais desenvolvidos, provocando desequilíbrios na Federação. Nesse sentido, encontram-se os Fundos contábeis de gerência direta pelos entes federativos, tais como: o Fundef (1996 a 2006) e o Fundeb (2007-2020).

O federalismo brasileiro, após a instituição dos Fundos contábeis — Fundef e Fundeb, tem caminhado em direção a um modelo centralizado de financiamento de suas políticas públicas na área de educação, adotando programas focalizados de acordo com uma agenda predefinida pela União e tendo, como referência, a Reforma do Estado que criou uma nova relação com a iniciativa privada ou com entidades públicas através de contratos de gestão, imprimindo um caráter empresarial no atendimento às necessidades da população. Tal fato é extremamente fortalecido na educação superior com a implementação de programas que evidenciam a lógica do Estado, caracterizado por produzir melhores resultados com menos recursos.

A partir da promulgação da CF/1988, de um lado se tem a União que, para não perder o controle da arrecadação da receita e do modelo de distribuição de recursos de forma focalizada, defende medidas centralizadoras, contestando a autonomia dos entes subnacionais.

Do outro lado, têm-se os entes subnacionais exigindo maior participação no poder decisório e na construção das políticas e a conseqüente descentralização, haja vista que os métodos de redistribuição de recursos adotados pela União não têm conseguido diminuir as disparidades socioeconômicas entre as regiões; ao contrário, têm tornado os entes que já são ricos, mais ricos.

A Reforma do Estado combinada com a descentralização nos moldes realizados pelo Brasil alargou os conflitos no sentido vertical e horizontal, gerando indefinições sobre a identificação do ente federado responsável pela implementação das políticas sociais de saúde, educação, segurança e outras. Essa Reforma inconclusa trouxe tão somente a desresponsabilização da União em face das diversas demandas da sociedade, bem como do processo de transferências, equalização e vinculações de fontes de recursos.

2.5 EQUALIZAÇÃO, TRANSFERÊNCIAS E AS VINCULAÇÕES DE RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS

Na década de 1990, a União reduz o nível de suas atividades empresariais e sua presença na atividade produtiva, restringindo, assim, a intervenção via políticas macroeconômicas. A principal consequência dessa reestruturação da intervenção estatal foi o destaque às políticas sociais, em especial, a educação. Ganhou preeminência a concepção de que a tarefa, por excelência, do Estado é a de fornecimento dos bens públicos, que sobressai nessa área.

Nos Estados federados, a ideia descentralizadora tem provocado movimentos visando imprimir mais autonomia nas administrações locais e regionais, além de maior participação dos moradores locais nas tomadas de decisões.

A descentralização das políticas de produção de bens públicos da área social trouxe novos parâmetros no que se refere ao financiamento da ação estatal. Se, em um Estado unitário, a alocação das receitas fiscais se dá em um único procedimento orçamentário que financia a estrutura administrativa governamental de forma hierarquizada e centralmente controlada, em uma Federação, caso do Brasil, há diversos orçamentos com elevados graus de autonomia, sendo entregue a provisão de serviços de educação e saúde, predominantemente, para governos subnacionais. Essa descentralização da execução dos serviços não tem sido acompanhada em igual medida pela descentralização da competência tributária. Na federação brasileira, o governo central controla uma parcela da arrecadação maior do que seus gastos

diretos, resultando em transferências as unidades subnacionais destinadas a obter o equilíbrio entre encargos e recursos.

É necessário, assim, encontrar estruturas que ajustem os recursos aos encargos, sendo necessário discutir a melhor solução para as transferências verticais e horizontais visto que a União concentra a arrecadação em detrimento dos governos subnacionais que apresentam diferentes graus de desenvolvimento econômico e social. É essencial, para preservar a harmonia de um Estado dividido em unidades federadas, que cada cidadão se sinta membro de uma comunidade maior e, um dos requisitos é que os serviços públicos, além da presença do Estado de forma geral, sejam bem providos de forma que cada cidadão receba um tratamento justo e equânime.

Porém, a diferença no nível de desenvolvimento econômico entre regiões é um obstáculo social. Um estado rico pode oferecer um determinado nível de serviços aos seus cidadãos considerando a carga tributária imposta pelo governo local. Um estado pobre, para ser capaz de prover o mesmo nível, terá, necessariamente, de impor uma pressão tributária maior sobre seus cidadãos, caso dependa, apenas, dos seus recursos próprios. Isso resulta do fato de que a base econômica e tributária dos dois é distinta com relação ao mesmo sistema tributário imposto para todos.

Consequentemente, o atendimento às demandas de políticas sociais, quando forem executadas pelos governos subnacionais, depende essencialmente de uma estreita vinculação financeira entre estes e o governo federal. Cabe a esse governo arrecadar e distribuir os recursos de forma que a capacidade para o fornecimento dos serviços se torne equalizada em todo o país.

Segundo Prado (2007), o uso de processos de equalização mediante programas nacionais com vinculação de recursos orçamentários é a alternativa para resolver essa situação.

2.5.1 A equalização dos gastos

A primeira opção para amenizar as desigualdades entre os entes federados é a utilização de mecanismos que visam diminuir as diferenças no financiamento com o uso de recursos próprios nos gastos. Uma questão importante diz respeito às transferências financeiras incondicionadas que aumentam à receita a disposição dos orçamentos dos governos subnacionais.

Segundo Prado (2004), a equalização da receita disponível é uma condição imperiosa para o apropriado fornecimento de serviços públicos, visto que os governos locais ficam livres para utilizar os recursos transferidos da forma que melhor lhe aprouver. Entretanto, o eficiente fornecimento dos serviços públicos resulta da combinação de dois fatores: a) legislação nacional estabelecendo padrões mínimos de qualidade; b) existência de sistemas políticos locais aptos a garantir a prestação desses serviços. Destaca-se aqui que, embora os processos de equalização da receita tributária sejam condição necessária para garantir a prestação apropriada dos serviços, esses processos não são, porém, suficientes, uma vez que dependem da qualidade dos governos locais, visando à adequada execução dos serviços.

A solução para os problemas de equalização através de transferências centradas na capacidade de gasto é a criação de controles da ação governamental como as existentes em federações que já resolveram seus problemas sociais primários, como saúde e educação. Esse fato é confirmado nas Federações mais desenvolvidas – Canadá, Austrália, Alemanha, Suíça onde o governo central não atua como guardião dos padrões básicos de bem-estar com ampla autonomia dos governos subnacionais e acompanhamento das atividades públicas pela população. Isso reduz a necessidade de legislação federal que padronize a qualidade dos de serviços públicos (PRADO, 2004).

Em sociedades onde não há um bom padrão de cidadania o fornecimento mais equilibrado dos serviços públicos exige a redução da autonomia dos governos subnacionais, uma vez que, se os governos locais não podem fornecê-los, eles devem ser supridos pelo governo central.

2.5.2 Transferências Condicionadas de Recursos: programas nacionais e transferências com contrapartida

A característica do sistema de equalização é a prioridade à autonomia dos entes federados. Já as transferências condicionadas reduzem essa autonomia e padronizam a prestação do serviço centralizando a gestão na União. Nesse item, examinam-se duas alternativas de transferências que reduzem a autônoma na prestação dos serviços pelos governos locais.

2.5.2.1 Programas nacionais

Os programas nacionais implicam no financiamento de serviços públicos executados pelos entes subnacionais através de transferências financeiras condicionadas aos governos subnacionais visando à execução de serviços públicos de caráter focalizado. A União atua como gestor e planejador da atividade. Os programas nacionais são próprios de Federações onde a execução dos serviços públicos básicos é uma característica do governo local e o Governo Central não participa da execução dos serviços. De forma geral, nas federações onde as competências são concorrentes como no Brasil, o governo federal procura se afastar da execução do serviço, ampliando sua ação como agente financiador (PRADO, 2004).

Segundo o referido autor, os programas nacionais estão integrados ao estabelecimento de regras que centralizam a gestão, diminuem a autonomia e definem modelos de qualidade dos serviços públicos, garantindo a equidade no trato de todos os cidadãos da federação. Nos países com inclinação mais centralizadora, onde os governos subnacionais têm menor capacidade de coordenação e cooperação horizontal, os programas nacionais incluem papel de gestão e definição de políticas por parte do governo federal.

2.5.2.2 Vantagens e desvantagens dos programas nacionais

Com relação às vantagens: a) estabilidade no financiamento, visto que, não depende do orçamento e da política local; b) padronização dos serviços em toda a federação; c) gestão e planejamento integrados em âmbito nacional; d) coordenação das políticas pela União e execução administrativa dos serviços pelos governos locais, reduzindo a demanda por cooperação horizontal entre os governos subnacionais (PRADO, 2004).

Com relação às desvantagens: a) redução da autonomia dos governos locais na elaboração de políticas públicas; b) desconsiderar as especificidades regionais ou locais; c) o Programa Nacional pode conceder à União controle sobre a distribuição vertical de recursos, deixando o governo local na dependência das transferências voluntárias do governo federal quando não houver fontes definidas em lei que garantam o seu financiamento.

Os programas nacionais são sistemas de transferências que abrangem dotações de recursos vinculados a rubricas de despesa. A ressalva da autonomia do ente federado decorre, principalmente, da presença do governo federal no planejamento, gestão e controle dos programas do que da vinculação a esses programas.

2.5.2.3 Transferências com contrapartida

Transferência com contrapartida é uma transferência financeira efetuada pelo governo central, vinculada a um programa focalizado, e se caracteriza pelo aporte de recursos do governo subnacional como contrapartida. Ou seja, o governo central disponibiliza uma parte dos gastos em um projeto ou parte do custo na prestação de um determinado serviço público e o governo local é obrigado a complementar o valor restante (PRADO, 2004).

A particularidade desse método é incentivar o fornecimento de um determinado serviço público cuja oferta é avaliada como deficitária, de forma focalizada e seletiva, reduzindo o dispêndio com o serviço para o governo local. Nesse sentido, as transferências têm uma vinculação mais limitada, e o volume de recursos envolvidos depende do volume de serviços assumidos pelas unidades subnacionais.

Segundo Prado (2004), esse tipo de transferência tem as seguintes limitações: a) reduz a autonomia do governo local visto que a vinculação é focalizada e restrita; b) o financiamento só ocorre se os entes subnacionais aplicarem parte dos seus recursos próprios; c) força os entes locais a participar do financiamento dos serviços.

Em suma, enquanto, no modelo de programas nacionais, cabe à União fornecer os recursos, no financiamento compartilhado, ambos os governos federados aportam recursos próprios, sendo necessária a criação de mecanismos de indução ou imposição para que essa colaboração ocorra. No Brasil, esse problema tem sido resolvido com a vinculação orçamentária dos governos subnacionais ao gasto setorial.

2.5.2.4 A vinculação de receitas nos orçamentos subnacionais

A vinculação das receitas é o procedimento adequado quando as transferências verticais destinadas a estabelecer o equilíbrio vertical são livres. Ela impõe ao orçamento do Governo Subnacional a obrigação de gastar um determinado percentual de suas receitas próprias⁴³ ou transferências livres em um determinado setor focado (PRADO, 2004).

A garantia de que o serviço será prestado se apoia na imposição de uma vinculação ao orçamento do governo local. No Brasil, têm-se as vinculações orçamentárias para educação

⁴³ É a receita pública proveniente de pagamentos, por outros órgãos e instituições do Estado ou por entidades privadas, por serviços prestados no âmbito das suas atribuições legais. Não são consideradas receitas próprias, os recursos provenientes do Orçamento do Estado, nomeadamente das transferências correntes e de capital, dos orçamentos de Segurança Social, de quaisquer outros órgãos e instituições do Estado, dotados ou não de autonomia administrativa e financeira e as receitas provenientes de legados ou donativos (PEREIRA, 2002).

e saúde. Nesse modelo, cada governo subnacional alocará um volume de recursos proporcional ao seu próprio orçamento. Estados mais desenvolvidos serão obrigados a um gasto *per capita* maior do que Estados menos desenvolvidos, embora isso dependa do perfil socioeconômico da populacional (PRADO, 2004).

É evidente que a vinculação orçamentária do Governo Subnacional desconhece as diferenças em capacidade de gasto dos diversos entes federados. Por si só, ela, provavelmente, levará a condições diferenciadas de qualidade de serviços entre as localidades e pode também levar à ineficiência, nos casos em que a capacidade econômica não acompanha a demanda por serviços.

Em resumo, a vinculação gera “sobras” e “carências” de recursos entre diferentes localidades em uma Federação. É a constatação dessa distorção que levou a criação do Fundef e Fundeb como programas de financiamento da educação no Brasil. Comparando-se com um programa nacional que dá maior destaque ao governo federal na gestão e planejamento do gasto, a vinculação tende a conceder maior autonomia para os governos subnacionais desde que atinja o mínimo definido na norma.

Vantagens e desvantagens da vinculação

Como vantagens, têm-se: a) maior autonomia dos entes federados na alocação dos recursos focalizados em relação aos programas nacionais que são mais restritivos; b) a vinculação orçamentária tem caráter geral, enquanto o programa nacional tem caráter específico, como no caso das transferências ao Sistema Único de Saúde - SUS⁴⁴. Esse programa nacional tem sua utilização discriminada, enquanto a vinculação orçamentária a gastos da saúde exige que o gasto seja em saúde, sem especificar as ações e os serviços que deveriam ser considerados (PRADO, 2004).

Como desvantagens: a) não observa as diferentes capacidades fiscais dos governos locais e aloca de forma ineficiente os recursos; b) Uma vez estabelecida uma vinculação, interesses econômicos e políticos resistem a sua redução ou eliminação, mesmo quando ela perde capacidade de cumprir ou já cumpriu seus objetivos originais; c) depende do desempenho da receita local; d) torna inevitável a participação da União para suprir a distribuição de recursos (Fundef e Fundeb).

⁴⁴ O Sistema Único de Saúde, criado no Brasil em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, tornou o acesso gratuito à saúde direito de todo cidadão. O modelo de atendimento era dividido em três categorias: os que podiam pagar por serviços de saúde privados, os que tinham direito à saúde pública por serem segurados pela previdência social (trabalhadores com carteira assinada) e os que não possuíam direito algum (BRASIL, 2009).

Há evidências de que há uma escolha política quando se discute financiamento de políticas sociais. Os programas nacionais apresentam vantagens do ponto de vista da uniformidade, da equidade e da dinâmica financeira dos governos subnacionais. Por outro lado, reduzem a autonomia e não ajustam as políticas às especificidades locais. A vinculação ignora as disparidades de capacidade de gasto entre localidades, gerando dotações “*per capita*” desiguais entre elas e, conseqüentemente, reduzindo a equidade no tratamento dos cidadãos.

Deve ser observado que as federações modernas contam com sistemas de equalização e com programas nacionais, como também com o uso de contrapartidas. Já a vinculação orçamentária é uma característica dos países em desenvolvimento, visto que está associada à fragilidade dos sistemas políticos locais na preservação dos sistemas de bem-estar social (PRADO, 2007).

Nas Federações econômica e socialmente desenvolvidas, não existem mais casos relevantes de vinculação orçamentária, e os programas nacionais tendem a ser menos restritivos na imposição de condicionalidades. Em todas elas, há em operação sistemas de equalização que reduzem a disparidade na capacidade de gasto. A combinação de uma equalização eficiente com a complementação via programas nacionais pouco restritivos complementa, de forma eficiente, a boa gestão orçamentária dos governos. Nos países em desenvolvimento, as limitações à qualidade dos sistemas políticos locais e das burocracias dos governos subnacionais apontam para a necessidade de serem mantidas formas menos eficientes, como a vinculação orçamentária (PRADO, 2007).

No caso específico do Brasil, tem-se utilizado programas nacionais e a vinculação de recursos como mecanismo de financiamento da educação.

2.6 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O REGIME DE COLABORAÇÃO

O modelo de federalismo fiscal, instituído na década de 1960, foi desenhado para auxiliar o Estado na promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico num contexto específico, de forte centralização política, e seus fundamentos remontam os da reforma tributária ocorrida no período de 1966 e 1967 com a entrada em vigor do Código Tributário Nacional.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 ocorrem alterações na federação — inclusão dos municípios, maior autonomia e participação política dos entes

subnacionais, ampliação das competências tributárias e incremento nas transferências (SOUZA, 1996).

A proposta dessa alteração caracteriza-se pela descentralização e colaboração entre os entes federados, representando um aumento da participação dos estados e municípios na receita disponível atribuindo uma maior autonomia financeira e um papel de destaque na construção de políticas públicas, sobressaindo a área do financiamento da educação.

Nessa acepção, ao analisar o Regime de Colaboração, é preciso ter a clareza de que se trata de um conceito estreitamente ligado ao de princípio Federativo. Assim, não se justifica falar em Regime de Colaboração em um Estado unitário, ou mesmo num Estado formalmente federativo, mas que mantém a dominação dos entes jurídicos centrais sobre os demais pela força. Estes últimos estabelecem a dominação e a subordinação como princípios para a garantia da obediência às determinações unilaterais de um governo central. Entretanto, é preciso observar que a federação não permite hierarquia entre as entidades federadas, visto que está abalizada na ideia da relação entre iguais (HENTZ, 2009).

Costa (2010) esclarece que, em um sistema federativo, não há relação de subordinação entre a União, estados e municípios por se constituírem entes federados com igual dignidade, mas a relação desejável e esperada é a de colaboração, uma vez que subordinação é característica entre desiguais, enquanto colaboração é feita entre iguais.

No caso específico do financiamento da educação pública no Brasil, o regime de colaboração fica evidenciado quando se analisa o conjunto das legislações oriundas da reforma da educação a partir de 1996, tem-se a Emenda Constitucional nº 14/1996 relativo à política de financiamento da educação básica. Essa Emenda imprimiu uma nova forma de redistribuição de recursos e como o primeiro instrumento legal a definir o regime de colaboração entre os entes federados. Todavia, mesmo situando o papel suplementar da União, manteve a necessidade de explicitação das diretrizes que permitissem operacionalizar o regime de colaboração entre estados e municípios na oferta de ensino fundamental. Ademais, essa Emenda modificou o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias reduzindo a participação da União na aplicação dos recursos vinculados, constitucionalmente, ao ensino fundamental, ampliando as responsabilidades das esferas estaduais e municipais e implementando o regime de colaboração no arranjo federativo de 1988.

A EC nº 14/1996 e a LDB, Lei nº 9.394/96, indicam a possibilidade de superação dos impasses federativos quanto ao regime de colaboração, definindo estados e municípios como entes federados responsáveis pela oferta do ensino fundamental, etapa obrigatória de

escolarização, e, principalmente, definindo critérios de gasto público com a educação confrontando a autonomia dos entes subnacionais, buscando soluções mais equânimes na distribuição de recursos e atribuições. Entretanto, dessa construção surge um aspecto que sinaliza certa limitação ao regime de colaboração, visto que ele foi concebido delegando às unidades subnacionais poderes restritos, não compartilhando, portanto, o poder decisório, a gerência das verbas e a estrutura do sistema (RESENDE, 1995).

Nessa mesma direção, Prado (2003) comenta que a ampliação das demandas, dentro dos entes subnacionais, por mais descentralização na prestação dos serviços educacionais, a busca de maior eficiência do gasto e de transparência dos governantes, aumenta a importância das transferências intergovernamentais de recursos no federalismo fiscal. Os governos locais foram reconhecidos como o melhor caminho para a gestão pública, como também para a responsabilização dos governantes, haja vista a aproximação entre os governantes e os governados.

Emerge, portanto, na área do financiamento da educação, a necessidade de implementação de políticas públicas, que, por sua natureza, seja pensada a partir de relações sociais que estão entrelaçadas por um interesse coletivo. É fundamental que se estabeleça a relação entre a concepção de Estado e políticas sociais que este implementa, em uma determinada coletividade e em determinado período histórico. A necessidade de equalização torna imperativa a existência de políticas supletivas e redistributivas com vistas a atenuar as desigualdades socioeconômicas. Ou seja, em uma federação, cabe à União garantir um acesso equânime de bens e serviços públicos a todos os cidadãos independentemente do local onde ele resida (PRADO, 2003).

No Brasil, a discussão sobre como as unidades da federação deveriam responsabilizar-se pelos diferentes níveis de ensino e partilhas da receita tributária ocorre, simultaneamente, ao crescimento das ideias e propósitos neoliberais de um Estado mínimo (AFFONSO, 1996).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, define que parcelas das receitas federais arrecadadas pela União devem ser repassadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. A existência dessa diretriz está presente no rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados, representando um mecanismo para amenizar as desigualdades regionais e, na promoção do equilíbrio socioeconômico entre os entes subnacionais, sendo responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

As principais fontes de receitas da União transferidas, previstas na Constituição, são: a) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); b) Fundo de Participação dos Municípios (FPM); c) Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX); d) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (1996-2006) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) (2007-2020); e) o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A distribuição horizontal das receitas por meio de transferências é dispositivo recorrente no federalismo brasileiro. Argumenta-se que os estados mais ricos veem seus recursos esvaziados após a arrecadação dos tributos federais cujos pré-requisitos privilegiam a redistribuição em termos nacionais com critérios inversamente proporcionais à renda *per capita*. Por outro lado, os estados mais pobres são beneficiados pelo princípio do federalismo.

Para compreensão do regime de colaboração no financiamento da educação, é preciso contextualizá-lo enquanto política pública estabelecida no momento em que o Estado se caracteriza do ponto de vista econômico, pela contração da emissão monetária, elevação das taxas de juros, privatizações, liberdade para o mercado. A colaboração da União para com estados, Distrito Federal e municípios no que tange às políticas educacionais visa a uma ação supletiva, especificamente nas regiões mais carentes do país, numa tentativa de equalização de oportunidades educacionais. Assim, o regime de colaboração materializa-se, pelo menos, na educação, na forma de ações complementares seguindo o princípio da subsidiariedade (CURY, 2007).

Na concepção de Souza (1996), analisar a relação entre federalismo e financiamento da educação no Brasil remete à compreensão de que grande parte dos regimes federados assume como uma de suas preocupações centrais a necessidade de instituir um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos por parte da população sob a sua responsabilidade, como um dos elementos centrais para a própria sobrevivência do pacto federativo, ou seja, um sistema em que coexistem a autonomia local e o poder central.

No âmbito do pacto federativo brasileiro, é importante salientar que esse, também, condiciona e influencia o setor educacional, especialmente o campo do financiamento da educação. Tais questões nortearam as reformas desenvolvidas a partir da década de 1990, e que configuraram a política educacional do período, elegendo o financiamento como estratégia central. Historicamente, a responsabilidade pelo financiamento da educação pública esteve claramente definida entre os entes da federação: a educação superior de

responsabilidade da União e a educação básica, dos estados e municípios, sendo a União também responsável pela manutenção de planos e projetos específicos (SOUZA, 1996).

A questão dos Fundos contábeis e financeiros criados com a concepção de “focalizados e descentralizados” passa a ser um dos temas centrais da atual política educacional brasileira, pelo foco do financiamento e da descentralização financeira, sendo esses recursos utilizados na expansão das matrículas do ensino.

A descentralização financeira dos recursos decorrente da regulação do sistema de financiamento da Educação visa à expansão das matrículas com a restrição orçamentária. Nessa política de financiamento, a autonomia da rede local de ensino encontra-se restringida pela dimensão dos Fundos e dos programas.

Existem, também, além da legislação, planos educacionais que definem as diretrizes para o financiamento da educação. Esse conjunto de diretrizes e normas organiza um sistema de financiamento fundado no princípio da descentralização, na medida em que se propõe uma redistribuição de responsabilidades entre a instância federal, estadual e municipal. Nesse sentido, está ocorrendo um afastamento da União em relação ao financiamento da educação e uma redistribuição da responsabilidade com outras esferas subnacionais.

Nesse alinhamento, França (2009) expõe que a política de financiamento da educação básica no Brasil, a partir dos anos de 1990, apresenta as seguintes diretrizes: a) a descentralização como sendo a transferência ou a ampliação de competências e responsabilidades de planejamento, gestão e controle dos recursos financeiros; b) o regime de colaboração no financiamento por meio do compartilhamento de responsabilidades no aporte de recursos financeiros entre a União, os estados e os municípios; c) a estabilidade relativa aos recursos disponíveis para a educação.

Em sequência à análise das diretrizes políticas para o financiamento, a citada autora expõe: a) a hierarquização da alocação de recursos financeiros conforme as responsabilidades e prioridades de cada ente federado; b) a responsabilização dos órgãos educacionais na gestão financeira da educação através de políticas de descentralização de recursos com o uso de programas focalizados; c) o controle público e social da gestão financeira; d) a definição de critérios para a fixação e distribuição dos recursos conforme preceituado nas Emendas Constitucionais nº 14/1996 e nº 53/2006.

Reporta-se, assim, a transferência do poder político à sociedade, transferindo poder de decisão do governo federal para as esferas subnacionais de governo. Tal situação ocorre com a política de Fundos — Fundef e Fundeb, significando que a redistribuição de recursos e

sua gestão ficam com os estados e municípios sendo o principal instrumento indutor do processo de descentralização financeira para a educação básica.

Como explicitado acima, o regime de colaboração está, atualmente, revestido de grande complexidade em decorrência dos atores envolvidos: União, estados, Distrito Federal e municípios. Identifica-se que o Estado é um forte interlocutor dos municípios e está em constante tensão devido à intensidade de demandas e a sempre constante falta de recursos para a educação. Em alguns momentos, o regime de colaboração chega à forma de intervenção legalizada da União sobre o financiamento da educação. Ou seja, o regime de colaboração não delinea com propriedade e clareza os limites e responsabilidades de cada ente federado, uma vez que não expõe, objetivamente, as atribuições e os recursos de cada unidade federada na manutenção dos diversos níveis de ensino.

Torna-se imperativa a regulamentação de um regime de colaboração em face da demanda por políticas públicas que atendam às necessidades da sociedade, devendo ser objeto de negociação e articulação entre as esferas de governo.

O financiamento da educação pública brasileira está alicerçado na ideia de que a promoção do ensino de qualidade deve ser uma responsabilidade de todos os entes federados que, em conjunto, destinam aportes de recursos necessários para alcançar tal objetivo. A esse contexto somou-se uma conjuntura de risco fiscal federal e de implementação da chamada “primeira onda” de reformas de Estado, com o objetivo de redução do tamanho do Estado e com uma agenda de corte de gastos, mesmo que à custa da diminuição de atuação do governo federal nas políticas públicas (FRANÇA, 2009).

Nesse contexto, pode-se afirmar que o processo de descentralização das políticas sociais deve ser objeto de negociação e articulação entre as três esferas de governo e não de imposição, uma vez que, nesse último caso, os objetivos previstos na legislação que institucionalizou a política de financiamento da educação brasileira estarão longe de ser alcançado.

No que concerne à distribuição dos recursos, pelos entes federados para o financiamento da educação, após a CF/1988, observa-se que foi marcada pela regulação financeira por parte da União. Assim, o processo se deu em duas frentes: uma, por meio da apresentação de um projeto global para a educação; a outra, que se constituiu na operacionalização de um conjunto de planos setoriais, legislação e financiamento por meio de Fundos. É no contexto de transformações vivenciadas na legislação brasileira, na participação das esferas nacionais na educação e na busca pelo aumento de sua participação na arrecadação tributária que se deve analisar a política de financiamento da educação.

A inserção da educação no federalismo brasileiro deu-se ao longo da história da República e requer a compreensão da sua construção e do aspecto jurídico institucional com respaldo na Constituição Federal de 1988, que enfrentou os principais desafios relacionados ao financiamento educacional. No entendimento de Martins (2011), quaisquer que sejam as mutações sofridas pelo federalismo, este, por definição, será uma forma de Estado que supõe a unidade de estrutura, mas também a divisão do poder político por diferentes escalas regionais de atuação, de forma que não haja centralização absoluta das competências administrativas e seja assegurada a autonomia dos celebrantes do pacto federativo.

A Constituição tem uma função privilegiada no que concerne ao financiamento das políticas públicas, em especial, a educação, utilizando a vinculação dos recursos e as transferências como instrumento para implementar as políticas, visto que são necessárias garantias financeiras para que as políticas produzam o resultado esperado. Entre as condições, está uma melhor colaboração e cooperação entre os entes federados com o objetivo de atender às demandas da população conforme as condições socioeconômicas e a localização geográfica de seus cidadãos.

Nesse sentido, o sistema tributário nacional desempenha importante papel na política de desenvolvimento regional com a distribuição de competências mais equânimes na arrecadação tributária. Entretanto, esse fato gera conflitos entre os estados mais desenvolvidos que almejam uma maior autonomia e a redução das transferências para os estados menos desenvolvidos e por outro lado, os estados mais pobres lutam pelo aumento das transferências e a criação de políticas que incentivem o seu desenvolvimento.

O referido contexto servirá de base para a compreensão dos próximos capítulos, que apresentam a conjuntura do Rio Grande do Norte a partir da análise do federalismo fiscal, do financiamento da educação e da comparação do PIB com os gastos em educação, bem como o delineamento da política de Fundos para a educação básica.

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: CONTEXTO POLÍTICO, OS FUNDOS, O PIB (1995-2012) E O FEDERALISMO BRASILEIRO

A CF/1988 representou um marco importante na redefinição do pacto federativo brasileiro por levar a efeito duas características relevantes para as relações intergovernamentais: a) uma diretriz a favor da descentralização; b) um conjunto de competências compartilhadas entre os entes da federação. Observando essas duas condições, percebe-se que a CF/1988 não definiu um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país, apontando a necessidade de cooperação entre os entes federados. Esse padrão aliado a um contexto de crise fiscal trouxe tanto características competitivas quanto cooperativas.

Concernente à descentralização, a opção constitucional pode ser entendida como uma reação ao contexto político que antecedeu o período de sua elaboração. A oposição ao recente período autoritário com poder centralizado fez com que se chegasse à Constituinte com a convicção de que descentralização significaria democratização. Nesse sentido, verifica-se a tentativa de transferir decisões para arenas subnacionais que seriam mais suscetíveis às demandas da sociedade civil e sem relação de hierarquia entre os entes federados.

O Princípio Federativo instituído pelo artigo 1º e 18 da Constituição Federal de 1988 não admite relações de hierarquias entre os entes federados, pois todos são iguais, não havendo subordinação mas uma relação de colaboração horizontal entre a União, estados, e Distrito Federal, tendo sido ampliado o conceito, estendendo aos municípios não considerados entes federativos nas constituições anteriores. O Brasil é um exemplo de Estado em que esse princípio passa por um processo de consolidação. A partir desse marco, os municípios brasileiros não se veem mais como unidades administrativas dos estados, tornando-se autônomos em suas relações com o Estado e a União, com igual posição hierárquica, ou seja, sem relação de subordinação. Entretanto, um princípio jurídico novo não extingue, por si só, um princípio antigo, intimamente radicado na cultura. É a ação da sociedade com o exercício do princípio novo, que o fazem, tornando-se importante consolidar esse princípio.

Duas características são essenciais para a definição das relações intergovernamentais no país: a descentralização e as competências compartilhadas entre as esferas subnacionais de governo. No que tange à descentralização, a opção constitucional pode ser entendida como uma reação ao contexto político anterior a 1988 quando o Brasil viveu um regime antidemocrático, sem eleições para os cargos majoritários do executivo e comandado pelos militares que centralizavam as decisões no governo federal. A oposição ao recente período

autoritário com poder concentrado na União fez com que se chegasse à Constituinte com a convicção de que a redistribuição do poder decisório significaria democratização. Foi em relação ao nível municipal de governo que se fez perceber a forte diretriz de descentralização da nova Constituição Federal. Entretanto, não foi apenas no reconhecimento de um *status* diferenciado aos municípios que a Constituição inovou. A forma de redistribuição de recursos promovida pela política de Fundos deixou clara a diretriz de descentralização, observando-se a evolução da distribuição dos recursos.

Ao mesmo tempo que o desenho a favor da descentralização ofereceu as bases para a competição federativa no contexto pós-Constituição Federal de 1988, a divisão de competências nas áreas sociais seguiu uma proposta diferente. Mesmo determinando diretrizes de descentralização em diversos setores, o texto constitucional não explicitou de forma clara a divisão das atribuições entre a União e os entes subnacionais⁴⁵, optando pela aplicação das políticas públicas de maneira compartilhada em cooperação entre a União, Distrito Federal, estados e municípios.

O art. 22, Inciso XXIV, art. 23, Inciso V, parágrafo único e art. 24, Inciso IX da Constituição Federal de 1988 preveem um rol de competências privativas, comuns e de matérias concorrentes. No primeiro caso, observa-se ser privativo da União legislar sobre diretrizes e bases da educação. No segundo caso, apresentam-se doze incisos em que os entes devem atuar de forma autônoma ou em conjunto, abrangendo: preservação do patrimônio público, saúde, assistência social cultura e educação; proteção ao meio ambiente; agropecuária e abastecimento alimentar; moradias e saneamento básico; combate à pobreza; política de educação para o trânsito. No terceiro caso, são dezesseis incisos em que os entes federados devem atuar de conformidade com suas competências constitucionais, tais como: direito tributário; penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; meio ambiente e poluição; patrimônio histórico e cultural; educação; cultura; ensino e desporto; previdência social; saúde; integração social das pessoas deficientes; proteção à infância e à juventude; e, organização das polícias civis.

Essas distribuições de competências aproximam o Brasil do modelo de federalismo cooperativo, entretanto, comparando o modelo brasileiro com a literatura, encontra-se um modelo ora competitivo ora cooperativo⁴⁶.

⁴⁵ Nessa pesquisa, o termo “entes subnacionais” se refere aos estados, Distrito Federal e municípios.

⁴⁶ O federalismo de cooperação busca um equilíbrio de poderes entre a União e os entes subnacionais, estabelecendo laço de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns. Esse federalismo político é o registro jurídico de nossa Constituição Federal de 1988 de acordo com os artigos 1.º, 18, 23 e 60. Para dar conta desse modelo federado e

Segundo Watss (2006), a Alemanha soluciona o dilema do compartilhamento atribuindo a competência de legislar à União, e a responsabilidade de implantar as políticas públicas às esferas subnacionais, sendo exemplo do modelo cooperativo. Por outro lado, os Estados Unidos promovem o compartilhamento com a competição entre os entes subnacionais.

No Brasil a partir de 1988, criou-se um modelo de distribuição de competências por compartilhamento, sem indicar, contudo, como essa cooperação seria implantada, ou seja, a constituição não aponta como será a operacionalização, criando para a federação problemas de superposição de ações e a desresponsabilização. Em um contexto de crise fiscal esse desenho tende a ser comparado a um jogo de empurra entre os entes federados com o objetivo de repassar à outra esfera de governo a responsabilidade pelas políticas sociais.

Considerando esse contexto, a responsabilidade pelo fornecimento dos serviços acabou incidindo sobre os governos municipais, mais próximos das demandas e da cobrança da população e os principais beneficiários com a nova distribuição federativa dos recursos. Nesse sentido, a combinação da descentralização tributária e maior autonomia municipal, com compartilhamento de atribuições, sem especificação de funções por esfera de governo, em um contexto de dificuldades fiscais nas esferas federal e estadual, resultam em um modelo com cada esfera atuando dentro de sua circunscrição.

O resultado desse processo ocasionou a municipalização de políticas sociais de maneira heterogênea haja vista a desigualdade socioeconômica entre os entes subnacionais, levando a uma fragmentação na promoção dessas políticas nos 5.565 municípios. Isso faz com que os problemas sejam enfrentados de forma diferente e com base em suas capacidades fiscal e administrativa.

O sucesso dos sistemas federativos deve ser medido por sua competência em regular conflito e em reduzir as tensões dentro da sociedade (GAGNON, 1993). Assim, é necessário refletir sobre a forma pela qual os entes federados se articulam e negociam suas divergências e quais são os resultados desse procedimento de negociação. Nessa mesma direção, Souza (2003) esclarece que os aspectos institucionais são importantes porque determinam a capacidade de atuação dos agentes políticos, condicionam sua percepção acerca das

cooperativo, a Constituição instituiu um ordenamento jurídico complexo de repartição de competências e atribuições, dentro de limites expressos, reconhecendo a dignidade e a autonomia, na qual coexistem competências privativas e competências concorrentes entre os entes federados. O federalismo competitivo tem como objetivo atribuir maior responsabilidade aos governos subnacionais na oferta de políticas públicas, fortalecimento do processo de descentralização, como alternativa a crise econômica que se abateu na economia nos anos 1990 e com o intuito de aumentar a eficiência na aplicação dos recursos. Reduziu-se, assim, a centralização das políticas públicas que se encontravam em poder da União (CURY, 2006, p. 115).

alternativas e estratégias realistas da política e incidem em suas opções estratégicas e preferenciais impostas ao financiamento público da educação no Brasil. Deve-se analisar a forma como se estrutura a divisão das competências tributárias e os dispositivos que determinam a partilha intergovernamental de recursos no federalismo fiscal brasileiro. Em seguida, observar o modelo das transferências federais para o financiamento da educação nos estados e municípios. Esses dois fatores têm estimulado a criação de critérios e mecanismos de redistribuição de recursos a partir da segunda metade da década de 1990 com a política de Fundos.

A Constituição Federal de 1988, além de redesenhar a estrutura da federação brasileira, contempla diretrizes para a agenda nacional de políticas sociais. No que se refere à educação, volta-se para a igualdade de condições de acesso à escola e a gratuidade do sistema público. Em um sistema federativo, atingir tal objetivo em âmbito nacional traria a necessidade de cooperação intergovernamental conforme explicitado nos artigos nºs 23, 208 e 211 da CF/1988.

