

Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas**  
Bacharelado em Políticas Públicas

Daniel Nunes De Neque

**Impacto do federalismo fiscal brasileiro nas políticas públicas de educação  
nos municípios do Rio Grande do Sul:**

Municípios com melhores capacidades na geração de receitas tributárias próprias  
possuem melhores notas no IDEB?

Porto Alegre

2021



Daniel Nunes De Neque

**Impacto do federalismo fiscal brasileiro nas políticas públicas de educação  
nos municípios do Rio Grande do Sul:**

Municípios com melhores capacidades na geração de receitas tributárias próprias  
possuem melhores notas no IDEB?

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em Políticas  
Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.

Orientador: Sergio Simoni Junior

Porto Alegre

2021

## CIP - Catalogação na Publicação

De Neque, Daniel Nunes

Impacto do federalismo fiscal brasileiro nas políticas públicas de educação nos municípios do Rio Grande do Sul: Municípios com melhores capacidades na geração de receitas tributárias próprias possuem melhores notas no IDEB? / Daniel Nunes De Neque. -- 2021.

62 f.

Orientador: Sergio Simoni Junior.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Políticas Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Ideb. 2. Receitas Próprias. 3. Educação. 4. Municípios. 5. Fundeb. I. Simoni Junior, Sergio, orient. II. Título.

Daniel Nunes De Neque

**Impacto do federalismo fiscal brasileiro nas políticas públicas de educação  
nos municípios do Rio Grande do Sul:**

Municípios com melhores capacidades na geração de receitas tributárias próprias  
possuem melhores notas no IDEB?

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado como requisito parcial à  
obtenção do título de bacharel em Políticas  
Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências  
Humanas da Universidade Federal do Rio  
Grande do Sul.

Orientador: Sergio Simoni Junior

**Aprovado em:** Porto Alegre, 10 de maio de 2022.

BANCA EXAMINADORA:

---

Sergio Simoni Junior, Doutor em Ciência Política  
Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

André Marengo, Doutor em Ciência Política  
Departamento de Ciência Política e Programa de Pós-Graduação de Políticas  
Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

---

Daiane Londero, Doutora em Políticas Públicas  
Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul

Dedico minha família, meus pais Carlos Alberto, Aurora Neli e meu irmão Cristiano, exemplos de caráter e persistência; e a minha esposa Jéssica Krislei por todo amor, incentivo e dedicação.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família que esteve sempre ao meu lado, que me apoiou e auxiliou nos momentos mais duros. Agradeço à minha esposa, que conheci durante essa jornada acadêmica e me deu uma filha linda e maravilhosa. Agradeço também a todos professores da Universidade pela dedicação e incentivo, especialmente aos professores André Marengo que em um dos momentos mais difíceis e dolorosos teve compreensão e respeito, e ao professor e orientador Sérgio Simoni Jr., pela grande paciência, dedicação e principalmente quando auxiliou e criou caminhos para que eu pudesse mapeá-los, entendê-los e principalmente trilhá-los.

## RESUMO

Considerando as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 que transferiu aos municípios a responsabilidade de promover educação básica, o objetivo do trabalho é investigar a relação entre capacidade de receitas tributárias próprias pelos municípios do Rio Grande do Sul no período de 2009 a 2019, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica respectivamente (FUNDEB) e a qualidade da educação, mensurada pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Parte-se da hipótese que uma maior capacidade de receitas fiscais impactaria a qualidade da educação municipal. Para atingir o objetivo proposto, é utilizada uma abordagem metodológica quantitativa, tanto por meio da análise dos dados estratificados por porte populacional, quanto por meio de correlações de Pearson e regressão linear multivariada, considerando como variável dependente o IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental e como variáveis independentes valores acumulados e consolidados por médias de receitas próprias e Fundeb. Os resultados da pesquisa não corroboram a hipótese apresentada: tem-se uma relação negativa entre receita própria e a qualidade da educação, e nula entre o Fundo e o índice de qualidade da educação, o que enseja a necessidade de mais estudos.

**Palavras-chave:** Ideb; Fundeb; Educação; Municípios; Receitas Próprias.

## **ABSTRACT**

Considering the guidelines established by the Federal Constitution of 1988, which transferred the responsibility for promoting basic education to the municipalities, the objective of the work is to investigate the relationship between the capacity of own tax revenues by the municipalities of Rio Grande do Sul in the period from 2009 to 2019, the Basic Education Maintenance and Development Fund respectively (FUNDEB) and the quality of education, measured by the Basic Education Development Index (IDEB). It starts from the hypothesis that a greater capacity for tax revenue would impact the quality of municipal education. To achieve the proposed objective, a quantitative methodological approach is used, both through the analysis of data stratified by population size, and through Pearson correlations and multivariate linear regression, considering IDEB as a dependent variable for the initial years of elementary school and as independent variables accumulated and consolidated values by means of own and Fundeb revenues. The research results do not support the hypothesis presented: there is a negative relationship between own income and the quality of education, and a null relationship between the Fund and the education quality index, which gives rise to the need for further studies.

**Keywords:** Ideb; Fundeb; Education; Counties; Own taxes

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - % Receitas Tributárias Próprias - RS .....	51
--	----

## LISTA DE TABELAS

Quadro 1 - Competências na educação nas constituições brasileiras e leis de diretrizes e bases ....	19
Quadro 2 - Histórico do federalismo no Brasil (1889-1985).....	21
Tabela 1 – % Receita Próprias Municipais 2019 .....	39
Tabela 2 – Avancos ano IDEB do FUNDEB - % Receitas Próprias .....	49
Tabela 3 – Informações Porte Populacional .....	50
Tabela 4 – % Receitas Tributárias Próprias - RS .....	51
Tabela 5 – Municípios com Avaliação IDEB .....	53
Tabela 6 – Desempenho Consolidado IDEB, FUNDEB-MT .....	55
Tabela 7 – Variáveis e Relações.....	57
Tabela 8 – Correlação de Pearson .....	57
Tabela 9 – R amostral .....	58
Tabela 10 – Análise e ANOVA .....	59
Tabela 11 – Regressão Linear Multivariada .....	59

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AMF	Anexo de Metas Fiscais
ARF	Anexo de Riscos Fiscais
ARO	Antecipação de Receita Orçamentária
Art	Artigo
ASPS	Ações e Serviços Públicos de Saúde
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
DCL	Dívida Consolidada Líquida
DF	Distrito Federal
EA	Efeitos Aleatórios
EC	Emenda Constitucional
ESAF	Escola de Administração Fazendária
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FINBRA	Finanças do Brasil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEB-A	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica por Aluno
FUNDEB-I	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica / Receita Própria
FUNDEB-MT	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica / Consolidado
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestações de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEB-M	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Projeção Atingida
IDEB-MT	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica Projeção Atingida Consolidado
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Municipal
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
IPEA	Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRF	Índice de Responsabilidade Fiscal
IRFS	Índice de Responsabilidade Fiscal e Social
ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MEC	Ministério da Educação
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PEF	Programa de Estabilidade Fiscal
PIB	Produto Interno Bruto
POLS	Pooled Ordinary Least Squares
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RCL	Receita Corrente Líquida
RCP	Receita Própria
RCP-MT	Receita Própria Consolidada
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RLR	Receita Líquida Real
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SCI	Sistema de Controle Interno
RCR	Receita Líquida Real
RS	Rio Grande do Sul
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SC	Santa Catarina
SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIH	Sistema de Internações Hospitalares
SIM	Sistema de Informações sobre Mortalidade
SINASC	Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos
SIOPE	Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação
SISTN	Sistema de Coleta de Dados Contábeis dos Entes da Federação
SOF	Secretaria de Orçamento Federal

SP	São Paulo
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCM	Tribunal de Contas dos Municípios
TCU	Tribunal de Contas da União
TEP	Teoria da Escolha Pública
TIC	Tecnologias de informação e comunicação
UF	Unidade da Federação

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1.1	JUSTIFICATIVA .....	15
1.2	OBJETIVOS .....	16
<b>1.2.1</b>	<b>Objetivo geral</b> .....	<b>16</b>
<b>1.2.2</b>	<b>Objetivos específicos</b> .....	<b>16</b>
<b>2</b>	<b>FEDERALISMO</b> .....	<b>17</b>
2.1	FEDERALISMO E EDUCAÇÃO .....	17
2.2	FEDERALISMO FISCAL .....	19
2.3	POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS .....	23
2.4	DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA .....	24
2.5	DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL.....	25
<b>3</b>	<b>LEI DE RESPONSABILIDADE</b> .....	<b>27</b>
3.1	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LEI COMPLEMENTAR 101 DE 2000 29	
3.2	RECEITA PRÓPRIA.....	31
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	<b>32</b>
4.1	FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA.....	32
4.2	AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO.....	33
4.3	HETEROGENEIDADES .....	34
<b>5</b>	<b>MUNICÍPIOS</b> .....	<b>36</b>
5.1	ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS .....	36
<b>6</b>	<b>FINANCIAMENTO</b> .....	<b>38</b>
6.1	FUNDEF .....	40
6.2	FUNDEB.....	43
6.3	AVANÇOS.....	44
<b>7</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>47</b>
7.1	DELIMITAÇÃO E COLETA DA AMOSTRA E OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS .....	47
<b>7.1.1</b>	<b>IBGE</b> .....	<b>47</b>
<b>7.1.2</b>	<b>Receitas Tributárias Totais e Próprias</b> .....	<b>47</b>
<b>7.1.3</b>	<b>Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB</b> .....	<b>49</b>
<b>7.1.4</b>	<b>IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica</b> .....	<b>50</b>

7.1.5	<b>Prova Brasil - Critérios .....</b>	<b>52</b>
7.2	MODELAGEM DE DADOS .....	53
8	<b>ANÁLISE E RESULTADOS.....</b>	<b>53</b>
9	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>57</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>58</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 promoveu fortes alterações no federalismo fiscal brasileiro, alterando profundamente sua estrutura e a relação entre os entes federados. Por conseguinte, essas mudanças criaram um ambiente favorável tanto para relações de cooperação, quanto de conflitos relativos à responsabilidade pela promoção e desenvolvimento de políticas públicas.

O novo arranjo constitucional proporcionou aos municípios um aumento expressivo de suas receitas, proveniente de transferências de estados e União, assim como de recursos auferidos por meio da arrecadação própria. Posteriormente, foi-lhes exigida maior contrapartida na responsabilidade na oferta de serviços públicos. Em meados da década de 1990, algumas modificações legislativas impuseram aos municípios a obrigatoriedade de atuarem principalmente no ensino fundamental e na educação infantil, determinando a destinação mínima 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação. Conforme Bortolotti, Paluch e Clazer em seu artigo “Analisar o grau de desenvolvimento socioeconômico do município é considerado uma medida que acrescenta valor à administração e à população de modo geral.(2013)”

Atores políticos e burocratas são os responsáveis por gerir os recursos públicos, certificando-se que a população está assegurada de direitos e capacidades previstas na Constituição de 1988. Na medida em que as políticas públicas seguem a aplicação dos recursos, tem-se os serviços prestados à sociedade. Dessa forma, a busca pela melhoria da qualidade de vida da população deve ser a prioridade dos gestores, promovendo o desenvolvimento socioeconômico (SOUSA *et al.*, 2013).

Na esfera municipal, é de suma importância observar os conceitos da administração quanto à fiscalização e a correta aplicação dos recursos públicos, principalmente na educação, pois essa é uma das áreas as que mais recebe mais investimentos públicos. Os indicadores econômicos e sociais são utilizados como ferramenta com a oportunidade explorar o desenvolvimento socioeconômico, e assim, através desses é possível desenvolver planejamentos estratégicos de políticas públicas, bem como monitoramento objetivando garantir a eficiência.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um

recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009, p. 24).

As reformas políticas promoveram a descentralização de políticas públicas e responsabilidades nas ações dos atores, o que produziu discussões sobre seu financiamento (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014). A insuficiência de receitas próprias para suprimir os problemas locais é presente na maioria dos municípios, fomentando as desigualdades regionais, geralmente, agravadas pela diversidade de questões demográficas dentre outras (GALVARRO *et al.*, 2009).

O presente estudo busca verificar a relação entre a arrecadação própria, o Fundeb e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2019, partindo da hipótese de que uma maior capacidade de receitas próprias e maior recebimento do fundo impactam positivamente a qualidade da educação municipal. A escolha dos municípios é por acreditar que neste nível é possível encontrar diferentes realidades econômicas, sociais, geográficas e portes habitacionais, assim como diferenças nos orçamentos.

Portanto, pretende-se realizar um comparativo entre os municípios do estado, por meio do estudo do grau de autonomia fiscal, via participação das receitas próprias, subdividindo os municípios em portes populacionais. Diante disso, o estudo procurou responder ao seguinte problema: Qual a relação existente entre as notas do IDEB e a participação da arrecadação de receitas fiscais próprias e recursos recebidos pelo Fundeb?

## 1.1 JUSTIFICATIVA

O propósito dessa pesquisa é fundamentado em analisar e contribuir para geração de conhecimento sobre as condições dos municípios do estado do Rio Grande do Sul, sobre os resultados de arrecadação fiscal própria e seu desempenho educacional, quanto à qualidade, considerando a importância da educação para desenvolvimento socioeconômico, combate a desigualdades e alocação de recursos públicos (DIEL, ELISANDRA HENN; SCHULZ, SHEILA JEANE; ROSA, FABRICIA SILVA DA ROSA, 2014, p. 79).

