

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ROSANGELA FERREIRA BERNARDO

**O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e
seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros.**

UBERLÂNDIA
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FACULDADE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

ROSANGELA FERREIRA BERNARDO

**O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e
seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros.**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Contábeis.

Área de Concentração: Controladoria

Orientador: Professor Dr. Ernando Antônio Reis

UBERLÂNDIA
2017

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

B523f
2017

Bernardo, Rosangela Ferreira, 1977-

O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros / Rosangela Ferreira Bernardo. - 2017.

71 f. : il.

Orientador: Ernando Antônio dos Reis.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis.

Inclui bibliografia.

1. Contabilidade - Teses. 2. Educação e Estado - Teses. 3. Educação - Financiamento - Teses. 4. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Brasil) - Teses. I. Reis, Ernando Antônio dos. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis. III. Título.

CDU: 657

ROSANGELA FERREIRA BERNARDO

**O FUNDEB como política pública de financiamento da educação básica e
seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros.**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Contábeis.

Banca Avaliadora:

Prof. Dr. Ernando Antônio Reis - UFU
Orientador

Profª. Drª. Maria Elisabeth Moreira Carvalho - UFU
Membro Interno

Prof. Dr. Carlos Alberto Grespan Bonacim- USP
Membro Externo

Uberlândia (MG), 24 de fevereiro de 2017.

“Se não morre aquele que planta uma árvore e nem morre aquele que escreve um livro, com mais razões não deve morrer o educador, pois ele semeia nas almas e escreve nos espíritos”.

Bertold Brech.

AGRADECIMENTOS

Início meus agradecimentos a DEUS por permitir que pessoas tão especiais estivessem ao meu lado.

A meus pais, Bernardo e Aparecida, por acreditar na minha capacidade e se orgulharem de mim, mesmo sabendo que muitas vezes não mereci tanto carinho. A dedicação e opinião de vocês me fortaleceram e me fizeram desejar ser melhor.

A meu esposo, Gilson pela importância que tem em minha vida, pela compreensão nos dias de ausência, pelo apoio incondicional e por me fazer acreditar que posso mais do que imagino, dividindo comigo os problemas. Você é parte de tudo de bom que aconteceu na minha vida.

A razão da minha vida, meus filhos, Douglas e Juliana, motivo de todo o meu esforço, e para quem me dediquei a ser uma pessoa melhor. Obrigada pela oportunidade de ser mãe de vocês.

Aos meus irmãos, Elisangela, Rosana, Leonildo e Rogério, pelo companheirismo, carinho e dedicação. O apoio de vocês me permitiu realizar esse sonho.

Aos professores e especialmente ao meu orientador Dr. Ernando, pelo carinho e atenção com que me ensinaram, pelo apoio e por acreditarem no meu trabalho. Vocês foram e são referências profissionais e pessoais para meu crescimento.

Aos colegas de sala, obrigada pelo companheirismo, pela amizade e por compartilharem comigo dessa experiência.

E por fim, meu sincero agradecimento a Universidade Federal de Uberlândia por abrir as portas para que eu pudesse realizar este sonho, proporcionando-me mais que conhecimento técnico e científico, mas uma lição que levo por toda a minha vida.

Aprendi ao longo de todo esse processo, que na vida ninguém vence sozinho, muito obrigada.

RESUMO

Este estudo analisa o FUNDEB no Estado de Minas Gerais buscando compreender quais fatores levam um determinado município a ganhar ou perder recursos com o FUNDEB e, a partir dessa constatação, verificar as consequências em termos de alocação de recursos destinados à educação infantil e ao ensino fundamental. Os dados evidenciam que a quantia enviada pelos municípios para formação do FUNDEB é influenciada por fatores econômicos e financeiros. Já os valores recebidos do FUNDEB são influenciados pelos fatores populacionais como matrículas na educação infantil e ensino fundamental e população residente. Os dados também revelam que no Estado de Minas Gerais no período analisado 52,87% dos municípios perdem recursos com o FUNDEB. Quanto à alocação de recursos verificou-se que nos municípios que perdem recursos, os investimentos em educação infantil são menores, sendo priorizado o ensino fundamental, estes municípios também investem mais de 93% dos recursos recebidos na valorização dos profissionais do magistério e 30,4% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino. Nos municípios que ganham recursos com o FUNDEB os investimentos são uniformes nas duas modalidades de ensino; aplicam na valorização dos profissionais do magistério em torno de 81,24% dos recursos recebidos do FUNDEB e aproximadamente 30% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Palavras-chave: educação pública, financiamento, gestão pública, FUNDEB e equidade.

ABSTRACT

This study analyzes the FUNDEB in the State of Minas Gerais, seeking to understand what factors lead a given municipality to gain or lose resources with FUNDEB and, from this observation, to verify the consequences in terms of allocation of resources destined to early childhood education and elementary education. The data show that the amount sent by the municipalities for FUNDEB formation is influenced by economic and financial factors. On the other hand, the values received from FUNDEB are influenced by population factors such as enrollment in elementary education and the resident population. The data also reveal that in the State of Minas Gerais in the analyzed period 52.87% of the municipalities lose resources with FUNDEB. Regarding the allocation of resources, it was found that in municipalities that lose resources, investments in early childhood education are lower, with primary education being given priority, these municipalities also invest more than 93% of the resources received in the valuation of teaching professionals and 30.4 % Of its revenues in the maintenance and development of education. In municipalities earning funds from FUNDEB, investments are uniform in both types of education; Apply about 81.24% of the resources received from FUNDEB and about 30% of their revenues from taxes and transfers in the maintenance and development of education.

Key words: public education, financing, public management, FUNDEB and equity.