Com base nas Emendas Constitucionais nºs 14/1996, 53/2006 e 59/2009 que alteram os artigos citados acima, observa-se que os entes federados devem trabalhar cooperando uns com os outros e, em especial, em regime de colaboração para assegurar a universalização do ensino básico. Considera-se, pois, que, a partir da década de 1990, ocorrem avanços na expansão das políticas sociais, em especial na educação com a ampliação do acesso ao ensino fundamental com o Fundef (1996) e, em 2006, toda a educação básica com o Fundeb. O impacto desse processo, para o modelo de federalismo no Brasil, foi a construção de um padrão mais cooperativo, compreendendo articulação entre esferas de governo na promoção de políticas sociais em âmbito nacional.

3.1 FEDERALISMO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS DE ESTADO

A CF/1988, incluindo as alterações da EC nº 53/2006 instituiu, como paradigma, a colaboração e a cooperação entre os entes federados e os diversos sistemas de ensino, garantindo o direito à educação de qualidade para todos, tendo como característica a distribuição de responsabilidades, a repartição de competências (concorrentes e comuns), a descentralização das políticas nacionais e a coordenação da União.

A garantia do direito social à educação de qualidade é um princípio fundamental para as políticas de financiamento da educação, seus processos de organização e regulação. No caso brasileiro, o direito à educação, bem como a obrigatoriedade e universalização da

educação de quatro a 17 anos (EC nº 59/2009), está estabelecido na CF/1988, no Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 10.172/2001), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) com as alterações posteriores.

A I Conferência Nacional de Educação (Conae) ocorre em Brasília, em 2010, criando espaço para discussão e deliberação na área de educação, tendo aprovado um documento com as diretrizes e metas para as políticas públicas em todos os níveis e modalidades da educação. Conta, também, com a participação dos mais diversos segmentos da sociedade, propiciando reflexões e definições para a implementação de políticas de Estado.

O Documento referência da Conae 2010 fortalece o pacto federativo como instrumento de superação das desigualdades regionais definindo formas de financiamento e controle social que contribuem para uma boa relação entre os entes federados, visa ao cumprimento do exarado nas constituições federal e estadual, nas leis orgânicas e legislação pertinente. Defende a instituição do sistema nacional de educação e a efetiva regulamentação do regime de colaboração fortalecendo o pacto federativo, definindo as competências, recursos e responsabilidades de cada ente federado. Destaca, ainda, a necessidade de articular as proposições com a materialização das ações de políticas. Todo esse debate se faz da proposta de Plano Nacional de Educação (PL nº 8.035/2010, atual Lei nº 13.005/2014).

A II Conferência Nacional da Educação (Conae) - 2014, a ser realizada no mês de novembro de 2014, em Brasília-DF, constitui-se em ambiente de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes profissionais interessados na construção de políticas de Estado. Precedida por conferências preparatórias, municipais e/ou intermunicipais, do Distrito Federal e estaduais de educação, terá como tema central O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.

A despeito dos progressos na legislação, o cenário brasileiro continua apresentando desigualdades no acesso, qualidade e permanência de estudantes, em todos os níveis, etapas e modalidades da educação. Para a efetiva garantia desse direito, fazem-se necessárias políticas e gestões que visem à superação do cenário, requerendo a construção do SNE e do PNE como política de Estado, consolidado na organização, regulação, ação sistêmica e no financiamento (CONAE, 2014).

Para a consecução desse objetivo, é necessária a partilha equânime da arrecadação tributária para que os entes subnacionais possam implementar suas políticas sociais, em especial, a educação.

3.1.1 Atividade financeira do Estado

O Estado exerce sua atividade financeira mediante de três funções básicas — normativa, alocativa e controle. Essas funções têm por característica reduzir as desigualdades regionais dentro do país e que toda a população tenha acesso a bens e serviços essenciais, bem como impedir a formação de monopólios⁴⁷ ou estruturas de mercado que concentrem poder (MARTINS, 2011):

- Normativa: Regula a atividade econômica do Estado mediante leis, decretos e regulamentos. Essa função vem se tornando importante a partir dos anos 1990 com a descentralização das políticas públicas para os entes subnacionais. Ou seja, a União deixa de ser produtor da política para ser indutor, transferindo as obrigações para outros entes públicos ou privados.
- Alocativa: está associada ao fornecimento de bens e serviços públicos não oferecidos, adequadamente, pelo sistema de mercado. A Lei Orçamentária Anual (LOA) serve de intermédio para a alocação de recursos. Essa função entende a arrecadação tributária como um recurso ou meio para alocar recursos através da distribuição ou redistribuição de renda. O governo central utiliza instrumentos como transferência, subsídios, partilha de tributos, transferindo dos entes federados mais ricos para os mais pobres. Essa função entende a arrecadação tributária e a participação no PIB nacional como um instrumento de justiça social.
- Controle: A fiscalização externa dos atos é tradição do nosso direito constitucional sendo esse controle exercido pelo Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas da União, dos estados e dos municípios, como também pela sociedade civil.

⁴⁷ O governo monopolista, fundamentado nos monopólios da tributação e da violência física, atingira assim, nesse estágio particular, como monopólio pessoal de um único indivíduo, sua forma consumada. Era protegido por uma organização de vigilância muito eficiente. O rei latifundiário que distribuía terras ou dízimos e este fato dava à centralização um poder e uma solidez nunca alcançados antes. O poder das forças centrífugas havia sido finalmente quebrado. Todos os possíveis rivais do governante monopolista viram-se reduzidos a uma dependência institucionalmente forte de sua pessoa. Não mais em livre competição, mas apenas numa competição controlada pelo monopólio, apenas um segmento da nobreza, o segmento cortesão, concorria pelas oportunidades dispensadas pelo governante monopolista, e ela vivia ao mesmo tempo sob a constante pressão de um exército de reserva formado pela aristocracia do interior do país e por elementos em ascensão da burguesia. A corte era a forma organizacional dessa competição restrita (ELIAS, 1993, p. 170).

O quadro 04 abaixo esclarece as funções econômicas – normativa, alocativa e controle – dos entes federados no que concerne ao financiamento da educação pública

Quadro 04 – Funções dos entes federados e financiamento da educação pública

Função	União	Estados/DF	Municípios
Normativa (quem legisla)	Edita a lei e as normas para o funcionamento do Conselho de acompanhamento e Controle Social em nível federal.	Não podem alterar as leis de âmbito nacional; editam normas para o funcionamento do Conselho de acompanhamento e controle social em nível estadual.	Não podem alterar as leis de âmbito nacional; editam normas para o funcionamento do Conselho de acompanhamento e controle social em nível municipal.
Alocativa-própria (quem financia com recursos próprios).	Financia seu sistema de ensino (instituições federais de ensino e escolas técnicas e agrotécnicas).	Financiam prioritariamente o ensino fundamental e médio. (no caso do DF, também a educação infantil).	Financiam, prioritariamente, o ensino fundamental e a educação infantil.
Alocativa-supletiva (Quem apoia o financiamento de ente com menores recursos).	Apoio técnico e financeiro a estados, DF e municípios; complementação do Fundeb (fundos de âmbito estadual que não atingiram o valor mínimo fixado nacionalmente).	Apoio técnico e financeiro a seus municípios.	
Alocativa-redistributiva (Quem concorre para redistribuição equalizadora).	Exerce esta função na medida em que: estabelece programas de equalização entre os entes federativos; edita lei federal e decretos que regulam a redistribuição de recursos via Fundeb.	Exercem essa função na medida em que contribuem para o Fundeb.	Exercem esta função na medida em que contribuem para o Fundeb.
Fiscalização e controle	Controle interno (CGU) e externo (congresso nacional e TCU); controle social-conselho nacional de acompanhamento e controle social do Fundeb; ministério público federal-fiscal da lei. Fiscaliza os recursos provenientes da complementação da União.	Controle interno e externo (assembleias legislativas e TCE); MPE-fiscal da lei. Fiscaliza os recursos do Fundeb, nos estados que não recebem complementação da União; controle social-conselho estadual de acompanhamento e controle social do Fundeb.	Exercem os controles interno e externo (câmaras municipais com auxílio dos TC); controle social-conselho municipal de acompanhamento e controle social do Fundeb.

Fonte: Martins (2011, p. 34-36).

O quadro 03 apresenta as áreas de atuação específica como função própria, não sendo dispensada a solidariedade federativa entre os entes e o papel de coordenação da União. O debate sobre o financiamento da educação pública deve levar em consideração que o Brasil é uma federação cooperativa com competências compartilhadas pelo regime de colaboração.

No quadro a seguir, apresenta-se a legislação referente ao federalismo e o financiamento da educação no período 1946-2012, evidenciando a política de Fundos.

Quadro 05 - Federalismo e o financiamento da educação nacional (1964-2012)

Período	Unitarismo/Federalismo	Financiamento da educação
Regime Militar	Centralização Carta de 1967	1964-instituição do salário educação; 1967-Emenda Calmon-retoma a vinculação.
Redemocratização	Constituição de 1988-descentralização de recursos fiscais para os estados e, sobretudo, para os municípios. Reação do governo central com o crescimento de arrecadação via tributos não compartilhados (contribuições sociais)	1988-adoção da vinculação pela Constituição, com majoração dos percentuais da Emenda Calmon ante a alteração da estrutura tributária; 1994-início do estabelecimento de desvinculações com a aprovação do FSE, que retira 20% da base de cálculo dos recursos vinculados à MDE e que se manteria com outros nomes (FEF, DRU); 1996-EC n. 14/1996 e Lei do Fundef-institui-se o Fundef para financiar o ensino fundamental público, com recursos subvinculados dos recursos de MDE (associação entre fundos e vinculação). A EC n. 10 substitui o FSE pelo FEF, para vigorar em 1996 e 1997, com os mesmos efeitos para a base cálculo da educação; 1997-prorrogado o FEF para 1998 e 1999; 2000-aprovado a DRU; 2003- prorrogada a DRU. 2006/2007-EC n. 53/2006 e Lei do Fundeb (Lei n. 11.494/2007): instituem o Fundeb, que abrange toda a educação básica, admitidas como beneficiárias instituições conveniadas que cumpram determinados requisitos. A regra de complementação da União é constitucionalizada em, no mínimo, 10% do valor dos fundos; 2007 - DRU prorrogada até 2011; 2009 - EC n. 59 prevê a revinculação gradual até 2011 e estabelece que o PNE deve fixar meta de investimento na educação como proporção do PIB.

Fonte: Martins (2011, p. 100-102).

O quadro 05 demonstra o movimento de centralização e descentralização do financiamento da educação brasileira, evidenciando que, no regime militar, ocorreu uma centralização dos recursos e das políticas públicas, instituição do salário educação e a promulgação da emenda Calmon que estabeleceu, em 1983, a aplicação mínima pela União de 13% e dos estados e municípios de 25% da receita resultante de impostos em Manutenção e Desenvolvimento da Educação - MDE.

Com a CF/1988, ocorre a descentralização das políticas públicas e a criação do Fundef em 1996 para financiar o ensino fundamental público, com recursos subvinculados dos recursos de MDE. A partir de 2007, é instituído o Fundeb, que abrange toda a educação básica, admitidas como beneficiárias instituições conveniadas que cumpram determinados requisitos. A regra de complementação da União é constitucionalizada em, no mínimo, 10% do valor dos fundos.

3.2 GOVERNOS FEDERAIS E A REFORMA DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO (1995-2012)

Visando contextualizar o período histórico inserido na política de financiamento da educação que embasa essa pesquisa, devem ser observados os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC)⁴⁸ e Luís Inácio da Silva⁴⁹ - Lula, sendo analisados os indicadores econômicos que demonstrem o grau de participação do estado do Rio Grande do Norte com a política governamental de desenvolvimento do país, em especial, sua relação com o PIB.

Considera-se pertinente a realização dessa análise tendo em vista a expansão da quantidade de políticas e programas implementados pelos distintos governos que elevou o número de abordagens e objetivos no financiamento da educação como sistema. Observa-se que a federação brasileira utiliza o modelo gerencialista⁵⁰ e de concepção tecnicista⁵¹, secundarizando ou mesmo extinguindo o caráter político do processo. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de um enfoque crítico do fenômeno analisado. Em suma, as gestões presidenciais de FHC e LULA se constituíram em espaços sociopolíticos de forte protagonismo e mudança da política de financiamento da educação.

No Brasil, com a retomada do estado democrático a partir de 1988 e a constituição da Nova República⁵², a federação se defronta com a complexidade que caracteriza a governabilidade do Brasil: a extensão territorial continental e a nossa organização federativa – grande número de estados e municípios, que implicam, necessariamente, “[...] lidar com um ator coletivo [a ação governamental] sempre às voltas com questões relativas à coordenação de seus vários segmentos e diversos agentes” (SALLUM JÚNIOR, 2003, p.6). Identifica-se que, mesmo com a enraizada predominância da União, após a Constituição Federal de 1988, se estabelece uma relação de equilíbrio entre os entes federados com o aumento da influência dos estados, Distrito Federal e municípios no processo político.

⁴⁸ Período dos mandatos: 1995-1998 e 1999-2002; Filiado ao Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB);

⁴⁹ Período dos mandatos: 2002-2006 e 2007-2010; Filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT);

⁵⁰ Políticas públicas que privilegiam critérios de eficiência nas ações e eficácia de metas

⁵¹ Adota o modelo empresarial, com o objetivo de adequar a educação às exigências da sociedade industrial e tecnológica. O ensino é voltado diretamente para produzir indivíduos "competentes" para o mercado de trabalho.

⁵² Período caracterizado pela democratização política estabilização econômica, sendo implementada após o regime militar que tinha como característica a restrição às liberdades fundamentais.

3.2.1 Governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002)

A gestão governamental de FHC foi marcada por várias modificações, refletindo as disputas de forças entre demandas nacionais de democratização e internacionais de reestruturação produtiva e estatal. Em análises a respeito dessas mudanças encontram-se posições que tendem a definir os governos de FHC como implementadores da política neoliberal no Brasil, diante das decisões tomadas na priorização da estabilização econômica, em detrimento de políticas sociais redistributivas (DIAS, 2006).

No caso das informações divulgadas⁵³ pelo governo sobre a política social, Draibe (2003) esclarece a exigência de vinculação entre as decisões sobre a política social (restritas) e a política de estabilização econômica, sendo a primeira sempre condicionada a esta última. Ainda na compreensão da autora, “[...] em outros termos, a política social não foi entendida como capaz de, por si só, reverter às tendências socialmente negativas do ajustamento fiscal, sobretudo, o desemprego” (DRAIBE, 2003, p.90).

Segundo Faleiros (2004, p.40), ainda que o governo Fernando Collor de Melo (1990-1992) já houvesse promovido a entrada do país no processo de globalização, no primeiro ano do governo FHC, processou-se a “reordenação estratégica do Estado no marco legal constitucional”, alargando-se o espaço de abertura para o capital estrangeiro e para a privatização de empresas estatais dos setores economicamente cruciais (telecomunicações, gás, energia, entre outros).

Em 1995, cria-se o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), que definiu o Plano Diretor para a Reforma do Estado (PDRE). Segundo Faleiros (2004), o plano Diretor rejeita a ideia de Estado mínimo, mas não a abertura de mais espaço para o mercado.

Hidalgo (2004), por sua vez, entende que a reforma implementada no Brasil consente e dá concretude às diretrizes⁵⁴ dos organismos internacionais. Nesse sentido, analisa as diretrizes do Banco Mundial⁵⁵ (BM) em conjunto com os pressupostos da reforma do Estado e verifica que há convergência do papel do Estado: a) centralização da responsabilidade pela

⁵³ Documento uma estratégia de desenvolvimento social (DRAIBE, 2003).

⁵⁴ Em síntese: 1) focalização do gasto público no ensino básico, com ênfase no ensino fundamental; 2) descentralização/municipalização do ensino fundamental; 3) privatização dos serviços educacionais; 4) desregulamentação dos métodos de gestão e das instituições educacionais; 5) controle sobre o ensino via sistemas nacionais de avaliação e fixação de parâmetros curriculares nacionais etc. (SILVA, C. 2014).

⁵⁵O Banco Mundial (BM) é constituído pelo Banco Internacional para Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em 1944 e Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), em 1960. Tem como objetivo financiar projetos e programas com governos nacionais e subnacionais, assistência técnica e econômica ao setor público abrangendo saúde, educação, habitação, etc. (BANCO MUNDIAL, 2014).

elaboração das normas, definição de padrões e avaliação; b) traça princípios, alinhados ao paradigma da “administração pública gerencial”⁵⁶, que estabelece a competitividade no interior do próprio aparelho estatal, como forma de garantir a eficiência das instituições e serviços.

No campo da educação, o governo FHC implementa a reforma na política de financiamento através da Emenda Constitucional nº 14/1996 que institui o Fundef, em prejuízo do direito universal que atendia a todas as modalidades de ensino, antes garantido na CF/1988, dando prioridade ao acesso ao ensino fundamental através de mecanismos de descentralização administrativa e controle social.

Tem-se, ainda, no mesmo ano a aprovação da LDB (Lei nº 9.394/1996), em 20 de dezembro de 1996, que estabelece o prazo de um ano para o governo federal, com a participação dos estados, municípios e a sociedade, elaborar e acompanhar o Plano Nacional de Educação com vigência de dez anos. A elaboração e aprovação do novo plano torna-se um dos principais instrumentos das políticas educacionais no país, recuperando uma dívida social em relação à educação, manifestada pela baixa escolaridade, pelo analfabetismo, pela baixa qualificação profissional, pelas dificuldades de acesso e permanência na educação básica e superior, além de muitos outros indicadores (BONAMIGO et al., 2012).

Somente no início de 2001, foi aprovado o PNE (Lei nº 10.172 de 10/01/2001), com vários vetos, em especial, a emenda que propunha o investimento de 10% do Produto Interno Bruto em educação. O Plano aprovado pelo Governo manteve intacta a política educacional com máxima centralização, particularmente na esfera federal, da formulação e da gestão política educacional, com o progressivo abandono pelo Estado, das tarefas de manter e desenvolver o ensino, transferindo, sempre que possível, para a sociedade (BONAMIGO et al., 2012).

O Plano apresentou 295 metas, agrupadas em cinco prioridades: garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a sua conclusão; garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram; ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino, como a educação infantil, o ensino médio e a educação superior; valorização dos profissionais da educação e o desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino, inclusive educação profissional, contemplando, também, o aperfeiçoamento dos processos de coleta e

⁵⁶ Entende-se como concepções e métodos de gestão administrativa de empresas privadas.

difusão dos dados. O Plano definiu, ainda, as diretrizes para a gestão e financiamento da educação, as diretrizes e metas para cada modalidade de ensino e as diretrizes e metas para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação no período de sua vigência (BONAMIGO et al., 2012).

Diante desses elementos, entende-se que o governo procedeu a uma Reforma do Estado no sentido amplo do conceito, pois não esteve alheio às transformações ocorridas, em nível mundial, produziu regulamentações, normatizações e diretrizes inovadoras para os diversos setores governamentais. Ademais, muitas das suas diretrizes e ações governamentais foram restritas no que se refere à ampliação e concretização da vigência dos direitos sociais.

3.2.2 Governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010)

Segundo Mettenheim (2003), comparativamente com os partidos socialistas e trabalhistas europeus, o caso brasileiro alcançou vitória em tempo muito menor na história política internacional. Entende-se que isso gerou forte pressão social e econômica sobre as medidas governamentais a serem aplicadas na gestão do Estado.

A estratégia do governo Lula, em seus primeiros anos, foi de cautela e moderação, sem apontar explícito rompimento com as políticas anteriores, o que despertou grande especulação e variadas avaliações: a) crise partidária e político-ideológica; b) alinhamento e aprofundamento da política neoliberal, no país. Segundo Faleiros (2004, p.59),

O papel do Estado proposto no governo Lula é o de proteger os investimentos capitalistas, mas atendendo melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de que o Estado possa vir a ter maior peso em relação ao mercado, propondo-se que o Estado não seja apenas um apêndice do mercado. Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio governo se situa: dentro do capitalismo como uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas junto aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos mais pobres [...].

Tal situação conduziu o governo a trabalhar com políticas públicas contraditórias⁵⁷, pois, ao mesmo tempo que necessitava ganhar legitimidade e responder, competentemente, às demandas crescentes enfrentadas pela sociedade desigual naquele momento, se viu envolto nas limitações decorrentes do papel redimensionado do Estado, no contexto da globalização.

⁵⁷ Por exemplo: ampliação do crédito e do poder de compra real do salário mínimo, incremento nos programas de transferência de renda, ativação da economia interna. Por outro lado, apoio ao agronegócio, não enfrentamento aos oligopólios e a não revisão dos efeitos da dívida interna.

No âmbito da gestão do governo Lula, destacam-se os dados do relatório brasileiro denominado “Objetivos para Desenvolvimento do Milênio”, publicado no ano de 2010, que descreve as concepções e ações do período (BRASIL, 2010). Nesse relatório, observa-se um posicionamento bastante claro quanto às finalidades delegadas a atuação público-estatal. Oliveira (2009) analisa que o governo Lula, de fato, trouxe inovações para a gestão das políticas públicas e, no caso da política educacional, investiu na estratégia de parcerias com estados e municípios para a implementação de inúmeros programas nas escolas públicas. Destaca o estabelecimento do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007, como instrumento de regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados brasileiros, focalizando a melhoria da qualidade da Educação Básica. Segundo o autor,

O governo federal, por meio do Ministério da Educação, busca assim atuar como grande mobilizador de forças internas e externas ao Estado. Considerando que a responsabilidade com a educação básica é prioritariamente dos estados e municípios e que à União cabe ação supletiva, o MEC tem procurado promover uma política nacional de condução e orientação da educação básica, envolvendo os estados e municípios e setores da sociedade civil, instaurando, em certa medida, seu papel protagonista na definição das políticas educativas em âmbito nacional, o qual havia se esmaecido pelas reformas ocorridas na década passada (OLIVEIRA, 2009, p. 206).

Tem-se, também, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) aprovado em abril de 2007, com o objetivo de melhorar a Educação no País, em todas as suas etapas, em um prazo de quinze anos. A prioridade é a Educação Básica, que vai do Ensino Infantil ao Médio. O PDE prevê várias ações que visam identificar e solucionar os problemas que afetam diretamente a Educação brasileira, mas vai além por incluir ações de combate a problemas sociais que inibem o ensino e o aprendizado com qualidade, como Luz para todos, Saúde nas escolas e Olhar Brasil, entre outros. As ações deverão ser desenvolvidas conjuntamente pela União, estados e municípios.

Em 2010, com base no diagnóstico da Conferência Nacional da Educação (Conae) confeccionou-se um novo PNE fundado nas seguintes premissas: a) universalização da educação básica pública, por meio do acesso e permanência na instituição educacional; b) expansão da oferta da educação superior, sobretudo pública, por meio da ampliação do acesso e permanência na instituição educacional; c) garantia de padrão de qualidade em todas as instituições de ensino, por meio do domínio de saberes, habilidades e atitudes necessárias ao desenvolvimento do cidadão, bem como da oferta dos insumos próprios a cada nível, etapa e modalidade do ensino; d) gratuidade do ensino para o estudante em qualquer nível, etapa ou

modalidade da educação, nos estabelecimentos públicos oficiais; e) gestão democrática da educação e controle social da educação; f) respeito e atendimento às diversidades étnicas, religiosas, econômicas e culturais; g) excelência na formação e na valorização dos profissionais da educação; h) financiamento público das instituições públicas.

3.2.3 Governo de Dilma Russeff (2011-2012)

Na área da educação, incentiva o debate sobre políticas educacionais através da Conferência Nacional de Educação (Conae), como um espaço aberto e democrático articulado com a sociedade para que todos possam participar do desenvolvimento da Educação Nacional. A segunda edição da Conae será realizada de 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília, e terá, como tema central, o PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração.

De modo geral, ressalta-se que a análise inter-relacional das conjunturas governamentais de FHC, Lula e Dilma permite identificar que, não obstante a implementação do neoliberalismo do governo FHC, a conjuntura da política educacional contou com avanços na ordem do direito à educação, através do acesso ao ensino fundamental. No caso do governo Lula e Dilma, verifica-se que houve uma maior ênfase no cumprimento dos direitos sociais constitucionais, sobretudo através da tentativa de diminuição das desigualdades socioeconômicas e ampliação do acesso a toda a educação básica.

3.3 FEDERALISMO FISCAL E OS FUNDOS – FUNDEF E FUNDEB (1996-2012)

Entender a disputa que se instalou em torno dos recursos do governo federal para os níveis de ensino da educação demanda citar um grupo de fatores ocorridos entre as décadas de 1980 e 1990. Dentre eles, destacam-se as recomendações de organismos multilaterais, a crise fiscal e as orientações de cunho neoliberal, que levaram o Brasil a ter sua Reforma com eixos para a área social, especificamente, a educação.

No campo da educação, as orientações que serviram de norte para as reformas desenvolvidas na década de 1990 elegeram o financiamento como estratégia central. Entre os órgãos internacionais produtores de orientações e recomendações, o Banco Mundial desempenhou papel de destaque. Embora considerando que não se tratava de uma determinação, mas de uma conjugação de fatores que também envolvem interesses da classe hegemônica deste país, não há como deixar de identificar as recomendações externas,

claramente expressas nos documentos definidores da política educacional e, de modo particular, no financiamento da educação.

No relatório elaborado por técnicos do Banco Mundial, intitulado Prioridades estratégicas para a educação: exame do Banco do Mundial (1995), a educação foi considerada crucial para o desenvolvimento econômico e a redução da pobreza. Dentre as observações e recomendações contidas nesse documento, foi proposto o desenvolvimento de seis reformas consideradas essenciais: dar prioridade à educação; atentar para o rendimento escolar; concentrar eficientemente o investimento público na educação básica e recorrer ao financiamento das famílias para o ensino superior; prestar atenção à equidade; intensificar a participação das famílias no sistema de educação; dar autonomia às escolas, permitindo-lhes a combinação flexível dos insumos educacionais.

O referido documento realçava que, embora não existisse, teoricamente, proporção apropriada do Produto Nacional Bruto⁵⁸ a ser destinado à educação, considerava promissora a forma utilizada pela Ásia Oriental (China Continental, Japão, Coreia do Sul, Coreia do Norte, Taiwan, Mongólia, Hong Kong e Macau) de concentrar os gastos públicos nos níveis inferiores de ensino e aumentar sua eficiência interna. Essa medida, segundo o que foi sugerido, poderia ajudar os países de rendas baixa e média a alcançarem níveis de instrução mais elevadas com o mesmo volume de recursos ou, até mesmo, reduzindo-os. Entre as recomendações para o uso eficiente dos recursos públicos, encontram-se: educação básica gratuita, incluindo custos compartilhados com as comunidades e remunerando as crianças de famílias pobres; cobrança de matrículas para a educação secundária do segundo ciclo, combinada com bolsas para grupos selecionados; cobrança de matrícula para todo o ensino superior, combinada com empréstimos e outros sistemas; educação primária de boa qualidade para todas as crianças como primeira prioridade do gasto público em educação; gasto público eficiente no nível das escolas e das instituições.

Vale salientar que a responsabilidade pelo financiamento da educação pública esteve claramente definida entre os entes federados: a educação superior sob o encargo da União, e a educação básica concentrada nos estados e municípios, sendo caracterizada por uma frágil presença da União.

⁵⁸ O PIB representa todas as riquezas produzidas dentro das fronteiras de uma região, independentemente do destino dessa renda, descartando a entrada de verbas do exterior. O PNB considera todos os valores que um país recebe ou transfere para o exterior. É justamente essa a diferença: o PNB considera as rendas enviadas e recebidas do exterior, enquanto o PIB, não. O PIB é utilizado no Brasil; o PNB nos EUA. (BRASIL ESCOLA, 2014).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 preceitua que compete a todos os entes federativos legislar concorrentemente sobre a educação (art. 23, Inciso V, parágrafo único e art. 24, Inciso IX). À União cabe, privativamente, legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (artigo 22, inciso XXIV). Assim, compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as funções redistributiva e supletiva. Os estados e distrito federal devem atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e médio, enquanto os municípios no ensino fundamental e na educação infantil. Cabe, ainda, de forma supletiva e redistributiva à União a obrigação de auxiliar com recursos financeiros e técnicos os entes subnacionais para manter o equilíbrio federativo e a equalização dos recursos.

A função supletiva e redistributiva constitui o modelo federativo cooperativo adotado no Brasil. No caso da educação, o artigo 211, *caput* e § 4º da Emenda Constitucional nº 14/1996 estabeleceu que a União, estados e municípios organizassem seus sistemas de ensino em regime de colaboração e que estados e municípios definam formas de colaboração de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. A emenda Constitucional nº 59/2009 manteve o *caput* e acrescentou ao § 4º, a União e o Distrito Federal, estabelecendo, também, a implantação progressiva até 2016 da obrigatoriedade da educação básica de 4 a 17 anos com apoio técnico e financeiro da União.

A expansão em âmbito nacional do acesso ao ensino levou ao início de um processo de colaboração em um setor onde a descentralização é a regra, e o governo federal detém poucos recursos de ingerência, semelhante ao modelo de federalismo dual. A oferta de ensino tem sido historicamente realizada por governos estaduais e municipais. Isso significa que há pouca participação da União na prestação desses serviços, ofertados por duas redes distintas e não integradas.

Conforme a CF/1988, os governos subnacionais devem aplicar, pelo menos, 25% de seus impostos e transferências na educação. O texto constitucional não especificou como deveria se dar a locação desse percentual em cada nível de ensino, deixando essa decisão à discricionariedade de cada estado e município. Acrescenta-se a esse fato a desigualdade de arrecadação tributária entre os diferentes estados e municípios brasileiros.

A garantia de acesso ao ensino fundamental e básico prevista na Constituição Federal de 1988 determinava que os Municípios e os Estados garantissem esse direito, porém, somente, após a intervenção da União, se tornou possível atender a essa demanda da sociedade. A União não detinha instrumentos de ingerência na área, tampouco competência constitucional para a prestação desse serviço público, já que as redes de escolas públicas de

ensino fundamental e básico pertencem aos governos subnacionais, com exceção dos institutos federais e colégios de aplicação. Nesse panorama, a estratégia federal foi a nacionalização de algumas áreas de política social onde a competência era subnacional à proposta de uma emenda Constitucional, alterando as regras do jogo e, conseqüentemente, propondo a criação de fundos contábeis como o Fundef e o Fundeb.

A organização da educação no Brasil regulamentada pela 1ª LDB, Lei nº 4.024/1961 (revogada) e na Lei n. 5.692/1971 (revogada) que estabelecia 26 sistemas estaduais autônomos, a partir da CF/1988 cria a possibilidade de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais. A promulgação da EC nº 14/1996 e a vigência da LDB, Lei nº 9.394/1996 proporcionaram uma melhor definição legal dos encargos e do alcance das instâncias: federal, estadual, municipal. No entanto, a atribuição legal de responsabilidades individualizadas entre os entes federados explicita para os estados e municípios os encargos de financiamento como também a possibilidade de estabelecer regulação própria para o seu sistema de ensino, conforme prevê o artigo 211 da CF/1988 e os artigos 5º, 8º, 9º, 10 e 11 da LDB, Lei nº 9.394/96.

O texto constitucional e a LDB, Lei nº 9.394/96, atribuíram incumbências de articulação, coordenação e avaliação do sistema de educação básica e o exercício de função supletiva e redistributiva mediante assistência técnica e financeira.

Observa-se, assim, que o federalismo brasileiro convive com a centralização da formulação de políticas educacionais na União, sendo o Sistema de educação básica no Brasil caracterizado como um sistema público federativo que tem como suporte o financiamento fiscal proveniente de fontes de receitas estaduais e municipais. A legislação aprovada após 1996 — Fundef, Fundeb e LDB — organizou-o com fundamento em fontes e responsabilidades financeiras diferenciadas e compartilhadas. Sua estrutura de financiamento é complexa, com a ampliação dos recursos dependente do crescimento da arrecadação proveniente de fontes fiscais específicas e desiguais dos estados e municípios, com expressiva participação das transferências constitucionais obrigatórias. Outra parcela provém da contribuição social criada para a educação e outra de operações de crédito com agências internacionais e, por último, os recursos diretamente arrecadados pelos sistemas de ensino estaduais e municipais e pelas instituições vinculadas ao setor privado.

No Brasil, estudos sobre federalismo e direito à educação⁵⁹ assinalam para a necessidade da regulação das relações intergovernamentais, visto que, de um lado, tem-se a

⁵⁹ Ver: Cury (2002); Adrião e Oliveira (2002) e Araújo (2003).

desigualdade fiscal dos entes subnacionais; do outro, as demandas pelo direito à educação pública.

A CF/1988, em seu art. 211 define o regime de colaboração e as relações cooperativas entre os entes federados, ou seja, o governo central agindo em conjunto com os demais entes sem relação de subordinação. Entretanto, as reformas no modelo de financiamento da educação se articulam com fontes e competências desiguais, pois a receita de tributos é diretamente proporcional ao tamanho do PIB, o que implica grande diversidade de valores investidos nas diferentes escolas da rede pública. Essa desigualdade se mostra tanto em redes de ensino de diferentes estados, como, dentro de um mesmo estado, entre redes estaduais e municipais (SUMIYA; FRANZESE, 2007).

Arretche (2002) aponta que a organização federativa do sistema educacional sob uma base desigual não é um obstáculo, por si só, à implantação de uma agenda de reformas coordenadas pelo executivo federal, após 1996. Mas o potencial de estabilidade de políticas e programas particulares foi condicionado pela forma como foram estruturadas as relações intergovernamentais nas políticas específicas de Fundos. O desafio político para a nova política regulatória consiste em forjar relações capazes de promover a articulação entre os interesses do governo central e dos governos subnacionais ou locais.

Com relação à política de financiamento da educação básica via Fundos – Fundef e Fundeb, alguns autores⁶⁰ têm argumentado sobre o duplo movimento da União, de desresponsabilização para com o financiamento direto e de assunção da regulação *ex post* dos serviços prestados. No entanto, a agenda de reformas, construída a partir de meados da década de 1990, envolvia dois desafios simultâneos: a) considerar as demandas pela ampliação do atendimento à população à educação pública; b) dificultar o crescimento do gasto público pela via do endividamento dos entes subnacionais. Ou seja, diferentes medidas e programas de financiamento da educação básica implantados observavam uma lógica de ação de matriz gerencial. As mudanças efetuadas no sistema não objetivavam privatização *stricto sensu*, embora voltadas para a restrição de recursos no financiamento direto da ampliação do sistema público, mas a busca de maior eficiência e produtividade no trato dos recursos disponíveis (OLIVEIRA, 2000).

Como declara Oliveira (2000), ao analisar as reformas educacionais empreendidas entre 1996 e 2000:

⁶⁰Ver: Davies (2001, 2002); Pinto (2002); Costa (1999).

As reformas buscaram redimensionar a polaridade centralização/descentralização, vale dizer, ao mesmo tempo em que se descentraliza a gestão e o financiamento, centraliza-se o processo de avaliação e controle do sistema. [...] No Brasil, no que diz respeito à descentralização, sua manifestação mais evidente é a EC 14/1996. Sua principal característica é permitir o “desembarque” da União do financiamento desse nível de ensino com recursos orçamentários. [...] O outro polo do processo, a centralização da avaliação, manifesta-se pelo estabelecimento de exames padronizados para todos os níveis [...] onde quem define o que será examinado passa a deter poder indutor sobre o conjunto do sistema educacional. (OLIVEIRA, 2000, p. 77-78)

A ampliação do atendimento, ocorrida nesse último período, traduziu-se na universalização das matrículas no ensino fundamental, sem o acesso aos mesmos níveis de conhecimentos e competências cognitivas. De acordo com Oliveira (2000), essa estratégia resultaria em um aparente paradoxo pela implosão da lógica de economia dos recursos ao gerar duas novas demandas populares: busca por padrões de qualidade e acesso às demais etapas da educação básica e superior.

No entanto, ao articular o repasse de recursos financeiros com o atendimento efetivamente prestado ao financiamento, explicitada especialmente após a aprovação do Fundef e, posteriormente, do Fundeb, estruturaram-se novas relações entre os entes federados, fixando com relativo sucesso e estabilidade dos elementos de base para uma nova lógica de regulação da expansão do sistema público.

A CF/1988 estabelece a descentralização como mecanismo benéfico que pode promover a efetiva participação da sociedade via elaboração de políticas e acompanhamento das ações governamentais. As características da atual política de descentralização do financiamento da educação baseiam-se na política de Fundos, seja para atender a uma etapa ou a toda a educação. A descentralização financeira decorre da política de ajuste do sistema de financiamento da educação e tem como escopo a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, compatibilizando a expansão do atendimento com restrição orçamentária.

A política de financiamento, a autonomia dos sistemas locais de ensino e das unidades escolares encontram-se circunscritas pelas dimensões da criação de Fundos e programas destinados à efetiva organização e ao funcionamento do sistema educacional como um todo. Com a Emenda Constitucional nº 14/1996 e complementada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, altera-se o marco legal e os pontos importantes são: a atuação prioritária dos estados no Ensino Fundamental e Ensino Médio; a atuação prioritária dos municípios no Ensino Fundamental e Educação Infantil (antes só tratada como educação pré-escolar); a priorização financeira que, antes, era para o ensino fundamental, passa, também, para as outras modalidades de ensino, a redistribuição dos recursos, a indução à

municipalização do Ensino Fundamental e uma redefinição do comprometimento do governo federal com a educação (FERREIRA, 2010).

Após a Constituição Federal de 1988 e com a reforma advinda a partir da LDB Lei nº 9.394/1996 e da Emenda Constitucional nº 14/1996 (Fundef), evidencia-se a divisão das responsabilidades entre os entes federados. Entretanto a ausência de um sistema nacional de educação efetivamente articulado para garantir uma organicidade à oferta educacional, restringe a organização do sistema educacional à instituição de sistemas autônomos de ensino, justapostos para a garantia da oferta, com alguma divisão de responsabilidade, perdendo-se a oportunidade de se constituir um sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração e no compartilhamento das responsabilidades (MARTINS, 2011).