A educação tem sido apresentada, na América Latina como em outras partes, como o principal instrumento para solucionar os problemas de pobreza, desigualdade e falta de oportunidades que afetam os segmentos mais pobres da região. Primeiro, acredita-se que a educação, como capital humano,

aumenta a produtividade e gera riqueza. Depois, a ampliação do acesso à educação daria mais oportunidades a todos, reduzindo a desigualdade social. Terceiro, ao difundir os valores de convivência social e comportamento ético, a educação fortaleceria o capital social, gerando mais confiança, honestidade e credibilidade nas transações econômicas, fortalecendo os mercados e criando um ambiente mais favorável para os investimentos (SCHWARTZMAN, 2004, p. 481).

Para analisar o desempenho dos municípios em relação à qualidade na educação na rede pública de ensino, é necessário, num primeiro momento, observar o federalismo fiscal (TANZI, VITO, 2008) brasileiro, principalmente após a Constituição Federal de 1988, à luz das teorias de descentralização.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo geral

O objetivo é analisar a existência de relação entre a capacidade fiscal dos municípios na geração de receitas tributárias próprias dos municípios do Rio Grande do Sul e seu desempenho de qualidade na educação, no período de 2011 a 2019, segundo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- a) Analisar o debate da literatura de federalismo fiscal brasileiro e o impacto nos municípios;
- b) Identificar o percentual das receitas tributárias próprias, para os municipais no estado do Rio Grande do Sul, com objetivo de classificar em subdivisões agrupadas quanto à capacidade fiscal;
- c) Identificar o IDEB observado e sua evolução, para os municípios no estado do Rio Grande do Sul e suas relações;
- d) Analisar o desempenho IDEB em relação às metas, propostas de avanço das notas, na avaliação;
- g) Analisar relação de outros indicadores ou índices com o desempenho no IDEB;

## 2 FEDERALISMO

### 2.1 FEDERALISMO E EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 consolidou um forte movimento de direitos, preconizando uma série de políticas públicas para combater as desigualdades socioeconômicas. Quanto à organização do sistema educacional, a Constituição de 1988 estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios devem atuar de forma colaborativa no provimento de serviços educacionais. Além disso, estabelece o total mínimo que os entes da Federação devem aplicar das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação na manutenção e desenvolvimento do ensino, determinado os municípios o percentual mínimo de 25%. Além disso, a Constituição estabelece que preferencialmente o município deve ofertar as vagas do ensino fundamental de forma universal.

As políticas descentralizadoras tiveram início no Brasil, em meados da década de 80, durante o período de transição democrática ocorrida no país que, acompanhado de sucessivas crises socioeconômicas, introduz a perspectiva da democratização como pano de fundo no panorama político.

Dessa forma, a partir da segunda metade da década de 1980, o processo de redemocratização do país foi acompanhado de programas redistributivos lançados para garantir o acesso ao ensino público, bem como equalizar as relações assimétricas (sociais e regionais) historicamente estabelecidas no país. (CARMO; PEREIRA, 2019)

Novos arranjos consolidaram-se, embasados na expectativa de construção de uma democracia participativa, que seria necessária para desenvolvimento econômico e social.

A centralização e descentralização das políticas de educação no Brasil são constantes durante toda a trajetória da república como demonstrado no Quadro 1, iniciando com a Constituição de 1891 uma descentralização, sem definição clara das atribuições de cada ente federado.

Contudo, sem uma definição clara e objetiva das atribuições, ocasionaram a sobreposição de competências de atuação, na educação (por Estados e Municípios), ambos os entes geraram lacunas de omissão no atendimento dessa política social a população, posteriormente ocorrem tentativas de corrigir, através de Emendas Constitucionais.

**Quadro 1 - Competências na educação nas constituições brasileiras e leis de diretrizes e bases**

ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL-LEGAL	COMPETÊNCIAS DAS ESFERAS DE GOVERNO COM A OFERTA DO ENSINO
Constituição de 1891	Repartição das competências, com descentralização, em relação ao secundário, mas permanência de centralização normativa e administrativa. Falta de uma definição clara quanto à oferta do ensino primário, ficando subtendido que era de responsabilidade dos estados.
Constituição de 1934	Competência compartilhada entre o governo federal e os estados para a oferta de educação pública. Centralização normativa. Responsabilidades da União, estados e municípios no financiamento da educação.
Constituição de 1937	Competência compartilhada entre o governo central e os estados para a oferta de educação pública. Centralização normativa e administrativa.
Constituição de 1946	Competência compartilhada entre o governo federal e os estados para a oferta de educação pública. Descentralização normativa e administrativa. Responsabilidades da União, estados e municípios no financiamento da educação.
LDB de 1961	Divisão de competências entre os entes federados. Centralização normativa e descentralização administrativa. Responsabilidades da União, estados e municípios no financiamento da educação.
Constituição de 1967	Competência compartilhada entre o governo federal e os estados. Centralização normativa e administrativa. Responsabilidade dos municípios no financiamento da educação (Emenda n. 1/69 à Constituição de 1967).
Lei n. 5.692/71	Centralização normativa e administrativa. Menção aos municípios como entes que poderiam assumir o ensino de 1º grau. Responsabilidade dos municípios no financiamento da educação.
Constituição de 1988	Competência compartilhada entre o governo federal, os estados e os municípios na oferta e no financiamento da educação. Descentralização normativa e administrativa.
LDB de 1996 (Lei n. 9.394)	Descentralização administrativa e normativa, e centralização dos processos de avaliação e de definição de diretrizes curriculares.

Fonte: (FARENZENA; MARCHAND, 2013, p. 796)

O arranjo constitucional proporcionou aos municípios um aumento expressivo de suas receitas, proveniente de transferências da União e Estados. A elevação dos recursos auferidos teve como contrapartida maior responsabilidade na oferta de serviços.

Entretanto, quando falamos de educação, temos que levar em consideração alguns fatores específicos. Existe o princípio da gratuidade das escolas públicas, da obrigatoriedade, do dever do Estado e o Plano de Desenvolvimento da Escola - PDE.

Assim como, pode-se apontar questões culturais:

Heterogeneidades culturais: esse arranjo político acomoda diferenças linguísticas, étnicas e religiosas em um território nacional. O arranjo federal minimiza os conflitos quando essas diferenças têm uma base territorial. Dentre os países que adotaram o federalismo, vários são marcados por fortes clivagens culturais. As exceções são a Alemanha, a Austrália e, de certa forma, o Brasil, onde, apesar da grande diversidade cultural registrada, não existe uma separação territorial marcada por alguma dessas diferenças aqui pontuadas (CARMO; PEREIRA, 2019).

#### Territoriais:

[...] entre os dez maiores países do mundo, em área territorial, sete adotaram o arranjo federativo: Rússia, Canadá, Estados Unidos, Brasil, Austrália, Índia e Argentina. As exceções são a China, o Cazaquistão e a Argélia. Entretanto, há pelo menos cinco países que podem ser considerados pequenos nesse grupo de países federalistas (CARMO; PEREIRA, 2019)

Esses arranjos configuram direito jurídico protegido (CURY, 2008). Ademais, trata-se de um direito da cidadania, garantido pela Constituição, com o objetivo de minimizar e/ou erradicar desigualdades produzidas pela ausência de políticas públicas voltadas à promoção da educação universal.

Atuar concorrentemente significa que a União e os estados têm competências simultâneas para exercer a autoridade sobre uma matéria, no caso, a educação. Entretanto, mesmo na atuação concorrente, vale o princípio da hierarquia das normas, tendo a legislação federal primazia sobre a estadual. O federalismo cooperativo do Brasil gera áreas de interseção, com a atuação conjunta da União, dos estados e dos municípios. Nesses casos de atuação comum entre diferentes entes federados, a coordenação dos programas e das políticas fica a cargo do governo central (CARMO; PEREIRA, 2019).

Durante a década de 1990, algumas modificações legislativas impuseram aos municípios a obrigatoriedade de atuarem principalmente no ensino fundamental e na educação infantil, determinando e regulando a destinação de sua receita resultante de impostos e transferências na manutenção e no desenvolvimento da Educação, que será abordada durante esse estudo. As mudanças realizadas foram de reformas setoriais que causaram impacto significativo sobre a crescente demanda nos municípios, promovendo de um lado maior responsabilidade sobre políticas educacionais, propondo uma universalização e democratização de programas de educação, e de outro maior controle sobre sua situação política fiscal.

## 2.2 FEDERALISMO FISCAL

O federalismo fiscal pode ser definido como a divisão das responsabilidades entre os três níveis de governo federado, no que se refere à arrecadação e aplicação de tributos, objetivando a capacidade de aumentar a eficiência do setor público. O

principal objetivo do federalismo fiscal é determinar os parâmetros de racionalidade e eficiência econômica contribuindo para o papel das relações federativas harmônicas.

Na estrutura federativa, a competência de arrecadação de receitas é compartilhada entre as esferas de governos, assim como parte da arrecadação, em geral da União é transferida para Estados e Municípios, financiando assim o orçamento. Sistemas de transferências de tributos entre diferentes níveis de governo são comuns. Essas transferências podem ser interpretadas como mecanismos de correção, no qual um ente que tenha melhores condições de cobrança de determinados tributos repassa a outro nível de ente subnacional que detém as responsabilidades pela execução das despesas públicas.

**Quadro 2 - Histórico do federalismo no Brasil (1889-1985)**

<b>Período</b>	<b>Constituição e tipo de federalismo</b>	<b>Principais características</b>
Primeira República (1889-1930)	CF/1891 Federalismo oligárquico	- Descentralização política e fiscal - Oligarquias rurais de São Paulo e Minas Gerais dominam o governo central, com ampla exclusão política e econômica dos outros estados
Era Vargas (1930-1945)	CF/1934 Federalismo centralizado	- Maior centralização política - Expandiu relações intergovernamentais do governo central
	CF/1937 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual - Descentralização fiscal
República Nova (1946-1964)	CF/1946 Federalismo democrático (efetivo)	- Restabelecimento do autogoverno estadual - Descentralização fiscal e introdução das transferências intergovernamentais - Fortalecimento dos municípios
Ditadura Militar (1964-1985)	CF/1967 Federalismo formal	- Fim do autogoverno estadual - Centralização fiscal e administrativa

Fonte: (SOARES; MACHADO, 2018)

Como observado no Quadro 2, a organização constitucional passou por diversas fases de contração e abertura de autonomia. O atual arranjo enquadra-se como sistema federal, em que a União, ao qual cabe a dominância do poder, e aos Estados e Municípios, têm o nível de autonomia e regulação das competências previstas na Constituição de 1988. Portanto, podemos atribuir a estrutura federativa do país a um conjunto de arranjos e conjunturas técnicas que tem como objetivo estabelecer os papéis dos diferentes níveis de governo. Tanto os fatores territoriais, quanto à extensão territorial e a diversidade regional do Brasil são características que favorecem a sua organização sob forma de federação, assim como fatores históricos, sociais e culturais.

O federalismo fiscal brasileiro apresentou características cíclicas quanto à alternância de períodos na participação de governos de Estados e Municípios na arrecadação. Ciclos esses mitigados na aprovação da Constituição de 1988, que constituiu um marco no processo de descentralização, desconcentrando o sistema federativo: delegando autoridade tributária aos entes subnacionais; incumbiu aos estados e municípios atribuições por despesas, embora não totalmente delimitadas; consolidou a independência da dívida dos estados e municípios, que, no entanto, ficaram sujeitas a limites impostos pelo Senado; e promoveu a expansão dos municípios.

Em grande medida, as demandas dos estados e municípios por descentralização das receitas públicas foram atendidas com a Constituição de 1988 (SILVA *et al.*, 2001). A Carta Magna, porém, também promoveu descentralização das responsabilidades pelos serviços públicos. Para os municípios, o artigo 30 da Constituição de 1988 definiu como competências privativas os serviços públicos de caráter local. Entretanto, a descentralização de receitas não foi suficiente diante das competências de provisão dos serviços que foram delegados.

A descentralização das receitas tributárias promovida é marcada por ser de um viés municipalista (REZENDE, 2001) ampliou a base de tributação dos níveis de governo e ampliou a parcela dos tributos federais destinada aos Estados e Municípios. Kopits, Jimenez e Manoel (2001), confirmam que os principais beneficiários do processo de descentralização foram os municípios, quando observado e analisado os recursos tributários para o gasto público. Houve mudanças também na divisão horizontal, pois ao longo do tempo foram transferidos mais recursos para as regiões mais pobres do país.

A concepção do federalismo fiscal é que a responsabilidade pela arrecadação de receitas e execução de despesas devem ser atribuídas ao nível de governo que o faria de forma de maior eficiência. Os municípios estão limitados a uma área territorial que os proporciona condições de executar serviços públicos de menor escala, que exigem maior conhecimento.

Os municípios são reconhecidos como membros da federação, com os mesmos direitos e deveres impostos pelo sistema federativo que os Estados (Rezende, 2001). A descentralização político-administrativa e financeira promovida pela Constituição de 1988 e, posteriormente, a Lei de Responsabilidade Fiscal, atribuíram aos municípios um papel central no processo de consolidação do equilíbrio fiscal. As áreas como as de educação e saúde requerem maior atenção por parte da promoção de políticas públicas, por serem considerados os serviços providos pelo setor público, garantindo os direitos como cidadão, e que garantem a manutenção das capacidades de cidadania.