LISTA DE SIGLAS

FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
FPM	Fundo de Participação dos Municípios.
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal.
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação.
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
IPI	Imposto sobre produtos industrializados.
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal.
RGF	Relatório de Gestão Fiscal.
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária.
STN	Secretaria do Tesouro Nacional.
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.
MEC	Ministério da Educação.
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas.
VAA	Valor Adicionado do Agronegócio.
VAI	Valor Adicionado da Indústria.
VAS	Valor Adicionado dos Serviços.
VAP	Valor Adicionado do Setor Público.
VAT	Valor Adicionado Total.
PIB	Produto Interno Bruto.
POP	População.
PIBp	Produto Interno Bruto Per Capta.
FUNDEB_O	Valor transferido pelos municípios para formação do FUNDEB.

FUNDEB_I	Valor recebido pelos municípios após a distribuição dos recursos do FUNDEB.
FUNDEB_D	Diferença entre o valor que o município transfere para formação do FUNDEB e o valor que efetivamente o município recebe de volta na distribuição dos recursos do FUNDEB.
IMP	Receita de Impostos
EIFM	Matrículas no Ensino Infantil e Fundamental do Município.
RECPROP	Receita Própria do Município.
RECTRSF	Receita de Transferências Intergovernamentais.
RECCORR	Receita Corrente do Município.
RECORÇ	Receita Orçamentária do Município.
ETT	Matrículas Totais do Município
EIFM_POP	Matrículas no Ensino Infantil e Fundamental do Município dividido pela população do Município.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Comportamento da variável dependente FUNDEB_D no intervalo de 2010 a 2013. 50

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Comportamento das variáveis do Modelo 1 – 2010 a 2013.	50
Tabela 2	Comportamento das variáveis do Modelo 2 – 2010 a 2013.	51
Tabela 3	Estimativa dos parâmetros do Modelo 1.	52
Tabela 4	Estimativa dos parâmetros do Modelo 2.	52
Tabela 5	Ranking dos dez municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB – 2010 a 2013.	54
Tabela 6	Ranking dos dez municípios que mais ganham recursos com o FUNDEB – 2010 a 2013.	55
Tabela 7	População, Matrículas e Professores nos dez municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB -2015.	55
Tabela 8	População, Matrículas e Professores nos dez municípios que mais ganham recursos com o FUNDEB -2015.	56
Tabela 9	Valores gastos com educação infantil, ensino fundamental, percentual de gatos na remuneração dos profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios que perdem recursos com o FUNDEB – 2015.	57
Tabela 10	Valores gastos com educação infantil, ensino fundamental, percentual de gatos na remuneração dos profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios que ganham recursos com o FUNDEB – 2015.	57

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização	15
1.2 Problema de pesquisa e objetivos	19
1.3 Relevância do tema e justificativas	22
1.4 Delimitações da pesquisa	25
1.5 Estrutura do trabalho	25
2. REFERENCIAL TEÓRICO	26
2.1 Federalismo e descentralização	26
2.2 Federalismo no Brasil através das constituições	28
2.3 Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais	31
2.4 A educação no Brasil do período colonial até o surgimento do FUNDEB	34
2.5 Receitas municipais e o FUNDEB	38
2.6 O financiamento da educação no Brasil – estudos correlatos	40
3. METODOLOGIA	42
3.1 Classificação da pesquisa	42
3.2 População e coleta de dados	43
3.3 Tratamento e análise dos dados	43
3.4 Materiais e métodos	44
3.5 Formulação estatística	44
3.5.1 Regressão linear múltipla	44
3.5.2 Adequação do modelo	45
3.5.2.1 Multicolinearidade	45
3.5.3 Seleção das variáveis	46
3.5.4 Método “passo atrás” (backward).	46
3.6 Aplicação	47
3.6.1 Modelos empíricos	47
3.6.1.1 Modelo 1	48
3.6.1.2 Modelo 2	49

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	50
4.1 Análise geral	50
4.1.1 <i>Variáveis</i>	50
4.1.2 <i>Seleção das variáveis</i>	51
4.2 Modelos de regressão	52
4.2.1 <i>Modelo 1</i>	52
4.2.2 <i>Modelo 2</i>	52
4.3 Interpretação dos resultados	53
5. CONSIDERAÇÕES	60
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	63

1. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. (BRASIL, 1988).

O parágrafo acima, conforme prevê o Artigo 205 da Constituição Federal do Brasil, mostra que a educação, por se constituir em um dever do Estado, está diretamente relacionada com a gestão pública e, também, com as políticas públicas.

Para Santos (2006), gestão pública refere-se à administração pública dos negócios do governo, sendo sua função precípua a prestação de serviços em quantidade suficiente e qualidade exigida pelos cidadãos contribuintes.

Segundo Marconi e Moriconi (2009), por integrar um ambiente dinâmico onde ocorrem muitas mudanças, a gestão pública precisa superar importantes desafios, dentre os quais se destacam a universalização e a descentralização dos serviços públicos promovidos pela Constituição Federal de 1988, o cumprimento das exigências estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal e a cobrança por melhores serviços aos cidadãos, devendo estar esses desafios acompanhados de um processo de governança, transparente e ético.

Na opinião de Cavalcante e De Luca (2013), é evidente, nos dias atuais, a cobrança e a pressão que a sociedade exerce sobre o governo, tanto por melhoria da qualidade dos serviços públicos, bem como por maior responsabilidade e eficiência na gestão dos recursos, o que reforça a importância da área de controladoria, no acompanhamento e fiscalização das ações municipais.

No entanto, Abrucio (2010) destaca que a pressão exercida pela sociedade por melhores serviços ofertados aos cidadãos não são os únicos problemas enfrentados pelos gestores públicos. No que concerne à área educacional, fatores como o financiamento da educação pública, a qualidade do ensino ofertado e as receitas públicas também afetam as políticas educacionais brasileiras. Entre esses problemas, o financiamento da educação pública vem ganhando espaço nas instâncias de debates.