3.3.1 Descentralização financeira na área educacional

A descentralização na área educacional caracteriza-se com a redistribuição dos recursos, imprimindo maior autonomia aos estados e municípios para geri-los. Destaca-se, também, o reforço à vinculação de recursos para essa modalidade de ensino já determinada na CF/1988.

Dessa forma, é definido, constitucionalmente, que, de um conjunto de tributos, os estados e os municípios têm de reservar, pelo menos, 25% da arrecadação para despesas com MDE. Posteriormente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, reafirmou essa exigência em seu art. 69, acrescentando “ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas”. Ou seja, os gastos podem ser superiores aos determinados na Constituição.

Dessa forma, foi assegurado aos estados e municípios a aplicação em suas legislações promulgadas após a CF/1988, do percentual mínimo constitucional. A LDB definiu, no artigo 70, os itens de despesas pagos com os recursos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, no artigo 71, as despesas não classificadas como MDE. Trata-se de um mecanismo que visa proteger, desde então, a aplicação das receitas geradas pela vinculação, unicamente, nas despesas com MDE.

Martins (2011) destaca que a LDB, Lei nº 9.394/1996, em seus artigos 74 e 75, revela o necessário entrelaçamento entre as categorias da qualidade e da equidade ao financiamento da educação e à cooperação federativa. O primeiro prevê que o padrão mínimo de oportunidades educacionais, estabelecido pela União, em colaboração com estados, DF e municípios, é baseado no custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade.

O segundo dispõe que a ação supletiva e redistributiva da União e dos estados seja exercida visando corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade.

No cálculo final da vinculação, deve-se ainda, levar em conta que a União transfira parcela da sua arrecadação de impostos para os municípios, para o DF e para os estados. E os estados, por sua vez, transfiram parcela de sua arrecadação de impostos para os seus municípios, conforme mencionado no *caput* do art. 212 da Constituição Federal de 1988.

A vinculação é aplicada sobre as receitas próprias arrecadadas e sobre as transferências. A vinculação somente ocorre sobre os valores remanescentes após a dedução de transferências constitucionais obrigatórias a outros entes federados, evitando-se a contagem em duplicidade dos recursos.

O nível de governo que transfere receita faz o cálculo da sua vinculação somente sobre a parcela remanescente de impostos, para evitar dupla contagem de recursos. Aparentemente, os municípios teriam sido os mais beneficiados com os recursos tributários transferidos aos seus orçamentos. Contudo, pode-se adiantar que aquele percentual representa um volume de recursos insuficiente diante das enormes demandas sociais que os municípios têm de dar conta desde que se tornaram entes constitucionalmente autônomos em 1988, ao lado dos estados, Distrito Federal e da União.

A descentralização fiscal estimulou a municipalização de políticas públicas e contribuiu para a ideia de que os municípios se tornem os principais responsáveis pelo fornecimento de condições mínimas de bem-estar social, à sua população. Ocorre que, devido às condições de autonomia municipal garantidas pela nova Constituição, sem nenhuma exigência quanto a um padrão nacional de políticas sociais, a municipalização aconteceu com ritmos e prioridades diferentes nos [5.564] municípios do país (DRAIBE, 2006). Diante desse quadro de fragmentação, o governo federal passou a implementar uma série de ações, com o objetivo de nacionalizar modelos de políticas públicas e aumentar a coordenação entre os entes federados. A principal estratégia adotada foi a criação de condições atrativas, especialmente por meio de transferências intergovernamentais, para que estados e municípios passassem a aderir às diretrizes nacionais na implementação dessas políticas. Foi assim com o Fundeb, cujos principais resultados significaram um avanço importante no sentido da universalização da educação básica.

Em 1996, foram promovidas as primeiras alterações na trajetória de aplicação dos recursos da vinculação. A Emenda Constitucional nº 14/96 eleva o percentual de

subvinculação a ser aplicado no ensino fundamental e na valorização do magistério, com vigência estabelecida por 10 anos, ou seja, até 2006.

A subvinculação elevou para 60% o comprometimento que estados, Distrito Federal e municípios deveriam aplicar no ensino fundamental. O Fundef reteve a maior parte desses recursos (quadro 05) redistribuindo-os conforme as matrículas do EF em cada rede, tornando-se uma fonte importante de receita, já que o ente subnacional poderia, por meio da expansão das matrículas, recuperar a receita retida ou até obter novos recursos, considerando que cada matrícula corresponde a um valor aluno-ano. Durante sua vigência, o Fundef tornou mais equitativo o gasto por aluno no ensino fundamental, entretanto trouxe prejuízo à expansão das outras etapas e modalidades da educação básica, notadamente da educação infantil que é de responsabilidade dos municípios. A União reduziu sua participação no financiamento do ensino fundamental à complementação financeira aos Fundos estaduais e ou municipais que não atingissem um determinado valor por aluno-ano definido nacionalmente.

O quadro 06 demonstra a estrutura do financiamento da educação no período de vigência do Fundef, evidenciando a origem dos recursos alocados pela União, estados e DF e municípios.

Quadro 06 – Estrutura do financiamento da educação básica nacional nas unidades federadas com o Fundef (1996-2006)

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (tesouro)	1. Orçamentários (tesouro)	1. Orçamentários (tesouro)
Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
	Subvinculação do Fundef (5% das receitas do FPE, IPI Exp e ICMS)	Subvinculação do Fundef (15% das receitas de impostos e do FPM)
DRU (FEF/FSE)	2. Transferências	2. Transferências
2. Contribuições sociais	Salário-educação/quota federal	Salário-educação/quota estadual
Salário-educação/quota Federal	Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef)	Salário-educação/quota federal
Contribuição sobre o lucro líquido	Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do Estado
Contribuição para a seguridade social	3. Contribuição social	Orçamentários da União
Receitas brutas de Prognósticos	Salário-educação/quota estadual	Aplicação do Salário educação/ Quota federal e outras fontes do FNDE
3. Outras fontes	4. Outros	3. Outros
Operações de Crédito	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
Renda líquida da loteria Federal	Operações de Crédito	Operações de Crédito
Renda de órgãos Autônomos	Diversos	Diversos
Aplic. do Sal. educação/quota federal e outras fontes do		

FNDE		
Diretamente arrecadados		
Diversos		

Fonte: Castro (2001, p. 12).

O quadro 06 apresenta a composição das receitas vinculadas à educação da União, Estados e Municípios e que irão compor o percentual mínimo de 18% para a União e 25% para os outros entes subnacionais.

Com o Fundef e em função das desigualdades regionais, foi fixado um valor mínimo nacional a ser reajustado, anualmente e, quando os estados não atingissem esse valor *per capita*, ocorreria a complementação pela União na forma de transferências. Nos caso em que o município não atinja o valor *per capita*, a União não seria obrigada a complementar o fundo. Assim, a questão da redistribuição fica restrita às divisas dos estados.

Findo o prazo de transitoriedade do Fundef, em 2007, entrou em vigor, por um período de 14 anos, o Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº. 53/2006, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007. A Emenda Constitucional nº 53/2006 incluiu o parágrafo 5º ao art. 211 da Constituição Federal esclarecendo a prioridade para o ensino regular básico. No parágrafo 5º do art. 212, o texto é alterado, substituindo-se a referência ao ensino fundamental pela educação básica no recebimento do Salário-educação. No mesmo artigo, a inclusão do parágrafo 6º estabelece cotas estaduais e municipais proporcionais ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

No art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, altera-se o período de duração, bem como a composição do Fundo. Os impostos que já faziam parte do Fundef tiveram seu percentual aumentado de 15% para 20% em três anos. No inciso VII do art. 60 do ADCT, é estabelecida a complementação da União em 2 bilhões no primeiro ano, 3 bilhões no segundo e 4,5 bilhões no terceiro e 10% dos valores total dos recursos que comporão o fundo a partir do 4º ano.

Assim, apesar dos impostos terem o seu percentual e os valores da complementação pela União majorados, houve, também, um incremento da despesa com a inclusão do financiamento da educação infantil, ensino médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Para resguardar o direito à educação, foram estabelecidas as fontes de financiamento, determinando a vinculação de recursos para a educação, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 07 – O financiamento da educação nacional com o Fundeb (2007-2020)

União	Estados	Municípios
ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) - Ordinários do Tesouro - Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS - Salário-educação/quota federal (1/3) - Contribuição sobre o lucro líquido - Contribuição para a seguridade social - Receitas brutas de prognósticos MISTO - Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza OUTROS - Operações de Crédito - Renda líquida da loteria federal - Renda de órgãos autônomos - Aplicação do salário educação/ quota federal e outras fontes do FNDE - Diretamente arrecadados - Diversos	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE - Subvinculação do Fundeb TRANSFERÊNCIAS - Salário-educação/quota federal - Orçamentários da União - Aplicação do salário educação/ quota Federal e outras fontes do FNDE CONTRIBUIÇÃO SOCIAL - Salário-educação/quota estadual (2/3) OUTROS - Diretamente arrecadados - Operações de crédito - Diversos	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) - Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE - Subvinculação do Fundeb TRANSFERÊNCIAS - Salário-educação/quota estadual - Salário-educação/quota federal - Salário-educação/quota municipal - Orçamentários do Estado - Orçamentários da União - Aplicação do salário educação/ quota federal e outras fontes do FNDE OUTROS - Diretamente arrecadados - Operações de crédito - Diversos

Fonte: Castro (2010, p. 173).

O quadro 07 apresenta a composição da receita vinculada à educação da União, Estados e Municípios e que irão compor o percentual mínimo de 18% para a União e 25% para os outros entes subnacionais.

O Fundeb é um Fundo criado por todos os estados e nacionalmente, capturando recursos da vinculação dos municípios e dos estados, redistribuindo-os de acordo com o número de matrículas e não mais com base em subvinculações a uma ou outra etapa, mas em diferentes valores por aluno para todas as etapas, modalidades e tipos de atendimento da Educação Básica. A contribuição financeira da União aos fundos estaduais ficou estabelecida na própria lei que regulamentou o Fundeb em valores bem mais substanciais, mas ainda aquém da sua capacidade tributária dos entes subnacionais.

Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, há fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelos sistemas de ensino (estaduais e municipais) e pelas instituições vinculadas ao setor privado.

Observa-se, também, que as receitas provenientes de transferências, mas que tenham como origem os impostos devem ser computadas, também, como impostos, para efeitos de vinculação ao financiamento da educação. Assim, os estados e o Distrito Federal devem adicionar à sua receita de impostos as transferências oriundas da União que tenham como base os impostos. De igual modo, os municípios incorporam à sua base de cálculo para a

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) as transferências do estado e da União que tenham como origem os impostos. Os fundos de participação dos estados e dos municípios são exemplos dessas transferências de recursos.

3.3.2 Transferências de recursos da União através do FNDE

O Ministério da Educação e Cultura – MEC - é responsável pela política educacional do governo federal no que concerne à Educação, articulando os diferentes sistemas dos entes federados. Para tal objetivo, o governo federal criou o FNDE – autarquia vinculada ao MEC, que atua no financiamento das ações supletivas voltadas, em especial, para o ensino público obrigatório ofertado por estados e municípios, tendo por objetivo dar efetividade ao artigo 211 da CF/1988, garantindo equalização das oportunidades educacionais.

Nessa direção, a educação tem também como fonte de financiamento federal a contribuição social do salário-educação, oriunda da cobrança de 2,5% do valor total da folha de pagamento das empresas. A repartição desses recursos obedece a um caráter puramente distributivo, uma vez que todos os estados e municípios recebem sua parcela de acordo com a proporcionalidade de sua rede escolar no ensino fundamental.

Os recursos do Salário-educação são transferidos pelo FNDE aos estados, ao Distrito Federal, aos municípios e às organizações não governamentais sem fins lucrativos para atendimento às escolas de educação básica. Os repasses são de três tipos: a) direta: a assistência financeira direta caracteriza-se pela transferência de produtos ou serviços como no caso da distribuição do livro didático; b) automática: tem amparo em programas da União, definidos em lei. São depositados em conta corrente aberta com o objetivo de atender às finalidades do programa. São transferências automáticas as quotas estaduais e municipais do Salário-educação⁶¹ definidas no artigo 212 da CF/1988 e a complementação da União ao Fundef e Fundeb. Além dessas transferências tem-se o Programa Nacional de Alimentação

⁶¹ O Salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do Salário-educação está prevista no art. 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pela Lei nº 9.766/98 e Decreto nº 6.003/2006. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). São contribuintes do Salário-educação as empresas em geral e as entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime Geral da Previdência Social, entendendo-se como tal qualquer firma individual ou sociedade que assuma o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, sociedade de economia mista, empresa pública e demais sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, nos termos do § 2º, art. 173 da Constituição (BRASIL, 2014c).

Escolar (PNAE); Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE); Programa Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos (PBA) e algumas políticas de assistência financeira voluntária.

c) voluntária: é decorrente de convênios para o financiamento de projetos educacionais com órgãos e entidades federais, estaduais/DF, municípios e organizações não governamentais por meio da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTA).

Nessa pesquisa, será analisada, individualmente, a transferência utilizada como complementação e, ainda, as transferências do FNDE/MEC.

3.3.3 Arrecadação de recursos: dinâmica da receita local

Considerando que grande parte do sistema educacional é financiado mediante a vinculação das receitas oriundas de tributos dos governos subnacionais, o custeio dessa área fica sujeito ao comportamento das mesmas, o que, afeta diretamente a qualidade dos serviços, caso ocorra uma diminuição do volume de recursos tributários que servem de base de cálculo para a educação.

No que diz respeito à União, como sua política de arrecadação tributária ao longo dos últimos anos, se dá muito mais pelas receitas de contribuições – que não é base de cálculo para a educação – do que pelas receitas tributárias; o nível de recursos direcionados para a educação não acompanha a mesma dinâmica de sua receita total.

Tal política tributária federal também afeta o custeio dos gastos da educação nos entes subnacionais, pois as transferências constitucionais, os fundos de Participação dos estados e municípios (FPE e FPM) são importantes fontes de receitas, principalmente, nas regiões Norte e Nordeste. Além disso, o volume de gastos para essa área está relacionado a vários elementos: ao montante de recursos tributários (ICMS, ITCD, IPVA, ISS, ITBI e IPTU) incentivos fiscais, por exemplo, isenção⁶² e o desempenho da economia local.

O Fundef, mesmo atendendo, apenas, o nível da educação fundamental e sendo uma subvinculação dos percentuais a serem aportados por estados e municípios, inovou a forma de financiamento da educação brasileira por fazer a distribuição dos recursos do Fundo de acordo com duas variáveis: o valor *per capita* nacionalmente definido e o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental, e funcionando da seguinte forma:

⁶² É um caso de exclusão ou de dispensa do crédito tributário (art. 175, inciso I, do Código Tributário Nacional). A isenção não impede o nascimento da obrigação tributária, apenas impede o aparecimento do crédito tributário. Na isenção, a obrigação tributária surge, mas a lei dispensa o pagamento do tributo (BRASIL, 1966).

definição pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), vinculado ao MEC, do valor/aluno nacional; constituição do fundo, tendo como recursos 60% dos 25% constitucionalmente destinados para educação por estados e municípios; levantamento, através do censo escolar, do número de alunos matriculados por modalidade de ensino no nível fundamental das redes públicas, estadual e municipal. O detalhamento da modalidade é importante para a elaboração do coeficiente de distribuição, pois o fator de diferenciação para a educação especial e para a de 5ª à 8ª série é superior em 5% em relação à educação de 1ª a 4ª série; a partir dessas duas variáveis, é construído o valor/aluno do ente federado; para aqueles entes que registrarem valor/aluno menor do que o valor/aluno nacionalmente definido, a União contribui para cobrir essa diferença.

O Fundo inova não apenas por sua forma de distribuição dos recursos – em função do número de matrículas por rede de ensino – mas também pela sistemática de complementação do governo federal aos fundos estaduais, segundo a qual somente recebem recursos os entes que tiverem seu valor/aluno abaixo do valor médio nacional.

Dessa forma, se, de um lado, a metodologia de repartição do fundo cria condições para a equalização do gasto/aluno dentro do próprio estado –, pois os municípios com maior capacidade de gastos cedem recursos aos mais pobres – de outro permite que, com a complementação da União, os entes federados menos desenvolvidos alcancem o valor médio nacional estipulado pelo MEC.

O fato é que, dirigido pela ótica de contenção orçamentária, a União, através de decretos presidenciais, apenas fixou o valor mínimo/aluno e abandonou o que determinava o artigo 6º, § 1, que diz "o valor mínimo anual por aluno, nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total ao Fundo e o total de matrículas do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas".

Substituindo o Fundef, cuja vigência esgotou em 2006, o Fundeb, segue a mesma visão equalizadora do antecessor, mas estendendo sua abrangência da creche até o ensino médio, fechando, assim, toda a educação básica.

Além de envolver toda a educação básica, o Fundeb amplia a subvinculação dos 25% a serem aportados pelos entes subnacionais, passando de 60% para 80% a partir do quarto ano de sua vigência. Outra inovação na estrutura de financiamento é que a complementação da União, a partir do quarto ano, será de 10% do montante que estados e Municípios aportarem no fundo. A metodologia de cálculo será a mesma, somente criando novos fatores de diferenciação por bloco de séries.

3.4 O PIB BRASILEIRO E A ARRECADAÇÃO DOS RECURSOS PELOS ENTES FEDERADOS (1995-2012)

O sistema federativo está relacionado às transferências financeiras entre as esferas de governo — União, estados e municípios, exercendo papel fundamental para a manutenção do pacto federativo. Esse processo ocorre de duas formas: pela concentração de receitas fiscais sob a responsabilidade do poder central; pelas heterogeneidades econômicas regionais que fazem com que os entes federados mais desenvolvidos detenham maior capacidade de gasto *per capita*. Nesse sentido, analisar a distribuição da arrecadação tributária entre a União e os estados e municípios demonstra a concentração na esfera federal dos recursos e a dificuldade dos entes subnacionais em prover as necessidades públicas.

A tabela 01 a seguir apresenta, em percentuais, a partilha da arrecadação tributária brasileira⁶³ existente entre a União, estados/DF e municípios no período 1995-2012:

Tabela 01 – Percentual de participação na arrecadação tributária pelos entes federados (1995-2012)

Período	União	Estados/DF/Municípios	Total (%)
1995	67,24	32,76	100
1996	65,66	34,34	100
1997	67,67	32,33	100
1998	75,90	24,10	100
1999	69,89	30,11	100
2000	69,20	30,80	100
2001	68,96	31,04	100
2002	67,20	32,80	100
2003	69,43	30,57	100
2004	66,70	33,30	100
2005	70,04	29,96	100
2006	67,22	32,78	100
2007	70,56	29,44	100
2008	69,51	30,49	100
2009	67,29	32,71	100
2010	71,40	28,60	100
2011	70,04	29,96	100
2012	69,96	30,04	100

Fonte: Adaptado de IBGE (1995-2012).

O período 1995-2012 abrange os dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), bem como os mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-

⁶³ Somatório dos impostos, taxas e contribuições arrecadado por todos os entes federados.

2010) e os dois primeiros anos do mandato da presidente Dilma Vana Rousseff (2011-2012). Esses períodos estão em consonância com a implantação do Fundef (1996-2006) e Fundeb (2007-2020). Esse período abrange uma mudança política de ideias neoliberais existente no governo do presidente FHC por ideias sócias de combate à desigualdade e a pobreza nos governos LULA e DILMA. Dessa análise, observa-se que a participação na arrecadação tributária entre os entes federados se mantém constante, a União com, aproximadamente, 70% da receita, ficando os demais entes federados com 30%.

Procurando evidenciar os dados a partir dos mandatos presidenciais, verifica-se que, no governo FHC (1995-2002), a partilha permaneceu com a média de 67% para a União e 33% para as outras unidades da federação. Quando se observam os governos LULA (2003-2010) e DILMA (2011-2012), a distribuição foi de 69% para a União, e 31% para os outros entes. Ou seja, a mudança política ocorrida no período não afetou a centralização da arrecadação na esfera federal, e a criação de encargos como a política de Fundos — Fundef e Fundeb, para a educação e o próprio SUS para a saúde não se traduziu em novos recursos para os entes subnacionais. Desse modo, comprova-se que a CF/1988 não alterou a distribuição da receita tributária.

Para efeito de análise, deve ser observada a carga tributária no período em relação ao PIB e a sua partição entre os diversos entes federados, apresentando a distribuição dos recursos arrecadados. Assim, procura-se demonstrar o crescimento percentual da arrecadação tributária brasileira e a concentração dos recursos na União.

A tabela 02 evidencia a participação em percentuais do PIB na arrecadação tributária, informando a partilha entre os entes federados no período 1986-1988.

Tabela 02 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (1986-1988)

Período	União	Var %	DF/Estados	Var %	Municípios	Var %	Total	Var %
1986	16,69	-10,54	5,08	-11,81	0,62	-3,22	22,39	-10,62
1987	15,28		4,44		0,58		20,28	
1988	14,93		4,48		0,60		20,01	
Média	15,63		4,67		0,60		20,89	

Fonte: Adaptado de IBGE (2014).

A tabela apresenta os dados antes da promulgação da CF/1988 quando se observa que o Estado brasileiro retirava da economia, em 1986, 22,39% do PIB na forma de tributos e, no final de 1988, o percentual foi reduzido a 20,01%, ou seja, uma variação negativa de 10,62% o que representa uma média de 20,89% ao ano. Nesse período, a participação dos estados passou de 5,08% para 4,48%, média de 4,67% e os municípios sofreram uma variação

de 0,62% para 0,60%, média de 0,60%. A União, os estados/DF e os municípios, individualmente decresceram sua participação no PIB de 10,54%, 11,81% e 3,22%, respectivamente.

Entretanto, após a promulgação da CF/1988, iniciou-se um processo de aumento na carga tributária para atender às novas políticas de atenção às necessidades da população, em especial à saúde e à educação conforme se observa na tabela a seguir.

A tabela 03 evidencia a participação em percentuais do PIB na arrecadação tributária, informando a partilha entre os entes federados no período 1989-1996.

Tabela 03 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (1989-1996)

Período	União	Var %	DF/Estados	Var %	Municípios	Var %	Total	Var %
1989	14,65	12,83	6,91	7,95	0,60	100	22,16	13,67
1990	19,90		9,08		0,92		29,91	
1991	16,12		7,32		1,18		24,61	
1992	17,00		7,40		0,98		25,38	
1993	18,49		5,91		0,69		25,09	
1994	20,55		7,18		0,88		28,61	
1995	19,30		8,22		1,40		28,92	
1996	16,53		7,46		1,20		25,19	
Média	17,82		7,44		0,98		26,23	

Fonte: Adaptado de IBGE (1989-1996).

Na tabela 03, a carga tributária total em relação ao PIB cresce no período posterior à promulgação da CF/1988 até a implementação do Fundef em 1996, tendo uma variação positiva de 13,67%, passando de 22,16% em 1989 para 25,19% em 1996. Nesse período, houve um aumento de 12,83% para a União, 7,95% para estados e DF e 100% para os municípios. A média passou de 20,89% no período de 1986-1988 para 26,23% no período de 1989-1996, sendo verificado que a média da União foi 17,82%, estados/DF com 7,44% e os municípios 0,98%. A União obteve um incremento de arrecadação de 1,88 pontos em relação ao PIB e os estados/DF com 0,55 pontos, e os municípios cresceram 0,6, ou seja, dobraram a sua participação no PIB, passando de 0,6% para 1,2%. Conclui-se que, com a CF/1988 houve um progressivo incremento na arrecadação tributária em relação ao PIB.

No período de 1997-2006, observa-se que a federação brasileira continuou com a escalada na arrecadação em percentuais do PIB.

Tabela 04 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (1997-2006)

Período	União	Var %	DF/Estados	Var %	Municípios	Var %	Total	Var %
1997	16,88		7,38		1,20		25,47	
1998	18,57		7,36		1,45		27,38	
1999	19,78		7,43		1,42		28,63	
2000	20,48		8,16		1,39		30,03	
2001	21,40		8,31		1,30		30,81	
2002	23,11		8,27		1,27		32,64	
2003	23,00		8,18		1,35		32,53	
2004	23,40		8,56		1,53		33,49	
2005	23,95		8,74		1,42		34,13	
2006	24,09		42,71		8,95		21,27	
Média	21,47		8,13		1,38		30,96	

Fonte: Adaptado de IBGE (1997-2006).

Na tabela 04, a carga tributária total em relação ao PIB cresceu 35,53% no período que abrange o Fundef (1996-2006), significando um aumento dos recursos em poder dos entes federados. Nesse período, houve um aumento de 42,71% para a União, 21,27% para os estados e DF; e 24,16% para os municípios. A média cresceu de 26,23% no período de 1989-1996 para 30,96% no período de 1997-2006, assim distribuídos: 21,47% para a União; 8,13% para os estados/DF; e 1,38% para os municípios. Observa-se que o incremento na arrecadação pela União foi de 7,21 pontos em relação ao PIB, enquanto os Estados/DF tiveram um aumento de 1,57 pontos e municípios, 0,29 pontos.

Esse período abrange parte do governo FHC e LULA, como também a implantação do Fundef, entretanto tais fatos não impactaram na distribuição dos recursos, visto que a União continua absorvendo a maior fatia na participação no PIB.

A tabela 05 informa a participação em percentuais do PIB na arrecadação tributária entre os entes federados no período 2007-2012.

Tabela 05 – Percentual do PIB arrecadado pelos entes federados (2007-2012)

Período	União	Var %	DF/Estados	Var %	Municípios	Var %	Total	Var %
2007	24,46		8,77		1,46		34,69	
2008	24,39		8,91		1,54		34,85	
2009	23,46		8,83		1,55		33,83	
2010	23,74		8,96		1,52		34,22	
2011	25,39		8,77		1,86		36,02	
2012	25,38		31,50		8,96		9,00	
Média	24,47		8,87		1,64		34,98	

Fonte: Adaptado de IBGE (2007-2012).

Nota:

1-Os dados de 2011 e 2012 ainda não foram consolidados pelo IBGE.

Na tabela 05, a carga tributária total em relação ao PIB cresceu 25,41% no período que engloba o Fundeb. Nesse período, houve um aumento para a União de 31,50%, estados e DF de 9% e municípios de 37,85%. A média cresceu de 30,96% no período de 1997 a 2006 para 34,98% no período de 2007 a 2012, assim distribuídos: 24,47% para a União; 8,87% para os estados/DF; e 1,64% para os municípios. A União incorporou 0,92 pontos, estados/DF, 0,19 pontos, e os municípios, 0,47 pontos.

Esse período abrange o governo LULA e DILMA, como também parte da vigência do Fundeb. Pela análise, conclui-se que a União continua com a maior parte do incremento da arrecadação.

A tabela 06 a seguir consolida as informações das tabelas 02 a 05, informando a carga tributária em percentuais do PIB arrecadado pela União, pelos estados/DF e pelos municípios e a variação no período de 1988 a 2012:

Tabela 06 – Consolidação da participação na arrecadação tributária pelos entes federados em % do PIB (1988-2012)

Período	União	Var %	DF/Estados	Var %	Municípios	Var %	Total	Var %
1988	14,93	69,99	4,48	100	0,6	221,6	20,01	81,25
1996	16,53		7,46		1,2		25,19	
2006	24,09		8,95		1,49		34,52	
2012	25,38		8,96		1,93		36,27	
Média	20,23		7,46		1,31		29,00	

Fonte: Adaptado de IBGE (1988-2012).

Nota:

1- Os dados de 2011 e 2012 ainda não foram consolidados pelo IBGE.

Esta tabela resume o comportamento da arrecadação e confirma que, no período, a carga tributária em relação ao PIB que, em 1988, representava 20,01%, em 1996 passou a 25,19%, em 2006 alcançou a 34,52% e, por último, em 2012 chegou a 36,27%, significando um aumento de 81,25%; no caso da União o exercício de 1988, representava 14,93% do PIB, em 1996 passou a 16,53%, em 2006 atingiu a 24,09% e em 2012 chegou a 25,38%, significando um acréscimo de 69,99%; No caso dos estados, em 1988, representava 4,48% do PIB, em 1996 passou a 7,46%, em 2006 foi a 8,95% e em 2012 chega a 8,96%, significando um incremento de 100,00%; E os municípios, em 1988, representavam 0,60% do PIB, em 1996 passou a 1,20%, em 2006 atingiu a 1,49% e, por último, em 2012 chegou a 1,93%, significando um aumento de 221,6%. A média histórica ficou distribuída da seguinte forma: 20,23% para a União, 7,46% para os estados/DF e 1,31% para os municípios.

Em suma, a União incrementou 10,45 pontos, os estados e Distrito Federal obteve 4,48 pontos e os municípios cresceram 1,33. Ou seja, não ocorreu uma redistribuição equânime entre os entes federados, visto que, a arrecadação tributária tem-se concentrado na União apesar da descentralização das obrigações aos estados e municípios, em especial a partir de 1994 com as políticas de Reforma do Estado.

Nessa direção, não obstante o crescimento da carga tributária implicar aumento da receita tributária total esse incremento não tem sido dividido de forma isonômica, ou seja, a distribuição entre os entes federados não tem ocorrido no sentido de diminuir as desigualdades entre os entes federados — União, estados e municípios. Os dados comprovam que, somente por meio das transferências verticais da União para os entes subnacionais, se torna possível preservar o equilíbrio federativo, uma vez que essa concentração de arrecadação tributária própria no governo central oferece uma capacidade de gasto superior à apresentada pelos entes subnacionais, haja vista que quanto mais recursos fiscais maior é a possibilidade de contemplar as políticas públicas, em especial, a educação.

Essa argumentação reforça os dados das tabelas 07 e 08 que apresentam a participação percentual no PIB por regiões brasileiras no período de 1995 a 2010.

Tabela 07 – Percentual de participação no PIB por região (1995-2002)

regiões	Participação (%)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média
Norte	4,22	4,30	4,10	4,18	4,17	4,38	4,50	4,69	4,32
Nordeste	12,04	12,47	12,5	12,45	12,45	12,45	12,60	12,96	12,49
Sudeste	59,13	58,39	58,5	58,16	58,23	58,31	57,7	56,68	58,14
Sul	16,20	16,22	16,10	16,19	16,39	16,47	16,7	16,89	16,40
Centro-Oeste	8,41	8,62	8,77	9,01	8,77	8,39	8,50	8,77	8,66
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00

Fonte: Adaptado de IBGE (1995-2002).

Nas tabelas anteriores, ressalta-se que a União absorve a maior parte da arrecadação tributária em relação ao PIB, seguidos pelos estados/DF e municípios. Na tabela 07, verifica-se que o PIB, período 1995-2002, englobando o governo do Presidente FHC está concentrado nas regiões Sudeste e Sul, caracterizadas pelo maior nível de atividade econômica. Observa-se que, em 1995, a região Sudeste contava com 59,13% do PIB nacional e, em 2002, permanecia com 56,68%, uma média no período de 58,14%. A região Sul em 1995 com 16,20% e em 2002 com 16,89%, média de 16,40%. Por outro lado, a região Nordeste participava em 1995 com 12,04% e em 2002 com 12,96%, média de 12,49% e por fim, a região Norte em 1995 com 4,22% e em 2002 com 4,69%, média de 4,32%. Essa concentração de riqueza implica em

uma maior receita fiscal para a região Sudeste e Sul, conseqüentemente maiores recursos para atender às demandas da sociedade.

Tabela 08 – Percentual de participação no PIB por região (2003-2010)

regiões	Participação (%)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
Norte	4,78	4,95	4,96	5,06	5,02	5,10	5,04	5,34	5,03
Nordeste	12,77	12,72	13,07	13,13	13,07	13,11	13,51	13,46	13,11
Sudeste	55,75	55,75	56,53	56,79	56,41	56,02	55,32	55,39	56,00
Sul	17,7	17,39	16,59	16,32	16,64	16,56	16,54	16,51	16,78
Centro-Oeste	9,01	9,11	8,86	8,71	8,87	9,21	9,59	9,30	9,08
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100,00

Fonte: Adaptado de IBGE (2003-2010).

Na tabela 08, verifica-se que o PIB, no período 2003-2010, englobando o governo do Presidente LULA manteve o mesmo nível de concentração nas regiões Sudeste e Sul. Observa-se que, em 2003, a região Sudeste contava com 55,75% do PIB nacional e, em 2010, permanecia com 55,39%, média de 56%. A região Sul, em 2003, com 17,7% e, em 2010, com 16,51%, média de 16,78%. Por outro lado, a região Nordeste participava em 2003 com 12,77% e, em 2010, com 13,46%, média de 13,11% e por fim, a região Norte em 2003 com 4,78% e, em 2010, com 5,34%, média de 5,03%. Essa concentração de riqueza implica em uma maior receita fiscal para a região Sudeste e Sul, conseqüentemente, maiores recursos para atender às demandas da sociedade. Não obstante as diferenças entre os governos FHC e Lula, a concentração do PIB continuou inalterada, mantendo o desequilíbrio fiscal na federação.

Tomando como foco de análise a região Nordeste e, em especial, a participação do Rio Grande do Norte na construção do PIB, apresenta-se a tabela 09 e 10 para o período 1995-2012.

Tabela 09 – Participação no PIB por Estados da região Nordeste (1995-2002).

NE	Participação no Produto Interno Bruto (%)								
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média
MA	0,91	1,01	0,98	0,96	0,97	1,01	1,03	1,05	0,99
PI	0,51	0,52	0,50	0,51	0,51	0,51	0,50	0,50	0,51
CE	1,95	2,03	1,97	1,96	1,95	1,92	1,88	1,96	1,95
RN	0,70	0,74	0,76	0,75	0,76	0,77	0,79	0,83	0,76
PB	0,73	0,76	0,77	0,78	0,79	0,79	0,83	0,84	0,79
PE	2,30	2,37	2,34	2,38	2,34	2,29	2,32	2,39	2,34
AL	0,66	0,64	0,66	0,68	0,65	0,66	0,65	0,66	0,66
SE	0,54	0,56	0,58	0,57	0,56	0,55	0,62	0,64	0,58
BA	3,75	3,84	3,89	3,86	3,93	3,94	3,92	4,11	3,91
Total	12,04	12,47	12,46	12,45	12,45	12,45	12,55	12,96	12,48

Fonte: Adaptado de IBGE (1995-2002).

A tabela 09 abrange o período 1995-2002, governo do Presidente FHC e parte do período de vigência do Fundef (1996-2006). Foi observado, em 1995, a região Nordeste participava com 12,04% do PIB e, em 2002, com 12,96%, uma média de 12,48%, ou seja, não houve redistribuição da riqueza para a região. O estado do Rio Grande do Norte permaneceu com a sua participação praticamente sem melhorar no conjunto da região, com uma média de 0,79%, sendo 0,70 em 1995 e 0,83 em 2002. Além do mais, todos os estados da região mantêm a participação no PIB com poucas alterações.

Tabela 10 - Participação no PIB por Estados da região Nordeste (2003-2010).

NE	Participação no Produto Interno Bruto (%)								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Média
MA	1,09	1,11	1,18	1,21	1,19	1,27	1,23	1,2	1,19
PI	0,52	0,51	0,52	0,54	0,53	0,55	0,59	0,59	0,54
CE	1,92	1,90	1,91	1,95	1,89	1,98	2,03	2,07	1,96
RN	0,80	0,80	0,83	0,87	0,86	0,84	0,86	0,86	0,84
PB	0,83	0,77	0,79	0,84	0,83	0,85	0,89	0,85	0,83
PE	2,31	2,27	2,32	2,34	2,34	2,32	2,42	2,52	2,36
AL	0,66	0,66	0,66	0,66	0,67	0,64	0,66	0,65	0,66
SE	0,64	0,63	0,63	0,64	0,63	0,64	0,61	0,63	0,63
BA	4,01	4,07	4,23	4,07	4,12	4,01	4,23	4,09	4,10
Total	12,77	12,72	13,07	13,13	13,07	13,11	13,51	13,46	13,11

Fonte: IBGE (2003-2012). Elaborado pelo autor.

Nota:

1- Os dados de 2011 e 2012 ainda não foram consolidados pelo IBGE.

Na tabela 10, verifica-se que o PIB, no período 2003-2010, abrange o governo do Presidente LULA e parte do período de vigência do Fundef (2003-2006), como também os anos iniciais do Fundeb (2007-2010). Foi observado que, em 2003, a região Nordeste

participava com 12,77% do PIB e, em 2010, com 13,46%, uma média de 13,11%, ou seja, não houve redistribuição da riqueza para a região. O estado do Rio Grande do Norte permaneceu com a sua participação praticamente sem melhorar a participação no conjunto da região, com uma média de 0,84%, sendo 0,80 em 2003 e 0,86 em 2010. Além disso, todos os estados da região mantêm a participação no PIB com poucas alterações.

Os dados da tabela 07, 08, 09 e 10 confirmam que o pacto federativo e a política de fundos não têm contribuído para diminuir as desigualdades sociais, evidenciando a necessidade das transferências da União para as unidades subnacionais, em especial, as do Nordeste. Na tabela 11, apresenta-se o PIB total e *per capita* período de 1995-2011 atualizados pelo INPC.