A descentralização da educação é um conceito multifacetado que envolve aspectos políticos e econômicos. Esse processo pode assumir muitas formas em diferentes países, dependendo de como as responsabilidades políticas e fiscais são alocadas aos níveis inferiores do governo (JEONG; LEE; CHO, 2017, p. 12) (JEONG; LEE; CHO, 2017).

Por isso, os motivos para intervenção no campo educacional estão relacionados com o aspecto distributivo, já que em princípio os gastos em educação deveriam ter impactos consideráveis sobre a distribuição de renda, por exemplo, se os indivíduos tiverem acesso às mesmas condições de educação, as suas condições de desenvolvimento tornam-se maiores. No entanto, no sistema de arrecadação própria, os municípios menores enfrentam o desafio de aumentar o esforço fiscal que pode implicar altos custos políticos para os gestores (COSSIO, 1998).

Esses arranjos produtivos e as recentes ações do governo federal voltadas à limitação, de oferta, na educação pública, gratuita e de qualidade, com as medidas de congelamento dos gastos públicos Emenda Constitucional nº 95 de 2016, a reforma do ensino médio Lei nº 13.415, de 2017 e adicionado ao estabelecimento da Base Nacional Comum Curricular, Resolução nº 2 do Conselho Nacional de Educação de 2017 (CARMO; PEREIRA, 2019).

## 2.3 POLÍTICAS PÚBLICAS NOS MUNICÍPIOS

Compreender a dinâmica das políticas públicas sociais propostas e garantidas pela Constituição de 1988 é essencial para contextualizar o ente municipal e como esse dialoga com as políticas públicas nacionais.

No contexto da ação governamental envolvendo a burocracia, a economia e a legislação, ganhou espaço, ainda no final do século passado, o chamado “novo gerencialismo público”, que, associado à política fiscal restritiva de gastos, introduziu nas políticas públicas a busca pela eficiência, que passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública(SOUZA; FARIA, 2004).

A política de educação é uma das competências compartilhadas e sistematizadas pela União. Cabendo ao município a responsabilidade e promoção da matrícula de inserção do aluno na rede de através da oferta de vagas no ensino básico. O financiamento, ainda a ser abordado durante esse estudo, é feito através do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB. Como vimos, a educação básica é uma competência municipal.

De acordo com a Constituição de 1988, é obrigatório que sejam ofertadas vagas de ensino básico para todos, tendo uma significativa mudança ocorrida em 2016, quando tornou-se obrigatório que crianças com idade inicial de 4 anos sejam matriculadas na pré-escola Lei nº 12.796/13. Avaliando o total de matrículas considerando outros níveis de educação, há mais vagas sob responsabilidade municipal do que estadual. Ademais, verifica-se que o município está ampliando sua atuação na oferta de ensino.

Além disso, no Brasil, existem cerca de 16 milhões de estudantes cursando o ensino fundamental, dos quais 84% estão na rede pública de ensino. Desse total, os sistemas municipais de ensino absorvem mais de 80% desses estudantes (INEP/MEC, 2016). Na gestão da política de educação, também são importantes outras políticas de responsabilidade local, bem como políticas instituídas de forma compartilhada, como as de transporte, gestão e planejamento urbano. Sendo um federalismo cooperativo (ABRUCIO, 2005), que possui os recursos centralizados, em muitas áreas ficando o município dependente das transferências da união. Educação, assistência social e saúde são algumas funções que se fossem executadas exclusivamente por um arranjo nacional sem a articulação local ficaram impossibilitadas de sucesso ou até mesmo de implementação, dada a especificidade

e tamanho do território. Assim sendo, os municípios são o ente com maior privilégio, por estarem próximos aos problemas sociais, o que aumenta a possibilidade de uma política pública eficiente.

Destaque para o estatuto da cidade – Lei Federal de nº 10.257/01, que institucionalizou a competência do município quanto à gestão. Com isso ficou a cargo dos municípios promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Definiu-se aqui a competência do município quanto ao IPTU.

## 2.4 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1988, analistas notaram que a implementação da política de educação não era um processo homogêneo, implementado e executado de forma coordenada e única.

A ausência de um programa nacional planejado de descentralização dos programas educacionais tem implicado os mesmos resultados: tendências de transferência de parcelas das atividades envolvidas na prestação de serviços, sem uma efetiva redistribuição de competências. Desde os seus primórdios, a educação básica - da rede pública no Brasil é prestada de forma superposta: escolas estaduais e municipais oferecem serviços de forma não-exclusiva. A distribuição do peso relativo dessas redes é extremamente desigual no território nacional e, ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido que a oferta de educação básica é preferencialmente de responsabilidade municipal, o processo efetivo de transferência de competências tem sido subordinado a fatores de ordem conjuntural e regional. Dito de outro modo, à ausência de uma direção do “centro” se soma o caráter heterogêneo e difuso dos interesses envolvidos, o que dificulta enormemente a formação de uma coalizão pró-descentralização [...] (ARRETICHE, M, 1996)

No entanto, normatizações importantes foram levadas a cabo ao longo dos anos, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), de 1996.

[...] Ou seja, há uma descentralização em vários âmbitos: fiscal; de responsabilidade com a oferta da educação; na produção de normas para a garantia de direitos relacionados à educação; na autorização, credenciamento, fiscalização e supervisão das instituições de ensino. Ao mesmo tempo, a União lança mão de instrumentos ou estratégias de controle de processos com destaque para as avaliações de larga escala ou criação de indicadores, os quais, pelo menos de modo potencial, podem demarcar o caminho que a educação deva seguir em determinado período [...] (FARENZENA; MARCHAND, 2013)

A municipalização e a autonomia da unidade escolar constituem o movimento que configura o sistema educacional no Brasil, sendo localmente exercido através da autonomia da escola, esse objetivo é a meta principal na descentralização da educação. Assim sendo, os municípios devem manter cooperação técnica e financeira com demais níveis de entes federados, através dos programas de educação infantil e de ensino fundamental, e dessa colaboração e utilizando-se de seus órgãos administrativos, administrar o sistema de ensino, definindo normas e metodologias que se adaptem às suas peculiaridades locais.

Atualmente, o Brasil se caracteriza por um marco legal de federalismo cooperativo, singularizado pela ação conjunta entre os entes federados, a autonomia dos mesmos e o poder de autofinanciamento da União, estados e municípios. Esse federalismo cooperativo se afirma na política aqui analisada, na medida em que está embasada na cooperação entre os entes federados e na colaboração entre os sistemas de ensino para que a educação básica atinja melhores índices de qualidade.

Para a garantia do direito à educação de qualidade, o estabelecimento das competências dos entes federados é requisito, pois, ao longo da história do país, persistiram a ausência ou lacunas no estabelecimento dessas competências, o que fez com que a educação não fosse oferecida ou, quando oferecida, se desse em condições precárias e com profundas iniquidades. Com a Constituição Federal de 1988, os níveis subnacionais de governo adquirem autonomia política e passam a ser responsáveis pela concepção e gestão de políticas sociais, o que impulsionou movimentos de descentralização político-administrativa, seja do governo federal para governos estaduais e municipais, seja de governos estaduais para prefeituras (FARENZENA; MARCHAND, 2013)

A descentralização administrativa foi impulsionada, de modo geral, no princípio da transição, assim como a descentralização fiscal. Ambas, no entanto, não foram acompanhadas por responsabilização entes subnacionais, gerando o endividamento dos estados como uma constante na primeira metade dos anos 1990, mascando a década com graves problemas econômicos que ameaçavam o estabelecimento de direitos assegurados pela Constituição.

## 2.5 DESCENTRALIZAÇÃO FISCAL

O processo de descentralização fiscal apresentou, em seu início, resultados não positivos como uma constância na redução dos esforços das prefeituras na arrecadação das receitas próprias, e levou ao endividamento constante dos estados.

As transferências acabaram beneficiando unidades, apresentando caráter redistributivo tendo caráter redistributivo. Nesse modelo, a União centraliza parte considerável da arrecadação tributária e receitas, mas repassa montante não

desprezível para Estados e Municípios. Em média, a União detém 65,4% da arrecadação direta de tributos, os estados ficam com 27,4% e os municípios com cerca de 7,2%, ficando extremamente dependentes dos repasses.

Para além do FPM e do FPE, outras transferências apresentam efeitos também redistributivos, sendo direcionadas às políticas sociais, como as transferências condicionadas do SUS e do Fundeb (REZENDE, 2010, p. 71). No entanto, as reformas da segunda metade da década 90 implicaram em crescimento da carga tributária, beneficiando a arrecadação dos estados e da União, porém com maior oneração sobre os mais pobres, pois baseada em maior incidência da tributação recaindo sobre bens e serviços consumidos do que sobre renda, lucros e ganhos de capital. Portanto o modelo fiscal instituído produziu uma tributação regressiva que penaliza principalmente a população. A ocorrência disso deve-se ao sistema tributário que concentra a sua arrecadação, no consumo de bens e serviços, em torno de 50%, e assim compromete a renda das famílias pobres (POCHMANN, 2008).

### 3 LEI DE RESPONSABILIDADE

Em todo o mundo tem crescido a consciência de que as finanças públicas precisam de um compromisso de médio e longo prazos com a disciplina fiscal. (TER-MINASSIAN, 2010) argumenta que, entre os possíveis instrumentos institucionais para sinalizar tal compromisso, as Leis de Responsabilidade Fiscal (LRFs) são as mais abrangentes. A autora acrescenta ainda que tanto as experiências brasileiras, como também outras internacionais semelhantes, mostram que a adoção de uma Lei de Responsabilidade Fiscal pode estimular melhorias importantes na gestão de recursos públicos.

Entre os benefícios trazidos pelas LRFs, destacam-se o estabelecimento de limites para a discricionariedade dos governos na elaboração dos orçamentos anuais, a garantia de maior estabilidade e transparência dos processos orçamentários e o estabelecimento de controles adequados e responsabilidades para a execução orçamentária e a prestação de contas pelos governantes (TER-MINASSIAN, 2010).

Embora a aprovação da LRF seja motivada por fatores relacionados à necessidade de ajuste das contas públicas, a Constituição de 1988 já dispunha sobre a edição de uma lei complementar que regulamenta tópicos relacionados às finanças públicas, a serem observados pelos três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Especificamente, a LRF atende à prescrição do art. 163 da Constituição. O texto constitucional já ordenava a necessidade de uma lei complementar que regulamentasse as finanças públicas, dívida pública interna e externa, concessão de garantias, emissão e resgate de títulos da dívida pública, fiscalização das instituições financeiras, operações de câmbio realizadas pelos órgãos da União, dos Estados e dos Municípios.

Assim, cabe destacar que a LRF atendeu ao disposto no artigo 250 da Constituição, que tratava sobre a criação de fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza para assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação.

As experiências exitosas dos países desenvolvidos despertaram interesse na adoção de mecanismos de restrição fiscal por parte de países latino-americanos (DE MENEZES; JÚNIOR, 2006). Ao final da década de 1990, em diversos países foram

criadas leis com o objetivo de reforçar as instituições orçamentárias que asseguram a disciplina fiscal em todos os níveis de governo.

Uma Lei de Responsabilidade Fiscal é uma legislação de âmbito limitado (LIENERT, 2010), que define regras e procedimentos relativos a três princípios orçamentais: responsabilidade, transparência e estabilidade. Para este autor, não existem critérios claros para decidir sobre as disposições obrigatórias e facultativas.

Contudo, leis deste tipo apresentam características essenciais, consideradas como requisitos mínimos obrigatórios considerados os componentes centrais da responsabilidade fiscal, os quais são os seguintes:

- Especificação da trajetória de médio prazo dos agregados fiscais;
- Descrição da estratégia orçamentária a médio prazo e anual para a consecução dos objetivos fiscais;
- Publicação periódica de relatórios sobre objetivos ou metas;
- Demonstrações financeiras anuais auditadas que garantem a integridade da informação fiscal.

O objetivo da maioria dessas leis de responsabilidade fiscal é o alcance da estabilidade fiscal. Desse modo, em seu conteúdo, incluem regras fiscais quantitativas. Porém, em alguns países, como, por exemplo, Brasil, ela é mais abrangente, incluindo transparência fiscal, *accountability* e estabilidade fiscal (CURRISTINE; EMERY, 2009; TER-MINASSIAN, 2010).

Segundo Liu e Webb (2011), regras fiscais e legislação fiscal para governos subnacionais são menos importantes quando um país tem instituições políticas e fiscais centralizadas, já que essas instituições centralizadas podem estabelecer regras e usar o poder político para impor a disciplina aos governos subnacionais. No entanto, de acordo com esses autores, a descentralização, frequentemente associada ao aumento do poder regional, reduziu o controle administrativo central sobre o comportamento fiscal dos entes subnacionais.

Assim, desde a década de 1980, o Brasil, descentralizou aos demais entes políticos diferentes graus de autoridade fiscal e recursos para seus governos. Em sua maioria esses, diante da ausência de regras fiscais adequadas *ex ante*, isso contribuiu para crises fiscais ou aumento da dívida dos governos subnacionais. Como forma de responder a essas crises foram aprovadas leis de responsabilidade fiscal. As

características da lei de responsabilidade fiscal no Brasil são mais amplas e descentralizada fiscalmente, na medida em que a Constituição dá aos estados o direito de fazer suas próprias leis.