No Brasil, segundo Souza (2005), têm surgido, ao longo dos anos, movimentos sociais guiados pela busca da qualidade. No cenário educacional, essa busca está relacionada, entre

outros assuntos, à gestão do ensino público. Para o autor, o financiamento da escola pública é um dos fatores discutidos no cenário educacional, uma vez que o gerenciamento dos recursos financeiros na educação representa um avanço na política educacional do Brasil.

Ainda segundo Souza (2005), os debates sobre o tema realizados em todo o país ocorrem em razão da educação estar configurada como direito inalienável, estar inserida no texto constitucional e a sua oferta se constituir obrigatoriedade do Estado.

Na opinião do autor, esses debates contribuem para demonstrar a crescente necessidade de recursos para o financiamento da área educacional.

Discussões presentes nos estudos de Melchior (1997) e Davies (2004) demonstram que, tradicional e historicamente, a vinculação de uma parcela da receita pública à área educacional foi a principal forma encontrada para alojar recursos para o ensino e garantir prioridade permanente para a educação.

Os recursos destinados ao financiamento dos serviços educacionais no Brasil baseiam-se, fundamentalmente, na arrecadação de tributos próprios e nas transferências constitucionais intergovernamentais e voluntárias, o que torna esses recursos extremamente importantes para os municípios (BRASIL, 1988).

Sobre a destinação de recursos para a educação básica, Souza (2010) destaca que a Constituição Federal de 1988 certifica uma estrutura mínima de financiamento da educação por meio da vinculação constitucional de impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, o que, na visão de Davies (2004), tornou-se o aspecto mais importante na discussão sobre o financiamento da educação pública.

Davies (2004) afirma que essa vinculação de recursos para custear a educação no país não aconteceu de forma pacífica, tornando-se uma questão polêmica, ora sendo suprimida nas constituições anteriores, ora retornando com percentuais de vinculação menores.

O financiamento da educação pública é um tema recorrente na história brasileira, visto que, desde o descobrimento do país, discute-se como financiar os custos educacionais em um país de grandezas continentais (CARDOSO, 2003).

Fernandes (2009) destaca a dificuldade encontrada pelo país para financiar um ensino público e gratuito quando a demanda ultrapassa a possibilidade de oferta pelo Estado. Estudos realizados pelo autor em 2009 revelam as diferenças existentes entre os diversos municípios do país com relação à capacidade de financiamento da educação pública, enfatizando as disparidades financeiras nas questões relacionadas à educação e à disponibilidade de recursos que cada município dispunha para custear esses serviços.

Segundo o autor, enquanto o Município de Paulínia (SP) dispunha de cerca de R\$ 5.000,00 anuais para educar um aluno matriculado em sua rede de ensino, alguns municípios do Nordeste não tinham mais que R\$ 50,00 anuais para custear a educação de cada aluno.

Corroborando os resultados encontrados por Fernandes (2009), Castro (2010) argumenta que a desigualdade socioeconômica regional, em particular, as diferenças na capacidade de arrecadar recursos e de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino.

Fernandes (2009), destaca que embora as desigualdades regionais quanto ao financiamento da educação pública fossem grandes, o Presidente Fernando Henrique Cardoso acreditava que os recursos totais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino eram suficientes para financiar a educação pública no país, sendo necessário apenas priorizar o ensino fundamental obrigatório, e instituir uma redistribuição dos recursos no âmbito dos estados e de seus municípios, estabelecendo um valor mínimo para o custo aluno na escola pública e complementando, as receitas de alguns estados que não atingissem o valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente.

Nesse contexto, tentando solucionar os problemas inerentes ao financiamento do ensino público e operacionalizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, distribuindo-os de forma equitativa para garantir um valor nacional mínimo por aluno, foi criado, por meio da EC 14 de 1996, o FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. O FUNDEF vigorou de 1996 a 2006, sendo substituído, em 2007, pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, instituído pela Lei nº 11.494 de 20/06/2007.

O FUNDEB foi constituído sob dois alicerces fundamentais: a instituição de um valor mínimo nacional para o custo-aluno na educação básica e o regime de cooperação na oferta do ensino público. Entre suas atribuições está a de operacionalizar os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino no país e financiar a educação pública. Um dos seus objetivos é universalizar o atendimento na educação básica a partir da redistribuição equitativa de recursos entre o Estado e seus municípios, sendo, para isso, fixado um valor de gasto mínimo por aluno, diferenciado por etapa e modalidade de ensino da educação básica de todo o País. (BRASIL, 2007).

Esse fundo, constituído no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, é composto por uma parcela da receita resultante de impostos e transferências constitucionais, onde cada

Município, o Estado e o Distrito Federal contribuem para a formação desse fundo com 20% das suas receitas de FPE/FM - Fundo de Participação dos Estados/Municípios; Lei Kandir, que são repasses da União para compensar as perdas do pagamento de ICMS de determinados produtos para exportação; ITR – O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, cobrado anualmente das propriedades rurais; ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços; IPI - Exp.- Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação; e IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (BARROS, 2003).

Ainda segundo Barros (2003), depois que o FUNDEB é formado com o percentual dos impostos já citados, o dinheiro precisa ser repartido e voltar para os Municípios, e também para o Estado. De acordo com parâmetros estabelecidos na Lei 11.494/2007, que instituiu o FUNDEB, para que os recursos do Fundo sejam divididos entre o Estado e seus municípios, são levados em consideração os valores anuais por aluno, fixados em âmbito nacional, o total da receita prevista para o Fundo em cada Estado e o número de alunos matriculados na rede pública. Se o resultado da divisão das receitas do FUNDEB em cada Estado pelo número de alunos matriculados na rede de ensino levando em consideração os fatores de ponderação, estiver abaixo do valor mínimo definido nacionalmente através de Portaria publicada pelo MEC, a União fará uma complementação dos recursos até que os valores do Estado atinja o mínimo estabelecido.