Tabela 11 – PIB total e *per capita* do Rio Grande do Norte (1995-2011)

Períodos	Valor em bilhões de Reais	População	PIB <i>per capita</i>
1995	14.218.000.000	2.582.305	5.505,93
1996	15.987.000.000	2.558.660	6.248,19
1997	17.431.000.000	2.594.306	6.718,95
1998	17.428.000.000	2.624.456	6.640,61
1999	18.019.000.000	2.654.464	6.788,19
2000	20.759.000.000	2.776.782	7.475,92
2001	20.110.000.000	2.815.203	7.143,36
2002	22.163.000.000	2.852.800	7.768,86
2003	21.778.000.000	2.888.087	7.540,63
2004	23.730.000.000	2.923.287	8.117,57
2005	25.792.000.000	3.003.040	8.588,63
2006	28.918.000.000	3.043.740	9.500,81
2007	30.779.000.000	3.084.106	9.979,88
2008	31.911.000.000	3.106.430	10.272,56
2009	33.549.000.000	3.137.646	10.692,41
2010	36.650.000.000	3.168.027	11.568,71
2011	38.536.000.000	3.198.657	12.047,56
2012	40.616.000.000	3.228.198	12.581,63
Variação %	186	25	128

Fonte: IBGE e Datasus (1995-2012). Elaborado pelo autor.

Nota

- 1- Os dados sobre população e PIB de 2011 e 2012 não foram consolidados pelo IBGE.
- 2- A população, no período de 1995 a 2012, foi obtida através de extrapolação estatística do Datasus.
- 3- A população dos anos de 1996, 2000 e 2010 obtidos através do censo do IBGE.
- 4- O PIB foi atualizado pelo INPC/IBGE com o uso da calculadora do cidadão.
- 5- Valor em moeda corrente no apêndice desta tese.

Na tabela 11, encontra-se o PIB do Rio Grande do Norte atualizado pelo INPC tendo como data base dezembro de 2012. Nessa tabela, verifica-se um crescimento real do PIB de

186%, passando de R\$ 14.218.000.000 para R\$ 40.616.000.000; O PIB *per capita* obteve uma variação de 128%, acréscimo de R\$ R\$ 5.505,93 para R\$ 12.581,63 e a população de 25%, aumento de 2.582.305 para 3.228.198. Demonstra-se, assim, que o PIB *per capita* tem crescido a taxas superiores ao crescimento populacional, porém a taxa inferior à inflação de 200,78%, denotando menor possibilidade de arrecadação fiscal para atender às despesas com políticas públicas e distante dos valores das regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste que, em 2011, detinha o PIB *per capita* de R\$ 27.160,00. Nesse sentido, a arrecadação por habitante dessa região representa mais que o dobro quando comparado com o RN.

Por fim, não obstante o crescimento do PIB, não houve alteração na posição relativa ao Estado dentro da região Nordeste, o que demonstra a necessidade de investimento da União para romper a inércia que mantém o RN no mesmo patamar de desenvolvimento desde o ano de 1995, início da série histórica.

No item seguinte, será demonstrado como se organiza o federalismo e o financiamento da educação, suas fontes e vinculações.

Neste capítulo, verificou-se que a Constituição Federal de 1988 determina o percentual a ser despendido com educação e as vinculações da receita tributária. No período dos governos FHC, LULA e DILMA iniciou-se a implementação de políticas públicas focalizadas ao atendimento da demanda na educação básica. Entretanto, ao analisar a capacidade do RN na aplicação de recursos para alavancar os gastos com MDE, observa-se que, apesar do crescimento do PIB, a posição relativa do estado manteve-se constante em relação à região Nordeste, dificultando a superação das desigualdades sociais, em especial na educação, uma vez que o financiamento da educação está atrelado ao crescimento da arrecadação tributária, que depende do crescimento do PIB. Nesse sentido, somente com transferências financeiras por parte da União, se pode superar o hiato entre as diversas unidades da federação.

No capítulo seguinte, será analisado o movimento do financiamento da educação no estado do Rio Grande do Norte no período de 1998 a 2012, englobando o período do Fundef e Fundeb e as matrículas por nível de ensino.

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO RIO GRANDE DO NORTE: VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL, FONTES DE RECURSOS, APLICABILIDADE E DEMANDA ESTUDANTIL

A Constituição Estadual de 1989 define, em seu art. 1º, que o estado do Rio Grande do Norte, Unidade Federada integrante e inseparável da República Federativa do Brasil, rege-se por essa Constituição e pelas leis, respeitados os princípios da Constituição da República Federativa do Brasil. Constitui-se em Estado Democrático de Direito, garantindo aos seus cidadãos os seguintes direitos sociais: a) educação; b) saúde; c) habitação; d) trabalho; e) lazer; f) segurança; g) previdência social; h) proteção à maternidade e à infância; i) assistência aos desamparados. No que se refere ao direito à educação, os desafios são muitos a ser enfrentados pelo estado do RN que atenda às diferentes demandas no que concerne ao acesso, à permanência e ao sucesso do aluno com qualidade social⁶⁴. Para tanto, se faz necessário um financiamento para a educação que contemple os referidos princípios constitucionais.

Nesse sentido, o quarto capítulo caracteriza o estado do Rio Grande do Norte, apresenta a arrecadação tributária e a apuração dos recursos alocados em MDE, evidenciando os dispêndios com os inativos, as transferências aos municípios e o movimento das matrículas no ensino fundamental, médio e superior. Os valores contidos nas tabelas foram corrigidos pelo INPC/IBGE tendo, como base, o mês 12/2012, possibilitando a análise entre os diversos períodos; os valores sem correção foram encartados no apêndice como referência a novos estudos.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ESTADO

O estado do Rio Grande do Norte (RN), situado na região Nordeste, é composto por 167 municípios, e dividido em 19 microrregiões, agrupadas em quatro mesorregiões – Agreste Potiguar, Central Potiguar, Leste Potiguar, Oeste Potiguar – delimitadas em função das semelhanças e das características geográficas e socioeconômicas. Abriga, em seu espaço, aproximadamente, 52.811 Km² para uma população, em 2010, de 3.168.027 habitantes e uma

⁶⁴ Educação com qualidade social significa que o processo de ensino deve dialogar com a cidadania, formando sujeitos com consciência social e competência técnica, ou seja, deve promover uma formação sólida, crítica e solidária (DOURADO; OLIVEIRA, 2009).

densidade demográfica⁶⁵ em torno de 59,99%, sendo que 2.465.439 ou 77,82% concentram-se na zona urbana e, apenas, 702.694, ou 22,18% residem na zona rural (IBGE, 2014c).

A grande concentração da população ocorre na capital e em cidades polos das microrregiões de maior porte. A taxa de urbanização, no ano de 1990, era de 69,1%, evoluindo para 72,4% em 1996; 72,7% em 2007 e 77,82% em 2010. Ainda de acordo com o IBGE, apenas três dos 167 municípios do RN têm mais de 200 mil habitantes: a capital, Natal com 803.811, Mossoró com 259.886 e Parnamirim com 202.413. Cinco municípios possuem população entre 50 e 100 mil habitantes: São Gonçalo do Amarante (87.700), Ceará-Mirim (67.844), Macaíba (69.538), Caicó (62.727) e Açu (53.245). Os dados não apontam municípios com população entre 100 e 200 mil habitantes, demonstrando que a grande maioria, ou seja, 159 municípios são de pequeno porte. Os dados estatísticos demonstram, ainda, uma migração da zona rural para a urbana, em especial, para as cidades de grande porte (IBGE, 2014c).

No aspecto econômico, o RN desenvolve a criação de bovinos, a atividade açucareira e a exploração do sal marinho. Apesar da seca recorrente, consegue resultado na agricultura plantando algodão e, no fim do século XIX, instala-se as primeiras fábricas têxteis. A atividade agropecuária é caracterizada pelo baixo grau de mecanização e ocupa cerca de 70% da área do Estado. A partir do século XX, diminui a área plantada e a produção das principais lavouras, principalmente a do algodão, atingida pela praga do bicudo. Outras culturas, como as de castanha-de-caju, coco-da-baía, arroz e mandioca, também estão em expansão. A produção de caju, melão, melancia, acerola e manga são quase inteiramente destinadas ao exterior, principalmente para a Europa, beneficiada pelo processo de irrigação.

Uma importante fonte de recursos é o petróleo, sendo o Estado um grande produtor em terra e no mar. Também explora o gás natural e produz diesel e nafta. A presença da empresa Petróleo Brasileiro S/A – Petrobras - traz incremento nos impostos e na criação de novas vagas de trabalho que contribuem para a economia e desenvolvimento do RN.

O setor industrial se concentra nos distritos industriais da Grande Natal e em Mossoró, onde predominam empresas têxteis, de confecção e de artigos voltados para o turismo. Há, ainda, um polo cerâmico na cidade de Macaíba.

O setor terciário é o que rende a maior parte da riqueza no Estado, sendo, portanto, o mais relevante para a economia norte-rio-grandense, envolvendo a comercialização de

⁶⁵ A densidade demográfica, também conhecida como densidade populacional ou população relativa é um indicador dado através da relação entre a população e a superfície do território. A densidade demográfica indica a média de quantos habitantes existem por cada quilômetro quadrado.

produtos em geral e oferecendo serviços comerciais, pessoais ou comunitários a terceiros. Os principais tipos de serviço do setor terciário são as indústrias de bens de serviços e os bens públicos.

No campo educacional, os dados do IBGE (2014c) mostram uma taxa de analfabetismo, considerando uma população com mais de 15 anos, de 23,4% em 2000 e 17,8% em 2010. Essa taxa é maior do que as taxas do Brasil que, em 2000, foi de 12,4% e, em 2010, de 9,6%; quando se compara ao Nordeste, tem-se 24,3% em 2000 e 19,1% em 2010. Esses dados demonstram um decréscimo no analfabetismo no RN e que ele está abaixo do índice regional. Entretanto, o percentual do RN é, ainda, relevante quando comparado com o índice nacional.

Esses indicadores informam a necessidade de implementação de políticas públicas para melhorar a qualidade de vida dos habitantes do RN, o que demanda um incremento no investimento financeiro em educação e uma melhor distribuição entre os diversos entes da federação visto que as políticas sociais têm assumido características focalizadas e os direitos sociais de caráter universalista não encontram espaço no âmbito das políticas que têm sido implantadas no país.

Por fim, no que concerne ao PIB, observa-se que, entre os anos 1995 a 2002, o RN participou com 0,76% do PIB brasileiro e no período de 2003 a 2010, esse índice avançou para 0,84%, evidenciando que a participação relativa do Estado se manteve quando comparado às outras regiões do País.

4.2 FONTES E VINCULAÇÕES DE RECURSOS: RECEITAS PRÓPRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO RN (1996-2012)

Analisar o financiamento da educação no Rio Grande do Norte exige considerar a questão das necessidades e também a identificação dos recursos disponíveis. Os artigos 155 e 157 da CF/1988 definiram a arrecadação dos seguintes impostos como sendo de competência dos estados:

- a) transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (ITCD)
- b) operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações ou prestações se iniciem no exterior (ICMS)
- c) propriedade de veículos automotores (IPVA)
- d) Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF)

Além dessa arrecadação própria de impostos, tem-se as transferências constitucionais da União para os estados definidas nos artigos 153, 158 e 159 da CF/1988 e 91 do ADCT:

- a) Cota-Parte FPE (Fundo de Participação dos Estados)
- b) ICMS-Desoneração-LC 87/1996
- c) Cota-Parte IPI Exportação
- d) Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE)
- e) Cota Parte IOF-Ouro

Após a apuração da receita deve-se deduzir as transferências constitucionais repassadas aos municípios, quais sejam:

- a) parcela do ICMS (25%)
- b) IPVA (50%)
- c) IPI (25%)

E após as deduções constitucionais, apura-se a receita sobre a qual incidirá os 25% a serem gastos com educação no Estado. A esses recursos definidos, constitucionalmente, devem ser acrescidos os recursos previstos no artigo 68 da LDB, Lei nº 9.394/96:

- a) Salário-educação e de outras contribuições sociais
- b) Incentivos fiscais
- c) Outros recursos previstos em lei

Nessa direção, construiu-se a tabela 12 que apresenta a arrecadação de receitas próprias no estado do Rio Grande do Norte que servindo de base para o financiamento da educação, assim distribuídos: IRRF, IPVA, ITCD e ICMS, as respectivas multas, juros de mora e a dívida ativa.

Tabela 12 - Receitas próprias do estado do Rio Grande do Norte (1996-2012).

Períodos	IRRF	IPVA	ITCD	ICMS	Multas, Juros e Dívida Ativa.	Receitas Próprias
1996	56.129.999	53.275.762	1.686.958	1.037.788.820	1.306.439	1.150.187.979
1997	65.896.673	59.195.811	1.615.542	1.200.525.058	2.627.660	1.329.860.744
1998	94.265.668	64.155.590	2.324.900	1.305.166.414	4.112.700	1.470.025.271
1999	85.541.903	70.354.589	2.481.577	1.444.465.977	6.834.111	1.609.678.156
2000	109.108.987	74.573.136	2.206.449	1.760.403.584	5.346.085	1.951.638.241
2001	132.125.696	76.463.771	2.487.411	1.856.826.193	4.710.305	2.072.613.376
2002	146.874.694	75.540.150	2.321.711	1.843.217.037	3.536.605	2.071.490.196
2003	156.933.063	72.476.373	3.110.503	1.908.989.965	1.059.775	2.142.569.679
2004	182.878.375	85.121.293	2.632.235	2.122.608.085	2.328.036	2.395.568.025
2005	198.709.905	100.229.798	22.819.748	2.329.843.783	34.674.117	2.686.277.351
2006	235.297.879	122.740.864	3.925.297	2.691.052.461	87.018.795	3.140.035.297
2007	255.212.838	138.399.711	5.646.663	2.660.234.657	0	3.059.493.869
2008	274.671.264	153.549.384	6.817.566	2.830.757.674	11.708.991	3.277.504.879
2009	273.617.429	169.977.668	7.883.405	2.904.763.913	6.549.090	3.362.791.505
2010	299.700.496	173.454.038	8.185.702	3.221.308.043	19.025.612	3.721.673.891
2011	338.053.944	186.891.998	12.499.606	3.389.622.117	32.950.499	3.960.018.164
2012	362.812.658	203.141.502	13.668.720	3.681.075.569	19.841.566	4.280.540.015
Total	3.267.831.473	1.879.541.438	102.313.993	38.188.649.350	243.630.385	43.681.966.640
%	546,38	281,30	710,26	254,90	1.418,75	272,16

Fonte: FERREIRA (2014) e Demonstrações Contábeis disponibilizados pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Nos exercícios de 1996 a 1999 têm-se o IRRF e o adicional sobre o IRRF.
- 2- Os exercícios de 1996 a 2004 foram coletados na Seplan/RN, visto que eles não estão disponíveis em meios eletrônicos.
- 3 - Valores atualizados pelo INPC/IBGE tendo como base dezembro/2012.
- 4- Valor em moeda corrente no apêndice desta tese.

Analisando o conjunto das receitas próprias do Estado com base na Tabela 12, observa-se que a arrecadação cresceu no período 1996-2012 em percentuais acima da inflação apurada pelo INPC que correspondeu a 172,07%, como se pode ver: o IRRF foi acrescido em 546,38%, o IPVA com um índice de 281,30%, o ITCD com acréscimo de 710,26% e o ICMS com 254,90%. O total das receitas próprias sofreu um incremento de 272,16%. Observa-se, também, que, no período, foram arrecadados R\$ 43.681.966.640, sendo R\$ 38.188.649.350 somente de ICMS. Nessa direção, o ICMS se apresenta como a maior arrecadação do Estado, apesar de menor crescimento em termos percentuais. Esse dado demonstra a dependência dessa fonte de receita para atender aos gastos públicos, não obstante haver ocorrido aumento real nas receitas do RN.

O gráfico 01 apresenta a participação em percentuais das receitas próprias arrecadadas (IRRF, IPVA, ITCD, ICMS e Multas, Juros e Dívida Ativa), representando o somatório no período estudado.

Gráfico 01 – Participação em percentuais das receitas próprias no RN no período 1996-2012



Fonte: Elaboração do autor tendo como referência o total apurado na tabela 12.

Na análise das receitas próprias, observa-se que o ICMS representa 87% do total arrecadado no período. O IRRF importa em 8%, o IPVA 4% e o ITCD com participação inferior a 1%. Ao conjunto de impostos somam-se as multas e juros de mora, outras receitas patrimoniais e receita da dívida ativa que compõe o conjunto das Receitas Próprias do Estado.

Nas finanças públicas nacionais, os tributos, pela sua natureza têm sua competência para arrecadar conferida a determinado ente da federação – União, estados e municípios. Entretanto, isso não significa que parte de sua receita não possa pertencer a outros níveis de governo como, por exemplo: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), dentre outros, que devem ser partilhados entre as três esferas de governo.

Dessa partilha, surgem as transferências que se organizam de duas formas: a) por determinação constitucional ou legal - uma determinada esfera de governo arrecada um ou mais impostos e o distribui a outras unidades federadas; b) Voluntária – o ente federado fixa o montante de recursos a ser transferido durante o ano fiscal e o distribui mediante de convênios. Ambas as formas de distribuição de recursos se fazem em função de certas variáveis, tais como: população, produto interno bruto (PIB), arrecadação tributária etc., as

quais estão conectadas aos objetivos e metas do ente que transfere os recursos (PEREIRA, 2002).

As transferências classificam-se em: a) geral ou não condicional quando complementa os recursos próprios das unidades federadas, com o objetivo de diminuir as diferenças regionais em termos de estrutura tributária visando à equidade entre os entes federados. Por exemplo, o ITR, o IOF do ouro, a título de transferência geral da União aos municípios. Já os estados transferem 50% do IPVA, 25% do ICMS e 25% do IPI - exportação; b) específica sem contrapartida de recursos — a unidade federada que recebe os recursos é obrigada a aplicá-los no financiamento de determinado serviço público (PEREIRA, 2002).

A tabela 13 apresenta as transferências da União para o estado do Rio Grande do Norte que se enquadra na forma de transferência “geral ou não condicionada” composta por: a) cota parte do Fundo de Participação do Estado (FPE); b) cota parte do IPI exportação; c) Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); d) Lei Complementar nº 87/96; e) IOF ouro⁶⁶. Das transferências constitucionais ao Estado, sobressai o FPE.

Tabela 13 – Receitas de Transferências do estado do Rio Grande do Norte período 1996-2012 (Em valor constante).

Períodos	Cota-parte FPE	Cota-parte IPI Exportação	LC 87/1996	Cota-parte IOF/Ouro	Transferências
1996	992.993.780	6.922.576	6.011.857	0	1.005.928.213
1997	1.070.638.318	7.774.972	0	0	1.078.413.291
1998	1.161.821.734	8.729.978	0	0	1.170.551.711
1999	1.190.498.385	8.092.799	0	0	1.198.591.184
2000	1.337.572.443	7.094.213	52.495.400	0	1.397.162.055
2001	1.440.994.257	10.565.195	19.892.083	0	1.471.451.535
2002	1.584.493.669	10.567.322	19.505.515	0	1.614.566.506
2003	1.461.882.864	10.495.787	14.102.709	0	1.486.481.360
2004	1.523.118.665	8.961.041	14.065.067	0	1.546.144.773
2005	1.806.391.959	23.721.190	13.328.198	0	1.843.441.347
2006	2.050.325.721	20.571.996	7.889.537	0	2.078.787.254
2007	2.171.926.896	14.668.900	7.110.774	0	2.193.706.570
2008	2.453.786.024	9.275.604	6.632.762	0	2.469.694.390
2009	2.254.375.998	5.695.418	6.367.510	0	2.266.438.926
2010	2.360.782.529	6.076.829	6.002.316	0	2.372.861.674
2011	2.658.717.247	6.187.012	5.765.334	0	2.670.669.593

⁶⁶ O Decreto 6.306/07, em seu art. 2º, define a incidência do IOF/OURO: I - operações de crédito realizadas; II - operações de câmbio (Lei nº 8.894, de 21 de junho de 1994, art. 5º); III - operações de seguro realizadas por seguradoras (Lei nº 5.143, de 1966, art.1º); IV - operações relativas a títulos ou valores mobiliários (Lei nº 8.894, de 1994, art. 1º); V - operações com ouro, ativo financeiro, ou instrumento cambial (Lei nº 7.766, de 11 de maio de 1989, art. 4º). Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br>> acesso em jun. de 2011.

2012	2.607.898.337	3.543.353	5.296.297	0	2.616.737.987
Total	30.128.218.826	168.944.184	184.465.359	0	30.481.628.368
Varição %	162,63	-48,81	-11,90	0,00	160,13

Fonte: FERREIRA (2014) e Demonstrações Contábeis disponibilizados pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

1- Os exercícios de 1996 a 2004 foram coletados na Seplan/RN pois os mesmos não estão disponíveis em meios eletrônicos.

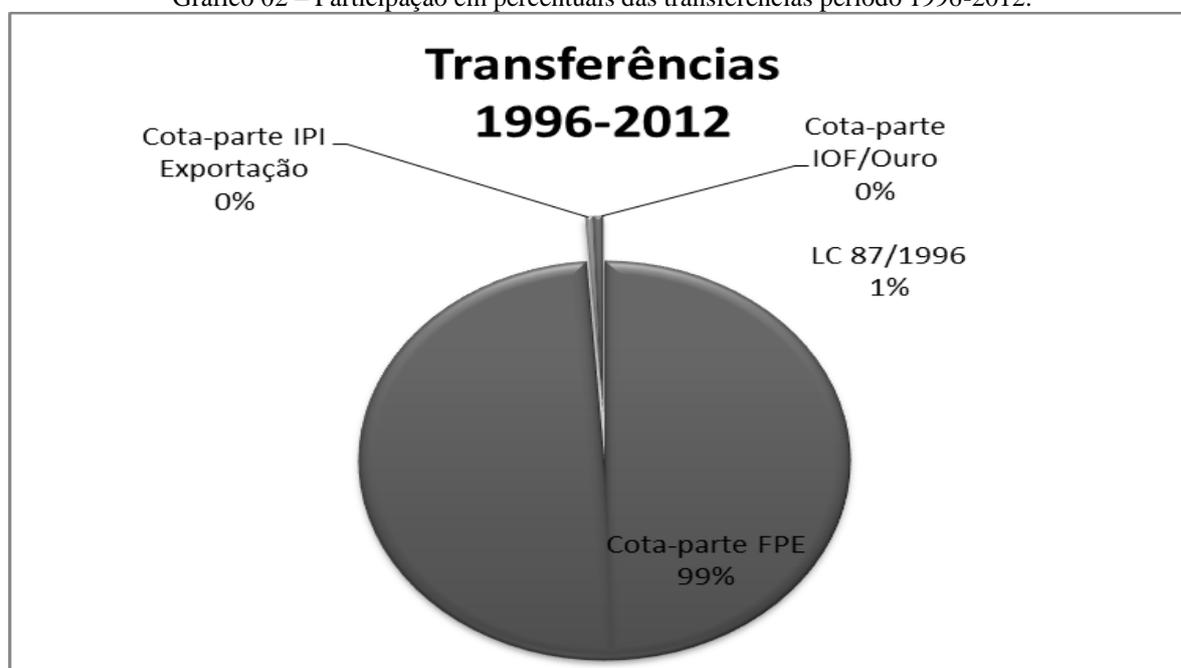
2 - Valores atualizado pelo INPC/IBGE tendo como base dezembro/2012.

3 - Valor em moeda corrente no apêndice desta tese.

A tabela 13 evidencia um crescimento das transferências, em média, de 160,13%, um incremento de 162,63% do FPE; redução de 48,81% da Cota-parte do IPI e diminuição de 11,90% da LC nº 87/96. Verifica-se, ainda, que o FPE absorve quase a totalidade dos valores recebidos da União, ou seja, R\$ 30.128.218.826 de um total de R\$ 30.481.628.368 transferidos no período, significando 99% do total de recursos recebidos da União. Importa observar que o INPC variou 172,07% no período 1996-2012, ou seja, em percentual superior ao incremento das transferências.

O gráfico 02 apresenta a participação em percentuais das transferências arrecadadas (FPE, IPI-Exportação, IOF-Ouro, LC nº 87/1996), representando o somatório do período.

Gráfico 02 – Participação em percentuais das transferências período 1996-2012.



Fonte: Elaboração do autor tendo como referência o total apurado na tabela 13.

Este gráfico demonstra a dependência do RN das transferências do FPE que são originárias do Imposto de Renda e do IPI. Esses tributos estes que estão sendo reduzidos pela

União para incentivar a atividade econômica, em especial, a partir da crise de 2008⁶⁷ com objetivo de aumentar a produção industrial. Ocorre que tal fato diminuiu as transferências obrigatórias e aumentou o *déficit* público⁶⁸. Neste gráfico, visualiza-se que 99% das transferências correspondem à Cota Parte do FPE.

A tabela 14 compara as receitas do Estado no período, demonstrando que as receitas próprias cresceram acima das transferências intergovernamentais para o custeio do financiamento das políticas públicas, em especial, a educação.

Tabela 14 - Receitas Próprias e Transferências no RN (1996-2012)

Períodos	Receitas Próprias	Transferências	Receitas Próprias e Transferências
1996	1.150.187.979	1.005.928.213	2.156.116.192
1997	1.329.860.744	1.078.413.291	2.408.274.035
1998	1.470.025.271	1.170.551.711	2.640.576.982
1999	1.609.678.156	1.198.591.184	2.808.269.340
2000	1.951.638.241	1.397.162.055	3.348.800.296
2001	2.072.613.376	1.471.451.535	3.544.064.911
2002	2.071.490.196	1.614.566.506	3.686.056.701
2003	2.142.569.679	1.486.481.360	3.629.051.039
2004	2.395.568.025	1.546.144.773	3.941.712.798
2005	2.686.277.351	1.843.441.347	4.529.718.698
2006	3.140.035.297	2.078.787.254	5.218.822.550
2007	3.059.493.869	2.193.706.570	5.253.200.439
2008	3.277.504.879	2.469.694.390	5.747.199.269
2009	3.362.791.505	2.266.438.926	5.629.230.431
2010	3.721.673.891	2.372.861.674	6.094.535.565
2011	3.960.018.164	2.670.669.593	6.630.687.758
2012	4.280.540.015	2.616.737.987	6.897.278.002
Total	43.681.966.640	30.481.628.368	74.163.595.008
Varição %	272,16	160,13	219,89

Fonte: FERREIRA (2014) e Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Após a soma dos impostos devem ser acrescidos os juros de mora e a dívida ativa.
- 2- Nos exercícios de 1996 a 1999 tem-se o IRRF e o adicional sobre o IRRF.
- 3- Os exercícios de 1996 a 2004 foram coletados na Seplan/RN, visto que eles não estão disponíveis em meios eletrônicos.
- 4 - Valores atualizado pelo INPC/IBGE tendo como base dezembro/2012.

⁶⁷ A crise econômica de 2008 foi deflagrada a partir da crise das hipotecas imobiliárias nos Estados Unidos, com a falência do banco Lehman Brothers. Em suma, os problemas começaram porque as instituições financeiras emprestaram dinheiro em demasia para quem não podia pagar. Isso levou à bancarrota alguns bancos e desencadeou a intervenção governamental para evitar o colapso do sistema financeiro e uma recessão mais profunda. Ao injetar recursos em bancos e até em empresas, os governos aumentaram seus gastos provocando o aprofundamento do *déficit* público que se encontrava elevado.

⁶⁸ O *déficit* Público ocorre quando as receitas públicas são inferiores às despesas em um determinado período de tempo, forçando a União a se endividar e diminuindo os recursos disponíveis para investimentos.

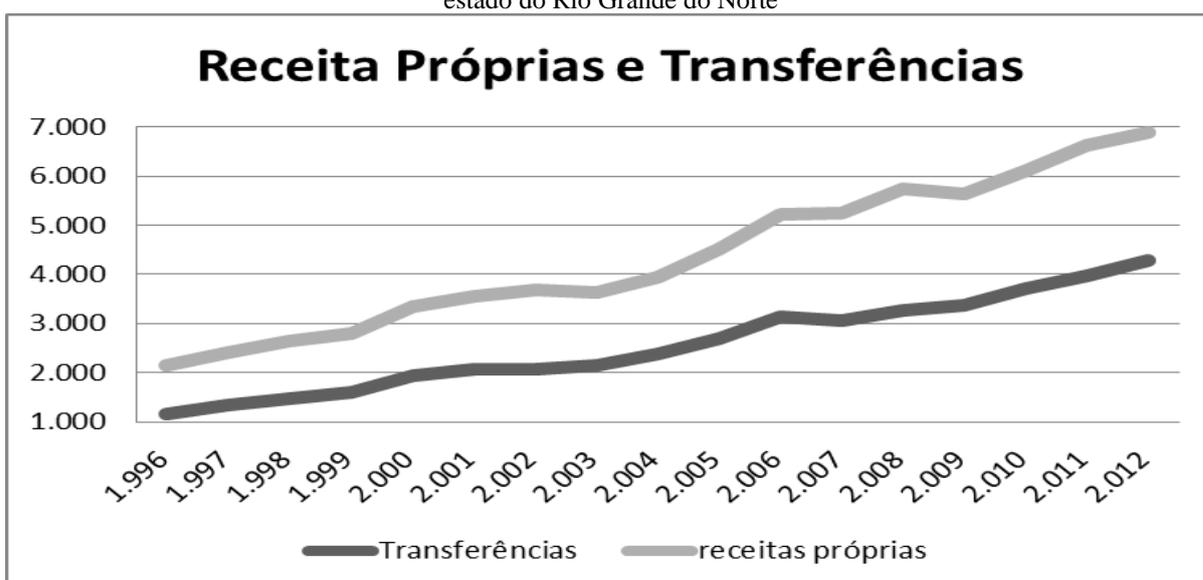
5- Valor em moeda corrente no apêndice desta tese.

Analisando os dados, é possível perceber que o movimento das receitas próprias da série estudada é crescente, representando um incremento de 272,16%, sendo esse fato, do ponto de vista da arrecadação no Estado bastante positivo, como também do ponto de vista dos recursos para a educação. As transferências também são crescentes, porém cresceram tão somente 160,13%. No somatório de impostos próprios e transferências, o crescimento médio foi de 219,89%. Em valores absolutos, o RN arrecadou R\$ 74.163.595.008, sendo R\$ 43.681.966.640 de receita própria e R\$ 30.481.628.368 de transferências.

Considerando o total das receitas, constata-se que, no período 1996 a 2012, a receita própria é maior que a recebida através das transferências. Esse fato denota um desequilíbrio entre a receita tributária própria e as transferências, pois o Estado depende a cada ano de um incremento em sua arrecadação própria para cobrir as despesas crescentes com as políticas sociais, em especial a educação. Nesse sentido, a redução nas transferências obrigatórias por parte da União, em virtude das reduções do IPI e IR, em especial a partir da crise de 2008, torna o Estado refém de outros recursos a serem transferidos pelo Governo Federal.

O gráfico 03 apresenta o total de receitas próprias, total de transferências e total da receita de impostos e transferências no período de 1996 a 2012. A linha clara representa o total de receitas próprias; a escura, o total de transferências.

Gráfico 03 – Evolução das receitas próprias e de transferências constitucionais no período de 1996-2012 no estado do Rio Grande do Norte



Fonte: Elaboração do autor tendo como referência os dados da tabela 14.

No gráfico 03, o crescimento das receitas próprias é sempre superior às transferências, demonstrando, assim, a necessidade de um esforço fiscal maior a cada ano para compensar o decréscimo das transferências intergovernamentais.

Considerando que os recursos para a educação são decorrentes desse movimento, é importante destacar o papel do processo de arrecadação, distribuição e de garantia da aplicação dos recursos não, apenas, para a educação, mas também para todos os setores da sociedade.

4.2.1 Receitas próprias e transferências com o Fundef e o Fundeb

Neste item, analisam-se as receitas próprias e de transferências que são utilizadas como base para a apuração dos valores gastos em MDE, sendo observado o período de vigência do Fundef (1996-2006) e o Fundeb (2007-2012), dando destaque ao crescimento da arrecadação própria em relação às transferências. A tabela 15 apresenta a arrecadação de impostos e transferências no período 1996-2006 (Fundef) e 2007-2012 (Fundeb).

Tabela 15 – Receitas Próprias e Transferências nos períodos do Fundef e Fundeb RN (1996-2012).

Ano	Receitas Próprias	Transferências	Receitas Próprias e Transferências
1996	1.150.187.979	1.005.928.213	2.156.116.192
1997	1.329.860.744	1.078.413.291	2.408.274.035
1998	1.470.025.271	1.170.551.711	2.640.576.982
1999	1.609.678.156	1.198.591.184	2.808.269.340
2000	1.951.638.241	1.397.162.055	3.348.800.296
2001	2.072.613.376	1.471.451.535	3.544.064.911
2002	2.071.490.196	1.614.566.506	3.686.056.701
2003	2.142.569.679	1.486.481.360	3.629.051.039
2004	2.395.568.025	1.546.144.773	3.941.712.798
2005	2.686.277.351	1.843.441.347	4.529.718.698
2006	3.140.035.297	2.078.787.254	5.218.822.550
Total 1	22.019.944.316	15.890.211.681	37.910.155.997
Var 1	173,00	106,52	141,99
2007	3.059.493.869	2.193.706.570	5.253.200.439
2008	3.277.504.879	2.469.694.390	5.747.199.269
2009	3.362.791.505	2.266.438.926	5.629.230.431
2010	3.721.673.891	2.372.861.674	6.094.535.565
2011	3.960.018.164	2.670.669.593	6.630.687.758
2012	4.280.540.015	2.616.737.987	6.897.278.002
Total 2	21.662.022.324	14.590.109.140	36.252.131.464
Var 2	39,91	19,28	31,30
Total 3	43.681.966.640	30.481.628.368	74.163.595.008

Fonte: Ferreira (2014) e Demonstrações Contábeis disponibilizados pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

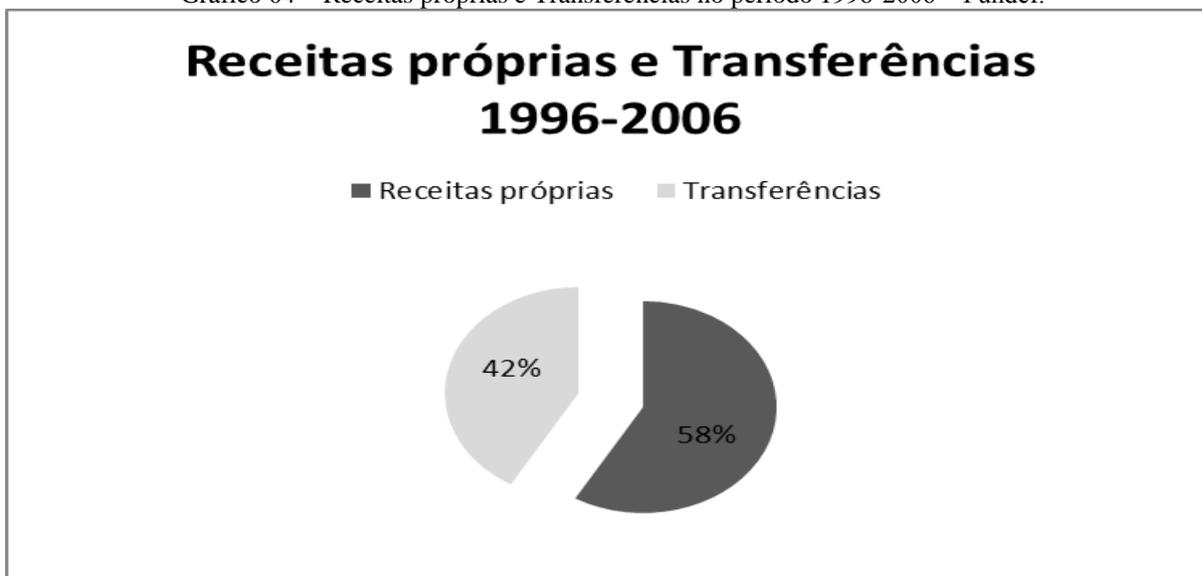
Notas

- 1- Total 1: Somatório do período 1996 a 2006.
- 2- Total 2: Somatório do período 2007 a 2012.
- 3- Total 3: Somatório do período 1996 a 2012.
- 5- Var 1: variação percentual do período 1996 a 2006.
- 6- Var 2: variação percentual do período 2007 a 2012.
- 7- Var 3: variação percentual do período 1996 a 2012.
- 8 - Valores atualizado pelo INPC/IBGE tendo como base dezembro/2012.
- 9- Valor em moeda corrente no apêndice desta tese.

A tabela 15 evidencia o incremento das receitas próprias no período do Fundef (1996-2006) de 173%, passando de R\$ 1.150.187.979 para R\$ 3.140.035.297 e, no caso das transferências, verifica-se que ocorreu um incremento de 106,52%, passando de R\$ 1.005.928.213 para R\$ 2.078.787.254, média de 141,99%. No período do Fundeb (2007-2012), as receitas próprias cresceram 39,91%, passando de R\$ 3.059.493.869 para R\$ 4.280.540.015 e as transferências tiveram um crescimento de 19,28%⁶⁹, ou seja, de R\$ 2.193.706.570 para R\$ 2.616.737.987, incremento médio de 31,30%. Em ambos os casos, a receita própria tem crescido acima da média das transferências.

Para melhor compreensão dos dados da tabela 15, têm-se os gráficos 04 (1996-2006), 05 (2007-2012) e 06 (1996-2012).

Gráfico 04 – Receitas próprias e Transferências no período 1996-2006 – Fundef.



Fonte: Elaboração do autor tendo como referência os dados da tabela 15.

⁶⁹ A intenção não é fazer um comparativo dos dois momentos — Fundef/Fundeb —, considerando que este último, está representado, apenas, por seis anos (2007-2012).

O gráfico 04 mostra a receita própria que representa 58% dos recursos disponíveis e os outros 42% são as transferências da União. Tal situação permanece inalterada durante a vigência do Fundef.