### 3.1 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LEI COMPLEMENTAR 101 DE 2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira tem suas origens em iniciativas que ocorreram alguns anos antes de sua edição, uma vez que já havia desde 1988 a previsão constitucional para edição de lei complementar dispendo sobre finanças públicas. Entre essas ações voltadas para a responsabilidade na gestão fiscais, pode-se destacar as Leis Camata I e II, que já estabeleciam limites para a despesa com pessoal para União, Estados e Municípios; e o Programa de Estabilidade Fiscal, de outubro de 1998, que previa mudanças estruturais, entre as quais se incluía medidas de avanço institucionais-legais, tendo por base o projeto da LRF Tavares (2005). No entanto, considerando o debate da época, pode-se identificar que o objetivo principal da LRF foi o controle das finanças de estados e municípios.

Nesse contexto, o Congresso Nacional, em maio de 2000, aprovou a LRF, com total abrangência, na medida em que sua disciplina se estende à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito dos três Poderes - Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público.

A LRF inovou, uma vez que exige resultados por parte dos gestores públicos, demandando equilíbrio das contas públicas. Desse mesmo modo, a gestão fiscal adotada, por meio dessa, caracterizou-se como controle de metas de equilíbrio orçamentário e de limites fiscais, bem como por meio de metas de credibilidade e integridade a serem alcançadas através da transparência (MACEDO; CORBARI, 2009).

A Lei de Responsabilidade Fiscal representa para o setor público brasileiro um divisor de águas, que se configura em um código de conduta para os administradores na gestão das finanças públicas. Assim, essa é aplicável aos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e em todas as suas esferas de governo, em consonância com os princípios constitucionais de autonomia federativa e da independência entre os poderes (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Conforme Chieza, Araújo e Silva Júnior (2009), a LRF representou importante mudança institucional da economia, visto que esse arranjo normativo foi implantado

num cenário de crise. A política de responsabilidade fiscal adotada a partir de então demandava a determinação de limites e metas aos gestores, em todos os níveis de governo, a fim de se gerar menores déficits fiscais e menor acúmulo de dívida FIORAVANTE; PINHEIRO; VIERA (2008).

A gestão fiscal responsável, em conformidade com a LRF, obedece a um conjunto de regras, que tem cinco grandes objetivos, os quais, segundo esses autores, são os seguintes:

1. planejamento fiscal;
2. disciplinamento do uso dos recursos públicos no último ano de mandato;
3. a definição de condições para o endividamento e gasto financeiro público;
4. a definição de limites de gastos com pessoal, incluindo previdência, por nível de governo e pelos diversos poderes;
5. a incorporação da transparência e participação popular na gestão fiscal; (LUQUE; SILVA, 2004)

O objetivo da LRF, segundo Santos e Alves (2011), era introduzir métodos que possibilitaram ampliar o controle e a transparência dos atos dos gestores, tais como a inserção de publicações dos relatórios de gestão, o monitoramento orçamentário, o controle da despesa pública e o aumento na arrecadação da receita, forçando uma maior eficiência da gestão e a obtenção do equilíbrio das contas públicas. Para Afonso (2016), é inegável a contribuição da Lei de Responsabilidade Fiscal para melhorar as finanças públicas e mesmo a política econômica no Brasil.

A lei inclui ainda dispositivos de regulação sobre gastos com pessoal. De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, Estados e municípios têm um limite máximo de 60% da receita corrente líquida para gastos com pessoal. A LRF instituiu regulações para todos os entes e as sanções no caso de não cumprimento delas. Em caso de inadimplência com os parâmetros, o ente pode sofrer constrangimentos relativos à impossibilidade de contratações, recebimento de empréstimos e transferências de recursos.

Cabe dessa forma destacar que, embora a disponibilização de mecanismos de transparência fiscal seja a princípio uma exigência da LRF imposta aos entes públicos, existem atualmente iniciativas por diferentes entidades privadas que contribuem para

que a gestão fiscal seja cada vez mais transparente, a fim de permitir maior controle das finanças, tanto por meio dos órgãos de controle, quanto pelos próprios cidadãos.

### 3.2 RECEITA PRÓPRIA

De acordo com a LRF, constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente, destacando a importância da capacidade de arrecadação própria para todos os entes governamentais.

No entanto, diversos municípios apresentam dependência das transferências intergovernamentais. Assim, a situação imobiliza o orçamento desses, uma vez que por causa das incertezas esse está sujeita à programação das administrações dos demais entes “superiores”. Entretanto, desse modo, ter capacidade de gerar bons níveis de receita própria é indispensável a um município que deseja executar projetos de longo prazo, sem restrições com eventuais conflitos negativos em suas fontes de financiamento. Nesse contexto, o conceito de Receita Própria tem o objetivo de verificar o grau de autonomia das receitas dos municípios, assim possuindo menor grau de dependência de transferências constitucionais e voluntárias.

Conforme a STN (2016), Receita Própria é o somatório do total das Receitas Correntes mais Outras Receitas de Capital, subtraindo-se o total de Receitas de Valores Imobiliários e Receitas de Transferências Correntes. Receita Corrente Líquida, por sua vez, é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, subtraindo-se as deduções previstas em lei e as contribuições sociais.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas sofreram grande ampliação no Brasil nas últimas três décadas como um reflexo do processo de reconstrução do Estado de bem-estar social. Nesse período, na agenda de políticas públicas, ganhou proeminência a análise de seus efeitos sobre o desenvolvimento das políticas públicas (MENICUCCI *et al.*, 2016). Grande parte do debate recorrentemente recai sobre a questão do federalismo e da participação dos entes federados nos processos de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, para correção das assimetrias.

No formato federalista brasileiro, a autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas está concentrada na União e associada ao seu poder de legislar sobre elas. Só a autoridade para implementar as políticas públicas é que foi descentralizada (descentralização administrativa). (ARRETCHE, 2012)

Para compreensão de algumas das características do federalismo brasileiro é essencial o entendimento do ciclo das políticas públicas. Grande parte da formulação da política de educação e fiscal cabe ao governo federal e tem sua implementação descentralizada.

No entanto, o papel dos entes subnacionais é substancial. É que nesse arranjo federativo as políticas descentralizadoras podem aumentar ou diminuir o poder dos governantes subnacionais em relação ao poder central Falleti (2006). Nesse sentido, observar o ciclo com objetivo de compreender que a separação entre agenda, formulação do planejamento de execução e implementação gera a perspectiva, porém falsa, que as alternativas selecionadas, formulação e escolha/decisão, não estão articuladas entre os níveis de federados, mas sim uma ação “de cima para baixo”, com a União desenvolvendo, articulando e normatizando e entes subnacionais, principalmente municípios, com o legado da execução, sem ter participado das etapas anteriores (CARMO; PEREIRA, 2019).

### 4.1 FUNÇÃO REDISTRIBUTIVA E SUPLETIVA

A Constituição estabelece que a União exerce a função redistributiva e supletiva, com objetivo de garantir e equalizar oportunidades educacionais e padrão de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, e aos Municípios, conforme a Constituição de 1988 o Art. 211, que tem sua redação na EC 14 de 1996. Além disso, posto que toda política pública tem sua dimensão econômica,

a política fiscal tem relação direta com a execução da educação, não podendo ser desconsiderada quando da sua formulação.

No que se refere à educação e ao papel dos entes, a Constituição estabelece que, tratando-se de legislação, as diretrizes e bases da educação nacional são de exclusividade da União (Artigo 22, inciso XXIV), e para as demais legislações educacionais, a competência da União prevalece sobre as demais (Art. 24, § 4º), ficando os estados com as competências que não sejam vedadas (Art. 25, § 1º) e os municípios com o poder administrativo e operacional (Art. 30, inciso VI).

Portanto, ainda que a União exerça um poder importante quanto ao ciclo de políticas públicas da educação no Brasil, principalmente no âmbito da normatização, os níveis subnacionais têm atribuições importantes.

#### 4.2 AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO

O arranjo adotado na educação é um desenho que permite maior autonomia aos municípios, do ponto de vista da provisão de serviços educacionais, e ao mesmo tempo permite que os municípios e os estados possam ser o mesmo provedor para um universo de alunos comum, como destacado:

Desde os seus primórdios, a educação básica - da rede pública no Brasil é prestada de forma superposta: escolas estaduais e municipais oferecem serviços de forma não-exclusiva. A distribuição do peso relativo dessas redes é extremamente desigual no território nacional e, ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido que a oferta de educação básica é preferencialmente de responsabilidade municipal, o processo efetivo de transferência de competências tem sido subordinado a fatores de ordem conjuntural e regional (ARRETCHE, M, 1996).

Sendo assim, essa duplicidade de redes exige colaboração entre os municípios e estados. Cabe ainda destacar que cerca de 68,3% dos municípios, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, têm até 20 mil habitantes, o que evidencia as desigualdades em termos econômicos e capacidade administrativa.

Diferente da saúde e da assistência social, a educação não conta com um sistema nacional. Esta ausência fragiliza a organização de indicadores, metas, planejamento central, diálogo e articulação institucionalizados entre União, Estados e Municípios.

Por exemplo, a não cooperação não permite um plano de formação de professores que não seja formato individual e desarticulada por cada município, o que ocasiona uma desconexão de políticas, ineficiência econômica e desempenho, e conseqüentemente, acentuando características de desigualdades econômicas.

O arranjo que coloca a crescente demanda por políticas públicas de educação nos municípios lhes demanda responsabilidade por matrículas, recursos fiscais e de infraestrutura para essa promoção, não articulando com as diferenças geográficas, demográficas, socioeconômicas do ente. Portanto, essa descentralização do processo, somada a ausência de um sistema único educacional, acentua a falta de desigualdades na formulação, decisão e monitoramento de políticas efetivas na educação pública.

#### 4.3 HETEROGENEIDADES

A condição socioeconômica familiar exerce influência no ensino de diversas formas. Um aluno com menor capital cultural, legado familiar, ou ainda que possui privação nas suas capacidades, dada suas origens socioeconômicas, tende a ter um desempenho prejudicado. Esta correlação entre o nível de renda dos alunos e o desempenho acadêmico é um fato apontado pela literatura de economia.

Parte das desigualdades regionais pode ser explicada pela composição social das populações de cada região. Como a origem social afeta muito o nível educacional dos jovens, regiões com maiores proporções de pessoas vindas de famílias com características desvantajosas tendem a apresentar menores níveis educacionais (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2014).

Barbosa Filho e Pessôa (2010) fizeram a decomposição da desigualdade no país e em 1990 e constataram que a educação explicava de 30% a 50% da desigualdade na renda. Nessa perspectiva, Borchers e Meiners (2019) mostram que a escolaridade alta está diretamente associada aos melhores rendimentos, entretanto, o aumento da escolaridade contribui para aumentar tanto quanto para diminuir a desigualdade de renda.

Embora o caráter desigual que maiores níveis de escolaridade propiciam, possuir baixo nível de escolaridade aumenta a probabilidade de uma família estar inserida na pobreza e pertencer a isso dificulta a formação educacional.

Além disso, sabe-se que a educação e os empregos de qualidade são dois ativos de grande importância que minimizam as chances de pobreza (COUTO; BRITO; SILVA, 2021). Sendo assim, este estudo tem como objetivo analisar os efeitos da capacidade de receitas próprias dos municípios em relação às notas obtidas no IDEB.

## 5 MUNICÍPIOS

Os municípios, com a Constituição de 1988, passaram a ser entes federados, equiparados a União e Estados. O modelo de federalismo com competências descentralizadas e recursos fiscais centralizados foi desenhado, passando o município a ter maior destaque, com suas competências expandidas, instituindo a autonomia fiscal e administrativa para esses. Observando-se o número de municípios criados no Brasil, verifica-se que sofreu considerável crescimento. De acordo com dados publicados pelo IBGE, o Brasil teve significativo crescimento no número de municípios entre as décadas de 1960 e 1970, de 42,87%, e posteriormente entre 1990 e 2000, aumento de 22,62%, esses dois momentos não são os únicos de expansão, porém os que possuem maior expressividade.

A quantidade atual de municípios é de 5.570, com o contingente populacional estimado em 2020, de acordo com IBGE é 211 milhões de habitantes. Sendo que identifica-se que menos de 30% da população vive em municípios com menos de 20 mil habitantes, sendo esses 67,7% do total de municípios, podendo evidenciar que a maior parte da população encontra-se em grandes centros urbanos.

Entretanto, não podemos observar o recorte das distribuições, de porte e população como uma forma quase dual entre pequenos e grandes municípios, pois estes possuem diferentes características culturais, econômicas e geográficas. O recorte da população é um ponto inicial de observação das diferenças nos municípios, podendo ser adotados outros tantos como porte econômico e densidade regional. O número de habitantes afeta o município quando tratamos, por exemplo, da arrecadação própria ou de estruturas burocráticas necessárias para promoção das políticas sociais.

### 5.1 ORÇAMENTO DOS MUNICÍPIOS

A autonomia fiscal é uma das prerrogativas delegadas aos municípios na Constituição de 1988, e com essa os municípios passaram a serem responsáveis pela gestão de seus recursos tributários, de tal forma coordenando sua arrecadação e despesas.