Embora todos os municípios e os Estados contribuam com o mesmo percentual de suas receitas para a formação do FUNDEB, o retorno desse recurso aos cofres públicos de cada município contribuinte se dá em razão do número de matrículas na rede pública, sendo esse número informado pelo município através do censo escolar realizado anualmente pelo MEC. (BRASIL, 2007)

Nessa movimentação financeira para formação e posterior distribuição dos recursos do FUNDEB, alguns fatores fazem com que diversos municípios percam ou recebam mais recursos do Fundo. Na opinião de Davies (2004), a consequência lógica da interferência desses fatores é que o ganho de uns significa a perda de outros, uma vez que a entrada de dinheiro novo para o sistema educacional foi insignificante e que o Fundo apenas redistribui o dinheiro existente.

1.2 Problema de pesquisa e objetivos.

Abordar o assunto sobre financiamento educacional é uma tarefa um tanto quanto complexa, tendo em vista as condições em que o financiamento da educação pública básica é realizado no país, envolvendo os diferentes entes federados: União, Estados, Distrito Federal e municípios conforme preconiza o art. 211 da CF 1988.

Para França (2007), parte das necessidades financeiras da área educacional está atribuída ao crescimento demográfico e ao desenvolvimento da escolarização associados ao número crescente de alunos e de professores e à melhoria das condições de aprendizagem.

Já na opinião de Peroni (2003), questões relacionadas com o financiamento da educação no Brasil sempre foram pouco exploradas pelos agentes envolvidos e, somente após o surgimento, em 1996, de um Fundo destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino, os setores da sociedade passaram a incorporar o tema nas pautas de discussão.

Não resta dúvida que o Fundo criado em 1996, modificou a forma pela qual os recursos educacionais eram distribuídos e, ainda, alterou o modo como o assunto era visto entre os administradores públicos, pois com a instituição da política de fundos para o financiamento da educação pública, passou a existir em cada ente da Federação um fluxo de receitas que saem e retornam ao município, e os resultados desse fluxo acabam por influenciar outras políticas públicas que impactam diretamente na sociedade. (PINTO, 2007).

A esse respeito, Souza (2005) alega que a instituição do Fundo para operacionalizar os recursos educacionais foi uma mudança significativa ocorrida na política de financiamento da educação brasileira, uma vez que a redistribuição dos recursos financeiros educacionais, se dá mediante o critério do número de alunos matriculados, com a finalidade de atenuar a exagerada desigualdade social brasileira até então existente.

Quanto à importância dos fundos para a política educacional, Arelaro e Gil (2006) argumentam que, embora sirvam para criar formas de redistribuição de recursos e modelos de gestão, eles também se tornam potenciais alternativos para gerir melhor os recursos, uma vez que, necessariamente, esses fundos não geram mais recursos.

Para Gemaque (2011), com o término do FUNDEF, que não conseguiu resolver todos os problemas educacionais do país e a instituição do FUNDEB, surgindo com a proposta de solucionar os problemas deixados pelo FUNDEF, como a necessidade de alocação de mais recursos para o financiamento da educação pública e a ampliação do numero de vagas nas escolas públicas o debate acerca sobre financiamento da educação pública à tona novamente.

Vários pesquisadores analisaram os reflexos da política de financiamento da educação, por meio dos fundos, dentre eles, Davies (2006), que analisa a política de distribuição de recursos promovida pelo FUNDEF, reconhecendo que várias desigualdades de recursos são atenuadas, o que se configura como um ponto positivo na política educacional, embora existam pontos negativos a serem analisados.

Os pontos negativos da política de financiamento educacional por meio da constituição de fundos foram analisados por Melchior (1997) que contradiz a justificativa utilizada pelo governo para implementação dessa política de fundos, que seria a redução das disparidades entre o custo-aluno em todo o país.

Para Melchior (1997) os resultados obtidos e a forma como o fundo foi estruturado não diminuiria as disparidades, mas tenderia a mantê-las ou até mesmo ampliá-las.

Davies (1999), também traz apresenta resultados importantes ao estudar os reflexos do FUNDEF no financiamento educacional, questionando a redistribuição de recursos promovidos pelo fundo de financiamento da educação pública com foco em seu impacto sobre os municípios mais pobres.

Na visão de Davies (1999) e Melchior (1997), de uma forma geral os Estados com menor potencial de arrecadação continuariam recebendo praticamente os mesmos recursos.

Os estudos destes autores foram realizados levando em consideração os reflexos do FUNDEF para o financiamento da educação pública. No entanto comprehendo que os resultados obtidos por eles podem embasar o entendimento dos reflexos do FUNDEB sobre os municípios mineiros, uma vez que o FUNDEB possui uma composição e destinação de recursos semelhante ao fundo que foi objeto de estudo dos pesquisadores.

Os autores Arelaro e Gil (2006) concordam que a política de fundos tem seus aspectos favoráveis e desfavoráveis. Entre os aspectos favoráveis, os autores destacam que o fundo promoveu uma redistribuição e equalização dos recursos no âmbito de cada Estado e seus respectivos municípios, forçando os entes federados a discutirem sobre quais valores são considerados suficientes para investimento em educação. Em relação aos aspectos negativos na visão dos autores, a política de fundos não passou de uma estratégia para transferir aos municípios as responsabilidades que eram da União e dos Estados, mantendo o custo-aluno no valor mais baixo possível. Os entendimentos promovidos pelo estudo dos autores também pode ser estendidos para compreensão dos reflexos do FUNDEB sobre os municípios, já que os dois fundos possuem constituição semelhantes e ambos se destinam ao financiamento educacional, partindo da cooperação mútua dos entes federados na oferta do ensino público.