Gráfico 05 – Receitas próprias e Transferências no período 2007-2012 – Fundeb.



Fonte: Elaboração do autor tendo como referência os dados da tabela 15.

O gráfico 05 mantém a mesma situação durante a vigência do Fundeb, os impostos representam 60% dos recursos disponíveis e os outros 40% são as transferências da União. E por fim, o gráfico 06 confirma que a política de Fundos não influenciou a partição dos recursos no período de 1996 a 2012.

Gráfico 06 - Receitas próprias e Transferências no período 1996-2012 – Fundef e Fundeb.



Fonte: Elaboração do autor tendo como referência os dados da tabela 15.

O gráfico 06 apresenta todo o período estudado, ocorrendo pequena alteração na situação apresentada nos gráficos 04 e 05, sendo que a receita própria representa 59% dos recursos disponíveis e 41% são transferências da União. Tal situação confirma que, em todo o período, a União tem reduzido sua participação no somatório das receitas utilizadas pelo Estado para custear as políticas públicas. Nesse sentido, o estado do Rio Grande do Norte necessita de aportes de recursos por parte da União por meio de programas de caráter voluntário previamente definidos pelo governo federal, impossibilitando o debate entre os entes federados sobre as reais necessidades de sua população.

4.2.2 Receitas próprias, transferências e apuração dos 25% em Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE.

A tabela 16 apresenta um cotejamento entre o crescimento das receitas do Estado, a dedução da parcela distribuída aos municípios e a construção da base de cálculo para determinar os 25% com MDE.

Tabela 16 – Receitas, deduções constitucionais e a apuração dos 25% para MDE (1996-2012).

Períodos	Receitas Próprias e Transferências	Deduções	Base de Cálculo - MDE	25% para MDE
1996	2.156.116.192	298.755.465	1.857.360.727	464.340.182
1997	2.408.274.035	339.214.712	2.069.059.323	517.264.830
1998	2.640.576.982	319.153.489	2.321.423.494	580.355.872
1999	2.808.269.340	429.988.402	2.378.280.939	594.570.235
2000	3.348.800.296	498.441.975	2.850.358.321	712.589.579
2001	3.544.064.911	532.524.573	3.011.540.339	752.885.083
2002	3.686.056.701	502.572.759	3.183.483.944	795.870.986
2003	3.629.051.039	604.170.824	3.025.627.885	777.880.513
2004	3.941.712.798	572.116.280	3.369.527.363	842.381.840
2005	4.529.718.698	631.268.913	3.898.449.789	974.612.447
2006	5.218.822.550	725.930.255	4.492.892.295	1.123.223.074
2007	5.253.200.439	746.426.105	4.506.774.335	1.126.693.583
2008	5.747.199.269	779.354.039	4.967.845.235	1.241.961.309
2009	5.629.230.431	801.688.512	4.827.541.921	1.206.885.480
2010	6.094.535.565	882.308.344	5.212.227.227	1.303.056.807
2011	6.630.687.758	925.494.957	5.705.192.804	1.426.298.201
2012	6.897.278.002	997.750.216	5.899.495.679	1.474.873.920
%	219,89	233,97	217,63	217,63
Total	74.163.595.228	10.587.159.820	63.577.081.619	15.915.743.940

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Os exercícios de 1996 a 2004 foram coletados na Seplan/RN, visto que eles não estão disponíveis em meios eletrônicos.
- 2 - Valores atualizado pelo INPC/IBGE tendo como base dezembro/2012.
- 3- Valor em moeda corrente no Apêndice desta tese.

Na tabela 16, verifica-se que o estado do Rio Grande do Norte arrecadou R\$ 74.163.595.228 e transferiu para os municípios em virtude de obrigação constitucional a importância de R\$ 10.587.159.820, permanecendo um saldo líquido de R\$ 63.577.081.619. Desse valor, obtêm-se os 25% a serem despendidos com MDE, nesse caso, R\$ 15.915.743.940.

Com base nesses dados, verifica-se um crescimento equilibrado no período, sendo 219,89% na receita bruta; 233,97% nas deduções; 217,63% na receita líquida e na apuração dos valores a serem gastos com educação, conforme exigência constitucional do art. 212. Para efeito de comparação observa-se que a inflação no período 1996-2012 importou em 172,07%. Nessa direção, os gastos com MDE subiram em percentuais superiores à inflação.

Com base na tabela anterior, construiu-se a tabela 17 com o objetivo de imprimir visibilidade aos valores, efetivamente, despendidos em MDE e o percentual aplicado.

Tabela 17 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (1996-2012).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
1996	464.340.182	375.080.181	20,19
1997	517.264.830	378.419.094	18,29
1998	580.355.872	832.390.658	35,86
1999	594.570.235	834.173.215	35,07
2000	712.589.579	1.028.106.566	36,07
2001	752.885.083	999.685.670	33,20
2002	795.870.986	794.249.160	24,95
2003	777.880.513	705.437.272	22,67
2004	842.381.840	778.064.114	23,09
2005	974.612.447	860.645.581	22,08
2006	1.123.223.074	1.526.795.969	30,60
2007	1.126.693.583	1.059.970.090	23,52
2008	1.241.961.309	1.316.948.655	26,51
2009	1.206.885.480	1.230.289.022	25,48
2010	1.303.056.807	1.167.461.536	22,40
2011	1.426.298.201	1.578.374.621	27,67
2012	1.474.873.920	1.499.255.398	25,41
Total	15.915.743.940	16.965.346.804	26,64

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN;
 2- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

A tabela 17 apresenta o cálculo do valor aplicado em educação, período 1996-2012, perfazendo a importância de R\$ 15.915.743.940. Porém, houve uma aplicação de R\$ 16.964.535.887, ou seja, o RN aplicou, além do devido, o valor de R\$ 1.048.791.947, uma média de 26,65%. Observou-se a ocorrência de um incremento na aplicação de 299,72%, passando de R\$ 375.080.181 para R\$ 1.499.255.398, para uma inflação medida pelo INPC/IBGE de 172,07%.

Para melhor evidênciação, a tabela 17 foi fracionada em cinco períodos: 1996 a 1998, 1999 a 2002, 2003 a 2006, 2007 a 2010 e 2011 a 2012, para coincidir com os mandatos dos governos estaduais. O período 1996-1997 se refere a gastos em educação antes do Fundef que somente em 1998 foi implementado. A análise informa o resultado da aplicação nos quatro anos de gestão para evidenciar o cumprimento do exarado na CF/1988.

Tabela 18 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (1996 a 1998).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
1996	464.340.182	375.080.181	20,19
1997	517.264.830	378.419.094	18,29
1998	580.355.872	832.390.658	35,86
Total	1.561.960.884	1.585.889.933	25,38

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN. Elaborado pelo autor.

Nota:

- 1- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.

A tabela 18 aborda o início da implantação do Fundef, no primeiro mandato do governo Garibaldi Alves Filho, sendo evidenciada a aplicação de 25,38%, ou seja, atendendo à exigência Constitucional de 25%, tendo sido aplicados R\$ 1.585.889.933 para uma obrigação de R\$ 1.561.960.884. A tabela 19 informa o período de 1999 a 2002.

Tabela 19 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (1999-2002).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
1999	594.570.235	834.173.215	35,07
2000	712.589.579	1.028.106.566	36,07
2001	752.885.083	999.685.670	33,20
2002	795.870.986	794.249.160	24,95
Total	2.855.915.883	3.656.214.611	32,00

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN. Elaborado pelo autor.

Nota:

1- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.

O período 1999-2002 apresenta os primeiros resultados da aplicação da exigência Constitucional do art. 212 combinado com a vigência do Fundef, quando o Estado aplicou mais recursos em MDE, coincidindo com o segundo mandato do governo Garibaldi Alves Filho (01/01/1999 a 06/04/2002) e Fernando Antônio da Câmara Freire (06/04/2002 a 31/12/2002), evidenciando-se um percentual de 32% e uma aplicação de R\$ 3.656.214.611 para uma obrigação de R\$ 2.855.915.883, sobra de R\$ 800.298.728. A tabela 20 informa o período de 2003 a 2006. Observa-se, portanto, que desde 1999, (governo Garibaldi Alves Filho) o percentual aplicado sempre esteve acima do mínimo constitucional.

Tabela 20 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (2003-2006).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
2003	777.880.513	705.437.272	23,32
2004	842.381.840	778.064.114	23,09
2005	974.612.447	860.645.581	22,08
2006	1.123.223.074	1.526.795.969	30,59
Total	3.842.308.835	3.870.942.936	25,18

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

1- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.

2- A partir de 2005, foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.

A tabela 20 aborda os gastos com educação no primeiro mandato da administração da Governadora Wilma Maria de Faria (01/01/2003 a 31/12/2006), quando se observa o não cumprimento da aplicação mínima em MDE nos três primeiros anos, sendo compensado, apenas, no quarto e último ano da gestão, ficando a média do período em 25,18%, ou seja, acima da exigência Constitucional, tendo sido gasto R\$ 3.870.942.936 quando a obrigação seria de R\$ 3.842.308.835. A tabela 21 informa o período de 2007-2010.

Tabela 21 - Percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento da Educação (2007-2010).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
2007	1.126.693.583	1.059.159.173	23,51
2008	1.241.961.309	1.316.948.655	26,50
2009	1.206.885.480	1.230.289.022	25,48
2010	1.303.056.807	1.167.461.536	22,40
Soma	4.878.597.179	4.773.858.386	24,47

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Nota:

1- A partir de 2005, foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.

A tabela 21 é referente aos gastos com educação do segundo mandato da administração da Governadora Wilma Maria de Faria (01/01/2007 a 31/03/2010) e Iberê Paiva Ferreira de Souza (31/03/2010 a 31/12/2010), sendo a média do período inferior ao cumprimento da exigência Constitucional, média de 24,47%. Ou seja, da importância de R\$ 4.878.597.179 disponíveis foram gastos R\$ 4.773.858.386, restando uma diferença não aplicada de R\$ 105.738.793. A tabela 22 informa o período de 2011 e 2012.

Tabela 22 - Percentual de aplicação em MDE (2010-2012).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
2011	1.426.298.201	1.578.374.621	27,66
2012	1.474.873.920	1.499.255.398	25,41
Total	2.901.172.121	3.077.630.019	26,53

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Nota:

1- A partir de 2005, foram utilizados os dados disponíveis no site do SIOPE/RN.

A tabela 22 trata dos gastos dos dois primeiros anos do mandato da administração da Governadora Rosalba Ciarline (01/01/2011 a 31/12/2014), sendo a média de 26,53% superior ao cumprimento da exigência Constitucional, ou seja, do total disponível de R\$ 2.901.172.121 foram aplicados R\$ 3.077.630.019, havendo uma sobra de R\$ 176.457.898. Comparando-se os dois últimos anos do governo Wilma Maria de Faria (2009-2010) e os dois primeiros anos do governo Rosalba Ciarline (2011-2012), verifica-se que a administração anterior não atingiu o mínimo constitucional, uma vez que deixou de aplicar R\$ 105.738.793 tendo esses valores sido compensados na gestão seguinte com a sobra de R\$ 176.457.898.

Da análise das tabelas 18 a 22, evidencia-se que a administração estadual, desde o exercício de 1996, procura cumprir o determinado no art. 212 da CF/1988 que exige a aplicação de 25% das receitas de impostos e transferências aplicados em MDE. Observa-se,

ainda, a preocupação dos gestores em evidenciar o cumprimento no somatório dos 4 anos de administração, deixando, às vezes, de cumprir em um determinado ano para compensar no período seguinte. É importante esclarecer que os dados foram apurados junto à contabilidade confeccionada pelo próprio governo estadual e auditados pelo Tribunal de Contas do Estado - TCE.

Observou-se, na contabilidade do Estado, a inclusão como despesa com educação os valores despendidos com inativos – aposentadorias e pensões. A tabela 23 a seguir apresenta os valores gastos com inativos.

Tabela 23 - Pagamento de inativos com recursos de MDE no período de 1996 a 2012 (Em valor constante).

Períodos	Pagamento com Inativos	Valor Aplicado	% com Inativos
1996	51.889.624	375.080.181	13,83
1997	48.223.586	378.419.094	12,74
1998	47.696.348	832.390.658	5,73
1999	59.759.170	834.173.215	7,16
2000	61.630.396	1.028.106.566	5,99
2001	74.346.741	999.685.670	7,44
2002	118.294.175	794.249.160	14,89
2003	133.354.737	705.437.272	18,90
2004	135.244.751	778.064.114	17,38
2005	155.413.149	860.645.581	18,06
2006	245.020.552	1.526.795.969	16,05
2007	550.749.286	1.059.159.173	52,00
2008	25.265.888	1.316.948.655	1,92
2009	291.205.901	1.230.289.022	23,67
2010	294.177.326	1.167.461.536	25,20
2011	474.778.215	1.578.374.621	30,08
2012	302.380.828	1.499.255.398	20,17
Total	3.069.430.672	16.964.535.887	18,09

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Seplan/RN e Siope/MEC.

Notas:

- 1- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.
- 2- A partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.
- 3- Valores atualizados pelo INPC tendo como base janeiro de 2012.
- 4- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

A tabela 23 demonstra os valores referentes a inativos incluídos como despesa com educação que afetam a apuração do percentual dos 25%. Deve ser esclarecido que aposentado

e pensionista devem ser pagos com os recursos da previdência social⁷⁰, contudo o Estado contabilizou como despesa com educação. Nesse sentido, deixou-se de aplicar, no período de 1996 a 2012, a importância de R\$ 3.069.430.672 em Manutenção e Desenvolvimento da Educação ou 18,09% dos recursos disponíveis. Vale ressaltar que, em 2007, o percentual com inativos foi de 52% e, em 2008, de 1,92%, sendo que 2007 coincide com a implantação do Fundeb. A partir da apuração dos valores devidos com base no art. 212 da CF/1988, deve ser deduzido o valor gasto indevidamente com os inativos conforme se apresenta na tabela 24.

Tabela 24 - Percentual de aplicação em MDE deduzindo o pagamento dos inativos (1996-2012).

Períodos	25% para MDE	Valor Aplicado em MDE	Pagamento de inativos	Valor Utilizado em MDE	Percentual Aplicado excluindo inativos
1996	464.340.182	375.080.181	51.889.624	323.190.557	17,40
1997	517.264.830	378.419.094	48.223.586	330.195.508	15,96
1998	580.355.872	832.390.658	47.696.348	784.694.310	33,80
1999	594.570.235	834.173.215	59.759.170	774.414.045	32,56
2000	712.589.579	1.028.106.566	61.630.396	966.476.170	24,53
2001	752.885.083	999.685.670	74.346.741	925.338.929	20,43
2002	795.870.986	794.249.160	118.294.175	675.954.985	21,23
2003	777.880.513	705.437.272	133.354.737	572.082.534	18,39
2004	842.381.840	778.064.114	135.244.751	642.819.363	19,08
2005	974.612.447	860.645.581	155.413.149	705.232.432	19,09
2006	1.123.223.074	1.526.795.969	245.020.552	1.281.775.417	25,69
2007	1.126.693.583	1.059.159.173	550.749.286	508.409.887	11,28
2008	1.241.961.309	1.316.948.655	25.265.888	1.291.682.767	26,00
2009	1.206.885.480	1.230.289.022	291.205.901	939.083.122	19,45
2010	1.303.056.807	1.167.461.536	294.177.326	873.284.211	16,75
2011	1.426.298.201	1.578.374.621	474.778.215	1.103.596.406	19,34
2012	1.474.873.920	1.499.255.398	302.380.828	1.196.874.570	20,29
Total	15.915.743.940	16.964.535.887	3.069.430.672	13.895.105.215	21,83

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

1-os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN

2-a partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.

3- Valores atualizados pelo INPC tendo como base janeiro de 2012;

4- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

Nessa tabela, percebe-se que a média de despesa com educação corresponde a 21,83%, ou seja, abaixo da exigência constitucional de 25% das receitas próprias e das

⁷⁰ Ver a Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994; Lei Complementar nº 308, de 25 de outubro de 2005; Lei nº 8.633, de 3 de fevereiro de 2005 e Lei nº 8.816, de 29 de março de 2006, que estrutura o regime próprio de previdência dos servidores do estado do RN e cria o Plano de Custeio dos servidores inativos.

transferências, haja vista a aplicação em MDE da importância de R\$ 16.964.535.887. Desse valor, utilizaram-se R\$ 3.069.430.672 com o pagamento dos inativos, restando tão somente R\$ 13.895.105.215. Em suma, o estado do Rio Grande do Norte não tem cumprido a norma constitucional referente à despesa com educação quando se excluem os gastos com inativos. Porém o Tribunal de Contas do Estado (TCE) aprova, com ressalva⁷¹, as contas dos governos estaduais. Ressalta-se, conforme tabela 17, que, nos anos de 1996, 1997, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 e 2010, mesmo utilizando os valores pagos aos inativos, não foram aplicados os 25% obrigatórios.

4.2.3 Receitas adicionais transferidas pela União para a educação

Após a apuração dos 25% gastos com MDE, deve ser adicionado o valor transferido pela União como Salário educação e outras transferências do FNDE⁷².

Tabela 25 - Receitas recebidas para aplicar em educação (1996-2012).

Períodos	Receita Adicional
1996	17.890.257
1997	17.914.011
1998	18.519.676
1999	15.402.184
2000	19.985.737
2001	20.272.507
2002	65.696.577
2003	61.736.964
2004	52.072.472
2005	98.799.329
2006	110.583.691
2007	51.044.661
2008	115.507.238
2009	120.548.157
2010	151.385.744
2011	200.941.314
2012	117.634.690
Total	1.255.935.209
Média	73.878.542

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

⁷¹ O parecer com ressalva é emitido quando o auditor conclui que o efeito de qualquer discordância ou restrição na extensão de um trabalho não é de tal magnitude que requeira parecer adverso ou abstenção de opinião.

⁷² Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

- 1- O valor adicionado no período de 1996 a 2001 se refere ao Salário-educação.
- 2- O valor adicionado no período de 2002 a 2012 se refere ao Salário-educação e outras receitas vinculadas aos programas financiados pelo FNDE/MEC.
- 3- Os valores foram corrigidos pelo INPC do período de referência para o mês de dezembro de 2012.
- 4- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

A tabela 25 informa os valores transferidos no período de 1996 a 2012 para o Rio Grande do Norte a título de salário educação e outras transferências do FNDE no montante de R\$ 1.255.935.209 e incluídos no orçamento da educação básica de cada período. A média anual corresponde a R\$ 73.878.542. Essa tabela demonstra a insignificante participação da União nos gastos com MDE quando se compara com o valor aplicado pelo Estado.

A tabela 26 a seguir informa os valores retirados da receita do Estado a título de perda nas transferências do Fundef e Fundeb que foram distribuídos aos diversos municípios da rede pública e a complementação da União para atender às despesas com os fundos.

Tabela 26 - Transferências do orçamento do estado do RN para os municípios e complementação da União (2002-2012).

Períodos	Transferências do RN para os Municípios (Fundef e Fundeb)	Complementação União
	Valor Constante	Valor Constante
2002	151.560.344	0
2003	163.663.903	0
2004	189.859.583	0
2005	229.131.314	0
2006	281.611.824	0
2007	285.715.148	0
2008	311.851.472	0
2009	327.355.232	0
2010	377.467.665	0
2011	401.477.683	8.540.908
2012	407.384.623	11.768.849
Total	3.127.078.790	20.309.757
Média	271.037.847	10.154.879

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Os valores foram corrigidos pelo INPC do período de referência para o mês de janeiro de 2012
- 2- Não foi identificado o valor transferido no período de 1998 a 2001
- 3- Valores atualizados pelo INPC tendo, como base, janeiro de 2012
- 4- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

A tabela 26 esclarece que, no período de 2002 a 2012, na vigência do Fundef e Fundeb, o estado do Rio Grande do Norte distribuiu R\$ 3.127.078.790 aos municípios potiguares tendo recebido de complementação da União a importância de R\$ 20.309.757. A média, por período, permaneceu em R\$ 271.037.847 e R\$ 10.154.879, ratificando, outra vez,

a baixa participação da União no cumprimento de sua responsabilidade de complementar as despesas com educação básica. No período 2002-2010, a União não efetuou complementação ao Estado.

A causa recai nos cálculos do valor mínimo por aluno definido pela União, que no caso do RN, somente a partir de 2011, se tornou necessário um aporte de recursos para completá-lo.

A principal diferença entre o Fundef e o Fundeb reside no fato de que este último cobre todas as matrículas da Educação Básica - desde a creche até o ensino médio. O Fundeb não é uma conta única nacional, mas 27 fundos - um para cada estado e o Distrito Federal, composto por impostos e transferências. Cada ente federado é obrigado a depositar parte dessa arrecadação em uma conta específica para o fundo. A União complementa quando esse repasse não atinge o valor mínimo estabelecido para cada aluno ao ano; em 2012, foi de R\$ 2.096,68.

O valor que cada município e estado recebe depende, portanto, da arrecadação e do número de matrículas da rede. Ao final de cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) divulga as previsões de recursos para o próximo período. As tabelas indicam quanto deve receber cada estado e município.

4.2.4 Receitas próprias do RN e transferências da União: aplicação e comparação com o PIB RN e Brasil

A tabela 27 apresenta as receitas, *per capita*, do Estado disponíveis para a educação.

Tabela 27 - Receitas Próprias e Transferências disponíveis para educação no RN, período de 1996-2012.

Períodos	Receitas Próprias e Transferências	População	Receita por habitante
1996	2.156.116.192	2.558.660	842,67
1997	2.408.274.035	2.594.306	928,29
1998	2.640.576.982	2.624.456	1.006,14
1999	2.808.269.340	2.654.464	1.057,94
2000	3.348.800.296	2.776.782	1.206,00
2001	3.544.064.911	2.815.203	1.258,90
2002	3.686.056.701	2.852.800	1.292,08
2003	3.629.051.039	2.888.087	1.256,56
2004	3.941.712.798	2.923.287	1.348,38
2005	4.529.718.698	3.003.040	1.508,38
2006	5.218.822.550	3.043.740	1.714,18
2007	5.253.200.439	3.084.106	1.703,31
2008	5.747.199.269	3.106.430	1.850,10
2009	5.629.230.431	3.137.646	1.794,09
2010	6.094.535.565	3.168.027	1.923,76
2011	6.630.687.758	3.198.657	2.072,96
2012	6.897.278.002	3.228.198	2.136,57
Variação %	219,89	26	153,55

Fonte: Departamento de Informática do SUS – Datasus. Elaborado pelo autor.

Notas:

1-A população no período 1997-2012 foi obtida através de extrapolação estatística do Ministério da Saúde – Datasus, com exceção dos anos de 1996, 2000 e 2010 que foram obtidos no Censo do IBGE;

2- Valores atualizados pelo INPC tendo, como base, janeiro de 2012.

A tabela 27 demonstra que as receitas passaram de R\$ 2.156.116.192 para R\$ 6.897.278.002, incremento de 219,89%; a população aumentou de 2.558.660 para 3.228.198, variação de 26% e a receita *per capita* passou de R\$ 842,67 para R\$ 2.136,57, uma variação de 153,55%. Deve ser observado que a inflação no período foi de 172,07% para um crescimento na arrecadação de 219,89%. Ou seja, o RN tem feito um esforço fiscal para aumentar suas receitas em valores superiores ao crescimento da inflação. Entretanto, o acréscimo da receita *per capita* não tem acompanhado essa variação, evidenciando um esgotamento na capacidade de o Estado retirar mais recursos fiscais da população. No que se refere à queda na receita própria do ano 2009 em relação a 2008, tal fato se deve à atualização dos valores com o uso do INPC, devendo ser observado na mesma tabela que se encontra no Apêndice deste documento, que ocorreu um ligeiro crescimento na receita em valores correntes.

Na tabela 28, analisa-se o valor gasto com educação com ou sem a despesa inativos, o percentual aplicado em MDE e a participação no PIB do RN comparado com o Brasil.

Tabela 28 – Valor Aplicado em Educação – comparando com o PIB Brasil e do RN.

Períodos	MDE (com inativo)	MDE (exceto inativo)	25 % Aplicado		% PIB RN	% PIB BR
			Informado	Apurado		
1996	375.080.181	323.190.557	20,19	17,40	2,4	N/D
1997	378.419.094	330.195.508	18,29	15,96	2,2	N/D
1998	832.390.658	784.694.310	35,86	33,80	4,8	N/D
1999	834.173.215	774.414.045	35,07	32,56	4,6	N/D
2000	1.028.106.566	966.476.170	36,07	24,53	5,0	3,9
2001	999.685.670	925.338.929	33,20	20,43	5,0	4,0
2002	794.249.160	675.954.985	27,80	21,23	3,6	4,1
2003	705.437.272	572.082.534	23,32	18,39	3,2	3,9
2004	778.064.114	642.819.363	23,09	19,08	3,3	3,9
2005	860.645.581	705.232.432	22,08	19,09	3,3	3,9
2006	1.526.795.969	1.281.775.417	30,59	25,69	5,3	4,3
2007	1.059.159.173	508.409.887	23,51	11,28	3,4	4,5
2008	1.316.948.655	1.291.682.767	26,50	26,00	4,1	4,7
2009	1.230.289.022	939.083.122	25,48	19,45	3,7	5,0
2010	1.167.461.536	873.284.211	22,40	16,75	3,2	5,1
2011	1.578.374.621	1.103.596.406	27,66	19,34	4,1	5,3
2012	1.499.255.398	1.196.874.570	25,41	20,29	3,8	5,5
Variação %	299,71	270,33	26,85	21,83	3,8	4,5

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Valores gastos no período de 1998 a 2001 pelo Estado do Rio Grande do Norte se referem à educação e cultura.
- 2- PIB de 2011 e 2012 são projeções estatísticas do IBGE.
- 3- MDE: valor aplicado na educação do RN.
- 4- N/D: indica não Disponível.
- 5- Valores atualizados pelo INPC tendo como base janeiro de 2012.

Com base na tabela 28, observa-se que, no período 1996-2012, o Valor Aplicado na Educação - MDE incluindo os gastos com inativos cresceu 299,71%, entretanto, quando se excluiu esse gasto, o percentual foi de 270,33%. Nessa direção, verifica-se que o Estado tem efetuado despesas com educação em valores acima da inflação, mesmo excluindo os inativos.

Porém, quando se observa a participação do PIB do RN gasto em educação, verifica-se um percentual de 3,80%, em 2012 (tabela 33), inferior a participação nacional de 5,50%. Fica evidente que, sem o apoio da União, o RN dificilmente atingirá a meta traçada pelo Plano Nacional de Educação de gastar 10% do PIB, especialmente se mantiver o pagamento dos inativos incluídos nessa rubrica de despesa.

Tendo como objetivo verificar a destinação dos recursos da educação construiu-se a tabela 29 para individualizar a aplicação entre o pagamento com inativos, transferência do Estado para os municípios como complementação, transferência para o Fundef/Fundeb a ser utilizado na rede estadual e outras despesas com educação,

Tabela 29 – Distribuição dos recursos e aplicação em educação, período 1996-2012.

Períodos	MDE	Pagamento Inativo	Transferência Município	Fundef (15%) Fundeb(20%)	Outras despesas
1996	375.080.181	51.889.624	0	0	323.190.557
1997	378.419.094	48.223.586	0	0	330.195.508
1998	832.390.658	47.696.348	0	251.117.957	533.576.353
1999	834.173.215	59.759.170	0	259.364.669	515.049.376
2000	1.028.106.566	61.630.396	0	294.174.274	672.301.896
2001	999.685.670	74.346.741	0	302.828.466	622.510.463
2002	794.249.160	118.294.175	151.560.344	304.065.250	220.329.391
2003	705.437.272	133.354.737	163.663.903	274.417.172	134.001.460
2004	778.064.114	135.244.751	189.859.583	274.636.538	178.323.242
2005	860.645.581	155.413.149	229.131.314	295.975.082	180.126.036
2006	1.526.795.969	245.020.552	281.611.824	331.657.948	668.505.645
2007	1.059.159.173	550.749.286	285.715.148	409.833.701	-187.138.962
2008	1.316.948.655	25.265.888	311.851.472	543.088.593	436.742.702
2009	1.230.289.022	291.205.901	327.355.232	567.617.975	44.109.914
2010	1.167.461.536	294.177.326	377.467.665	603.305.219	-107.488.674
2011	1.578.374.621	474.778.215	401.477.683	670.845.233	31.273.490
2012	1.499.255.398	302.380.828	407.384.623	688.495.633	100.994.314
Total	16.964.535.887	3.069.430.672	3.127.078.791	6.071.423.711	4.696.602.713

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

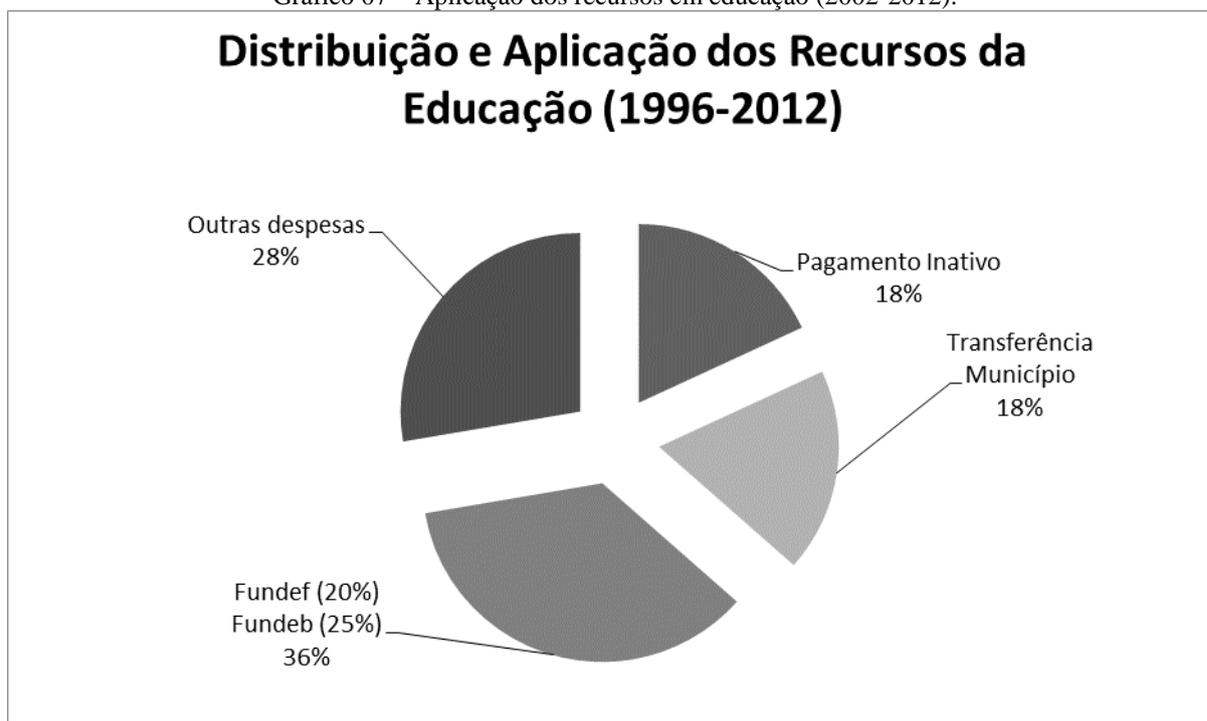
Notas:

1- MDE: valor aplicado na educação do RN;

2- Valores atualizados pelo INPC tendo, como base, janeiro de 2012.

Essa tabela mostra que foi aplicado, no período 1996-2012, a importância de R\$ 16.964.535.887, sendo R\$ 3.069.430.672 com o pagamento de inativos; R\$ 3.127.078.791 foram apropriados nas transferências às redes municipais para complementar os recursos no ensino fundamental; o valor de R\$ 6.071.423.711 foi aplicado nas despesas com o Fundef/Fundeb da própria rede estadual; por fim, R\$ 4.696.602.713 foram utilizados nos níveis de ensino não beneficiados pelos Fundos. O sinal negativo em 2002, 2007 e 2010 significa, possivelmente, que esses valores estão sendo compensados com os outros períodos. O gráfico 07 visualiza a aplicação dos recursos em educação.

Gráfico 07 – Aplicação dos recursos em educação (2002-2012).



Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela SEPLAN e Siope/MEC.

Nota:

1- O gráfico tem como referência os dados da tabela 29.

Este gráfico mostra que, no período 1996-2012, aplicaram-se 36% dos recursos no Fundef/Fundeb; 18% com inativos; 18% transferidos para as redes municipais do Estado; e, finalmente, 28% para outras despesas, entre as quais, sobressai o ensino superior.

Dando sequência à análise, observa-se a partilha dos recursos dos Fundos em relação à remuneração dos profissionais do magistério, demonstrada na tabela 30 a seguir, abrangendo o período de 1998-2012.

Tabela 30 – Participação percentual da remuneração nos recursos do Fundef/Fundeb (1998-2012).

Exercícios	Fundef (20%) Fundeb (25%)	Remuneração (60%)
1998	251.117.957	209.156.147
1999	259.364.669	234.284.106
2000	294.174.274	277.641.680
2001	302.828.466	285.476.395
2002	304.065.250	275.148.645
2003	274.417.172	256.881.915
2004	274.636.538	256.592.917
2005	295.975.082	292.462.376
2006	331.657.948	318.750.240
2007	409.833.701	372.686.213

2008	543.088.593	464.177.723
2009	567.617.975	487.129.747
2010	603.305.219	470.603.540
2011	670.845.233	538.226.739
2012	688.495.633	617.098.811
Total	6.071.423.711	5.356.317.194

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

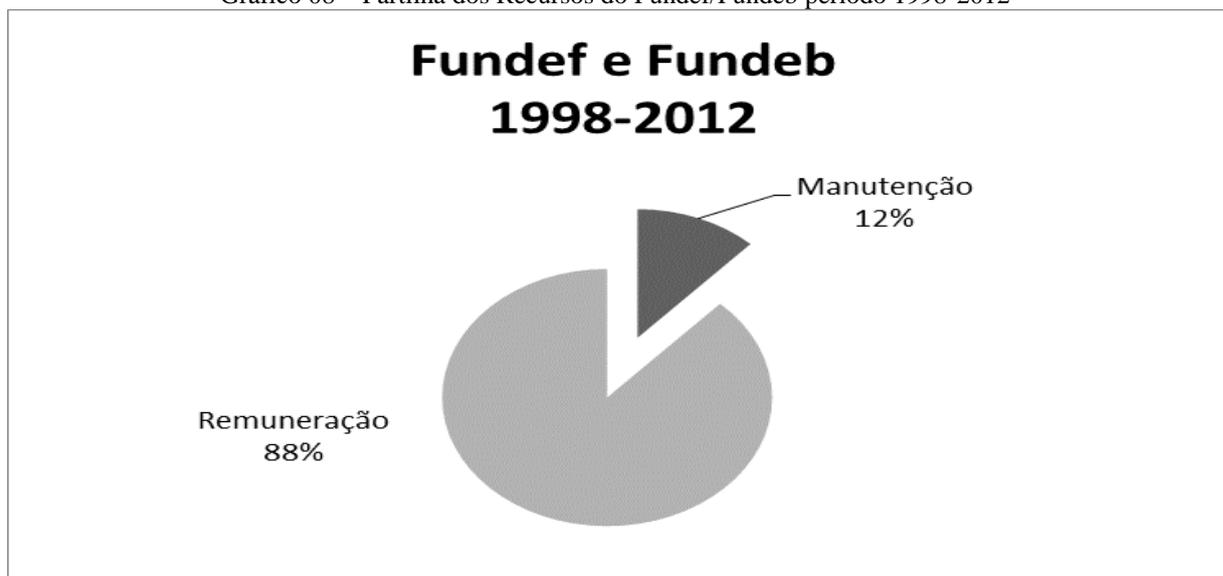
Nota:

1-Valores atualizados pelo INPC tendo como base o mês de dezembro de 2012.

A tabela 30 apresenta o valor de R\$ 6.071.423.711 recebido pela rede estadual a título de transferência do Fundef/Fundeb e a importância de R\$ 5.356.317.194 despendida com a remuneração do magistério no período de 1998-2012. Não há dados para o período de 1996-1998, pois a política de Fundos foi efetivamente implantada em 1998.

O gráfico 08 visualiza a participação percentual da remuneração e da manutenção na partilha dos recursos dos Fundos.

Gráfico 08 – Partilha dos Recursos do Fundef/Fundeb período 1998-2012



Fonte: Elaboração do autor tendo, como referência, os dados da tabela 30.

Este gráfico mostra que, no período 1998-2012, aplicaram-se 88% dos recursos na remuneração dos profissionais e 12% com Manutenção. É interessante ressaltar quando se observa o valor aplicado na educação, período 1998-2012, R\$ 16.211.036.610 e em remuneração dos profissionais do Magistério abarcados pelo Fundef/Fundeb, R\$ 5.356.317.194. Isso mostra que tão somente, 33% foram utilizados na folha dos profissionais que se encontram em pleno exercício de sua atividade laboral.

O tópico seguinte apresenta as despesas por níveis de ensino no período de 2000-2012, tendo sido utilizadas as demonstrações contábeis publicadas pelo estado do Rio Grande do Norte e apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado (TCE), havendo divergências com os valores apresentados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope/MEC). Deve ser esclarecido que o SIOPE somente disponibiliza o período de 2005-2012. Entretanto, optou-se por utilizar os dados de ambos os instrumentos visando analisar uma série histórica que abranja o período de 2000-2012. Observa-se, ainda, que as bases de dados constituíram objeto de análise por parte dos técnicos do TCE e aprovados pelo Poder Legislativo Estadual.