A Constituição de 1988 atribuiu aos três níveis de entes federados um modelo orçamentário, composto por PPA, LDO e LOA. Para fins dessa pesquisa, cabe destacar, é importante destacar que existe um mínimo constitucional referente à educação. É estabelecido que municípios aloquem no mínimo 25% de suas receitas correntes líquidas com esta política.

A tributação municipal hoje está baseada em um conjunto de impostos de sua competência, como os demonstrados abaixo:

- ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos;
- ISS - Imposto sobre Serviços e
- IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

Além disso, os municípios têm competência sobre a criação de taxas e contribuições específicas. O tributo com a maior participação dentro dos municípios (SICONFI, 2020) é o ISS, respondendo por mais de 50% da arrecadação.

Destaca-se ainda que, por ser arrecadado de forma indireta, o ISS de certa forma recebe menos reação quando comparado com outros tributos, por exemplo, o IPTU que é arrecadado de forma direta. O IPTU é objeto de estudos de pesquisas diversas, que identificam entre algumas das condicionantes da sua arrecadação a capacidade técnica da administração direta, população entre diversos outros (MARENCO; STROHSCHOEN; JONER, 2017).

**Tabela 1 - % Receita Próprias Municipais 2019**

	<b>Brasil</b>	<b>Sul</b>	<b>RS</b>
<b>Pequeno I</b>	3,62%	4,75%	4,48%
<b>Pequeno II</b>	6,22%	11,58%	12,04%
<b>Médio</b>	9,39%	12,96%	12,28%
<b>Grande</b>	15,67%	17,64%	14,88%
<b>Metrópole</b>	28,73%	34,29%	29,39%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do STN, 2021.

Observa-se, na Tabela 1, que conforme aumenta o porte populacional do município, as transferências diminuem seu espaço no orçamento para receita tributária e as outras receitas. As transferências, no caso dependência dessas, não é

um fenômeno homogêneo entre os municípios, pois há diferenças referentes ao capital de recursos financeiros e humanos.

As capacidades de arrecadação divergem entre municípios, conforme e conta com corpo burocrático de maior qualificação a obter melhores desempenhos quanto à arrecadação. municípios com baixa qualidade da burocracia, por sua vez, arrecadaram menos, gerando dependência das transferências.

A ação dos municípios, e de seus sistemas de ensino, é intensa na oferta quando relacionada à educação, tendo em vista a ampliação da oferta de vagas, aproximando-se ao nível de universalização para essa fase do ensino educacional (GOUVEIA, 2014)

Na política educacional, os governos municipais exercem papel fundamental. No período de 2000 a 2014, os municípios foram responsáveis por 35% do total de recursos investidos na educação. Esses recursos foram destinados quase integralmente às funções ensino fundamental e educação infantil (STN, 2015).

## **6 FINANCIAMENTO**

A educação no Brasil tem um modelo de financiamento baseado nas discussões sociais e políticas que se iniciaram durante o processo de reabertura democrática no final da década de 70 e 80. Durante esse período, podemos destacar a Emenda Constitucional nº 24 de 01 de dezembro de 1983, chamada “Emenda Calmon”, que restabeleceu a vinculação das receitas de impostos da União e Estados ao setor de educação, e reafirmou a vinculação dos municípios. Reafirmada essa vinculação na Constituição de 1988, no artigo 212, com a garantia do financiamento público da educação com a vinculação das receitas, com revisão apenas dos percentuais - de 12% para 18% na Emenda Constitucional nº 24 de 1983 - e mantendo-se consolidada até o seu novo percentual de 25% com a CF 88.

O direito social à educação, previsto no artigo 208º da Constituição de 1988 e no artigo 4º da LDB, deverá ser garantido assegurando padrões mínimos de qualidade, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino. Dentre os insumos indispensáveis, estão espaços físicos, materiais didáticos, equipe pedagógica e professores bem formados e remunerados, com planos de carreira, dentre outros. Portanto, para que existam tais insumos, é necessário que se tenham recursos

suficientes para assegurá-los. Em outras palavras, um sistema de financiamento da educação.

Entende-se como financiamento da educação o campo que analisa as fontes de recursos destinados a essa, assim como os padrões de gastos desses recursos (PINTO, 2020). Nesse sentido, o Financiamento Público é um tipo de política pública social, representando um conjunto de ações e procedimentos que se relacionam entre si, e são adotados por governos dos entes federados com objetivos de assegurar o direito à educação (FLEURY; FLEURY; REIS, 2010).

A medida constitucional que vinculou a destinação de uma parte do orçamento municipal agravou a desigualdade educacional em todo o país, já que para a maioria dos municípios, 25% de suas receitas eram insuficientes para a prestação de serviços educacionais, acentuando as desigualdades regionais.

Entre 1997 e 2000, ocorreu no Brasil uma significativa redistribuição das matrículas no nível fundamental de ensino. A matrícula total do setor público cresceu 6,7% no período, ao passo que as matrículas oferecidas pelos municípios aumentaram 34,5% e as estaduais tiveram crescimento negativo (-12,4%) (ver Tabela 4). Isto significa que ocorreu uma expressiva transferência das matrículas até então oferecidas pelos governos estaduais para os governos municipais. Os governos locais também alteraram seu comportamento para com os docentes: no período, ocorreu um crescimento global de 10% no número de professores e um aumento médio de 29,5% em sua remuneração. Na região Nordeste, esta elevação média foi de 59,7% e, na região Norte, de 35% (Semeghini, s/d). O súbito interesse dos municípios em oferecer matrículas no ensino fundamental e em aumentar os salários dos professores deveu-se a uma minirreforma tributária de âmbito estadual, produzida pela aprovação da emenda constitucional que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (ARRETCHE, 2002, p. 444)

Desse modo, o regime de colaboração foi reformulado por uma Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que viabilizou e implementou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) em 1997, que garantiu “financiamentos” complementares do governo federal para estados e municípios. Entretanto, em 2006, mediante nova Emenda Constitucional, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), permitindo a expansão dos valores da complementação da União aos recursos estaduais e municipais aplicados na educação básica.

A Constituição Federal de 1988 havia estabelecido que a oferta de matrículas no nível fundamental deveria ser universal e oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obrigava governos estaduais e

municipais a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências em ensino. Essa regra de vinculação de gastos deu origem a uma expansão generalizada – por parte de governos estaduais e municipais – da oferta de matrículas em todos os níveis de ensino – infantil, fundamental, médio e, até mesmo, superior. Além disso, a flexibilidade da regra constitucional permitiu que a expansão desse gasto se direcionasse para outras atividades afins, tais como financiamento de bolsas de estudo, transporte escolar etc (ARRETCHE, 2002, p. 444).

### Padrões mínimos de gasto em educação,

Para promover a municipalização e a valorização salarial dos professores (vale dizer, aqueles que exercem diretamente atividades em sala de aula nesse nível de ensino), técnicos do Ministério da Educação – sem consulta ou negociação com estados e municípios – elaboraram um projeto de emenda constitucional que previa que, pelo prazo de dez anos, estados e municípios deveriam aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental. Além disso, 60% desses recursos deveriam ser aplicados exclusivamente no pagamento de professores no efetivo exercício do magistério. Para garantir padrões mínimos de gasto em educação, a emenda constitucional também determinava que deveria ser estabelecido a cada ano um valor mínimo nacional de gasto por aluno, sendo este complementado pelo governo federal nos estados onde o valor mínimo nacional não fosse alcançado. Na prática, a implementação dessa emenda constitucional implicava uma minirreforma tributária de âmbito estadual, na medida em que, a cada ano, 15% das receitas de impostos de estados e municípios seriam automaticamente retidas e contabilizadas em um fundo estadual, o FUNDEF, e redistribuídas, no interior de cada estado, entre governos estaduais e municipais proporcionalmente ao número de matrículas oferecidas anualmente (ARRETCHE, 2002, p. 445).

Além disso, simultaneamente ao sistema de transferências adotado FUNDEF/FUNDEB, foram criados instrumentos de avaliação da qualidade da educação. Em 2007, o Ministério da Educação criou o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, tratado neste estudo em capítulo reservado para esse propósito.

## 6.1 FUNDEF

Devido às disparidades socioeconômicas regionais, a busca por formas de minimizar as desigualdades entre os entes subnacionais pautou os debates sobre a regulamentação dos artigos de educação, prevista na Constituição, sendo aprovada a Emenda Constitucional nº 14, de 24 de dezembro de 1996.

Essa emenda deu nova redação para o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que passou a tratar da criação de um fundo para a manutenção e desenvolvimento do ensino e de valorização de seus profissionais:

I – a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito

de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, de natureza contábil;

II – os Fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos [...] e distribuídos entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos das diversas etapas e modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Instituído por Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, o Fundef foi implantado em 1º de janeiro de 1998, tornando-a referência para o financiamento público da educação.

Tendo sido o sucesso inesperado das Reformas de Segunda Geração, proposto pelo Executivo federal, o Fundef representou um mecanismo engenhoso criado no governo de Fernando Henrique Cardoso para redefinir a estrutura de incentivos vigente na provisão de educação básica no Brasil. O Fundo representa um exemplo paradigmático de reforma de segunda geração. A política de educação é outra área que ilustra o uso de inovações institucionais como mecanismos de pré-compromissos para assegurar que sejam cumpridos. Como no caso da saúde pública, os ensinos fundamental e médio eram considerados cruciais pela coalizão governamental, requerendo o insulamento do logrolling ordinário no Congresso. Como assinalado, o first best para o Executivo seria ter total discricionariedade na alocação de fundos na área social (MELO, 2005)

O Fundo estabeleceu uma mudança na estrutura de financiamento para o ensino fundamental, vinculando a esse nível de ensino parcela reservada dos recursos destinados ao financiamento da educação. A Constituição havia vinculado 25% das receitas dos estados e municípios à educação, mas com o Fundo, 60% desses recursos, 15% da arrecadação total dos entes subnacionais, passaram a ser reservados com exclusividade para o ensino fundamental.

O FUNDEF seria constituído pela subvinculação de transferências constitucionais. Para estados e Distrito Federal, o fundo receberia 15% dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE), da Cota Estadual do ICMS e da Cota Estadual do IPI Exportação. Para os municípios, os recursos subvinculação seriam advindos de 15% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), da Cota Municipal do ICMS e da Cota Municipal do IPI-Exportação. Incluem-se no cálculo do FUNDEF as compensações referentes às perdas ocasionadas pela Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir). A União não contribuiria para a formação do fundo, ficando com a função de complementação caso o valor do FUNDEF por aluno no estado ficasse inferior ao valor mínimo nacional estipulado anualmente (fixado em R\$300,00 em 1997 pela Lei 9.424/96). Dada a limitada capacidade orçamentária dos municípios brasileiros, estes entes se tornam extremamente dependentes dos recursos do FUNDEF. Como o montante de recursos recebidos dependerá do número de alunos na rede, o fundo acabou por induzir um intenso processo de municipalização de matrículas nas redes (ARELARO, 2004).

Sua existência foi prevista pelo prazo de 10 anos e sua regulamentação deu-se com o Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. O objetivo principal do FUNDEF era corrigir as distorções e disparidades regionais da educação, redistribuindo os recursos, ampliando-os, além de possibilitar a valorização do magistério.

Desse modo, o Fundef introduz novos critérios de distribuição e utilização de 15% dos impostos dos níveis subnacionais, promovendo a sua partilha entre os governos estaduais e os municipais, conforme o número de alunos matriculados em cada rede de ensino.

O Fundef não adicionou novos recursos ao sistema educacional. Apenas promoveu a redistribuição, no âmbito de cada unidade federativa, entre o governo estadual e os governos municipais, de uma parte (15%) dos impostos constitucionalmente já vinculados, antes mesmo da criação do Fundo, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. O fundo adota como base para redistribuição dos recursos o critério de número de matrículas no ensino fundamental regular de cada rede (DAVIES, 2005).

Desses recursos, 60% deveriam ser utilizados para a remuneração de professores do ensino fundamental. No entanto,

A grande maioria dos municípios não cumpriu, e ainda não cumpre, essa determinação, por esbarrar na Lei de Responsabilidade Fiscal. A despesa total com pessoal, em cada período de apuração e para cada ente da federação, não pode exceder os percentuais da receita corrente líquida, de 60% para os estados e municípios. Muitos municípios brasileiros não têm a arrecadação compatível com os seus gastos e com isso deixam de cumprir a lei do piso salarial nacional do magistério, instituído pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. (ARAUJO; RODRIGUES, R, 2018).

Junto com o Fundef, o governo federal também instituiu, em 1997, a campanha de universalização do ensino fundamental, intitulada Toda Criança na Escola. Engendrada a partir de 1997, foi posteriormente configurada como um programa de governo, através da Lei nº 9.989/2000” (ALGEBAILLE, 2009).

A campanha também atendia às exigências do Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, apresentando a educação como uma prioridade absoluta a ser assegurada. Entretanto, como o primeiro critério para o recebimento de recursos é o número de alunos matriculados, surgiram nos municípios diversas escolas em espaços improvisados, com estruturas físicas impróprias para convivência e a prática pedagógica, destinadas simplesmente para computar e garantir a receita da educação.