Na opinião de Pinto (2006), um dos pontos polêmicos sobre a política de financiamento da educação pública e sobre a composição das receitas do referido Fundo, consiste na inclusão, ou não, das receitas tributárias dos Estados e municípios na composição dos referidos Fundos. Para o autor, a inclusão das receitas tributárias, na cesta de impostos que formam o Fundo penalizaria os municípios que demonstram maior esforço no seu recebimento. Já na opinião dos defensores da inclusão das receitas tributárias, haveria uma distribuição mais equitativa dos recursos, visto que, da forma que está hoje, os municípios com menor poder de arrecadação são os mais penalizados. A esse respeito, como caracteriza Bremaeker (2007), mais de 2000 prefeituras pobres do país perderam recursos com o FUNDEF, no ano de 2002.

Os estudos promovidos pelos autores citados refere-se ao Fundo que vigorou de 1996 a 2006, conhecido como FUNDEF. No entanto os resultados desses estudos podem ser estendidos para a compreensão dos efeitos provocados pelo FUNDEB e contribuem para o embasamento e entendimento desta pesquisa, uma vez que os dois Fundos possuem características comuns como o regime de cooperação na oferta do ensino público, sendo o FUNDEB mais abrangente considerando também as matrículas da educação infantil e elevando o percentual de participação para formação do Fundo de 15% para 20% por ente da Federação.

Considerando o cenário desenhado pelo FUNDEF no que concerne ao financiamento da educação pública; os estudos e resultados realizados por Melchior (1997), Davies (1999), Areclaro e Gil (2006), Pinto (2006) e Bremaeker (2007) sobre aspectos favoráveis e desfavoráveis da política de fundos para o financiamento da educação pública e levando em consideração a sistemática de formação e distribuição de recursos do FUNDEB, pretende-se entender porque alguns municípios ganham e outros perdem com o FUNDEB ? E quais as consequências dessa condição sobre a alocação de recursos para a educação infantil e ensino fundamental?

O objetivo geral deste estudo é compreender quais fatores levam um determinado município a ganhar ou perder recursos com o FUNDEB e, a partir dessa constatação, verificar as consequências em termos de alocação de recursos destinados à educação infantil e ao ensino fundamental.

Visando atingir o objetivo geral de evidenciar as condições que levam determinado município a obter resultado positivo ou negativo com o FUNDEB, foram perseguidos os seguintes objetivos específicos:

1. Analisar a relação entre os valores que os municípios destinam e recebem ao/do FUNDEB, e respectivo saldo (positivo ou negativo), com os valores de suas receitas orçamentárias, segregadas entre receitas próprias (tributárias e outras) e receitas provenientes das transferências (da União, do Estado e de outros municípios);
2. Analisar a relação entre os valores que os municípios destinam e recebem ao/do FUNDEB, e respectivo saldo (positivo ou negativo), com os parâmetros populacionais, abrangendo especificamente, a população total e o número de alunos matriculados no ensino infantil e no ensino fundamental, cuja responsabilidade de abrangência na oferta de vagas é municipal;
3. Analisar a relação entre os valores que os municípios destinam e recebem ao/do FUNDEB, e respectivo saldo (positivo ou negativo), com os valores correspondentes ao Produto Interno Bruto de cada município e respectivo detalhamento em termos de valores agregados do agronegócio, da indústria, dos serviços, da administração pública e total;
4. Verificar as consequências que o saldo (positivo ou negativo) do FUNDEB provoca sobre a alocação de recursos para a educação infantil e para o ensino fundamental nos municípios, levando em consideração nessa análise os dez municípios que mais ganham recursos e os dez municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB;
5. Investigar as consequências que o saldo (positivo ou negativo) do FUNDEB provoca sobre a gestão da folha de pagamento dos profissionais do magistério nos municípios, levando em consideração nessa análise os dez municípios que mais ganham recursos e os dez municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB.
6. Investigar as consequências que o saldo (positivo ou negativo) do FUNDEB provoca sobre o cumprimento do índice de aplicação de recursos próprios por parte dos municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando nessa análise os dez municípios que mais ganham recursos e os dez municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB.

1.3 Relevância do tema e justificativa.

A pesquisa sobre financiamento da educação pública tem relevância e pode ser relacionada a três dimensões: pessoal, social e científica.

Quanto à dimensão pessoal, esta pesquisa proporciona melhor entendimento sobre o tema propiciando uma organização do pensamento de modo a facilitar a comunicação de informações relevantes em reuniões com profissionais ligados à área educacional. Importante destacar que os profissionais do meio acadêmico, sobretudo, os educadores, reivindicam melhores salários e melhores condições de trabalho. Nesse sentido, os resultados produzidos nesta pesquisa podem contribuir para elucidar aos interessados, a capacidade financeira dos municípios para alocação de recursos adicionais para a área educacional, principalmente, nas ações que impactam diretamente sobre seus anseios e aspirações.

Em relação à dimensão social, considerando que o tema abordado nesta pesquisa é de interesse comum, pois a maioria dos brasileiros estudam em escolas públicas, os resultados produzidos podem contribuir para que a sociedade tome conhecimento da realidade em que se encontra a educação pública nos municípios mineiros e de que forma essa política de financiamento por meio dos fundos se relaciona ou até mesmo interfere em outras políticas públicas municipais.

No que tange à dimensão científica, considerando que há pouca bibliografia específica sobre o tema abordado, esta pesquisa pode contribuir para preencher lacunas, uma vez que os estudos realizados na área são anteriores a 2012 e os dados foram coletados em outros estados ou com uma única amostra do país, esta pesquisa vai produzir um perfil do financiamento da educação no estado de Minas Gerais, reunindo dados referentes ao FUNDEB no período de 2010 a 2015, constituindo-se em material para discussões posteriores.