4.3 DESPESAS REALIZADAS POR NÍVEL DA EDUCAÇÃO BÁSICA (ENSINO FUNDAMENTAL, MÉDIO E PROFISSIONAL) E SUPERIOR NO RN

Neste tópico, é apresentada a despesa liquidada⁷³ (gastos) na função educação divididas por modalidades de ensino — fundamental, médio, profissional, infantil, superior, EJA e especial, período de 2000-2012. Não estão disponíveis os gastos com educação de 1996 a 1999.

A tabela 31 apresenta as despesas com o ensino fundamental, médio, profissional, superior no RN, período de 2000 a 2012.

Tabela 31 - Despesas com ensino fundamental, médio, profissional e superior no estado do Rio Grande do Norte (1996-2012).

Períodos	Fundamental	Médio	Profissional	Superior
2000	727.422.060	65.673.486	186.231	35.652.398
2001	785.964.949	84.432.731	86.288	35.763.942
2002	349.788.817	85.011.885	2.433	46.836.059
2003	349.767.972	53.591.740	126.412	42.251.341
2004	367.552.509	90.712.059	0	5.600.366
2005	410.823.116	148.667.951	50.375	103.855.922
2006	459.758.315	119.249.934	722.426	102.893.192
2007	748.492.885	455.488.470	14.869.179	247.164.997
2008	678.284.001	258.286.751	1.634.397	144.571.818

⁷³ Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/1964, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo, por base, os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito tendo como objetivos: apurar a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação. A liquidação das despesas com fornecimento ou com serviços prestados terá por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

2009	806.926.612	268.013.678	128.074	170.850.566
2010	674.021.863	219.747.640	52.491.126	177.098.060
2011	853.079.409	564.770.216	19.840.898	183.204.446
2012	552.202.061	337.150.063	11.394.051	150.203.814
Total	7.764.084.570	2.750.796.606	101.531.892	1.445.946.921
Variação %	-24	413	6.018	321

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Para fins de comparação, foram somados os valores do período 2000-2012.
- 2 - Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.
- 3- A partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.
- 4 – Consta, no apêndice, a mesma tabela com dados do ensino superior desde 1996.
- 5- Valor em moeda corrente no apêndice.
- 6-Valores atualizados pelo INPC tendo, como base, o mês de dezembro de 2012.

Nesse período, ocorreu uma redução de 24% nos recursos do ensino fundamental; um aumento de 413% no ensino médio; e incremento de 6.018% no profissional e 321% no ensino superior. Nesta tabela fica comprovada a opção do Estado em aumentar a despesa em educação em outras modalidades além do ensino fundamental e médio, conforme se verifica no ensino profissional e superior.

A tabela 32 informa as despesas com a EI, EJA e Especial no estado do Rio Grande do Norte, período 2000-2012.

Tabela 32 - Despesas com ensino infantil, EJA e Especial no RN (1996-2012).

Período	Infantil	EJA	Especial
2000	2.435.694	0	17.769.111
2001	2.669.866	0	42.422.018
2002	16.509.943	0	44.231.383
2003	5.856.942	0	42.241.943
2004	1.386.011	0	41.994.026
2005	2.317.288	8.261.799	43.730.349
2006	970.014	51.802.398	41.198.632
2007	17.508.539	16.391.623	14.119.052
2008	3.718.002	3.718.002	12.630.679
2009	2.479.042	2.842.494	2.421.404
2010	27.443.599	66.593.163	10.771.388
2011	2.334.664	53.862.638	66.013.529
2012	2.344.931	89.800.150	10.922.063
Total	87.974.534	293.272.267	390.465.577
Variação %	-4	987	-39

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

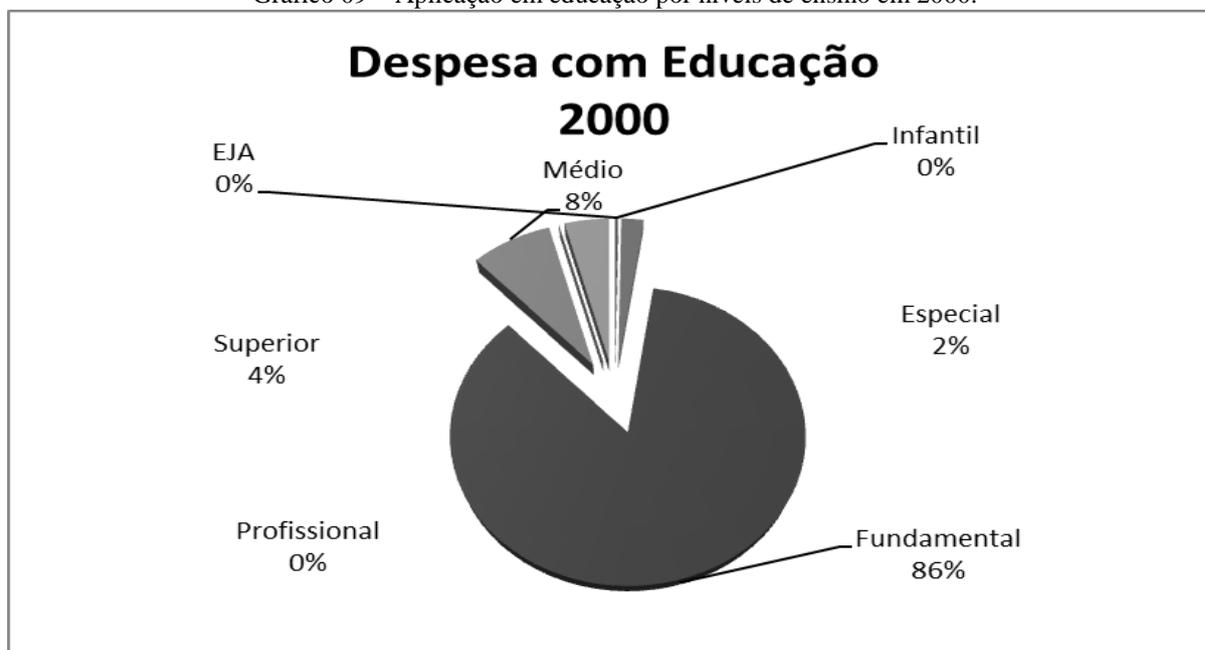
Notas:

- 1-Para fins de comparação foram somados os valores do período 2000-2012.
- 2- Os valores referentes ao ensino Infantil, EJA e Especial dessa tabela não estão incluídos na tabela 31.
- 3-Valores atualizados pelo INPC tendo como base o mês de dezembro de 2012.
- 4- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

A tabela 32 informa as despesas liquidadas com o nível de ensino infantil, EJA e especial, período 2000-2012. Nesse período, ocorreu uma redução na educação infantil de 4%, aumento de 987% na EJA e um decréscimo de 39% na educação especial. No caso do EJA, a variação se refere ao período 2005-2012 e o cálculo foi efetuado tendo, como base, um valor muito baixo em 2005. Da análise dos dados, verifica-se que, exceto no caso da EJA, não houve um aumento efetivo de recursos, evidenciando, assim, um distanciamento do Estado nessas modalidades.

O gráfico 09 apresenta a participação dos gastos com educação em 2000 por níveis de ensino tendo, como base, a tabela 31 e 32.

Gráfico 09 – Aplicação em educação por níveis de ensino em 2000.

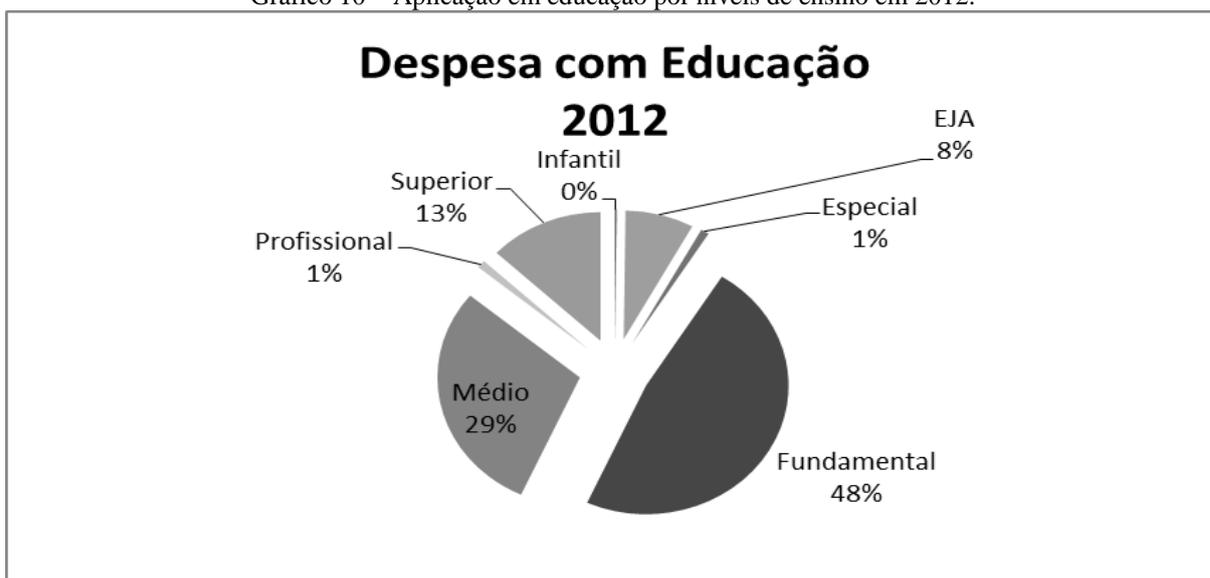


Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

O gráfico 09 evidencia os valores gastos com educação em 2000, informando que o Estado está utilizando 86% de sua despesa com educação no ensino fundamental; 8%, no ensino médio; 4%, no superior; 2%, na especial; e menos de 1%, no ensino profissional, EJA e infantil. Somando esses dados, observa-se que a educação básica absorve 96%; e o ensino superior, 4%.

O gráfico 10 apresenta a participação dos gastos com educação em 2012 por modalidade de ensino tendo, como base, a tabela 31 e 32.

Gráfico 10 – Aplicação em educação por níveis de ensino em 2012.



Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Neste gráfico, verifica-se que 48% dos recursos foram aplicados no ensino fundamental; 13%, no ensino superior; 29%, no médio; e menos de 1%, no profissional e infantil; e 8%, na EJA. Somando esses dados, observa-se que a educação básica absorve 87%; e o ensino superior, 13%.

Analisando os gastos nos dois momentos - o primeiro durante a vigência do Fundef e o segundo na vigência do Fundeb - observa-se uma mudança na política de financiamento da educação no Estado.

Por fim, da análise das tabelas 29, 31 e 32, verifica-se que, dos R\$ 14.544.472.737, utilizados em MDE no período 2000-2012, o ensino superior absorveu R\$ 1.445.946.921 ou 9,94% de todos os recursos; o nível fundamental retirou R\$ 7.764.084.570 ou 53,38%; o nível médio reteve R\$ 2.750.796.606 ou 18,91%; os níveis profissional, infantil, EJA e especial absorveram em conjunto R\$ 873.244.270 ou 6%. O somatório dessas despesas representa 88,23%; a diferença foi utilizada no pagamento de outras despesas.

Visando demonstrar o posicionamento do Estado em relação aos gastos por nível de ensino, a tabela 33 apresenta o comparativo entre a União e o RN.

Tabela 33 – Percentual de investimento em educação em relação ao PIB por nível de ensino - RN e Brasil (2000-2012).

Períodos	Brasil	RN	Brasil	RN	Brasil	RN	Brasil	RN
	2000	2000	2006	2006	2011	2011	2012	2012
Percentual PIB em educação	3,90	5,00	4,30	5,30	5,30	4,10	5,50	3,80
Ensino fundamental	2,40	4,30	2,70	3,13	3,10	2,00	ND	1,82
Ensino médio	0,50	0,30	0,60	0,85	0,90	1,31	ND	1,45
Ensino superior	0,70	0,20	0,70	0,69	0,90	0,45	ND	0,50

Fonte: PIB do Brasil - Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep; PIB do RN. Elaborado pelo autor.

Nota:

1-ND – dados não disponíveis.

A tabela 33 apresenta o PIB do Brasil e do RN gasto em educação, sendo observando que, em 2000, o Estado utilizava 4,30% do PIB no ensino fundamental, em 2006, utilizou 3,13% e em 2011 alocou 2%; Da análise do ensino médio o RN, em 2000, utilizou 0,30%, em 2006 aplicou 0,85% e em 2011 alocou 1,31%. No caso do ensino superior, observa-se ter havido um acréscimo, pois, em 2000, utilizou 0,20%; em 2006, aplicou 0,69%; em 2011, foi 0,45 e, por fim, em 2012 com 0,50%. Ou seja, o RN tem aplicado, em percentuais do PIB, mais recursos no ensino superior e reduzido no ensino fundamental.

Quando se analisa o Brasil, verifica-se uma estabilidade, pois, em 2000, foram utilizados 2,40% do PIB no ensino fundamental; em 2006, aplicou 2,70% e em 2011 foi 3,10%. Quando se observa o ensino médio, verifica-se, em 2000, que foi aplicado 0,50%, em 2006 utilizou-se 0,60% e em 2011 com 0,90%. No caso do ensino superior em 2000 utilizou 0,70%, em 2006 foi 0,70% e, por fim, em 2011 com 0,90%. Ou seja, a União tem aumentado sua participação, em percentuais do PIB, em todas as modalidades.

Nessa direção, fica patente que o Brasil tem mantido em equilíbrio a participação do PIB nos diversos níveis de ensino, acrescentando valores em todos, englobando os governos LULA e DILMA. Entretanto, o RN optou pela redução no ensino fundamental e incremento no ensino médio e superior, períodos da administração VILMA e ROSALBA.

4.4 O MOVIMENTO DAS MATRÍCULAS DO ENSINO SUPERIOR, FUNDAMENTAL E MÉDIO

Não obstante os avanços no financiamento da educação, nesse período, o conflito de competência permaneceu. Tal conflito vem criando sérios obstáculos à elaboração e execução de uma política nacional uniforme para a educação nos diversos níveis de ensino. A Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, ao estabelecer que uma esfera de poder só pode custear outro nível ou modalidade de ensino quando aquela de sua competência estiver plenamente atendida, tentou atenuar essa inconsistência. Entretanto, em face da subjetividade da exigência para alguns entes da federação, a obrigação de realizar gastos em educação para cumprir os preceitos legais da vinculação e somente depois de atendida essa exigência investir em outras modalidades não foi observada, conforme consta nos dados de matrículas do Censo Escolar — Inep/MEC.

A tabela 34 apresenta os dados de matrículas no ensino superior nas esferas federal, estadual e privada referente ao período 1996-2012.

Tabela 34 - Matrículas no ensino superior nas instituições federais, estaduais e privadas do RN (1996-2012).

Períodos	Federal	Estadual	Privada	Total
1996	10.272	5.117	4.698	20.087
1997	11.014	4.920	5.940	21.874
1998	12.231	5.359	6.801	24.391
1999	14.845	5.807	10.866	31.518
2000	17.953	7.341	13.542	38.836
2001	18.923	7.652	14.533	41.108
2002	20.436	8.262	14.497	43.195
2003	21.145	8.025	16.608	45.778
2004	21.728	8.717	17.747	48.192
2005	21.513	9.503	21.065	52.081
2006	20.975	11.130	27.707	59.812
2007	22.031	11.042	30.586	63.659
2008	22.432	10.635	34.421	67.488
2009	28.481	11.485	43.125	83.091
2010	28.504	11.194	47.317	87.015
2011	35.051	12.048	55.775	102.874
2012	36.793	11.505	63.183	111.481
Variação %	258	124	1.244	455

Fonte: Censo Escolar do Inep/MEC (1996-2012). Elaborado pelo autor.

Nota:

1- A coluna superior refere-se às matrículas da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte – UERN.

A tabela 34 informa que, em 1996, o Estado participava com 26% (5.117) do total das matrículas no ensino superior; os Municípios sem participação; a rede federal, com 51% (10.272) e a rede privada com 23% (4.698). Em 2006, ano do encerramento da vigência do Fundef, tem-se a seguinte relação: as matrículas no Estado representam 20% (11.130); os municípios sem participação; a rede federal com 36% (20.975) e a rede privada 44% (27.707). Em 2012, tem-se na rede estadual 10% (11.505); os municípios com participação insignificante; a rede federal com 33% (36.793) e a rede privada com 57% (63.183).

Por fim, verifica-se o incremento nas matrículas; a rede federal com 258%, a estadual com 124% e a privada com 1.244%, perfazendo uma média de 455%. Não obstante o aumento nas matrículas no nível superior do estado em percentual inferior a outras esferas, deve ser observado o custo aluno investido conforme se apresenta na tabela 41.

A tabela 35 a seguir demonstra as matrículas no ensino fundamental regular nas redes públicas e privadas, abrangendo da 1ª a 8º ano.

Tabela 35 - Matrículas no ensino fundamental regular das redes federal, estadual, municipal e instituições privadas no RN (1996-2012).

Períodos	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
1996	293	266.750	275.574	120.148	662.765
1997	600	283.249	314.746	88.136	686.731
1998	417	288.855	362.798	63.618	715.688
1999	180	287.524	304.083	65.365	657.152
2000	236	278.904	315.073	64.494	658.707
2001	254	258.114	321.041	63.610	643.019
2002	253	237.788	329.850	68.470	636.361
2003	198	220.661	336.135	68.467	625.461
2004	103	209.471	334.296	66.478	610.348
2005	36	191.099	331.368	68.768	591.271
2006	67	182.558	328.853	78.345	589.823
2007	0	170.910	317.144	79.259	567.313
2008	57	162.531	317.767	81.822	562.177
2009	44	151.817	317.881	84.777	554.519
2010	89	142.409	306.140	87.848	536.486
2011	139	133.904	297.182	89.583	520.808
2012	173	123.341	286.652	92.500	502.666
Variação %	-41	-54	4	-23	-24

Fonte: Censo Escolar Inep/MEC (1996-2012); Ferreira (2014). Elaborado pelo autor.

A tabela 35 demonstra o movimento das matrículas no ensino fundamental nas redes pública e privada, evidenciando que, entre 1996-2012, houve uma redução de 41% na rede

federal; 54%, na rede estadual; e 23%, na privada. Somente a rede municipal cresceu em 4% e a média foi de decréscimo de 24%. A participação da rede federal é insignificante em relação às outras redes de ensino. A análise demonstra que a maior perda de matrículas se deu na rede estadual.

Mesmo não tendo como objetivo a municipalização do ensino fundamental, a instituição do Fundef e, posteriormente, o Fundeb acelerou, sobremaneira esse processo, uma vez que a existência do fundo representava garantia de financiamento das matrículas realizadas por esse ente. Assim, a partir do Fundef, ocorre um expressivo crescimento das matrículas do ensino fundamental nos municípios, em detrimento das matrículas desse nível de ensino na esfera estadual. Em 1996, o Estado respondia por 40% (266.750) das matrículas do ensino fundamental, os Municípios, por 42% (275.574) e a rede privada por 18% (120.148). Em 2006, ano do encerramento da vigência do fundo, essa relação se reverte, as matrículas no Estado representam 31% (182.558), os municípios com 56% (328.853) e a rede privada 13% (78.345). Em 2012, têm-se 25% (123.341), 57% (286.652) e 18% (92.500), respectivamente, das matrículas nessa modalidade. A tabela 36 demonstra as matrículas no ensino médio regular nas redes públicas e privadas.

Tabela 36 – Matrículas no ensino médio regular das redes federal, estadual, municipal e privada no RN.

Períodos	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
1996	3.637	56.192	7.196	16.018	83.043
1997	3.179	62.010	8.981	15.485	89.655
1998	3.696	71.861	9.443	18.259	103.259
1999	4.526	85.095	8.279	18.498	116.398
2000	4.672	99.039	7.597	18.834	130.142
2001	3.043	107.256	8.694	18.400	137.393
2002	3.099	118.656	8.037	20.761	150.553
2003	2.791	133.134	4.823	21.112	161.860
2004	2.324	141.534	3.688	20.156	167.702
2005	1.996	141.056	3.377	18.985	165.414
2006	1.996	141.793	4.272	19.910	167.971
2007	2.241	133.481	4.503	18.083	158.308
2008	3.158	128.301	2.207	18.923	152.589
2009	4.058	129.294	0	18.905	152.257
2010	4.687	123.078	37	19.328	147.130
2011	5.365	122.446	9	20.061	147.881
2012	6.494	118.623	33	19.964	145.114
Variação %	78	111	-	24	75

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar (1996-2012); Ferreira (2014). Elaborado pelo autor.

A tabela 36 demonstra o movimento das matrículas no ensino médio nas redes públicas e privada, evidenciando que, entre 1996-2012, houve um aumento de 78% na rede federal, 111% na rede estadual e 24% na rede privada. A rede municipal reduziu sua participação a quase zero e a média foi o incremento de 75%. A análise demonstra que o menor aumento de matrículas se deu na educação privada.

O movimento das matrículas no ensino médio evidencia que a esfera estadual incorporou 62.431 novas matrículas, enquanto a rede municipal reduziu a praticamente zero as matrículas nessa modalidade, havendo incremento de 3.946 matrículas na rede privada e 2.857 na rede federal. Esses dados evidenciam a maior participação da rede estadual e um crescimento significativo na rede federal.

Em participação percentual nas matrículas, obtêm-se os seguintes números: em 1996, o Estado respondia por 68% (56.192) das matrículas do ensino médio; os Municípios, por 9% (7.196); a rede federal por 4% (3.637); e a rede privada por 19% (16.018). Em 2006, ano do encerramento da vigência do fundo, tem-se a seguinte relação: as matrículas no Estado representam 84% (141.793); os municípios, 3% (4.272); a rede federal com 1% (1.996); e a rede privada, 12% (19.910). Em 2012, têm-se 82% (118.623) na rede estadual; os municípios com participação insignificante; 4% (6.494) na rede federal e 14% (19.964) na rede privada.

A tabela 37 informa o movimento das matrículas no ensino fundamental, médio e superior na rede pública. Para ter uma visão geral (totalidade das matrículas do ensino fundamental), é preciso considerar as matrículas da EJA (fundamental). No caso do ensino médio, deve ser adicionado a EJA (médio). A partir dos dados do Inep, construiu-se a tabela que, de forma sintética, apresenta as matrículas por nível de ensino.

Tabela 37 – Matrículas no ensino superior, fundamental e médio na rede estadual do Rio Grande do Norte.

Períodos	Superior	Fundamental	Médio	Total
1996	5.117	266.750	56.192	328.059
1997	4.920	283.249	62.010	350.179
1998	5.359	288.855	71.861	366.075
1999	5.807	287.524	85.095	378.426
2000	7.341	278.904	99.039	385.284
2001	7.652	258.114	107.256	373.022
2002	8.262	237.788	118.656	364.706
2003	8.025	220.661	133.134	361.820
2004	8.717	209.471	141.534	359.722
2005	9.503	191.099	141.056	341.658
2006	11.130	182.558	141.793	335.481
2007	11.042	170.910	133.481	315.433
2008	10.635	162.531	128.301	301.467
2009	11.485	151.817	129.294	292.596
2010	11.194	142.409	123.078	276.681
2011	12.048	136.328	122.446	270.822
2012	11.505	126.010	118.623	244.633
Variação %	125	-78	77	-61

Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar (1996-2012); Ferreira (2014). Elaborado pelo autor.

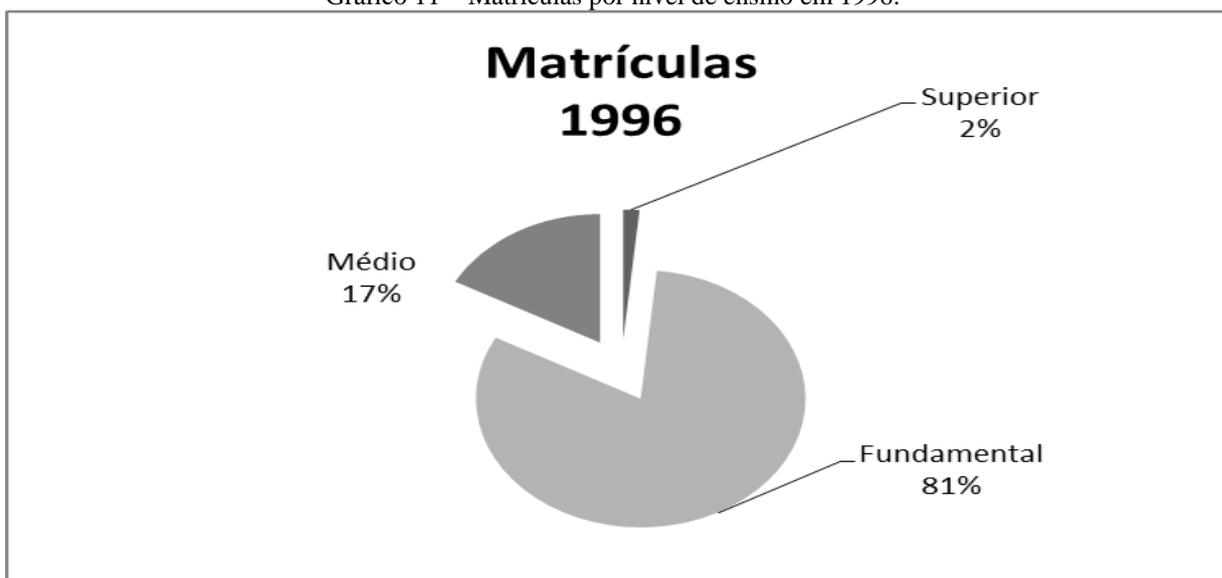
Nota:

1) A coluna superior refere-se às matrículas da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN).

A análise da tabela 37 apresenta uma crescente queda no número de matrículas no ensino fundamental, pois, em 1996, o RN contava com 266.750 matrículas e, em 2012, tão somente 126.010, ou seja, uma redução de 78%. No que concerne ao ensino médio, em 1996, havia 56.192 matrículas passando para 118.623, ou seja, um aumento de 77%. No que tange ao ensino superior, as matrículas passaram de 5.117 para 11.505, significando um incremento de 125%.

Para melhor evidenciar a participação de cada modalidade de ensino, apresentam-se os gráficos 11, 12 e 13 a seguir utilizando a quantidade de matrícula em 1996, 2006 e 2012.

Gráfico 11 – Matrículas por nível de ensino em 1996.

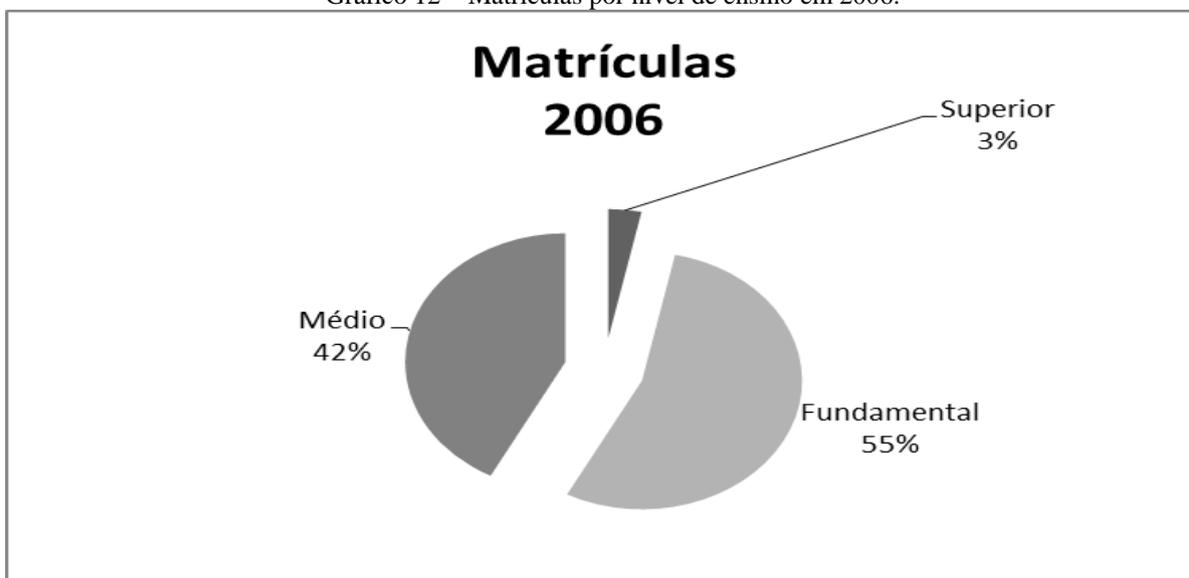


Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar (1996-2012). Elaborado pelo autor.

O gráfico informa a participação, em percentuais, período de 1996, por modalidade de ensino, o superior com 2%, o fundamental com 81% e o médio com 17%. Neste gráfico, verifica-se que a maior parte das matrículas se encontra no ensino fundamental e médio.

O gráfico 12 abaixo representa o período de 2006.

Gráfico 12 – Matrículas por nível de ensino em 2006.



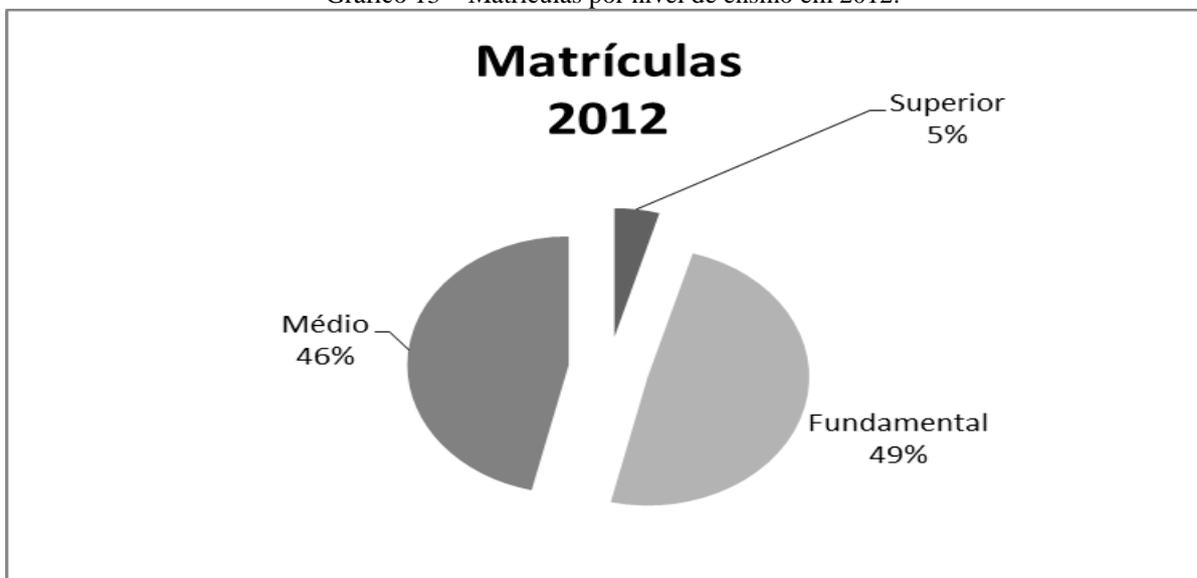
Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar (1996-2012). Elaborado pelo autor.

O gráfico informa a participação, em percentuais, período de 2006, por modalidade de ensino, o superior com 3%, o fundamental com 55% e o médio com 42%. Nesse gráfico

verifica-se um aumento na participação do ensino superior e médio em relação ao fundamental.

O gráfico 13 abaixo representa o período de 2012.

Gráfico 13 – Matrículas por nível de ensino em 2012.



Fonte: Inep/MEC – Censo Escolar (1999-2011). Elaborado pelo autor.

O gráfico informa a participação, em percentuais, período de 2012, por modalidade de ensino, o superior com 5%, o fundamental com 49% e o médio com 46%.

A análise entre os gráficos confirma que o estado do RN está investindo no ensino superior e médio em detrimento do fundamental.

Essa justaposição dos entes federados – União, Estado e municípios – operando na mesma modalidade de ensino tem diferentes explicações: a) a vinculação tributária obriga os entes a investirem em educação procurando a universalidade do ensino; b) àqueles que já cumpriram a universalização de sua competência utilizarão as sobras de recursos em outras modalidades de ensino que lhes deem maior visibilidade política; c) Por fim, o termo “prioritariamente”, constante na Constituição de 1988, não significa, em relação às modalidades de ensino, “obrigatoriamente”, abrindo, assim, espaço para que os diversos entes federados apliquem seus recursos na competência de outra esfera.

4.5 O MOVIMENTO DAS MATRÍCULAS E DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL

Esse tópico apresenta a opção do estado do Rio Grande do Norte em incrementar os investimentos em educação na modalidade ensino superior e, em seguida, no ensino médio e se afastando do ensino fundamental.

A tabela 38 apresenta os valores gastos em educação em valor constante no período 1996-2011.

Tabela 38 – Valor aplicado em Manutenção e Desenvolvimento da Educação *per capita* (1996 a 2012).

Períodos	MDE - Valor aplicado em educação	População	MDE <i>per capita</i>
1996	375.080.181	2.558.660	146,59
1997	378.419.094	2.594.306	145,87
1998	832.390.658	2.624.456	317,17
1999	834.173.215	2.654.464	314,25
2000	1.028.106.566	2.776.782	370,25
2001	999.685.670	2.815.203	355,10
2002	794.249.160	2.852.800	278,41
2003	705.437.272	2.888.087	244,26
2004	778.064.114	2.923.287	266,16
2005	860.645.581	3.003.040	286,59
2006	1.526.795.969	3.043.740	501,62
2007	1.059.159.173	3.084.106	343,43
2008	1.316.948.655	3.106.430	423,94
2009	1.230.289.022	3.137.646	392,11
2010	1.167.461.536	3.168.027	368,51
2011	1.578.374.621	3.198.657	493,45
2012	1.499.255.398	3.228.198	464,42
Variação %	300	26	217

Fonte: Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.
- 2- A partir de 2005, foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.
- 3- Valor em moeda corrente no Apêndice desta Tese.

A tabela 38 apresenta o valor aplicado na educação, demonstrando, assim, a ocorrência de uma variação de 300%, passando de R\$ 375.080.181 para 1.499.255.398, um crescimento da população de 26%, tendo, como consequência, um incremento *per capita* de 217% no gasto em MDE por habitante, passando de R\$ 146,59 para R\$ 464,42. Observa-se, ainda, que ocorreu um aumento substancial no gasto em 1998 com a efetiva implementação

do Fundef e a partir de 2007 com o Fundeb. Essa variação deve ser comparada com a inflação de 172,07%, ficando demonstrado que ocorreu um aumento efetivo nos gastos com a educação.

Na tabela 39, observa-se o crescimento dos gastos em educação por nível de ensino, apresentando o valor gasto *per capita* por matrícula no ensino fundamental no Rio Grande do Norte no período de 2000 a 2012.

Tabela 39 – Valor *per capita* por matrícula no ensino fundamental (2000-2012).

Períodos	Fundamental	Matrículas	Valor <i>per capita</i>
2000	727.422.060	300.370	2.422
2001	785.964.949	318.720	2.466
2002	349.788.817	333.619	1.048
2003	349.767.972	337.204	1.037
2004	367.552.509	328.746	1.118
2005	410.823.116	287.079	1.431
2006	459.758.315	268.234	1.714
2007	748.492.885	274.572	2.726
2008	678.284.001	266.792	2.542
2009	806.926.612	247.775	3.257
2010	674.021.863	233.955	2.881
2011	853.079.409	209.379	4.074
2012	552.202.061	201.602	2.739
Varição %	-24	-55	13

Fonte: INEP/MEC – Censo Escolar (1996-2012), Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Seplan/RN e Siope/MEC. Elaborado pelo autor.

Notas:

- 1- Valor *per capita*: valores em moeda constante, atualizado pelo INPC do IBGE tendo como base janeiro de 2012.
- 2- Os valores gastos se encontram na tabela 31.
- 3- O valor referente ao período 1996-1999 não foram disponibilizados.
- 4- Matrículas = soma das matrículas do ensino fundamental com a EJA fundamental.
- 5- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.
- 6- A partir de 2005, foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.

A tabela 39 informa o valor gasto total e *per capita* no ensino fundamental. Nessa direção, verifica-se um decréscimo de 24% no gasto nessa modalidade, combinado com uma redução nas matrículas de 55%. O valor *per capita* por matrícula sofreu um aumento de 13%. No que concerne aos valores gastos, observa-se haver ocorrido uma redução de R\$ 727.422.060 para R\$ 552.202.061; as matrículas foram reduzidas de 300.370 para 201.602 e o valor por matrícula se manteve estável, passando de R\$ 2.422 para R\$ 2.739. É importante

observar que o valor *per capita* é uma média do valor gasto no ensino fundamental, não diferenciando as séries iniciais e finais ou urbano e rural.

A tabela 40 apresenta o valor gasto *per capita* por matrícula no ensino médio no Rio Grande do Norte no período de 2000 a 2012.

Tabela 40 - Valor *per capita* por matrícula no ensino médio (2000-2012).

Períodos	Médio	Matrículas	Valor per capita
2000	65.673.486	60.145	1.091,92
2001	84.432.731	65.901	1.281,21
2002	85.011.885	76.623	1.109,48
2003	53.591.740	90.762	590,46
2004	90.712.059	103.182	879,15
2005	148.667.951	112.861	1.317,27
2006	119.249.934	125.390	951,03
2007	455.488.470	135.984	3.349,57
2008	258.286.751	145.119	1.779,83
2009	268.013.678	149.183	1.796,54
2010	219.747.640	148.559	1.479,19
2011	564.770.216	141.864	3.981,07
2012	337.150.063	139.032	2.424,98
Varição %	413	20	122

Fonte: INEP/MEC – Censo Escolar (1996-2012). Elaborado pelo autor.