Também surgiram as estratégias das redes públicas de ensino para burlar os resultados, inflando as avaliações de desempenho e omitindo as retenções e as evasões, principalmente (FIGUEIREDO *et al.*, 2018)

Logo, a expansão escolar foi então caracterizada pela produção de escolas precárias para o atendimento dos mais carentes. Assim sendo, uma expansão desordenada, marcada pela ausência do planejamento necessário às políticas públicas, expandindo-se os problemas e desigualdades entre regiões, entre capitais e o interior e áreas urbanas e rurais.

Portanto, com essa política de distribuição dos recursos do Fundo, o problema do ensino público deixou de ser a quantidade de vagas ofertadas e passou a ser a gestão e a qualidade de ensino. O acesso à escola foi praticamente universalizado, mas sem solucionar problemas endêmicos, como a evasão e a repetência (ALGEBAILLE, 2009).

## 6.2 FUNDEB

Em 2006 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53, que criou o Fundeb, instituído pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, em substituição ao Fundef. O Fundo definiu que 20% de todos os recursos de impostos e transferências dos estados e municípios deveriam ser destinados à educação infantil, fundamental e ao ensino médio, contemplando toda a educação básica, diferentemente do Fundo anterior que atingia apenas o ensino fundamental.

O Fundeb passa a abranger toda a educação básica, aumentando a quantidade de público atendido. Em números, o quantitativo de alunos atendidos no Fundef foi de pouco mais de 30 milhões, enquanto no Fundeb chegou a 47 milhões.

O valor do Fundo saltou para 48 bilhões, um aumento de 56% no número de alunos e de 36% em recursos. O investimento em educação quando relacionado ao Produto Interno Bruto é equivalente de 4,8%, percentual esse é equiparável aos gastos das nações mais desenvolvidas. Em média, países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem 5% em relação ao PIB.

Contudo, utilizar o PIB como critério de comparação não é adequado, visto que países possuem diferenças gigantescas em seus níveis de desenvolvimento. E mesmo comparando dois países de economias próximas, percebe-se que são

realidades não mensuráveis visto outras diferenças como território e demografia, além de diferenças culturais.

Assim, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 determinou que o ensino fundamental passasse a ter duração de nove anos, ampliando o tempo e a quantidade de alunos nas escolas, e conseqüentemente elevando os gastos dos municípios. A expansão do tempo foi motivada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado com a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que estabelecia o ensino fundamental de nove anos como meta progressiva da educação. E a Lei nº 11.114, de 16 de maio de 2005, já havia modificado o Art. 6º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, diminuindo a idade de ingresso da criança no ensino fundamental.

As mudanças na educação ampliaram o protagonismo da atuação dos municípios. Por exemplo, quando analisamos até a segunda metade da década de 1990, os estados eram os principais responsáveis pela educação básica. A reversão ocorreu quando os municípios passaram a assumir as matrículas do ensino fundamental, conforme estabelecido no Fundef (ARAUJO; RODRIGUES, R, 2018).

### 6.3 AVANÇOS

No final da vigência do FUNDEF, existia um consenso de que o fundo não conseguiu superar todos os desafios da educação e da desigualdade no país (ARELARO, 2004; DAVIES, 2005).

Contudo, apesar deste diagnóstico, a proposta de emenda constitucional nº 415, expedida pelo governo federal em 2005, que propôs o que seria futuramente o FUNDEB, era contraditória e tinha características das políticas neoliberais dos anos de 1990, conforme aponta Arelaro (2004). Aprovada em dezembro de 2006, a Emenda Constitucional nº 53, que deu nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao Art. 60 do Ato Disposições Constitucionais Transitórias. A subvinculação de recursos constitucionais, que antes destinava-se apenas ao ensino fundamental, foi ampliada para a manutenção e desenvolvimento da educação básica.

As diferenças fundamentais entre o FUNDEF e o FUNDEB encontram-se no campo de abrangência de ambos os fundos. Enquanto o primeiro era específico para o Ensino Fundamental, o segundo é amplo contemplando a educação infantil, anos

iniciais e finais do Ensino Fundamental urbano e rural, Ensino Médio urbano e rural, Ensino Médio profissionalizante, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Indígena e de Quilombolas. Para além disso, a abrangência, o FUNDEB agregou detalhamentos e operacionalização da redistribuição de recursos do fundo, cálculo do número das matrículas para o repasse e definição para o componente do padrão de qualidade (BRAGA, 2015). Como destaque, por exemplo, pode ser considerada a ampliação do texto legal da valorização dos trabalhadores em educação para os demais profissionais da educação escolar.

Os estados passaram a contribuir, além dos 20% de recursos já previstos no primeiro fundo com o FPE e da Cota Estadual do IPI-Exportação, com 20% de seus impostos próprios: ICMS, ITCMD e IPVA. Os municípios, além de recursos já previstos, 20% do FPM, Cota Parte do ICMS e IPI-Exportação, contribuíram com 20% da Cota Parte Municipal do IPVA, ITR.

O aumento do percentual da subvinculação, assim como o aporte de novos recursos, foi um marco positivo no sentido da ampliação das capacidades do FUNDEB. Como forma de auxiliar a leitura deste estudo foi incluído o Quadro 2, com resumo das principais variáveis e siglas usadas.

**Quadro 2 - Resumo Siglas**

<b>Sigla</b>	<b>Função</b>
<b>% RCP</b>	Percentagem de Receitas Tributárias Próprias
<b>FUNDEB-A</b>	Valor FUNDEB, por alunos matriculados no ensino básico
<b>FUNDEB-I</b>	Valor FUNDEB, no ano IDEB, comparado com Receitas Totais. FUNDEB / Receita Total
<b>FUNDEB-MT</b>	% RCP e do Fundeb, nos anos de IDEB, na receita total
<b>IDEB-M</b>	IDEB $\geq$ IDEB-P; Se positivo atribuído 1, caso contrário 0.
<b>IDEB-MT</b>	IDEB-M dividido por ano.
<b>IDEB-P</b>	IDEB Projetado para o ente no ano.
<b>Matrículas EB</b>	Matrículas Ensino Básico
<b>RCP</b>	Receitas Próprias
<b>RCP-MT</b>	Receitas Próprias-MT

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se analisar o avanço dos percentuais do FUNDEB na Tabela 2, observa-se que em valores % RCP não houve mudanças significativas. Entretanto o FUNDEB em relação às receitas totais - FUNDEB-I o avanço demonstra-se maior.

**Tabela 2 - Avanços ano IDEB do FUNDEB - % Receitas Próprias**

	Ano	FUNDEB-I	FUNDEB-A	% RCP
<b>Pequeno I</b>	2009	4,76%	R\$ 885,01	4,27%
	2011	5,40%	R\$ 1.279,22	4,17%
	2013	6,25%	R\$ 1.617,19	4,32%
	2015	3,81%	R\$ 1.017,18	4,24%
	2017	8,53%	R\$ 2.397,53	4,40%
	2019	9,02%	R\$ 2.949,16	4,49%
<b>Pequeno II</b>	2009	7,20%	R\$ 822,17	11,25%
	2011	8,29%	R\$ 1.168,21	11,38%
	2013	9,74%	R\$ 1.499,51	12,04%
	2015	5,35%	R\$ 867,37	11,65%
	2017	12,50%	R\$ 2.129,96	12,00%
	2019	13,29%	R\$ 2.590,90	12,04%
<b>Médio</b>	2009	8,50%	R\$ 795,54	12,29%
	2011	9,69%	R\$ 1.124,50	12,04%
	2013	10,85%	R\$ 1.405,16	12,20%
	2015	6,10%	R\$ 839,03	11,90%
	2017	13,57%	R\$ 1.948,19	12,20%
	2019	14,70%	R\$ 2.393,14	12,29%
<b>Grande</b>	2009	8,35%	R\$ 792,56	13,93%
	2011	9,38%	R\$ 1.078,54	14,25%
	2013	11,05%	R\$ 1.397,25	15,64%
	2015	6,34%	R\$ 835,86	14,15%
	2017	13,72%	R\$ 1.915,24	15,36%
	2019	14,68%	R\$ 2.270,75	14,88%
<b>Metrópole</b>	2009	1,99%	R\$ 339,48	28,23%
	2011	2,61%	R\$ 522,81	28,28%
	2013	3,33%	R\$ 720,44	28,30%
	2015	1,60%	R\$ 363,43	27,89%
	2017	4,17%	R\$ 928,86	28,50%
	2019	4,96%	R\$ 1.167,14	29,39%

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados INEP; 2022 STN; 2021.

## 7 METODOLOGIA

### 7.1 DELIMITAÇÃO E COLETA DA AMOSTRA E OPERACIONALIZAÇÃO DAS VARIÁVEIS

Inicialmente, para execução da pesquisa, foi necessário determinar e identificar as fontes de informações a serem usadas e qual seria a padronização dos municípios. Assim sendo, a organização da relação dos municípios a serem analisados será com base em dados secundários obtidos através dos portais do IBGE, INEP, TCE-RS e portais de transparência municipais.

#### 7.1.1 IBGE

Adotou-se como espaço de análise desta pesquisa o estado do Rio Grande do Sul, e utilizou-se do sítio do IBGE para obter a contagem das populações municipais, nomenclaturas e padrão para denominação desses. O número de municípios, assim como o porte populacional, ficou configurado conforme demonstra a Tabela 3.

**Tabela 3 – Informações Porte Populacional**

	Brasil		Sul		RS	
	Entes	%	Entes	%	Entes	% (*)
<b>Pequeno I</b>	3.912	100%	937	24,0%	392	41,8%
<b>Pequeno II</b>	1.043	100%	147	14,1%	58	39,5%
<b>Médio</b>	325	100%	53	16,3%	24	45,3%
<b>Grande</b>	266	100%	46	17,3%	17	37,0%
<b>Metrópole</b>	16	100%	2	12,5%	1	50,0%
<b>Total (**)</b>	5.562	100%	1.185	21,31%	492	41,52%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do IBGE, 2021.

\* Dados do RS estão comparados com região Sul.

\*\* Somente foram incluídos municípios com Receitas Próprias nos portais de transparência

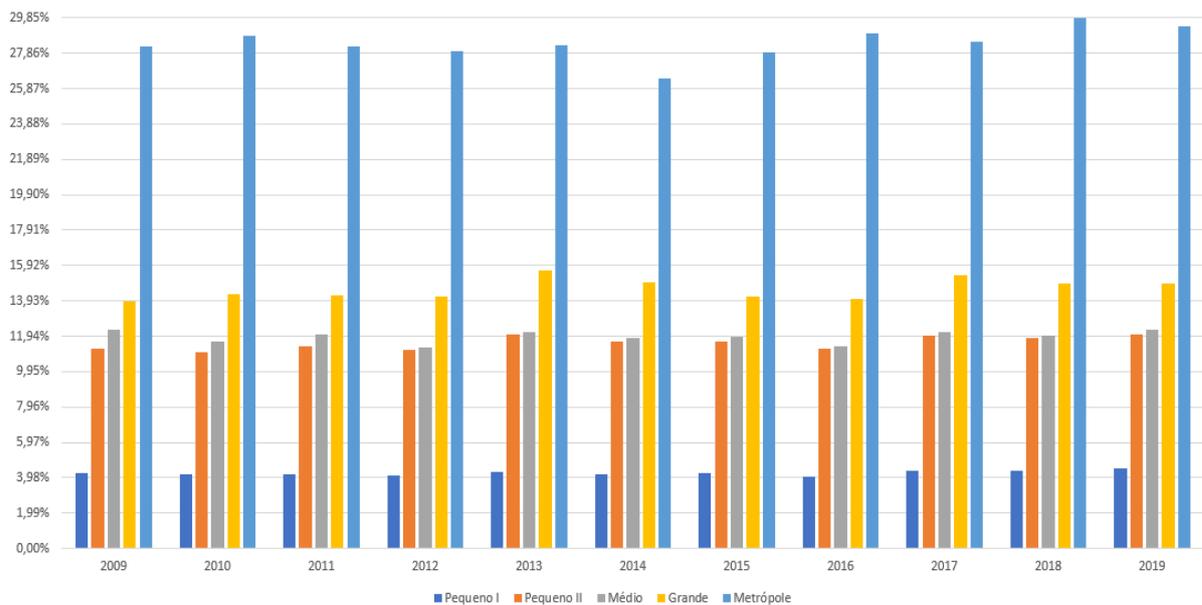
#### 7.1.2 Receitas Tributárias Totais e Próprias

As informações das receitas tributárias totais e próprias podem ser obtidas através dos portais dos tribunais de contas estaduais ou da transparência de cada município. Optou-se nesta pesquisa pelo uso das informações disponibilizadas no portal do Tribunal de Contas do Estados do RS, que são enviadas por cada município.

Assim, cabe destacar que as informações são apresentadas conforme o município disponibilizou e não possuem nenhum tratamento estatístico ou organizacional, somente os pertinentes à contabilidade pública.

Coletamos, para o período proposto, 2009 a 2019, as variáveis de investigação, arrecadação tributária própria, total e despesas e investimentos na educação, conforme Gráfico 1 sendo assim, utilizando-se do balancete de receita que contém dados relativos à receita orçamentária dos Poderes e/ou Órgãos da esfera municipal, regidos pela Lei Federal nº 4320/64, contendo a previsão e a arrecadação da receita em todos os níveis e evolução. As informações apresentadas são do Sistema de Informações para a Auditoria e Prestação de Contas - SIAPC.