Sabe-se, por meio dos estudos de Davies (1999), Melchior (1997) e Pinto (2006), que existiam variáveis relacionadas com a perda ou ganho por parte dos municípios na composição e recebimento dos recursos do FUNDEF.

Considerando as constatações destes autores, este estudo pretende analisar se o FUNDEB também sofre interferência de variáveis, quais são e como se comportam no Estado de Minas Gerais. A compreensão sobre o modo pelo qual essas variáveis interferem na composição e distribuição dos recursos do FUNDEB vai possibilitar aos municípios perdedores argumentar alguma possível mediação para buscar uma solução, pelo menos, paliativa para o problema.

Ainda quanto à dimensão científica, esta pesquisa deve contribuir na prática com a área de controladoria, pois poderá suscitar novos relatórios sobre o financiamento da educação pública, uma vez que a gestão eficiente desses recursos tem se revelado uma preocupação de pesquisadores, de agentes políticos e da sociedade.

A preocupação a respeito do financiamento educacional está presente no trabalho de vários autores, suscitando debates sobre os gastos públicos da área educacional e desempenho acadêmico, entre os quais se destacam: Hanushek (1994), Hedges et al. (1994), Krueger, (1999), Ray (1991), Brokaw et al. (1990), Fare et al. (1989) e Chalos, (1997), que apresentam conclusões díspares em suas pesquisas sobre a relação entre os gastos públicos e os resultados educacionais dos alunos. Os resultados revelaram a existência de gestores que encontraram formas eficazes de utilizar os recursos, bem como de outros que não conseguem fazer o mesmo.

Estudos de Davies (2001), abordando a fiscalização dos Tribunais de Contas na verificação do cumprimento dos índices por parte dos gestores públicos, comprova a importância do debate sobre a educação para a controladoria. Outros pesquisadores estudaram também assuntos relacionados à área, sendo eles: Scliar (2007), que abordou o controle externo da administração pública, e Sanches (2005), que pesquisou sobre os controles internos da administração pública, ambos descrevendo a importância da área de controladoria para a gestão pública. Outras pesquisas sobre o financiamento da educação pública revelam a dificuldade de fiscalizar o cumprimento da vinculação na aplicação e cumprimento dos limites constitucionais, o que é ocasionado pela utilização de artifícios contábeis utilizados por gestores públicos para distorcer o sentido atribuído aos dispositivos legais para manutenção e desenvolvimento do ensino (Oliveira, 1999); (Davies, 2004) e (Monlevade, 1997).

A dificuldade encontrada pelos municípios para o financiamento da educação pública aumenta a cada ano e pode ser percebida pela falta de vagas nas escolas públicas (IBGE) e também pelos debates promovidos pelos professores em todo país por melhores salários. Para os municípios com poucos recursos, a solução seria talvez uma maior participação da União na complementação de recursos. (CNM, 2013).

Esta pesquisa é um elo nos canais de discussão, pois servirá de subsídio para os debates, reunindo dados importantes sobre o financiamento da educação no Estado de Minas Gerais. Outro fato relevante que corrobora este estudo é que ele servirá de material de pesquisa para os estudos acadêmicos na área da Administração Pública, Controladoria e Ciências Contábeis. Diante de todos esses fatos, e considerando a importância da Controladoria dentro da gestão pública, esta pesquisa se justifica pelo intuito de analisar quais fatores influenciam na composição e distribuição dos recursos do FUNDEB de modo a ocasionar ganhos ou perdas para os municípios.

1.4 Delimitações da Pesquisa

Esta pesquisa se limita ao estudo dos fatores que influenciam a composição e a distribuição dos recursos do FUNDEB, de forma a ocasionar ganhos ou perdas para os municípios no Estado de Minas Gerais. A opção pela população do Estado de Minas Gerais deu-se em função da diversidade socioeconômica que existe entre os municípios mineiros e suas regiões macroeconômicas. Diante dessa diversidade, trabalhar apenas com amostra de municípios poderia não representar, de fato, a realidade do Estado e, dessa forma, afetar os resultados encontrados.

O período de análise compreenderá os exercícios financeiros de 2010 a 2015, período em que o FUNDEB já estava efetivamente implantado em todos os Estados do país, e as informações financeiras dos municípios já estavam consolidadas com a União e disponibilizadas para consulta.

A limitação da pesquisa refere-se aos municípios do Estado de Minas Gerais que encaminharam suas prestações de contas e divulgaram seus dados em sites de transparência fiscal.

1.5 Estrutura do trabalho

O trabalho é composto por cinco capítulos. O Capítulo I é composto por esta introdução, justificativa e objetivos. O Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica da pesquisa, embasada no federalismo e na descentralização de recursos. O Capítulo 3 trata da metodologia de pesquisa aplicada para o alcance dos objetivos propostos, apontando a forma de coleta dos dados, a seleção das variáveis e os métodos estatísticos utilizados.

Sequencialmente, o Capítulo 4 apresenta o tratamento, a análise dos dados e os principais resultados encontrados, relacionando-os com a fundamentação teórica apresentada.

No Capítulo 5, estão as considerações finais, limitações, contribuições e as sugestões de pesquisas futuras.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Ao estudar as modalidades de oferta e financiamento da educação pública no Brasil, percebe-se uma desigualdade regional, fruto de singularidades, condições econômicas dos entes federados e distribuição de competências descritas no texto constitucional, que resulta em diferentes condições de oferta. (OLIVEIRA, SOUZA, 2010)

Para compreender o modelo educacional existente atualmente no Brasil, torna-se necessário entender a dinâmica federativa na qual o país está inserido. O regime federativo brasileiro é muito complexo, visto que, em sua estrutura, podem ser observadas diferenciações nas distribuições de receitas fiscais, nos padrões de políticas públicas e responsabilidades de cada ente da federação na oferta educacional (BRASIL, 1988).