Notas:

1-Valor *per capita*: valores em moeda constante, atualizado pelo INPC do IBGE tendo, como base, janeiro de 2012.

2-Os valores gastos se encontram na tabela 31.

3-Matrículas = soma das matrículas do ensino médio com a EJA médio.

4- Os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan/RN.

5- A partir de 2005, foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope/MEC.

A tabela 40 apresenta o valor gasto total e *per capita* em educação no ensino médio, tendo sido verificado um acréscimo do valor gasto de 413% e nas matrículas de 20%. O valor *per capita* por matrícula sofreu um aumento de 122%. No que diz respeito aos valores gastos, observa-se haver ocorrido um aumento de R\$ 65.673.486 para R\$ 337.150.063; as matrículas cresceram de 60.145 para 139.032 e o valor por matrícula duplicou, passando de R\$ 1.091,92 para R\$ 2.425,00. Deve ser observado que o valor *per capita* é uma média do valor gasto no ensino médio, não diferenciando as séries iniciais e finais ou urbano e rural.

A tabela 41 apresenta o valor gasto per capita por matrícula no ensino superior no Rio Grande do Norte no período de 2000 a 2012.

Tabela 41 - Valor *per capita* por matrícula no ensino superior (2000-2012).

Períodos	Superior	Matrículas	Valor per capita
2000	35.652.398	7.341	4.856,61
2001	35.763.942	7.652	4.673,80
2002	46.836.059	8.262	5.668,85
2003	42.251.341	8.025	5.264,96
2004	5.600.366	8.717	642,46
2005	103.855.922	9.503	10.928,75
2006	102.893.192	11.130	9.244,67
2007	247.164.997	11.042	22.384,08
2008	144.571.818	10.635	13.593,97
2009	170.850.566	11.485	14.875,97
2010	177.098.060	11.194	15.820,80
2011	183.204.446	12.048	15.206,21
2012	150.203.814	11.505	13.055,52
Varição %	321	57	169

Fonte: INEP/MEC – Censo Escolar (1996-2012). Elaborado pelo autor.

Nota:

1- Os valores gastos se encontram na tabela 31.

A tabela 41 expõe o valor gasto total e *per capita* em educação no ensino superior. Nesse sentido, verifica-se um acréscimo do valor gasto no percentual de 321% e nas matrículas 57%, tudo combinado com uma elevação no valor por matrícula de 169%. No que se refere aos valores gastos, observa-se haver ocorrido um aumento de R\$ 35.652.398 para R\$ 150.203.814; as matrículas cresceram de 7.341 para 11.505 e o valor por matrícula triplicou, passando de R\$ 4.856,61 para R\$ 13.056,00. Deve ser observado que o valor *per capita* é uma média do valor gasto no ensino superior, não diferenciando as diversas modalidades de cursos, como os da área de saúde que exigem um maior investimento por aluno.

Constata-se a ocorrência de uma forte queda nas matrículas no ensino fundamental (55%) e um ligeiro incremento no ensino médio (20%). Por outro lado, tem havido uma elevação substancial nas matrículas do ensino superior (57%). No caso dos valores por matrícula, fica comprovado que o Estado tem disponibilizado mais recursos ao ensino superior (R\$ 13.056); em seguida, ao ensino fundamental (R\$ 2.739) e, por último, ao ensino médio (R\$ 2.425). Entretanto quando se analisa o percentual de aumento entre os níveis de ensino, evidencia-se que o superior teve o maior reajuste (169%); o nível médio ficou em segundo lugar (122%); e o fundamental, em último lugar (13%). Ou seja, a movimentação dos valores gastos e das matrículas está associada aos dispositivos financeiros dos Fundos a partir da sua implementação. A diferença fundamental do Fundeb em relação ao Fundef é que o

atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica. No que concerne ao ensino superior, os valores despendidos revelam uma opção política por essa modalidade.

4.5.1 Conclusões preliminares

A educação pode ser vista como um corpo sistêmico, em que o aluno, ao cumprir uma modalidade de ensino, necessita de uma oferta suficiente na modalidade seguinte. O fato é que as políticas públicas no setor educação no Brasil sempre privilegiaram, a cada período, uma modalidade de ensino. Em 1996, a modalidade escolhida foi o ensino fundamental, que não só dispôs de uma subvinculação dos 25% pelos entes subnacionais, como também recebeu aporte complementar da União. A partir de 2007 e durante 10 anos, toda a educação básica é atendida pelo Fundeb.

A Constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização como mecanismo que deve promover a efetiva participação da sociedade via elaboração de políticas e acompanhamento das ações governamentais. As características da atual política de descentralização do financiamento da educação baseiam-se na política de Fundos, seja para atender a uma etapa ou toda a educação básica (FERREIRA, 2010).

Observa-se que a municipalização como forma de descentralização vem ganhando destaque no Brasil, o que é constatado quando se analisa tanto a gestão quanto a execução dos serviços prestados pelos chamados Fundos contábeis — Fundef e Fundeb. Ao sopesar todo o sistema - rede federal, estadual e municipal de educação - percebe-se que, ao longo do tempo, foram se somando módulos à estrutura de financiamento da educação pública. Isso indica a ausência de uma reforma no sistema que examine cada nível e modalidade de ensino, o ente federado efetivamente responsável por esses níveis e modalidades, bem como a forma que se dará às relações intergovernamentais para sustentar o financiamento desse setor.

É importante salientar que, após a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, o Rio Grande do Norte direcionou suas ações para atrair matrículas tanto do ensino fundamental quanto do ensino médio (área restrita de sua competência) custeados com seus próprios recursos já que a participação da União, nessa modalidade, se dá, apenas, através de transferências voluntárias e ou programas específicos.

Tem sido alegado que o ensino fundamental (EF) é responsabilidade prioritária ou até exclusiva dos municípios, que isso estaria previsto na CF/1988 e na LDB e seria a

justificativa para a municipalização, ou seja, para a transferência de matrículas da rede estadual para a rede municipal. Tal argumentação não tem fundamento legal e reflete a opção de política educacional do governo estadual e do governo federal. No Brasil, membros do Poder Legislativo (deputados federais, estaduais e vereadores) e Executivo (Prefeitos) solicitam aos reitores de universidades estaduais a abertura de um campus em seus municípios onde eles têm bases eleitorais. Entretanto, é importante observar que a criação de unidades de acadêmicas demanda infraestrutura de ensino, pesquisa e pós-graduação com qualidade para formar os alunos, ou seja, alocação de mais recursos financeiros.

A legislação brasileira, todavia, mostra exatamente a direção oposta às demandas dos agentes políticos, conforme exarado no art. 208, *caput* e inciso I da CF/1988 que obriga o Estado brasileiro a garantir o EF, inclusive a quem não pode frequentá-lo na idade própria. O parágrafo 3º do art. 212 da CF/1988 fixa que a distribuição dos recursos públicos assegura prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório (EF), e o art. 60 do ADCT determinava a aplicação de, no mínimo, 50% do percentual mínimo dos impostos do Poder público previsto no art. 212, ou seja, 12,5% no caso dos Estados e 9% para a União na universalização do EF e erradicação do analfabetismo.

A EC nº 14 (BRASIL, 1996), além de induzir a criação do Fundef, formado por impostos do governo estadual e das prefeituras, alterou tal disposição obrigando Estados e Municípios a aplicar, no mínimo, 15% dos impostos com MDE do EF e o governo federal a aplicar, no mínimo, 5,4% (30% de 18%) na manutenção do EF e na erradicação do analfabetismo. Nessa direção, a EC nº 14/1996 modificou o art. 211 da CF/1988, estipulando que os municípios atuarão, prioritariamente, no EF e na educação infantil (EI) e os estados e o DF, prioritariamente, no EF e médio, não determinando que um dado nível ou modalidade de ensino seja responsabilidade privativa ou prioritária de governos municipais ou estaduais. A EC nº 14/1996 não afirma que o EF e a EI são responsabilidade prioritária dos municípios. Se o fizesse, isso ratificaria aos governos estaduais se livrarem legalmente da EI e do EF, como tem feito depois da implantação obrigatória do Fundef em 1998. A fixação da atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental (EF) por meio da EC nº 14/1996 não pode ser interpretada como empecilho para que os estados e a União atuem no EF e EI (DAVIES, 2011).

Nesse sentido, segundo o autor, todos os entes federados podem atuar em qualquer nível de ensino, porém os municípios devem, em primeiro lugar, atender ao EF e à EI e, somente, depois de atendida a essa necessidade, podem atuar em outro nível - médio (EM) e superior (ES), conforme estipula o inciso V do artigo 11 da LDB. O § 2º do art. 5º da LDB,

Lei nº 9.394/96, determina que “o Poder Público assegurará em primeiro lugar o acesso ao ensino obrigatório, nos termos deste artigo, contemplando em seguida os demais níveis e modalidades de ensino, conforme prioridades constitucionais e legais”. Ou seja, primeiramente, estados/DF e municípios devem assegurar o EF e, depois, no caso dos Municípios, a EI e, no caso dos Estados, o EM.

Outra confirmação é o inciso VI do art. 10 da LDB, segundo o qual os estados devem assegurar o EF e oferecer, com prioridade, o ensino médio. Alega-se que prioridade quer dizer atendimento prioritário do Estado ao ensino médio e, em segundo lugar, ao ensino fundamental, transferido para municípios através da municipalização. Em suma, o governo estadual deve assegurar o EF e, depois, oferecer com prioridade o EM, ou seja, uma vez assegurado o EF (regular e EJA), a sua prioridade não é o EI tampouco o ES.

Na verdade, com base no Inciso II do art. 10 da LDB, os Estados devem ser mais responsáveis pelo EF do que os municípios, pois preveem que eles definirão “com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma das esferas do Poder Público”. Evidentemente, os governos estaduais ficam com a maior fatia do imposto mais elevado (75% do ICMS), dispondo de muito mais recursos por aluno do que os municípios e, por isso mesmo, deveriam assumir uma responsabilidade maior pelo EF.

Ademais, a responsabilização pelo EF não é, apenas, dos estados e municípios, mas também da União; o § 1º do art. 211 da CF de 1988, estipulava que a União prestaria assistência técnica e financeira para atendimento prioritário ao EF. Não obstante a alteração contida na EC nº 14/1996, o Inciso III do art. 9º da LDB esclarece que cabe à União exercer função redistributiva e supletiva, que permanece insignificante no Rio Grande do Norte no caso da complementação aos Fundos (Fundef e Fundeb), pois, somente em 2011 e 2012, houve complementação.

A EC nº 53/2006 vincula os recursos do Fundeb também à EI, EJA e EM. No caso dos municípios e do DF, e ao EF e ao EM, no caso dos Estados e DF, confirmando a responsabilidade conjunta de estados e municípios pelo EF.

Outro desafio do financiamento é a discrepância entre arrecadação tributária das diferentes esferas de governo – federal e estadual, e suas responsabilidades educacionais. O governo federal, embora detentor da maior parte das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente, a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando os demais níveis e modalidades de ensino, conforme as prioridades constitucionais e legais a

cargo de estados e municípios. Essa discrepância continua mesmo após a redistribuição tributária promovida pela CF/1988 em favor dos estados e municípios e com a equalização de recursos para EF promovida pelo Fundef desde 1998 e para a educação básica pelo Fundeb a partir de 2007.

4.5.2 Impacto do Fundef e Fundeb

As diferenças de recursos entre os governos foram abrandadas pela implantação do Fundef no governo FHC. O Fundef, não obstante prometer desenvolver o EF e valorizar o magistério, trouxe poucos recursos novos para as redes públicas de ensino estadual e municipal, visto que, apenas, redistribuiu em âmbito estadual parte dos recursos já vinculados à MDE existente antes da criação do Fundef, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (EFR) das redes estadual e municipais. A consequência é que os ganhos de alguns governos significaram, ao mesmo tempo, a perda de outros, uma vez que a complementação federal para as redes públicas de ensino foi insignificante (SAVIANI, 2011).

Segundo o mesmo autor, o Fundeb é um progresso em relação ao Fundef, porquanto pensaria a educação básica e os profissionais da educação em seu conjunto e teria como base o critério custo-aluno de acordo com o nível e modalidade de ensino. Entretanto, a União não apresentou instrumento definindo os elementos necessários ao cálculo. A fragilidade do Fundeb é não trazer recursos novos para as redes públicas de ensino para os entes da federação, uma vez que, apenas, redistribuiu 20% dos 25% vinculados ao MDE entre os governos estaduais e municipais com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação, ou seja, alguns governos municipais fizeram jus a mais recursos na mesma proporção em que o Estado perdeu, haja vista não ter havido complementação federal.

Em síntese, com base na CF/1988 e na LDB, o EF, ao contrário do alegado, é de responsabilidade conjunta do governo estadual e das prefeituras e também através da ação redistributiva e supletiva do governo federal, não sendo, pois, responsabilidade, apenas, dos municípios, conforme inciso II do art. 10 da LDB, Lei nº 9.394/1996, sendo eles mais responsáveis do que os municípios porque têm capacidade tributária maior e porque a LDB determina que o encargo pelo ensino fundamental é proporcional ao montante de receitas que dispõem os governos e a população a ser assistida, e a União detém com mais impostos do que os estados.

Assim, a solução para equilibrar as desigualdades regionais deve caminhar na construção de um sistema nacional de educação, ou seja, um conjunto unificado que articule

todos os aspectos da educação no Brasil com uma legislação comum para todo o território nacional e com procedimentos que visem assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população. Ademais, um sistema nacional que não dependa das adesões autônomas de estados e municípios, e construído de forma conjunta e participativa de todos os entes federados a partir do diagnóstico da situação em que o sistema opera, formulando as diretrizes, definindo as metas e indicando os meios pelos quais as metas serão atingidas. O financiamento da educação estadual, numa perspectiva de federação, não deveria depender da riqueza da região, estado ou município onde o indivíduo habita, mas dos recursos totais do Brasil.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado na Idade Média surge da luta ininterrupta pela obtenção de territórios, pois, no sistema feudal, o controle da terra possibilitava o privilégio exclusivo do poder. As escaramuças entre os nobres, o clero e os príncipes, por suas respectivas cotas no controle e produção da terra, prolongaram-se durante o feudalismo e o monopólio do poder evolui para absolutismo. Contudo, nos séculos XVIII e XIX, com o crescimento da burguesia, proveniente da revolução industrial, emerge mais um grupo que compõe como participante nesse entrechoque de forças. Segundo Elias (1993), o Estado moderno surge no auge da monopolização do poder do governante, entretanto, esse monopólio não era ilimitado, e em face de muitas despesas com guerras, regalias, descontroles administrativos e crescimento da burguesia, o Estado transforma-se de monopólio pessoal para monopólio público no sentido institucional.

Nessa direção, quem detém, efetivamente, esse monopólio é a burguesia, ao assumir o controle e a riqueza proveniente da cobrança de tributos que, no feudalismo, constituía a riqueza monopolista, ou seja, se antes o soberano a distribuía como lhe apreciasse, com o Estado moderno passa a ser recolhida e administrada, do ponto de vista formal, pelas instituições, contudo sem ainda ter uma estrutura organizacional que pudesse administrar esse capital, de modo a estabelecer uma relação de deveres e obrigações entre a arrecadação e o aporte financeiro para a consecução das políticas de desenvolvimento social. Assim, o Estado manteve o monopólio da tributação e da violência física, só que ao invés de centralizá-lo em um indivíduo, descentraliza-o por meio de suas instituições (ELIAS, 1993).

Os Estados constituídos, a partir dos séculos XVIII e XIX, adotaram, como sistema econômico, o capitalismo, centrado nos postulados da propriedade privada dos meios de produção e do lucro, regulando a matéria relativa aos seus tributos e demais receitas, como também das despesas, de modo que pode-se apontar aqui o surgimento de um Estado fiscal.

No Brasil, desde a sua independência em 1822, ocorre debate sobre o federalismo, sendo essa forma de Estado adotada com a proclamação da República em 1889 quando o Brasil deixa de ser um império, ato esse inserido no sistema constitucional a partir da primeira Constituição Republicana de 1891 (MARTINS, 2011).

A partir dessa Constituição, a federação brasileira adota o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos estados e da União. Nesse contexto, a evolução histórica da estrutura tributária nacional caracteriza-se pela centralização até o término do regime militar e pela descentralização fiscal com a

Constituição de 1988. Entretanto, a partir da segunda metade da década de 1990, a arrecadação tributária volta a se concentrar na União, sendo responsável por 70% da arrecadação total. A distribuição dos tributos é desigual no plano vertical, pois os governos subnacionais absorvem tão somente 30% dos tributos. E no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais, encontra-se no interior da federação regiões com maior e com menor capacidade de arrecadação, como ocorre com as regiões Sudeste e Nordeste. Essa desigualdade horizontal tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais de caráter obrigatório e no plano vertical, dentro de um mesmo Estado; o atual sistema de transferências fiscais permite que os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, uma vez que seus resultados são neutros para os estados.

Nesse sentido, o padrão brasileiro de repartição de receitas é um sistema pelo qual as receitas tributárias são distribuídas aos governos subnacionais sem vinculação de gasto, exceto saúde e educação. Entretanto, as transferências fiscais obrigatórias têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais, sendo necessária a ação do governo federal para viabilizar a produção dos serviços públicos e a redução das desigualdades por meio de programas focalizados. Ou seja, é necessária a participação da União coordenando os diferentes interesses existentes entre os entes subnacionais (MARTINS, 2011).

O sistema federativo está relacionado às transferências financeiras, exercendo papel fundamental para a manutenção da própria federação. Esse processo ocorre de duas formas: pela concentração de receitas fiscais sob a responsabilidade do poder central, e pelas heterogeneidades econômicas regionais que fazem com que os entes federados mais desenvolvidos detenham maior capacidade de gasto *per capita*, possibilitando a transferência de recursos para os entes menos desenvolvidos.

O período analisado, 1995-2012, abrange os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), os mandatos do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), bem como os dois primeiros anos do mandato da presidenta Dilma Vana Rousseff (2011-2012) e estão em consonância com a implantação do Fundef (1996-2006) e Fundeb (2007-2020). Ao longo desse período, o que se observa é que a participação na partilha da arrecadação tributária entre os entes federados manteve-se estável com a União se apropriando de 70% da receita e os demais entes com 30%. Comprova-se, assim, que a promulgação da CF/1988 não foi instrumento de redistribuição da receita tributária. Nessa direção, sequer, a criação do Fundef e Fundeb se traduziu em mais recursos fiscais para os entes subnacionais, permanecendo a política de centralização da arrecadação junto à União.

A análise da carga tributária total em relação ao PIB evidencia crescimento de

81,25%, período de 1988-2012. A União, em 1988, participou com 20,01%; em 1996, passou a 25,19%; em 2006, alcançou 34,52% e, por último, em 2012 chegou a 36,27%. No que concerne aos estados, a participação, em 1988, representa 4,48%, em 1996 passa a 7,46%, em 2006 foi a 8,95% e, por último, em 2012 chegou a 8,96%, significando um incremento de 100,00%. A média histórica da carga tributária em relação ao PIB ficou distribuída desta forma: 20,23% para a União, 7,46% para os estados e Distrito Federal.

Esse dado demonstra que os estados têm acrescido suas participações na carga tributária em percentuais acima dos obtidos pela União. Entretanto, quando se observa o acréscimo em pontos percentuais do PIB, verifica-se que a União incrementou 10,45 pontos e os estados tão somente 4,48 pontos. Ou seja, não ocorreu uma redistribuição equânime entre os entes federados, visto que a arrecadação tributária tem se concentrado na União apesar da descentralização das obrigações aos estados e municípios, em especial a partir de 1994 com as políticas de Reforma do Estado.

Essa argumentação é reforçada pelos dados que apresentam a participação percentual no PIB nacional por regiões brasileiras, período de 1995 a 2010, quando se observa que, em 1995, a região Sudeste detinha 59,13% do PIB nacional; em 2002, captava 56,68%; em 2003, participava com 55,75% e, em 2010, permaneceu com 55,39%. Por outro lado, em 1995, a região Nordeste detinha 12,04%; em 2002, captava 12,96%; em 2003, participava com 12,77%; e em 2010, permaneceu com 13,46%. Essa concentração, na região Sudeste permite uma capacidade de gasto superior à apresentada por outras regiões, haja vista que, quanto mais desenvolvida for uma região, maior é a possibilidade de fazer face as políticas públicas. Quanto à análise da participação do PIB do Rio Grande do Norte em relação ao Nordeste, observa-se o seguinte quadro, em 1995, o Estado participa com 0,70% do PIB da região; em 2002 com 0,80%; em 2003 com 0,80% e em 2010 com 0,86%. Ou seja, apesar do crescimento do PIB, não houve alteração na posição relativa do Estado dentro da região Nordeste e da região em relação ao Brasil. Isso demonstra a necessidade de investimento da União para romper a inércia que mantém o RN no mesmo patamar de crescimento desde o ano de 1995, início da série histórica.

Ressalta-se que, apesar de o crescimento da carga tributária brasileira implicar aumento da receita tributária total, esse incremento não tem sido dividido de forma isonômica, ou seja, a distribuição entre os entes federados não tem ocorrido de forma a diminuir as desigualdades entre os entes federados. O crescimento da participação do PIB nos estados demonstra ser necessário um incremento nas transferências obrigatórias e voluntárias (FPM, FPE e Convênios) para atender ao financiamento das necessidades da população, em especial,

da educação.

Cotejando os valores, período 1996-2012, percebe-se que o estado do Rio Grande do Norte arrecadou R\$ 74.163.595.228, tendo transferido aos municípios em virtude de obrigação constitucional a importância de R\$ 10.587.159.820, permanecendo um saldo líquido de R\$ 63.577.081.619. Desse valor, obtêm-se os 25% a serem despendidos com educação, nesse caso, R\$ 15.915.743.940. A partir dos dados apurados, verifica-se ter sido gasto no período o valor de R\$ 16.964.535.887, ou seja, houve uma aplicação superior no valor de R\$ 1.048.791.947 significando um percentual médio de 26,64%, ou seja, acima da exigência constitucional de gastar 25% com educação. Entretanto, ao analisar as Demonstrações Contábeis do RN, percebe-se a inclusão como despesa com educação os gastos com inativos - aposentadorias e pensões, no valor de R\$ 3.069.430.672, restando, para aplicar em MDE, o valor de R\$ 13.895.105.215. Ressalta-se que, dos R\$ 16.964.535.887 gastos em educação, a folha dos inativos absorve 18,09%. Nessa situação, o percentual aplicado em MDE se reduz de 26,64% para 21,83%. É importante salientar que o pagamento da folha de inativos deve ser efetuado com recursos da previdência estadual.

Para a política de financiamento da educação, após a apuração dos 25%, deve ser adicionado o valor transferido pela União como o Salário-educação e outras transferências do FNDE. No período de 1996 a 2012, foi transferido o montante de R\$ 1.255.935.209 e incluído no orçamento da educação básica. A média anual corresponde à R\$ 73.878.542.

Esses dados demonstram a frágil participação da União nos gastos com educação quando se compara com o valor aplicado pelo Estado, uma vez que, na vigência do Fundef e Fundeb, o Rio Grande do Norte gastou com a rede estadual de educação R\$ 13.895.105.215 e distribuiu R\$ 3.127.078.790 com a rede municipal e recebeu de complementação da União a importância de R\$ 20.309.757 e como transferência do FNDE o valor de R\$ 1.255.935.209. Assim, está confirmada a baixa participação da União no cumprimento de sua responsabilidade de complementar as despesas com educação.

Observa-se, ainda, que em seu conjunto, a arrecadação própria no período do Fundef (1996-2006) cresceu 173%; enquanto as transferências, 106,13%. No período do Fundeb (2007-2012), o crescimento foi de 39,91% de receita própria, e 19,28% de transferência. Na média, a participação entre a União e o Rio Grande do Norte, na arrecadação das receitas próprias e de transferências obrigatórias, tem se mantido constante ao longo do período correspondendo a 60% de receitas próprias e 40% de transferências.

Constata-se, ainda, que, no período 1998-2012, do total de R\$ 6.071.423.711 utilizados pela rede estadual como recursos do Fundef/Fundeb foi despendida, com

remuneração do magistério, a importância de R\$ 5.356.317.194. Ou seja, aplicaram-se 88% dos recursos na remuneração dos profissionais, e 12% com outras despesas. É interessante ressaltar que, do valor de R\$ 16.211.036.610 (1998-2012) aplicado na educação, foram gastos em remuneração dos profissionais ativos da educação básica o percentual de 33%.

Uma complexidade evidenciada nessa pesquisa foi o fenômeno de municipalização das matrículas no ensino fundamental a partir do Fundef e, em seguida, do Fundeb. Em menos de uma década, a lógica da oferta pelos estados foi invertida. Evidência dessa inversão tem estreita relação com a descentralização propugnada pela política de Fundos contábeis, no sentido de sua eficácia reguladora, com uma atuação gerencial voltada para o controle dos resultados e da descentralização da gestão.

A análise do período 2000-2012 corrobora a ocorrência de uma redução de 24% nos recursos do ensino fundamental, um aumento de 413% no ensino médio, 6.018% no profissional e 321% no ensino superior, demonstrando um incremento na despesa com educação em outras modalidades além do ensino básico — fundamental e médio, conforme se verifica no incremento da modalidade profissional e superior. Verifica-se, ainda, uma diminuição na educação infantil de 4%, um incremento de 987% na EJA e um decréscimo de 39% na educação especial.

No que concerne à participação percentual dos gastos em educação na arrecadação do RN, vê-se que, em 2000, o Estado utilizou 86% de sua despesa no ensino fundamental, 8% no ensino médio, 4% no superior e menos de 1% no ensino profissional, EJA e infantil. Em 2012, verifica-se que 48% dos recursos foram aplicados no ensino fundamental; 13%, no ensino superior; 29%, no médio; e menos de 1%, no profissional e infantil e 8% na EJA. Ao analisar os dois momentos — o primeiro durante a vigência do Fundef e o segundo na vigência do Fundeb — constata-se uma mudança na política de financiamento da educação no Estado que aumenta sua participação percentual no ensino médio e superior.

Visando demonstrar os gastos comparando o PIB por nível de ensino, verifica-se que, em 2000, o Estado utilizou o percentual de 4,30% no ensino fundamental e, em 2012, alocou 2%; no ensino médio, o RN, em 2000, utilizou 0,30% e, em 2012, aplicou 1,45%; no caso do ensino superior, observa-se ter havido um acréscimo, pois, em 2000, utilizou 0,20% e, em 2012 aplicou 0,50%.

Quando se analisa o Brasil, verifica-se uma estabilidade, visto que, em 2000, utilizaram-se, no ensino fundamental, 2,40% do PIB e, em 2011, aplicou de 3,10%; no ensino médio, em 2000, aplicou-se 0,50%; e, em 2011, utilizou 0,90% e no ensino superior, em 2000, empregou 0,70% passando em 2011 para 0,90%. Ou seja, a União mantém um crescimento

constante nas diversas modalidades de ensino. Nessa direção, fica patente que a União tem acrescido a participação, em percentuais do PIB, nos diversos níveis de ensino. Já o RN reduziu a participação no ensino fundamental e cresceu no ensino médio e superior.

Mesmo não tendo como objetivo a municipalização do ensino fundamental, a implementação do Fundef (1996-2006) e o Fundeb, em 2007, acelerou, sobremaneira, esse processo, uma vez que a existência do Fundo representava garantia de financiamento das matrículas efetuadas por esse ente. Assim, a partir do Fundef, ocorre um expressivo crescimento das matrículas do ensino fundamental nos municípios, em detrimento das matrículas desse nível de ensino na esfera estadual. Em 1996, a rede estadual respondia por 40% (266.750) das matrículas do ensino fundamental, as redes municipais por 42% (275.574) e as instituições privadas por 18% (120.148). Em 2006 – ano do encerramento da vigência do fundo – essa relação se reverte; as matrículas na rede estadual representam 31% (182.558), os municípios com 56% (328.853) e privada 13% (78.345). Em 2012, têm-se 25% (123.341), 57% (286.652) e 18% (92.500), respectivamente.

No que concerne ao ensino médio, a participação percentual nas matrículas obteve os seguintes números: em 1996, a rede estadual respondia por 68% (56.192) das matrículas do ensino médio; os Municípios, por 9% (7.196); a rede federal, por 4% (3.637); e as instituições privadas por 19% (16.018). Em 2006 – ano do encerramento da vigência do Fundo – tem-se a seguinte relação: as matrículas no Estado representam 84% (141.793); os municípios, 3% (4.272); a rede federal com 1% (1.996); e as instituições privadas, 12% (19.910). Em 2012, têm-se 82% (118.623) na rede estadual; os municípios com participação insignificante; 4% (6.494) na rede federal; e 14% (19.964) na rede privada.

No que se refere às matrículas no ensino superior das redes federal, estadual e instituições privadas do RN no período de 1996-2012, observa-se que, em 1996, o Estado participava com 26% (5.117) do total das matrículas no ensino superior; os Municípios sem participação; a rede federal com 51% (10.272) e a rede privada com 23% (4.698). Em 2006 – ano do encerramento da vigência do Fundef – tem-se a seguinte relação: as matrículas no Estado representam 20% (11.130); os municípios sem participação; a rede federal com 36% (20.975) e a rede privada 44% (27.707). Em 2012, têm-se na rede estadual 10% (11.505); os municípios com participação insignificante; a rede federal com 33% (36.793) e a rede privada com 57% (63.183).

Analisando-se o período da pesquisa, em seu conjunto, verifica-se que, no nível superior, a rede federal teve um acréscimo de novas vagas na ordem de 258%, o Estado ampliou em 124% e as instituições privadas com 1.244%, ficando demonstrado um

incremento das matrículas em todas as esferas, apesar de não haver, no caso do Estado, obrigação legal ou constitucional para atender essa demanda. Na rede estadual, as matrículas no nível fundamental tiveram uma redução de 54%; no nível médio, um aumento de 111%; e no superior, um incremento de 125%.

Da análise dos valores gastos com educação na rede pública, observa-se que o Rio Grande do Norte, período 1996-2012, acresceu os valores em 300%, passando de R\$ 375.080.181 para R\$ 1.499.255.398, percentual superior ao INPC de 172,07%, demonstrando, assim, um aumento efetivo nos gastos com educação. Nota-se que o gasto *per capita* passou de R\$ 146,59 para R\$ 464,42, reajuste de 217%.

Entretanto, no ensino fundamental, período 2000-2012, ocorreu um decréscimo percentual de 24% nos valores gastos, passando de R\$ 727.422.060 para R\$ 552.202.061 e uma redução das matrículas em 55%, passando de 300.370 para 201.602. O valor *per capita* por matrícula sofreu um aumento de 13%, ou seja, de R\$ 2.422 para R\$ 2.739.

Os dados apontam um acréscimo percentual de 413% nos valores gastos com o ensino médio, passando de R\$ 65.673.486 para R\$ 337.150.063 e um aumento nas matrículas em 20%, passando de 60.145 para 139.032. O valor *per capita* por matrícula sofreu um aumento de 134%, ou seja, de R\$ 1.091 para R\$ 2.425, período de 2000 a 2012.

Verifica-se, ainda, um acréscimo percentual de 321% nos valores gastos com o ensino superior, passando de R\$ 35.652.398 para R\$ 150.203.814 e um aumento nas matrículas em 57%, passando de 7.341 para 11.505. O valor *per capita* por matrícula sofreu um aumento de 169%, ou seja, de R\$ 4.859,61 para R\$ 13.056, período de 2000 a 2012.

Assim, constata-se, a ocorrência de uma forte queda nas matrículas no ensino fundamental (55%) e um ligeiro incremento no ensino médio (20%). Por outro lado, houve uma elevação substancial nas matrículas do ensino superior (57%). Isso leva a concluir que essa movimentação está associada aos dispositivos financeiros dos Fundos a partir da sua implementação. A diferença fundamental do Fundeb em relação ao Fundef é que o atual Fundo ampliou a área de abrangência para além do ensino fundamental e passou a contemplar todas as etapas e modalidades de ensino que compõem a educação básica – educação infantil, fundamental, médio. No que concerne ao ensino superior, os valores despendidos revelam um aumento nessa modalidade com outros recursos que compõem os 25% definidos na CF/1988.

Essa justaposição dos entes federados - União, estado e municípios - operando na mesma modalidade de ensino tem diferentes explicações: a) a vinculação tributária obriga os entes a investirem em educação procurando a universalidade do ensino; b) àqueles que já cumpriram a universalização de sua competência utilizarão as sobras de recursos em outras

modalidades de ensino que lhes deem maior visibilidade; c) Por fim, o termo “prioritariamente” que consta na Constituição de 1988 não significa, em relação às modalidades de ensino, “obrigatoriamente”. Dessa forma, abre espaço para que os diversos entes federados apliquem seus recursos na competência de outra esfera.

O estudo demonstra que a política de financiamento da educação por meio de vinculações constitucionais e Fundos adotada pela federação brasileira não é instrumento de equalização dos gastos por nível de ensino – superior; médio e fundamental, pois o Estado Nacional é um local onde os diversos entes federados disputam o poder e esses instrumentos são apenas uma tentativa de compatibilizar essas lutas ao mesmo tempo que busca equilibrar as demandas da população. No que concerne o financiamento da educação, deve ser, observado, ainda, os dados demográficos do IBGE (2014c) que evidenciam, no RN, a estabilização no crescimento da população e o seu envelhecimento, impactando no parâmetro que serve de base para o cálculo da distribuição de recursos do Fundo de Participação do Estado-FPE, como também, exigindo um incremento nos gastos no nível superior. Nesta direção, os pesquisadores precisam observar a nova realidade do Estado, avaliando as prioridades nos gastos com educação, como escolas, contratação de professores etc., devendo as novas pesquisas abordar estes dados.

Conclui-se, que a solução para equilibrar as desigualdades deve caminhar na construção de um sistema nacional de educação, ou seja, um conjunto unificado que articule todos os aspectos da educação no Brasil com uma legislação comum para todo o território nacional, além de procedimentos que visem assegurar educação com o mesmo padrão de qualidade a toda a população do país e que não dependa de adesões autônomas de estados e municípios, haja vista que o sistema nacional de educação é da Federação, ou seja, dos próprios entes federados que o constroem, conjuntamente, e participam, também, em conjunto, de sua gestão.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a05n24.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.41, n.espec. 2007. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext>. Acesso em 31 jul. 2014.
- ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2002.
- AFFONSO, Rui de Brito Alvares. Descentralização e reforma do estado: a federação brasileira na encruzilhada. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, n.14, p. 127-152, jun. 2000. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/Pos_graduacao2/Observatorio/inform_premios/arquivos/Paper_1.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2012.
- AFFONSO, Rui de Brito Alvares. Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 5, p. 31-62, jun. 1996.
- ALEJARRA, Luís Eduardo Oliveira. **Revista Âmbito Jurídico**, ano 17, n.120, jan. 2014. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13911>. Acesso em 31 jul. 2014.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40. 2005.
- ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Contrato federativo e direito à educação: a medida de igualdade. In: SIMPOSIO DA ANPAE SUDESTE, 4., 2003, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPAE, 2003.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estratégias para la educación**. 1995. Disponível em: <www-wds.worldbank.org/external/default/.../14948010spanish.pdf> Acesso em: 04 abr. 2014.
- BANCO MUNDIAL. **What we do**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>>. Acesso em 04 abr. 2014.
- BOBBIO, Norberto. **Direito e Estado no pensamento de Imanuel Kant**. 2.ed. São Paulo: Editora Mandarim, 2000.

BONAMIGO, Carlos Antônio et al. **História da educação básica brasileira: uma avaliação do plano nacional de educação PNE 2001-2010**. Brasília: UNESCO, CNE, MEC, 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/436/35>>. Acesso em: 20 out. 2014.

BRASIL ESCOLA. **Qual a diferença entre PIB e PNB?**. Disponível em: <http://www.brasilecola.com/economia/qual-diferenca-entre-pib-pnb.htm>. Acesso em 31 jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1967). **Ato Institucional nº 5 de 1968**. São mantidas a Constituição de 24 de janeiro de 1967 e as Constituições Estaduais; O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências. 1968. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-historica/atos-institucionais>>. Acesso em 27 jul. 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Brasília, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 2006a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm> Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2007**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Brasília, 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988** (versão atualizada com emendas constitucionais). Brasília, 1988. Disponível em: <<https://legislação.planalto.gov.br>>. Acesso em: 3 ago. 2010.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm> Acesso em 04 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm> Acesso em 04 abr. 2014.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm> Acesso em 04 abr. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997**. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. Brasília, 1997a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm. Acesso em: 31 de jul. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006**. Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. **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. Brasília, 2007d. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm> Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília, 2007e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm> Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996**. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. Brasília, 1996b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm> Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.457, de 16 de março de 2007**. Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília, 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11457.htm>. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília, 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>.htm. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1961. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4024.htm)>.htm. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. **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. Brasília, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm)>.htm > Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Brasília, 1966. Disponível em: <[http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn](http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/CodTributNaci/ctn.htm)>.htm > Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998.** Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9766.htm)>.htm >. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Financiamento da Educação Básica. **O Que é Fundef?** 2004. Disponível em: <[http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/manual2](http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/manual2.pdf)>.pdf >. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. **Fundeb – apresentação.** 2007c. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12327:fundeb-apresentacao&Itemid=669>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Entendendo o Salário Educação.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>. Acesso em 31 jul. 2014c.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Portaria MEC nº 522, de 1997.** Sistema de informações sobre orçamentos públicos em educação. Brasília, 1997b. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/apresentacao.do>>. Acesso em 31 Jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação.** Disponível em: <www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp>. Acesso em 31 jul. 2014d.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm)>.htm > Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei 11.494 de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis

n^{os} 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. Brasília, 2007f. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15692.htm>. Acesso em 31 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996c. Disponível em <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. 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 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1996d.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Banco Central do Brasil. **Calculadora do cidadão**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 31 jul. 2014e.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Escola de Administração Fazendária. **Transferências intergovernamentais na federação brasileira: avaliação e alternativas de reforma**. Brasília: ESAF, 2006c. (Caderno Fiscal; 6). Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Portaria nº 683/2011. **Sistema de coleta de dados contábeis (SISTN-FINBRA)**. Sobre prefeituras e governos estaduais: Balanços. (1996-2012). Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-prefeituras-e-governos-estaduais;jsessionid=87BavUijCqYTYyvXeh7FDKet>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **DATASUS: Informações de saúde – População**. 2014f. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/tabcgi.exe?ibge/cnv/poprn.def>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **SUS democratiza o acesso do cidadão aos serviços de saúde**. 2009. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/saude/2009/11/sus-democratiza-o-acesso-do-cidadao-aos-servicos-de-saude>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

BRASIL. **Plano Diretor para a Reforma do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Senado Federal. **DRU**. 2000. Disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em: 21 jul. 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília:Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. 58 p. (Cadernos MARE da Reforma do Estado; 1).