**Gráfico 1 - % Receitas Tributárias Próprias - RS**



Fonte: Elaborado pelo autor. Dados STN, 2020.

Como complemento às informações do Gráfico 1, estão disponibilizadas também na Tabela 4.

**Tabela 4 - % Receitas Tributárias Próprias – RS**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Pequeno I</b>	4,27%	4,16%	4,16%	4,11%	4,31%	4,16%	4,24%	4,03%	4,40%	4,39%	4,48%
<b>Pequeno II</b>	11,25%	11,05%	11,38%	11,20%	12,04%	11,64%	11,65%	11,26%	12,00%	11,83%	12,04%
<b>Médio</b>	12,29%	11,61%	12,04%	11,28%	12,20%	11,82%	11,90%	11,35%	12,20%	11,99%	12,29%
<b>Grande</b>	13,93%	14,32%	14,25%	14,18%	15,64%	14,95%	14,15%	14,01%	15,36%	14,89%	14,88%
<b>Metrópole</b>	28,23%	28,87%	28,28%	28,00%	28,30%	26,44%	27,89%	28,95%	28,50%	29,83%	29,39%

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados STN, 2020.

Por fim, com as receitas apuradas, verificou-se a necessidade de checagem da lista de municípios que têm suas informações disponíveis, no que foi constatado ausência dos municípios de Pinto Bandeira e União da Serra nos anos de 2009, 2011 e 2012. Procurou-se suprir essa informação através do portal de transparência do próprio município, o que não trouxe nenhum resultado. Os entes municipais somente passaram a cumprir os requisitos a partir do ano de 2013 e, por esse critério, foram removidos do estudo.

### **7.1.3 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB**

Segundo Gusmão (2013a), a qualidade na educação é polissêmica e histórica. Entretanto, após pesquisa desenvolvida com atores atuantes no campo da educação brasileira no Estado, na sociedade civil e em organismos multilaterais, a autora identifica duas principais concepções do que é qualidade. A primeira considera o desempenho dos estudantes em testes de larga escala. A outra, considera processos, condições gerais de ensino e aprendizado em uma perspectiva mais ampla(2013b).

Portanto, desta forma, as concepções de qualidade educacional reconhecem a importância da avaliação externa, no entanto, as discordâncias surgem no reconhecimento ou não dos resultados dos testes e índices enquanto indicadores de qualidade da educação (GUSMÃO; RIBEIRO, 2016) .

Em vista disso, nesta pesquisa adotamos com indicador de qualidade na educação municipal o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, no período de 2011 a 2019. As informações do IDEB são disponibilizadas para o propósito deste estudo para o nível municipal, não levando em consideração outros níveis disponibilizados pelo INEP, como divisões por escola, estado, etc.

A opção da pesquisa foi somente utilizar o resultado dos municípios em sua rede pública, nos níveis do ensino fundamental 4º ano, 5º ano, 8º ano e 9ª ano, assim não considerando o ensino médio que é presente em alguns municípios.

Existe grande variação com relação ao número de municípios que apresentam informação sobre o IDEB. Os municípios podem não apresentar o indicador seja por número insuficiente de resultados, quando o número de alunos avaliados não atinge o mínimo, quando não se tem divulgação por razão de não cumprimento de portaria

específica ou simplesmente quando não se realiza avaliação. Portanto, excluindo os municípios sem dados, o número de municípios a serem analisados ficou em 469.

**Tabela 5 - Municípios com avaliação IDEB**

	<b>RS</b>
<b>Habilitados</b>	469
<b>Excluídos IDEB</b>	19
<b>Excluídos STN</b>	2
<b>Total</b>	492

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados do INEP, 2021.

#### **7.1.4 IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**

O IDEB é um indicador que exige dos municípios aumentos constantes no desempenho escolar de seus alunos, sob os pressupostos da teoria do federalismo competitivo, ao indicar que essa concorrência tem o potencial de levar as administrações municipais a competirem por melhores resultados e consequentemente, mensurar sua eficiência (DINIZ, 2012).

Esse indicador tornou-se um instrumento para analisar a qualidade da educação básica e, por isso, tem tido grande influência no debate educacional. A partir de sua introdução, ganha força a ideia de que os sistemas educacionais brasileiros devem ser avaliados não apenas pelos seus processos de ensino e gestão, mas principalmente pelo aprendizado e trajetória escolar dos alunos (SOARES; XAVIER, 2013).

Embora se reconheça as limitações do IDEB, indicadores de desempenho de alunos, construídos a partir de testes em larga escala, podem ser utilizados para verificar o alcance da equidade num sistema educacional, o que representa um dos objetivos desta pesquisa (CRAHAY, 2001).

Na educação, a eficiência das políticas passou a ser mensurada através das avaliações de desempenho por meio dos testes padronizados aplicados em larga escala como: Provinha Brasil, Prova Brasil, Enem, Enade. O IDEB, criado em 2007, reúne em um só indicador, os resultados de dois indicadores usualmente utilizados para monitorar a qualidade da educação:

- a) indicadores de fluxo escolar como promoção, repetência e evasão; e

b) pontuações em exames padronizados obtidas por estudantes ao final de determinada etapa do sistema de ensino 4º / 5º ano e 8º / 9º ano, do ensino fundamental.

Este indicador é calculado a cada dois anos, numa escala de 0 a 10, com as médias das escolas da união, estados e municípios, e também, a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, para as unidades da federação e para o país, e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar – Prova Brasil, para os municípios (INEP, 2019).

Um importante instrumento de coleta de informações é o Censo Escolar da educação básica e referencial como levantamento estatístico.

A coleta de dados é dividida em duas etapas. A primeira, consiste no preenchimento da Matrícula, quando ocorre a coleta de informações sobre a instituição de ensino, turmas, alunos e profissionais escolares. A segunda, ocorre com o preenchimento de informações sobre a situação do aluno, e considera os dados sobre o movimento e rendimento escolar (INEP, 2019).

**Tabela 6 - Desempenho Consolidado IDEB, FUNDEB-MT**

		<b>Brasil</b>	<b>Sul</b>	<b>RS</b>
<b>Pequeno I</b>	IDEB-MT	74,98%	78,98%	75,96%
	FUNDEB-MT	10,72%	6,74%	6,29%
<b>Pequeno II</b>	IDEB-MT	74,08%	81,86%	72,13%
	FUNDEB-MT	15,03%	9,24%	9,39%
<b>Médio</b>	IDEB-MT	75,33%	81,45%	74,31%
	FUNDEB-MT	14,18%	10,18%	10,57%
<b>Grande</b>	IDEB-MT	72,68%	73,55%	54,90%
	FUNDEB-MT	10,31%	9,08%	10,59%
<b>Metrópole</b>	IDEB-MT	66,67%	58,33%	16,67%
	FUNDEB-MT	6,15%	4,36%	3,11%

Fonte: Elaborado pelo autor. Dados INEP; 2022 STN; 2021.

Nesta tabela 6, é possível perceber que o FUNDEB-MT apresenta poucas oscilações entre as diferentes amostras, com a região Sul acompanhando os valores percentuais do Brasil. Quanto ao porte populacional, percebe-se uma relação de média homogênea entre os três níveis observados, principalmente nos menores portes populacionais.

Entretanto, observa-se que o RS apresenta IDEB-MT inferior à região Sul e à média nacional em todas as divisões de porte, excetuando municípios de porte Pequeno I quando se compara com o Brasil.

### **7.1.5 Prova Brasil - Critérios**

A Prova Brasil, por sua vez, é uma avaliação censitária bianual envolvendo os alunos do 4º e 5º ano e 8ª e 9º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas que possuem, no mínimo, 20 alunos matriculados nos anos escolares avaliados.

Seu objetivo principal é avaliar a qualidade do ensino nas escolas das redes públicas, produzindo informações sobre os níveis de aprendizagem em Língua Portuguesa e em Matemática, e fornecendo resultados para cada unidade escolar participante, visando servir de subsídio para diagnóstico, reflexão e planejamento do trabalho da escola, bem como para a formulação de ações e políticas públicas com vistas à melhoria da qualidade da educação básica (INEP, 2017).

Dessa forma, como esse indicador é resultado do produto entre o desempenho e o rendimento escolar, ou o inverso do tempo médio de conclusão de uma série, então ele pode ser interpretado da seguinte maneira: para uma escola “A” cuja média padronizada da Prova Brasil, 5º ano, é 5,0 e o tempo médio de conclusão de cada ano é de 2 anos, a rede / escola terá o IDEB igual a 5,0 multiplicado por 1/2, ou seja, IDEB = 2,5. Entretanto, em uma escola “B” com média padronizada da Prova Brasil, 5º ano, igual a 5,0 e tempo médio para conclusão igual a 1 ano, terá IDEB = 5,0 (INEP, 2017).

Diante disso, o IDEB é considerado um número resumo, uma redução do tema complexo da educação, mas que, por ser sintético, potencializa o debate e permite comparações, chamando a atenção do grande público em relação à qualidade da educação (KLERING; KRUEL; STRANZ, 2012).

## 7.2 MODELAGEM DE DADOS

Inicialmente, as informações coletadas serão analisadas e interpretadas por meio de médias, desvio padrão, bem como através da identificação dos valores mínimos e máximos para os indicadores selecionados nesta pesquisa em uma análise estatística descritiva individual, ou seja, para cada índice.

No estudo, também, far-se-á uso da Correlação de Pearson para verificar a associação existente entre as variáveis. Por fim, os indicadores serão analisados em conjunto, por meio de regressão linear, no qual serão observados os coeficientes de relação entre os indicadores trabalhados nesta pesquisa.

Como o objetivo da pesquisa consiste em verificar a relação existente entre o indicador IDEB-MT com arrecadação tributária própria, % RCP e os recursos do Fundeb, foram adotados como partida a seguinte relação de variáveis.

**Tabela 7 - Variáveis e Relações**

<b>Tipo</b>	<b>Base de Dados</b>	<b>Variável</b>
Independente	STN	RCP-MT
		FUNDEB-MT
Dependente	INEP - Ensino Público	IDEB-MT

Fonte: Elaborado pelo autor (2021)

Tendo em vista que a variável dependente – IDEB-MT, é bienal e as variáveis explicativas são calculadas anualmente, para a realização das análises estatísticas, em consonância com o modelo de regressão com dados, será necessário utilizar-se da média consolidadas das variáveis independentes.

## 8 ANÁLISE E RESULTADOS

Na busca de aprofundamento empírico no estudo, foram investigadas possíveis relações entre o percentual de receita tributária própria, a participação do Fundeb e o percentual de atingimento do IDEB, por meio do estudo de correlações. Para se determinar a existência de correlação linear entre as variáveis, foram calculados os

coeficientes de correlação de Pearson, mostrados na Tabela 8, com as respectivas significâncias estatísticas com o auxílio do software estatístico IBM SPSS Statistics® 20. Todas as variáveis foram transformadas em escala logarítmica.

**Tabela 8 – Correlação de Pearson**

		Correlação Pearson		
		Log_IDEBMT	Log_RCPMT	Log_FUNDEBM
		T		
Log_IDEBMT	Pearson Correlation	1	-,151**	-,105*
	Sig. (2-tailed)		,001	,024
	N	469	469	469
Log_RCPMT	Pearson Correlation	-,151**	1	,504**
	Sig. (2-tailed)	,001		,000
	N	469	469	469
Log_FUNDEBMT	Pearson Correlation	-,105*	,504**	1
	Sig. (2-tailed)	,024	,000	
	N	469	469	469

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na análise de correlação das médias, mostrou-se que ambas as variáveis independentes têm alta significância no resultado do IDEB-MT, com sinal negativo. Nesse sentido, a hipótese de que os municípios do estado com maior arrecadação própria tenderiam a obter melhor desempenho quanto a variável dependente não pode ser verificada empiricamente, ou seja, o teste de correlação provou que não há relação entre percentagem de receitas próprias e melhores desempenho quanto ao IDEB-MT.

Por fim, para verificar a relação entre IDEB-MT, o FUNDEB-MT e o RCP-MT, utilizou-se a regressão linear múltipla. Os modelos de regressão linear múltipla foram mensurados nas Tabelas 09, 10 e 11 com o suporte do software estatístico IBM SPSS Statistics® 20.

**Tabela 9 – R amostral**

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,154 <sup>a</sup>	,024	,020	,19040

a. Predictors: (Constant), Log\_FUNDEBMT, Log\_RCPMT

Fonte: Elaborada pelo autor.

Análise ANOVA, Tabela 10:

**Tabela 10 – Análise e ANOVA**

ANOVA <sup>a</sup>						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
	Regression	,411	2	,206	5,670	,004 <sup>b</sup>
1	Residual	16,894	466	,036		
	Total	17,305	468			

a. Dependent Variable: Log\_IDEBMT

b. Predictors: (Constant), Log\_FUNDEBMT, Log\_RCPMT

Fonte: Elaborada pelo autor.

Na Tabela 11, foi submetido as variáveis ao teste de Regressão Linear Multivariada:

**Tabela 11 – Regressão Linear Multivariada**

Coefficients <sup>a</sup>						
Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.
		B	Std. Error			
	(Constant)	-,298	,052		-5,771	,000
1	Log_RCPMT	-,073	,030	-,131	-2,474	,014
	Log_FUNDEBMT	-,035	,048	-,038	-,725	,469

a. Dependent Variable: Log\_IDEBMT

Fonte: Elaborada pelo autor.