Torna-se necessário, então, compreender as bases do federalismo no Brasil e de que forma ele influenciou as políticas de financiamento da educação pública.

2.1 Federalismo e descentralização

Segundo Rocha (2011), o termo federalismo origina do latim, estando seu significado relacionado a contratos estabelecidos por unidades políticas para diversos fins. Para Sales (2010), trata-se de um acordo capaz de estabelecer o compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, na mesma nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas.

Já para Trento (2012), federalismo é uma forma de governo por meio da qual vários Estados formam uma só nação, sem perda de sua autonomia. Segundo a autora, o federalismo brasileiro surgiu devido às condições geográficas do país, que possui uma vasta extensão territorial, o que ocasiona uma descentralização típica desse sistema de governo.

Burgess, (1993), explica que os países adotam o modelo federativo quando há uma situação caracterizada pela existência de heterogeneidades vinculadas à questão territorial, a diferenças étnicas e/ou linguísticas, a disparidades socioeconômicas, ou, então, a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país, e, também, pela ação política baseada no ideal da unidade na diversidade capaz de, concomitantemente, manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território.

Entre os princípios que norteiam uma federação, na opinião de Amaral Filho (2008), destacam-se a autonomia e a participação. A autonomia diz respeito à capacidade de

autogestão e está definida na Constituição Federal do Brasil de 1988. Para o autor, essa autonomia dos entes causa a descentralização do poder e, consequentemente, o fortalecimento desses entes.

A descentralização é, na visão de Caggiano (2003), o ponto central do federalismo, consistindo na divisão do poder entre as instituições governamentais, em diferentes níveis e esferas de governo, definição de competências e distribuição de recursos financeiros, tendo como objetivo o atendimento das demandas sociais de forma a obter maiores benefícios para as comunidades. A oferta de serviços públicos de qualidade é uma necessidade crescente da sociedade e, para atendê-la, a responsabilidade no fornecimento desses serviços é repartida entre os entes federados, levando em consideração o diferencial de eficiência de cada um deles na provisão dos serviços. Na opinião do autor, a descentralização tem o objetivo de melhorar a qualidade do gasto por meio de uma gestão mais assertiva e eficiente do custo e benefício de cada serviço público prestado.

Ainda sobre a descentralização de poder, autores como Tiebout (1961), Musgrave (1980) e Oates (1972) descrevem que uma das vantagens do federalismo consiste na descentralização e distribuição das responsabilidades fiscais entre os entes federados, objetivando mais qualidade e eficácia na oferta de bens e serviços públicos devido à proximidade dos governos locais com a população e, por isso, estão eles mais capacitados para entenderem as necessidades dos municípios.

Para Dweck (2005), o federalismo e, consequentemente, a descentralização, têm como objetivo tornar mais eficiente a distribuição de responsabilidades e recursos entre os diferentes níveis de poder, no sentido de compatibilizar as preferências dos cidadãos em relação à oferta de bens e serviços públicos e os recursos disponíveis. No entanto, o autor enfatiza que essas preferências dos cidadãos podem provocar certa competição entre as jurisdições com grande influência nas políticas de receitas e gastos dos governos estaduais e locais, e essa competição exercerá influência sobre a eficiência alocativa dos recursos.

Affonso (1995) afirma que a descentralização brasileira está associada ao processo de democratização do país e ao esgotamento das condições de financiamento do Estado. Ao contrário de outros países latino-americanos, a descentralização brasileira foi impulsionada pelos Estados e, principalmente, pelos municípios, não havendo um plano nacional para a efetivação desse processo.

Para Affonso (1995) a descentralização ocorre em um quadro de crescente fragilização financeira do setor público, e a discussão sobre a descentralização brasileira abrange o papel que os municípios desempenham ou deveriam desempenhar no federalismo brasileiro.

A Constituição de 1988 reconhece a autonomia político-administrativa dos municípios e amplia suas competências no planejamento e na execução de serviços, o que possibilita o aumento da arrecadação de impostos no âmbito local e a participação na redistribuição das receitas tributárias (BRASIL, 1988).

Com a descentralização política, estimulou-se a criação de novos municípios e, como consequência, houve um processo de fragmentação, fazendo com que o número de municípios no país atingisse os atuais 5570. Os resultados do aumento no número de municípios foram díspares, pois, além dos positivos, resultados negativos também foram produzidos, dentre os quais, destacam-se: a dependência financeira dos recursos da União ou dos Estados; a escassez de recursos para suprir as demandas dos cidadãos; e a pouca capacidade administrativa, dificultando a formulação e implantação de programas governamentais. Esses resultados estão associados à heterogeneidade entre os municípios, em termos financeiros, políticos e administrativos. (ABRUCIO, 1998).

Os recursos públicos e sua forma de divisão assumem grande importância no pacto federativo. Os municípios foram considerados os principais beneficiários da descentralização fiscal, ampliando sua participação na receita disponível e, em contrapartida, as suas responsabilidades na prestação de serviços locais foram aumentadas. (ABRUCIO, 1998).

Segundo Abrucio e Franzese (2007), a inspiração para a adoção do modelo federativo no Brasil veio da experiência norte-americana. No entanto, existem várias diferenças entre os dois países, e a forma pela qual se instalou a Federação brasileira, algumas vezes, destoaram dos propósitos do federalismo. Os princípios de autonomia e de interdependência e as noções de controle mútuo e de coordenação intergovernamental apresentaram trajetória tortuosa e ainda têm, atualmente, problemas para realmente se efetivar. Assim, conhecer essa história é fundamental para entender como o federalismo interferiu na construção do Estado e das políticas públicas.