CASTRO, Jorge Abrahão de. O financiamento da educação pública no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

CASTRO, Jorge Abrahão. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO, 1., 2010, Brasília. **Documento Referência**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação. Documento Final. Brasília, 2010.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO, 2., 2014, Brasília. Disponível em: <<http://conae2014.mec.gov.br/>> Acesso em: 04 abr. 2014.

COSTA, Andrea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, Estados e Municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília, n. 1, v. 26, p. 105-121, jan./abr. 2010.

COSTA, Vera Lucia Cabral. (Org.). **Descentralização da educação: novas formas de coordenação e financiamento**. São Paulo: Cortez, 1999.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

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

CURY, Carlos Roberto Jamil. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília. Liber. 2006.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. **Ação Educativa**, São Paulo, v. 4, 2007.

DAVIES, Nicolas. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, Nicolas. **Recursos públicos em educação**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

DAVIES, Nicholas. Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional. **Revista de Financiamento da Educação: Fineduca**, v.1, n.3, 2011. Disponível em: <<file:///C:/Users/mshome/Downloads/18958-72819-1-PB.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014.

DIAS, Adriana Tomazelli. **A “nova” questão social e os programas de transferência de renda no Brasil**. 2006. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Revista da USP**, São Paulo, v. 11, n. 3, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004> Acesso em 04 abr. 2014.

DRAIBE, Sônia. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., Caxambu, 24 a 28 de outubro de 2006. **Anais...** Caxambu, 2006. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3416&Itemid=232 Acesso em 04 abr. 2014.

ELAZAR, Daniel Judah. **Exploring Federalism**. Tuscaloosa, Alabama: The University of Alabama Press, 1987.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Tradução: Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. v. 2.

FALEIROS, Vicente de Paula. A reforma do Estado no período FHC e as propostas do Governo Lula. In: _____ et al. **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos, 2004.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **O FUNDEF e o FUNDEB como política de financiamento para a valorização do magistério**: efeitos na carreira e na remuneração dos professores da rede pública estadual de ensino do RN. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **Valorização do magistério da educação básica no RN**: participação do SINTE e do Governo Estadual na implementação do piso salarial profissional nacional na rede pública estadual no ano de 2009. 2010. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FRANÇA, Magna (Org.). **Sistema Nacional de Educação e o PNE (2011-2020): Diálogos e Perspectivas**. Brasília: Liber, 2009.

GAGNON Alan G. The political uses of federalism. In: BURGESS, M.; GAGNON, A.G. (Orgs.). **Comparative federalism and federation**: competing traditions and future directions. Toronto: University of Toronto Press, 1993. p.15-44.

GALLO, Sílvio. **A filosofia política moderna e o conceito de estado**. Disponível em: <<http://www.cedap.assis.unesp.br/cantolibertario/textos/0109.html>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

GAMBOA, Silvio Santos. **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. São Paulo: Cortez, 1995.

GERMANO, José Willington. Gramsci: igreja e intelectuais (acerca da formação do estado burguês na Itália). **Educação em Questão**, Natal, RN, v.4, n.1-2, jan./dez. 1992.

GRAMSCI, Antônio. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

GRUPPI, Luciano. **Tudo começou com Maquiavel**. 14. ed. São Paulo: L&PM editores, 1996. Disponível em: <http://www.vestibular1.com.br/resumos_livros/tudo_comecou_com_maquiavel.htm>. Acesso em: 21 maio 2012.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Filosofia do Direito**: linhas fundamentais da filosofia do direito ou direito natural e ciência do estado em compêndio. Trad. Paulo Meneses et al. São Leopoldo, RS: Ed. Unisinos, 2010.

HENTZ, Paulo. **O Princípio federativo e o regime de colaboração**. 2009. Disponível em: <http://fnce.org/index.php?option=com_content&view=article&id=54:o-principio-federativo-e-o-regime-de-colaboracao&catid=36:artigos&Itemid=58>. Acesso em: 27 jul. 2013.

HIDALGO, Angela Maria. Globalitarismo, Estado Mínimo e Gestão Compartilhada. In: LIMA, Antônio Bosco de (Org.). **Estado, políticas educacionais e gestão compartilhada**. São Paulo: Xamã, 2004.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Trad. de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1988. (Coleção Os Pensadores, 1).

IANNI, Octavio (Org.). **Marx**: sociologia. São Paulo: Ática, 1992. (Grandes Cientistas Sociais, 10).

INFOESCOLA: Navegando e Aprendendo. **PIB**: Produto interno bruto. 2014. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/economia/produto-interno-bruto/>>. Acesso em: 30 jul. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contas Regionais – PIB**. 2014b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2011/default.shtm>>. Acesso em: 31 jul. 2014b.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)**. 2014a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm>. Acesso em: 21 jul. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese demográfica do Rio Grande do Norte**. 2014c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rn>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo Escolar**: sinópsese estatística da educação básica. 2014a. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Investimento do PIB em educação**: 1996-2012. 2014b. Disponível em: <www.inep.gov.br> Acesso em: 04 abr. 2014.

KAMARCK, Elaine C. Globalization and Public Administration Reform. In: NYE, Joseph S.; DONHAUE, John D. (Eds.). **Governance in a Globalizing World**. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2000.

LOCKE, John. Segundo tratado do governo civil. **Clube do livro liberal**. Trad. de Magna Lopes e Marisa Lobo da Costa. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1994. Disponível em: <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2013.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Tradução de Antonio Caruccio-Caporale. Porto Alegre: L&PM, 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

MARCO, Cristhian Magnus de. **A Evolução Constitucional do Federalismo Brasileiro**. 2014. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/14969-14970-1-PB.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

MARINHO, Iasmin da Costa. **Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova**. 2014. Disponível em <<http://www.infoescola.com/educacao/manifesto-dos-pioneiros-da-educacao-nova/>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb**: federalismo e regime de colaboração. Campinas, SP: Autores Associados; Brasília: Faculdade de Educação da UNB, 2011. (Coleção Políticas Públicas de Educação).

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBP AE**, Niterói, RJ, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MARX, Karl Heinrich; ENGELS, Friedrich. **O Manifesto comunista**. 1999. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/manifestocomunista.pdf>>. Acesso em: 07 jul. 2013.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Nova Cultural; Círculo do Livro, 1996. (Os Economistas).

METTENHEIM, Kurt Von. A presidência e a separação dos poderes no Brasil (1999-2002). **Revista Tempo Social**, São Paulo, nov. 2003.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. **Journay of Economic Literature**, Nashville, v 37, n. 3, p.1.120-1.149, Sept. 1999.

OLIVEIRA, Dalila Andrade de. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.25, n.2, p. 197-209, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Edmilson Jovino de; BARBOSA, Janaina Lopes; FRANÇA, Magna. A reforma do estado brasileiro e a descentralização: implicações do federalismo fiscal nos estados e municípios. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 2, n. 2, p. 405-416, jul./dez. 2013.

Disponível em: <file:///C:/Users/mshome/Downloads/24785-97290-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Reformas educativas no Brasil na década de 90. In: CATANI, A.; OLIVEIRA, R.P. **Reformas educacionais no Brasil e em Portugal**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

PEREIRA, João Arami Martins. **Finanças públicas municipais**: relação de dependência entre receita transferida e receita própria dos municípios do estado do Rio Grande do Sul 1989-1998. Ijuí, RS, 2002. Disponível em: <www.fee.tche.br> Acesso em: jun. 2011.

PIERRE, Miller; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Traduzido por Agemir Bavaresco, Alceu R. Feeraro. Pelotas (RS): Educat, 2002. 156p.

PINTO, Eduardo Costa. **Bloco no Poder e Governo Lula**: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano. Rio de Janeiro, 2010. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/estado_bloco_no_poder_e_acumulacao_capitalista_uma_analise_teorica_preliminar_2_.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

PINTO, Eduardo Costa; BALANCO, Paulo. Estado, bloco no poder e acumulação capitalista: uma abordagem teórica. **Revista de economia política**, São Paulo, v.34, n.1, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-31572014000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 31 jul. 2014.

PINTO, José Marcelino de Resende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO, S. (Org.). **Partilha de recursos na Federação Brasileira**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP: Ipea, 2003. 245p. (Coleção Federalismo no Brasil). Mimeo.

PRADO, Sérgio. **A questão fiscal na federação brasileira**: diagnóstico e alternativas. 2007. Disponível em: <www.eclac.org/brasil/publicaciones/xml/9/.../LCBRSR179SergioPrado.pdf...>. Acesso em: 20 dez. 2013.

PRADO, Sergio. Fundos de participação e equalização. In: **Transferências intergovernamentais na federação brasileira**. 2004. Disponível em: <http://www.esaf.fazenda.gov.br/estudos_pesquisas/forum-fiscal/publicacoes/cadernos-2004-a-2009>. Acesso em: 04 abr. 2014.

PRUD'HOMME, Remy. The dangers of decentralization. **The World Bank Observer**, Cary, v 10, n. 2, p. 201-220, 1995.

RESENDE, Fernando. Federalismo no Brasil. **Economia Política**, v. 15, n.3, jun./set. 1995.

RESENDE, Fernando; AFONSO, José Roberto. **A Federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. 2002. Disponível em: <www.joserobertoafonso.ecn.br/attachments/article/.../Bird2002.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2012.

RIO GRANDE DO NORTE. Controladoria Geral do Estado. **Demonstrações contábeis**. Disponível em: <www.control.rn.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 122, de 30 de junho de 1994**. Dispõe sobre o regime jurídico único dos servidores públicos civis do Estado e das autarquias e fundações públicas estaduais, e institui o respectivo Estatuto e dá outras providências. Natal, 1994. Disponível em: <http://www.mp.rn.gov.br/control/file/legislacao/regime%20juridico/LC%20122_30_06_1994%20-%20Regime%20Jur%C3%ADdico.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 308, de 25 de outubro de 2005**. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Norte, reorganiza o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte (IPERN) e dá outras providências. Natal, 2005a. Disponível em: <http://www.dei.rn.gov.br/contentproducao/aplicacao/searh/arquivos/seu_direito/lc%20308_05.pdf>. Acesso em: 31 jul. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 8.633, de 03 de fevereiro de 2005**. Dispõe sobre a contribuição para o custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal, 2005b. Disponível em: <<http://adcon.rn.gov.br/acervo/IPERN/DOC/DOC000000000006933.PDF>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei nº 8.816, de 29 de março de 2006**. Altera a Lei Estadual nº 8.633, de 3 de fevereiro de 2005, que dispõe sobre a contribuição para o custeio do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Natal, 2006. Disponível em: <<http://www.ipe.rn.gov.br/Conteudo.asp?TRAN=ITEM&TARG=5229&ACT=&PAGE=0&PARM=&LBL=Legisla%E7%E3o>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria de Planejamento do Estado. **Demonstrações contábeis**. Disponível em: <www.seplan.rn.gov.br>. Acesso em: 31 jul. 2014.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social** (1762). Traduzido por P. Bastide e L. G. Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Pensadores).

SALLUM JÚNIOR, Brasílio (Org.). O segundo governo FHC: um balanço crítico. **Revista Tempo Social**, São Paulo, nov.2003.

SANO, Hironobu. **Articulação horizontal no federalismo brasileiro: os Conselhos de secretários estaduais**. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

SANTANA, Flavia. **A Dinâmica da Aplicação do termo Qualidade na Educação Superior Brasileira**. São Paulo: Editora Senac, 2007. Disponível em: <<http://abmeseduca.com/?p=6063#sthash.9PbiIbJR.dpuf>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

SAVIANI, Dermeval. **Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios:** o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. 2011. Disponível em: <http://grabois.org.br/portal/revista.int.php?id_sessao=16&id_publicacao=447&id_indice=2559>. Acesso em: 7 jun. 2012.

SICSÚ, João; CASTELAR, Armando. **Sociedade e Economia:** estratégias de crescimento e desenvolvimento. Brasília: IPEA.2009. Disponível em: <www.ipea.gov.br/agencia/images/.../Livro_SociedadeeEconomia.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2014.

SILVA, Camilla Croso (Org.). **Banco Mundial em foco:** um ensaio sobre a sua atuação na educação brasileira e na da América Latina. Ação educativa. Disponível em: <http://www.bdae.org.br/dspace/bitstream/123456789/2348/1/banco_mundial_em_foco.pdf> Acesso em: 13 abr. 2014.

SILVA, Júlio César Lázaro da. **O Processo de Globalização.** Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/geografia/processos-globa.htm>>. Acesso em 31 jul. 2014.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputas dos estados por recursos orçamentários federais. **Dados**, v.46, n.2, p.345-384, 2003. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/conae/documento_referencia.pdf> Acesso em: 04 abr. 2014.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10, n. 3, p. 103-113, jul./set. 1996.

SOUZA, Rainer. **Guerra de Secessão.** [2010]. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiag/guerra-secessao.htm>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

SOUZA, Rainer. **New Deal.** [2008]. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/historiag/new-deal.htm>>. Acesso em 31 jul. 2014.

SUMIYA, Lilia Asuca; FRANZESE, Cibele. Relações intergovernamentais: o Fundef e a municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo. In: IEITEZ, C. G.; BARONE, R. E. M. (Org.). **Educação e Políticas Públicas:** tópicos para o debate. São Paulo: Junqueira & Marin Editores, 2007.

WATSS, Ronald. Origins of Cooperative and Competitive Federalism. In: GEER, S.L. **Territory, Democracy and Justice.** London: Polgrave Macmillan, 2006.

WEFFORT, Francisco Correia (Org.). **Os clássicos da política.** 11.ed. São Paulo: Ática, 2006. 278p.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **O sistema político administrativo da educação:** análise das relações de poder entre as instâncias federal estadual e municipal no período republicano. 1993. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica, Porto Alegre, RS, 1993.

WRIGHT. Deil. **Understanding intergovernmental relations.** Wadsworth, Belmont, 1988.

APÊNDICE

APÊNDICE A – TABELAS EM MOEDA CORRENTE

Neste apêndice, transcrevem-se as tabelas 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 24, 25, 26, 31, 32 e 38, em valores correntes, que serviram de base para a construção desta Tese e poderão ser utilizadas em novas pesquisas.

A tabela 11 - PIB total e em valor *per capita* do Rio Grande do Norte (1995-2011), em valor corrente.

Períodos	Valor em Reais	População	PIB per capita
1995	4.727.278.000	2.582.305	1.848,00
1996	5.876.000.000	2.558.660	2.265,00
1997	6.669.225.000	2.594.306	2.541,00
1998	6.844.467.000	2.624.456	2.578,00
1999	7.647.781.000	2.654.464	2.754,00
2000	9.293.319.000	2.776.782	3.274,73
2001	9.833.650.000	2.815.203	3.408,94
2002	12.197.554.000	2.852.800	4.162,23
2003	13.515.095.000	2.888.087	4.542,05
2004	15.580.455.000	2.923.287	5.159,61
2005	17.869.516.000	3.003.040	5.834,12
2006	20.554.621.000	3.043.740	6.619,36
2007	22.925.563.000	3.084.106	7.285,93
2008	25.481.449.000	3.106.430	7.995,71
2009	27.905.000.000	3.137.646	8.649,34
2010	32.339.000.000	3.168.027	9.905,82
2011	36.103.000.000	3.198.657	10.933,47
2012	40.616.000.000	3.228.198	12.518,63
Variação %	759	25	577

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE e Datasus (1995-2012).

Notas:

1-Os dados sobre população e PIB de 2011 e 2012 não foram consolidados pelo IBGE;

2-A população no período de 1997 a 2012 foi obtida através de extrapolação estatística do Ministério da Saúde – Datasus < <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ibge/cnv/poprn.def>.>

3-a população dos anos de 1996, 2000 e 2010 que foram obtidos através do censo do IBGE.

4-O PIB foi atualizado pelo INPC/IBGE com o uso da calculadora do cidadão, disponível no site do Banco Central do Brasil <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>, tendo como base o mês de dezembro de 2012.

Tabela 12 - Receitas Próprias do estado do Rio Grande do Norte no período 1996-2012 (Em valor corrente).

Períodos	IRRF	IPVA	ITCD	ICMS	Multas, Juros e Dívida Ativa.	Receitas Próprias
1996	20.630.898	19.581.807	620.051	381.445.137	480.189	422.758.082
1997	25.211.597	22.647.895	618.095	459.312.323	1.005.324	508.795.234
1998	37.017.640	25.193.568	912.976	512.532.095	1.615.036	577.271.315
1999	36.308.045	29.861.828	1.053.299	613.099.942	2.900.721	683.223.835
2000	48.844.680	33.384.060	987.758	788.077.608	2.393.275	873.687.381
2001	64.611.114	37.391.738	1.216.375	908.011.175	2.303.398	1.013.533.800
2002	80.837.583	41.576.142	1.277.834	1.014.478.440	1.946.493	1.140.116.492
2003	97.390.831	44.977.993	1.930.342	1.184.696.940	657.684	1.329.653.790
2004	120.070.748	55.887.293	1.728.222	1.393.620.978	1.528.497	1.572.835.738
2005	137.678.070	69.445.180	15.810.882	1.614.254.688	24.024.296	1.861.213.116
2006	167.248.580	87.243.605	2.790.082	1.912.786.906	61.852.533	2.231.921.706
2007	190.095.465	103.087.124	4.205.921	1.981.477.691	0	2.278.866.201
2008	219.326.520	122.610.030	5.443.864	2.260.375.620	9.349.694	2.617.105.728
2009	227.586.491	141.382.152	6.557.172	2.416.092.528	5.447.330	2.797.065.673
2010	264.448.412	153.051.615	7.222.864	2.842.403.693	16.787.736	3.283.914.320
2011	316.709.646	175.091.874	11.710.397	3.175.605.666	30.870.046	3.709.987.629
2012	362.812.658	203.141.502	13.668.720	3.681.075.569	19.841.566	4.280.540.015
Total	2.416.828.978	1.365.555.406	77.754.854	27.139.346.999	183.003.818	31.182.490.055
%	1.659	937	2.104	865	4.032	912

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de FERREIRA (2014) e das Demonstrações Contábeis disponibilizados pela Secretaria de Planejamento e Finanças do estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte; SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site <www.seplan.rn.gov.br>; <www.control.rn.gov.br>; <www.fnnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp> e www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/>.

Notas:

1-Nos exercícios de 1996 a 1999 temos o IRRF e o adicional sobre o IRRF;

2-os exercícios de 1996 a 2001 foram coletados na Seplan/RN, pois os mesmos não estão disponíveis em meios eletrônicos;

Tabela 13 – Receitas de Transferências do estado do Rio Grande do Norte período 1996-2012 (Em valor corrente).

Períodos	Cota-parte FPE	Cota-parte IPI Exportação	LC 87/1996	Cota-parte IOF/Ouro	Transferências
1996	364.980.467	2.544.432	2.209.692	0	369.734.591
1997	409.618.583	2.974.649	0	0	412.593.232
1998	456.241.381	3.428.217	0	0	459.669.598
1999	505.304.038	3.434.968	0	0	508.739.006
2000	598.789.335	3.175.857	23.500.548	0	625.465.740
2001	704.664.170	5.166.512	9.727.477	0	719.558.159
2002	872.081.059	5.816.092	10.735.537	0	888.632.688
2003	907.227.480	6.513.563	8.751.977	0	922.493.020
2004	1.000.019.805	5.883.467	9.234.570	0	1.015.137.842
2005	1.251.576.054	16.435.455	9.234.570	0	1.277.246.079
2006	1.457.361.478	14.004.623	5.296.297	0	1.476.662.398
2007	1.617.761.305	10.926.141	5.296.465	0	1.633.983.911
2008	1.959.361.678	7.406.621	5.296.297	0	1.972.064.596
2009	1.875.120.033	4.737.272	5.296.297	0	1.885.153.602
2010	2.083.096.956	5.362.046	5.296.297	0	2.093.755.299
2011	2.490.849.205	5.796.372	5.401.318	0	2.502.046.895
2012	2.607.898.337	3.543.353	5.296.297	0	2.616.737.987
Total	21.161.951.364	107.149.640	110.573.639	0	21.379.674.643

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados de FERREIRA (2014) e das Demonstrações Contábeis disponibilizadas pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site: <www.seplan.rn.gov.br>; <www.control.rn.gov.br>; <www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp> e <www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/>.

Nota:

1-os exercícios de 1996 a 2001 foram coletados nas em visita “*in loco*” à Seplan/RN pois os mesmos não estão disponíveis em meios eletrônicos;

Tabela 14 - Receitas Próprias e Transferências no RN período 1996-2012 (Em valor corrente).

Períodos	Receitas Próprias	Transferências	Receitas Próprias e Transferências
1996	422.758.082	369.734.591	792.492.673
1997	508.795.234	412.593.232	921.388.466
1998	577.271.315	459.669.598	1.036.940.913
1999	683.223.835	508.739.006	1.191.962.841
2000	873.687.381	625.465.740	1.499.153.121
2001	1.013.533.800	719.558.159	1.733.091.959
2002	1.140.116.492	888.632.688	2.028.749.180
2003	1.329.653.790	922.493.020	2.252.146.810
2004	1.572.835.738	1.015.137.842	2.587.973.580
2005	1.861.213.116	1.277.246.079	3.138.459.195
2006	2.231.921.706	1.476.662.398	3.708.584.104
2007	2.278.866.201	1.633.983.911	3.912.850.112
2008	2.617.105.728	1.972.064.596	4.589.170.324
2009	2.797.065.673	1.885.153.602	4.682.219.275
2010	3.283.914.320	2.093.755.299	5.377.669.619
2011	3.709.987.629	2.502.046.895	6.212.034.524
2012	4.280.540.015	2.616.737.987	6.897.278.002
Total	31.182.490.055	21.379.674.643	52.562.164.698
Variação %	912	607	770

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site www.seplan.rn.gov.br, www.control.rn.gov.br, www.fnnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp e www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/.

Notas:

1-após a soma dos impostos devem ser acrescidos os juros de mora e a dívida ativa;

2-nos exercícios de 1996 a 1999 temos o IRRF e o adicional sobre o IRRF;

3-os exercícios de 1996 a 2001 foram coletados na Seplan, pois os mesmos não estão disponíveis em meios eletrônicos;

4-valores em moeda corrente significa que não houve aplicação do índice de correção do INPC do IBGE.

Tabela 15 – Receitas Próprias e Transferências nos períodos do Fundef e Fundeb RN (Em valor corrente).

Períodos	Receitas Próprias	Transferências	Receitas Próprias e Transferências
1996	422.758.082	369.734.591	792.492.673
1997	508.795.234	412.593.232	921.388.466
1998	577.271.315	459.669.598	1.036.940.913
1999	683.223.835	508.739.006	1.191.962.841
2000	873.687.381	625.465.740	1.499.153.121
2001	1.013.533.800	719.558.159	1.733.091.959
2002	1.140.116.492	888.632.688	2.028.749.180
2003	1.329.653.790	922.493.020	2.252.146.810
2004	1.572.835.738	1.015.137.842	2.587.973.580
2005	1.861.213.116	1.277.246.079	3.138.459.195
2006	2.231.921.706	1.476.662.398	3.708.584.104
Total 1	12.215.010.489	8.675.932.353	20.890.942.842
Var 1	428	299	368
2007	2.278.866.201	1.633.983.911	3.912.850.112
2008	2.617.105.728	1.972.064.596	4.589.170.324
2009	2.797.065.673	1.885.153.602	4.682.219.275
2010	3.283.914.320	2.093.755.299	5.377.669.619
2011	3.709.987.629	2.502.046.895	6.212.034.524
2012	4.280.540.015	2.616.737.987	6.897.278.002
Total 2	18.967.479.566	12.703.742.290	31.671.221.856
Var 2	88	60	76
Total 3	31.182.490.055	21.379.674.643	52.562.164.698

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site: <www.seplan.rn.gov.br>; <www.control.rn.gov.br>; <www.fnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp> e www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/>.

Nota:

- 1-Total 1: Somatório do período 1996 a 2006;
- 2-Total 2: Somatório do período 2007 a 2012;
- 3-Total 3: Somatório do período 1996 a 2012;
- 5-Var 1: variação percentual do período 1996 a 2006;
- 6-Var 2: variação percentual do período 2007 a 2012;
- 7-Var 3: variação percentual do período 1996 a 2012.

Tabela 16 Receitas, deduções constitucionais e a apuração dos 25% para MDE (1996-2012) (Em valor corrente)

Períodos	Receita Bruta	Deduções	Base de Cálculo - MDE	25% para MDE
1996	792.492.673	109.809.257	682.683.416	170.670.854
1997	921.388.466	129.781.129	791.607.337	197.901.834
1998	1.036.940.913	125.329.923	911.610.990	227.902.747
1999	1.191.962.841	182.507.493	1.009.455.348	252.363.837
2000	1.499.153.121	223.136.878	1.276.016.243	319.004.060
2001	1.733.091.959	260.411.160	1.472.680.799	368.170.199
2002	2.028.749.180	276.608.353	1.752.140.828	438.035.207
2003	2.252.146.810	374.941.377	1.877.669.428	482.743.587
2004	2.587.973.580	375.629.046	2.212.299.130	553.074.782
2005	3.138.459.195	437.380.742	2.701.078.456	675.269.614
2006	3.709.513.502	515.987.669	3.193.525.833	798.381.458
2007	3.912.850.112	555.976.019	3.356.874.093	839.218.523
2008	4.589.170.324	622.318.500	3.966.851.828	991.712.957
2009	4.682.219.275	666.819.639	4.015.399.638	1.003.849.909
2010	5.377.669.619	778.527.375	4.599.142.249	1.149.785.562
2011	6.212.034.524	867.060.377	5.344.974.151	1.336.243.538
2012	6.897.278.002	997.750.216	5.899.495.679	1.474.873.920
Total	52.562.164.698	7.499.975.153	45.416.659.616	11.279.202.588

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site: <www.seplan.rn.gov.br>; <www.control.rn.gov.br>; <www.fnnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp> e <www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/>.

Tabela 17 - Percentual de aplicação em MDE no período de 1996-2012 (Em valor corrente).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Percentual Aplicado
1996	170.670.854	137.862.837	20,19
1997	197.901.834	144.780.446	18,29
1998	227.902.747	326.875.503	35,86
1999	252.363.837	354.062.718	35,07
2000	319.004.060	460.251.144	36,07
2001	368.170.199	488.858.765	33,20
2002	438.035.207	437.142.579	27,80
2003	482.743.587	437.786.155	23,32
2004	553.074.782	510.846.293	23,09
2005	675.269.614	596.306.574	22,07
2006	798.381.458	1.085.239.095	30,59
2007	839.218.523	789.519.481	23,51
2008	991.712.957	1.051.590.767	26,50
2009	1.003.849.909	1.023.316.250	25,48
2010	1.149.785.562	1.030.139.601	22,40
2011	1.336.243.538	1.478.718.045	27,66
2012	1.474.873.920	1.499.255.398	25,41
Total	11.279.202.588	11.852.551.651	26,07

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site: <www.seplan.rn.gov.br>; <www.control.rn.gov.br>; <www.fn.de.gov.br/siope/o_que_e.jsp> e www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/.

Notas:

- 1-os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do estado do Rio Grande do Norte através da Seplan e Control;
- 2-a partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope.

Tabela 23 - Pagamento de inativos com recursos de MDE (1996 a 2012), em valor corrente.

Períodos	Pagamento com Inativos	Valor Aplicado	% com Inativos
1996	19.072.324	137.862.837	13,83
1997	18.450.000	144.780.446	12,74
1998	18.730.109	326.875.503	5,73
1999	25.364.629	354.062.718	7,16
2000	27.590.000	460.251.144	5,99
2001	36.356.484	488.858.765	7,44
2002	65.107.303	437.142.579	14,89
2003	82.758.397	437.786.155	18,90
2004	88.796.384	510.846.293	17,38
2005	107.679.496	596.306.574	18,06
2006	174.159.408	1.085.239.095	16,05
2007	410.226.000	789.519.481	52,00
2008	20.174.951	1.051.590.767	1,92
2009	242.216.036	1.023.316.250	23,67
2010	259.574.901	1.030.139.601	25,20
2011	444.801.319	1.478.718.045	30,08
2012	302.380.828	1.499.255.398	20,17
Total	2.343.438.569	11.851.947.639	19,77

Fonte: Elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte.

Notas:

- 1-os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan e Control;
- 2-a partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope.
- 3-valores atualizados pelo INPC tendo como base janeiro de 2012;

Tabela 24 - Percentual de aplicação em MDE deduzindo o pagamento dos inativos (1996-2012), em valor corrente).

Períodos	25% para Educação	Valor Aplicado	Pagamento de inativos	Valor Utilizado	Percentual Aplicado
1996	170.670.854	137.862.837	19.072.324	118.790.513	17,40
1997	197.901.834	144.780.446	18.450.000	126.330.446	15,96
1998	227.902.747	326.875.503	18.730.109	308.145.394	33,80
1999	252.363.837	354.062.718	25.364.629	328.698.089	32,56
2000	319.004.060	460.251.144	147.285.371	312.965.773	24,53
2001	368.170.199	488.858.765	187.938.811	300.919.954	20,43
2002	438.035.207	437.142.579	65.107.303	372.035.276	21,23
2003	482.743.587	437.786.155	82.758.397	355.027.758	18,39
2004	553.074.782	510.846.293	88.796.384	422.049.909	19,08
2005	675.269.614	596.306.574	107.679.496	488.627.078	18,09
2006	886.670.001	1.085.239.095	174.159.408	911.079.687	25,69
2007	839.218.523	788.915.469	410.226.000	378.689.469	11,28
2008	991.712.957	1.051.590.767	20.174.951	1.031.415.816	26,00
2009	1.003.849.909	1.023.316.250	242.216.036	781.100.214	19,45
2010	1.149.785.562	1.030.139.601	259.574.901	770.564.700	16,75
2011	1.336.243.538	1.478.718.045	444.801.319	1.033.916.726	19,34
2012	1.474.873.920	1.499.255.398	302.380.828	1.196.874.570	20,29
Total	11.367.491.131	11.851.947.639	2.950.054.471	8.901.893.168	21,19

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site www.seplan.rn.gov.br, www.control.rn.gov.br, www.fnnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp e www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/.

Notas:

1-os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan e Control;

2-a partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope.

Tabela 25 - Receitas adicionais aplicadas em educação (1996-2012), em valor corrente.

Períodos	Receita Adicional
1996	6.575.665
1997	6.853.773
1998	7.272.581
1999	6.537.418
2000	8.946.989
2001	9.913.509
2002	36.158.390
2003	38.313.241
2004	34.188.737
2005	68.454.066
2006	78.602.346
2007	38.020.652
2008	92.233.167
2009	100.268.218
2010	133.579.090
2011	188.254.134
2012	117.634.690
Total	971.806.666
Média	57.165.098

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do SIOPE e FINBRA (2002-2012).

Nota:

1- O valor adicionado no período de 1996 a 2001 se refere ao Salário-educação.

2- O valor adicionado no período de 2002 a 2012 se refere ao Salário-educação e outras receitas vinculadas aos programas financiados pelo FNDE/MEC.

3-Os valores foram corrigidos pelo INPC do período de referência para o mês de dezembro de 2012.

Tabela 26 - Transferências do orçamento do estado do RN para os municípios e complementação da União (2002-2012), em valor corrente.

Períodos	Transferências do RN para os Municípios (Fundef e Fundeb)	Complementação União
	Valor Corrente	Valor Corrente
2002	83.416.493	0
2003	101.567.912	0
2004	124.654.334	0
2005	158.755.836	0
2006	200.168.305	0
2007	212.815.133	0
2008	249.015.121	0
2009	272.283.929	0
2010	333.068.266	0
2011	376.128.890	8.001.646
2012	407.384.623	11.768.849
Total	2.519.258.842	19.770.495
Média	229.023.531	9.885.248

Fonte: SIOPE e FINBRA (2002-2012). Elaborada pelo autor.

Notas:

1-Os valores foram corrigidos pelo INPC do período de referência para o mês de janeiro de 2012.

2-não foi identificado o valor transferido no período de 1998 a 2001.

Tabela 31 - Despesas com ensino fundamental, médio, profissional e superior no estado do Rio Grande do Norte (1996-2012), em valor Corrente.

Períodos	Fundamental	Médio	Profissional	Superior
1996	N/D	N/D	N/D	22.191.630
1997	N/D	N/D	N/D	10.951.000
1998	N/D	N/D	N/D	14.345.910
1999	N/D	N/D	N/D	14.366.075
2000	325.644.098	29.399.965	83.370	15.960.463
2001	384.346.666	41.288.659	42.196	17.489.014
2002	192.518.410	46.789.240	1.339	25.777.850
2003	217.061.930	33.258.410	78.450	26.220.690
2004	241.320.520	59.557.970	0	3.676.980
2005	284.642.750	103.006.021	34.903	71.957.575
2006	326.793.958	84.762.269	513.497	73.135.977
2007	557.515.462	339.270.913	11.075.319	184.101.025
2008	541.613.517	206.243.396	1.305.075	115.441.394
2009	671.176.528	222.925.465	106.528	142.108.202
2010	594.740.462	193.899.961	46.316.890	156.267.011
2011	799.217.055	529.111.339	18.588.169	171.637.149
2012	552.202.061	337.150.063	11.394.051	150.203.814
Total	5.688.793.417	2.226.663.671	89.539.787	1.153.977.144
%	70	1.047	13.567	841

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Censo Escolar (1996-2012), INEP/MEC

Notas:

1-N/D: dados não disponíveis para o período de 1996 a 1999;

2-Para fins de comparação foram somados os valores do período de 2000 a 2012.

Tabela 32 - Despesas com ensino infantil, EJA e educação especial no RN (1996-2012), em valor corrente.

Períodos	Infantil	EJA	Especial
1996	N/D	N/D	N/D
1997	N/D	N/D	N/D
1998	N/D	N/D	N/D
1999	N/D	N/D	N/D
2000	1.090.384	0	7.954.675
2001	1.305.598	0	20.744.896
2002	9.086.820	0	24.344.276
2003	3.634.750	0	26.214.858
2004	910.000	0	27.571.626
2005	1.605.555	5.724.267	30.298.993
2006	689.481	36.820.891	29.283.786
2007	13.041.248	12.209.312	10.516.586
2008	2.968.845	2.968.845	10.085.667
2009	2.061.990	2.364.298	2.014.049
2010	24.215.563	58.760.184	9.504.410
2011	2.187.256	50.461.819	61.845.518
2012	2.344.931	89.800.150	10.922.063
Total	65.142.421	259.109.766	271.301.403
%	115	1.469	37

Fonte: elaborado pelo autor com base no INEP/MEC – Censo Escolar (1996-2012)

Notas:

1-N/D: dados não disponíveis para o período de 1996 a 1999;

2-Para fins de comparação foram somados os valores do período de 2000 a 2012.

Tabela 38 – Valor aplicado em MDE *per capita*, (1996-2012), em valor corrente.

Períodos	MDE - Valor Aplicado Educação	População	MDE <i>per capita</i>
1996	137.862.837	2.558.660	53,88
1997	144.780.446	2.594.306	55,81
1998	326.875.503	2.624.456	124,55
1999	354.062.718	2.654.464	133,38
2000	460.251.144	2.776.782	165,75
2001	488.858.765	2.815.203	173,65
2002	437.142.579	2.852.800	153,23
2003	437.786.155	2.888.087	151,58
2004	510.846.293	2.923.287	174,75
2005	596.306.574	3.003.040	198,57
2006	1.085.239.095	3.043.740	356,55
2007	788.915.469	3.084.106	255,80
2008	1.051.590.767	3.106.430	338,52
2009	1.023.316.250	3.137.646	326,14
2010	1.030.139.601	3.168.027	325,17
2011	1.478.718.045	3.198.657	462,29
2012	1.499.255.398	3.228.198	464,42
%	988	26	762

Fonte: elaborado pelo autor com dados das Demonstrações Contábeis disponibilizado pela Secretaria de Planejamento e Finanças do Estado do Rio Grande do Norte, pela Controladoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte, pelo SIOPE – Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação e FINBRA – Finanças do Brasil. Disponível no site www.seplan.rn.gov.br, www.control.rn.gov.br, www.fnnde.gov.br/siope/o_que_e.jsp e www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/prefeituras-governos-estaduais/.

Notas:

1-os valores dos anos de 1996 a 2004 foram obtidos com o uso das demonstrações contábeis confeccionados pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte através da Seplan e Control;

2-a partir de 2005 foram utilizados os dados disponíveis no site do Siope.

3-valor aplicado educação na educação do RN, em moeda corrente (ver tabela 28);

4-atualizado pelo INPC do IBGE tendo como base janeiro de 2012.