No estudo dos modelos de regressão linear múltipla, as conclusões se alteram um pouco. A RCP-MT continua tendo relação significativa: um acréscimo de 1% na receita própria impacta na diminuição 0,073% no IDEB-MT. Não obstante, quando olhamos para a variável FUNDEB-MT, ela não tem significância explicativa para o IDEB-MT, pois ela tem p valor 0,469.

À parte a significância estatística, encontramos baixos coeficientes de determinação, o que mostra que as variáveis independentes tem baixa capacidade preditiva. Isto pode ser relacionado com a alta heterogeneidade dos municípios, com relação às variáveis explicativas, e a precária variabilidade dos dados que representam o IDEB-MT, tomada como variável dependente.

Essas informações corroboram trabalhos anteriores como de Meyer (2010), Gouveia e Souza (2012), Menezes-Filho e Nuñez (2012) e Monteiro (2015), no sentido de não mostrarem relação clara entre os gastos em educação e os melhores índices de qualidade de educação. Menezes-Filho e Amaral (2009) alertavam que melhorias no desempenho do ensino não poderiam ser obtidas pelo aumento dos recursos para educação, pois questões relacionadas com a gestão desses recursos podem criar empecilhos à conversão em qualidade educacional. Monteiro (2015) reforça que as escolas que recebem maiores recursos financeiros não apresentam, necessariamente, um desempenho escolar superior do que aquelas com recursos limitados.

## 9 CONCLUSÃO

A princípio, observados as divisões dos municípios do estado, verificou-se a heterogeneidade dos municípios quanto à capacidade de gerar receita próprias, reforçada pela constatação de maiores disparidades quando comparadas às estimativas de médias da região Sul e com o Brasil como um todo. Mais ainda: o grupo que reúne municípios de pequeno porte, ainda que apresentem maior dependência das transferências e fundos de financiamento da educação, possuem, em média, melhores desempenhos quanto à educação.

Dito isso, esse desempenho poderia ser explicado por uma menor demanda de estudantes e pelo fato de cidades de pequeno porte não sofrerem com alguns problemas secundários nos municípios de grande porte, como segurança, transporte, saneamento básico etc. Cabe destacar, ainda, que os municípios com maior capacidade de receitas próprias deveriam planejar, desenvolver e implantar melhorias quanto à arrecadação e fiscalização do IPTU e o ISS.

Os resultados do modelo de regressão linear múltipla mostraram que o quantitativo de receitas tributárias próprias não impactou de forma positiva o índice de educação básica, e o FUNDEB não teve relação significativa. No entanto, esses resultados não eximem a importância do financiamento da educação básica nos municípios. Os recursos, dentre diversas outras variáveis não mensuráveis neste estudo, podem ser mal geridos devido a uma possível ineficiência da educação pública. Para futuras pesquisas, seria ideal a construção de um índice de qualidade da educação municipal baseado em variáveis utilizadas em outros estudos de mesma linha, porém com expandido para outros estados e regiões do Brasil.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], p. 41–67, 2005.
- AFONSO, J. R. Uma história da lei brasileira de responsabilidade fiscal. **Revista de Direito Público**, [s. l.], n. Edição Especial, p. 126–154, 2016.
- ALGEBAILLE, E. Escola Pública e Pobreza do Brasil: a ampliação para menos. [s. l.], 2009.
- ARAUJO, G.; RODRIGUES, R. C., S. **Federalismo e Políticas Educacionais: notas sobre aspectos jurídicos-políticos e fiscais-financeiros nas relações intergovernamentais**. [S. l.]: Brasil Multicultura, 2018.
- ARELARO, L. **Os fundos públicos no financiamento da educação – o caso Fundeb: justiça social, equívoco político ou estratégia neoliberal?** 2004. - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, [s. l.], 2004.
- ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. 1a eded. Rio de Janeiro, RJ: Editora FIOCRUZ : FGV Editora, 2012.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados**, [s. l.], v. 45, n. 3, p. 431–458, 2002.
- ARRETCHE, M. MITOS DAS DESCENTRALIZAÇÃO: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 11, n. 31, 1996.
- BARBOSA FILHO, F. de H.; PESSÔA, S. de A.; VELOSO, F. A. Evolução da produtividade total dos fatores na economia brasileira com ênfase no capital humano - 1992-2007. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 64, n. 2, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-71402010000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402010000200002&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 5 maio 2022.
- BORCHERS, J. **EDUCAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE RENDA: UMA LEITURA CRÍTICA DO BRASIL**. [s. l.], p. 16, 2019.
- BORTOLOTTI, M. A.; PALUCH, N. C. C.; CLAZER, E. A. **ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM) E O INVESTIMENTO PÚBLICO EM SAÚDE: UMA ANÁLISE NOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕE A ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO CENTRO SUL DO PARANÁ (AMCESPAR), NO PERÍODO DE 2005-2010**. [s. l.], p. 11, 2013.
- BRAGA, D. S. **Limites e possibilidades das políticas públicas de financiamento da educação: os impactos dos fundos de manutenção e desenvolvimento na valorização de professores em Minas Gerais (1996-2012)**. 2015. - Universidade do Estado de Minas Gerais, [s. l.], 2015.
- CARMO, E. F.; PEREIRA, C. S. O federalismo brasileiro e as políticas educacionais. **REVISTA BRASILEIRA DO ENSINO MÉDIO**, [s. l.], v. 2, p. 116–136, 2019.
- CHIEZA, R.; ARAUJO, J.; SILVA JUNIOR, G. Impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os componentes da despesa dos municípios gaúchos: análise econométrica. [s. l.], v. 30, 2009.
- COSSIO, F. A. B. Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro. [s. l.], 1998. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7712>. Acesso em: 5 maio 2022.
- COUTO, A. C. L.; BRITO, E. C.; SILVA, C. da. Crescimento pró-pobre: uma análise da heterogeneidade nos estados brasileiros (2012-2019). **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, [s. l.], v. 43, n. 1, p. e56101–e56101, 2021.
- CRAHAY, M. L'école peut-elle être juste et efficace ? - Persée. [s. l.], p. 223–225, 2001.

- CURRISTINE, T.; EMERY, R. Budgeting in Mexico. [s. l.], 2009. p. n. Supplement 1.
- CURY, C. R. J. A educação básica como direito. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 38, n. 134, p. 293–303, 2008.
- DAVIES, N. Fundos para o financiamento da educação: solução ou remendo?. **Caderno de debates**, [s. l.], n. 2, p. 23–29, 2005.
- DE MENEZES, R. T.; JÚNIOR, R. T. Regras fiscais no Brasil: a influência da LRF sobre as categorias de despesa dos municípios. [s. l.], n. 29, p. 32, 2006.
- DIEL, ELISANDRA HENN, D., Fábio José; SCHULZ, SHEILA JEANE, C., Tania Cristina; ROSA, FABRICIA SILVA DA ROSA. Desempenho de municípios brasileiros em relação à estratégia de investimento público em educação. **Desenvolvimento em Questão**, [s. l.], v. 12, n. 26, p. 79–107, 2014.
- DINIZ, J. A. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. - Universidade de São Paulo, [s. l.], 2012.
- FALLETI, T. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. **Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. Sociologias**, [s. l.], n. 16, p. 46–85, 2006.
- FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 43, p. 788–811, 2013.
- FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1369. [s. l.], n. 1369, p. 47, 2009.
- FIGUEIREDO, D. *et al.* Os cavalos também caem: Tratado das inconsistências do IDEB. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [s. l.], v. 26, p. 552–572, 2018.
- FILHO, N. M.; NUÑEZ, D. F. ESTIMANDO OS GASTOS PRIVADOS COM EDUCAÇÃO NO BRASIL. [s. l.], p. 13, 2012.
- FIORAVANTE, D. G.; PINHEIRO, M. M. S. TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1223. [s. l.], n. 1223, p. 31, 2008.
- FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L.; REIS, G. G. El camino se hace al andar: la trayectoria de las multinacionales brasileñas. **Universia Business Review**, [s. l.], n. 25, 2010. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/001829291>. Acesso em: 5 maio 2022.
- GALVARRO, M. P. S. Q. S. *et al.* Disparidades regionais na capacidade de arrecadação dos municípios do estado de Minas Gerais. **Revista de Economia e Administração**, [s. l.], v. 8, p. 17–48, 2009.
- GOUVEIA, A. B. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], v. 43, n. 150, p. 836–855, 2014.
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. Os desafios atuais referentes ao financiamento de uma educação de qualidade. [s. l.], v. 66, n. 3, p. 1–16, 2012.
- GUSMÃO, J. B. de. Significados da noção de qualidade na educação na arena educacional brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [s. l.], v. 94, n. 236, p. 100–124, 2013.
- GUSMÃO, J. B. de; RIBEIRO, V. M. A política educacional do Acre e os resultados do Ideb. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, [s. l.], v. 97, n. 247, p. 472–489, 2016.
- JEONG, D. W.; LEE, H. J.; CHO, S. K. Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea. **International Journal of Educational Development**, [s. l.], v. 53, n. C, p. 12–27, 2017.

- KLERING, L. R.; KRUEL, A. J.; STRANZ, E. Os pequenos municípios do Brasil – uma análise a partir de índices de gestão. **Análise – Revista de Administração da PUCRS**, [s. l.], v. 23, n. 1, p. 31–44, 2012.
- KOPITS, G., Jimenez,. **Fiscal Responsibility at sub-national level: Argentina and Brazil. XII Fiscal Policy Regional Seminar CEPAL**. [S. l.], 2001. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>. Acesso em: 2 maio 2022.
- LIENERT, I. Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?. [s. l.], p. 1-45, 2010.
- LIU, L.; WEBB, S. B. **Laws for fiscal responsibility for subnational discipline: International experience**. [S. l.]: The World Bank, 2011. (Policy Research Working Papers). *E-book*. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5587>. Acesso em: 5 maio 2022.
- LUQUE, C.; SILVA, V. M. A lei de responsabilidade na gestão fiscal: combatendo falhas de governo à brasileira. [s. l.], v. 24, n. 3, p. 404–421, 2004.
- MACEDO, J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, [s. l.], n. 51, p. 44–60, 2009.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 25, p. 03–21, 2017.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. de. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Sociedade e Estado**, [s. l.], v. 29, p. 561–585, 2014.
- MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 845–889, 2005.
- MENEZES-FILHO, N.; AMARAL, L. F. L. A relação entre gastos educacionais e desempenho escolar. [s. l.], v. 164, 2009.
- MENICUCCI, T. *et al.* Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 823–865, 2016.
- MEYER, J. Efficiency of fiscal allocations in site-based empowered schools. **UNLV Theses, Dissertations, Professional Papers, and Capstones**, [s. l.], 2010. Disponível em: <https://digitalscholarship.unlv.edu/thesesdissertations/713>.
- MONTEIRO, J. Gasto Público em Educação e Desempenho Escolar. **Revista Brasileira de Economia**, [s. l.], v. 69, p. 467–488, 2015.
- PINTO, J. M. de R. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: 30 ANOS DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 39, n. 145, p. 846–869, 2020.
- POCHMANN, M. **Desigualdade e justiça tributária**. Brasília: IPEA, 2008.
- REZENDE, F. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Representação no Brasil, UNESCO, 2010.
- REZENDE. **Enap catalog › Details for: Finanças públicas**. [S. l.], 2001. Disponível em: [https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6232&query\\_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Finan%C3%A7as%20p%C3%BAblicas%20REZENDE%2C%20Fernando](https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=6232&query_desc=kw%2Cwrdl%3A%20Finan%C3%A7as%20p%C3%BAblicas%20REZENDE%2C%20Fernando). Acesso em: 5 maio 2022.
- SANTOS, S. R. T.; ALVES, T. W. O impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal no desempenho financeiro e na execução orçamentária dos municípios no Rio Grande

- do Sul de 1997 a 2004. **Revista de Administração Pública – RAP**, [s. l.], v. 1, p. 181–208, 2011.
- SCHWARTZMAN, S. Pobreza, exclusão social e modernidade: Uma introdução ao mundo contemporâneo. [s. l.], p. 186, 2004.
- SILVA, F. A. R. da *et al.* **Finanças Públicas**. São Paulo, SP: Atlas, 2001.
- SOARES, M. M.; MACHADO, J. Â. Federalismo e políticas públicas. [s. l.], 2018. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/3331>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Pressupostos educacionais e estatísticos do IDEB. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 34, n. 124, p. 903–923, 2013.
- SOUSA, P. *et al.* Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: Uma Análise dos Municípios Brasileiros Utilizando Dados em Painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**, [s. l.], v. 1, 2013.
- SOUZA, D. B. de; FARIA, L. C. M. de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, [s. l.], v. 12, p. 925–944, 2004.
- TANZI, VITO, R. The future of fiscal federalism and the need for global government: A response to Vito Tanzi. **European Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 25, p. 133–136, 2008.
- TAVARES, M. **Vinte anos de política fiscal no Brasil: dos fundamentos do novo regime à Lei de Responsabilidade Fiscal**. [S. l.]: Revista de Economia & Relações Internacionais, 2005.
- TER-MINASSIAN, T. **A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira em uma perspectiva internacional**. IADB, , 2010.