2.2 Federalismo no Brasil através das constituições.

Para Abrucio e Franzese (2007), o federalismo moderno surgiu nos Estados Unidos em 1787. As treze colônias, fragilmente interligadas, abriram mão de sua independência para

que se criasse uma nova esfera de governo – a União. Desse modo, as treze colônias tornaram-se estados de uma mesma nação, os quais mantiveram boa parte de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência, e não de simples hierarquia entre si e com o Governo Federal recém-constituído. Ainda segundo os autores, esse pacto político-territorial foi garantido pela Constituição, o mais amplo e originário contrato federativo.

No Brasil, segundo os mesmos autores, a implantação do modelo federativo ocorreu de maneira oposta à experiência dos Estados Unidos, não sendo fruto de um pacto entre unidades autônomas e, sim, de um processo de descentralização de poder do centro para os estados, uma vez que, em suas primeiras décadas, o país fora regido por um império bastante centralizado.

Abrucio e Franzese (2007) destacam ainda que, apesar das diferenças entre os Estados Unidos e o Brasil, os dois países apresentam semelhanças quanto às estruturas institucionais adotadas. No entanto, os resultados foram diferentes em ambos os países, pois, enquanto no país norte-americano o pacto federativo significou a criação de um poder central, no Brasil, o inverso aconteceu, pois, enquanto a União enfraquecia, os estados se fortaleceram, criando uma descentralização do poder.

Para Souza (2005), a escolha pelo federalismo no Brasil não foi simplesmente uma cópia do sistema norte-americano, pois o que se pretendia era a descentralização do poder, que poderia ser alcançável apenas por uma federação. Já para Carvalho (1993), o principal objetivo do movimento republicano era o federalismo, e não a liberdade, conforme afirmam os estudiosos da história do Brasil.

O federalismo brasileiro foi, na opinião de Souza (2005), se formando por meio de arranjos políticos e territoriais, ficando a compreensão desses arranjos facilitada ao se fazer uma análise das constituições anteriores a 1988.

A Constituição de 1824 foi a primeira constituição do país, onde foram outorgados poderes políticos às 16 províncias existentes, o que se caracterizou como abertura para a implementação do federalismo. A Constituição seguinte, promulgada em 1891, implementou a descentralização de recursos públicos, direcionando-os para poucos estados, o que ocasionou uma concentração de receitas até hoje verificada no federalismo brasileiro.

Para Souza (2005), foi a Constituição de 1934 que ampliou as relações intergovernamentais, ao autorizar o governo central a conceder receitas financeiras aos entes subnacionais. Assim, foram concedidos recursos próprios aos municípios, que seriam coletados por esses e, também, parte da receita de imposto estadual.

O período seguinte, caracterizado pelo golpe militar, trouxe a Constituição de 1937, promulgada por Vargas. Esse período produziu impactos importantes no federalismo brasileiro, principalmente, devido a uma forte centralização de poder no governo federal. (SOUZA, 2005).

Do ponto de vista de Mahar (1976), com a Constituição de 1937, os governos subnacionais perderam receitas para a União. Nesse período, os Estados foram prejudicados por grandes desequilíbrios financeiros causados pela concentração de receitas nos cofres de poucos Estados.

A Constituição de 1946 conduz o país de volta ao regime democrático. Segundo Rezende (1976), ela foi importante pela criação do mecanismo de transferências intergovernamentais do governo central para os municípios, com o objetivo de reduzir os desequilíbrios verticais. No entanto, essa transferência não possuía característica de equalização fiscal, já que o montante da receita era dividido em partes iguais para todos os municípios.

Para Souza (2005), foi a Constituição promulgada em 1967, que implantou uma reforma cujo poder político e tributário foi centralizado na esfera federal. Essa reforma tributária afetou o federalismo e suas instituições, mas não acabou com o poder dos governadores e dos prefeitos das principais capitais. Na opinião do autor, foi essa reforma tributária que instituiu as transferências intergovernamentais da União para os governos subnacionais, por meio do Fundo de Participação dos Estados – FPE e do Fundo de Participação dos municípios – FPM, quando foram adotados critérios equalizadores para a redução das desigualdades regionais entre os municípios.

Anos mais tarde, com a redemocratização do país a partir de 1985, foi promulgada a Constituição Federal de 1988, até hoje vigente, que veio redefinir o sistema federativo do Brasil. A referida Constituição almejava para o país uma maior descentralização do poder e, também, de receitas fiscais. Segundo Afonso (2004), a ideia central foi o enxugamento das finanças do governo central e o fortalecimento dos governos subnacionais representados pelo Distrito Federal, Estados e Municípios e, mais especificamente, pelas regiões menos favorecidas.

Na opinião de Silva (1994), o objetivo da Constituição Federal de 1988 foi retomar o princípio federalista, construindo um sistema de compartilhamento de competências para redesenhar as relações entre o poder federal e os poderes estaduais e municipais.

Com a Constituição de 1988, aconteceu o fortalecimento dos entes subnacionais, tendo como consequência a elevação dos municípios aos status de ente federado, o que proporcionou a eles maior capacidade de autogestão e autonomia, com a ampliação de seus encargos, responsabilidades e, também, de receitas fiscais. (BRASIL, 1988).

A Constituição de 1988 fincou um marco na formulação das políticas públicas, pois conferiu autonomia político-administrativa aos municípios, os quais passaram a ser entes da federação e a ter autonomia para formular e programar políticas, fazendo emergir o desafio da coordenação intergovernamental na gestão pública (BRASIL, 1988).

Para Brunozi Júnior, Abrantes, Ferreira e Gomes (2009), a partir de então, os municípios passaram a ter relevância na administração pública do país, formando, junto com os Estados e o Distrito Federal, a Federação brasileira.

O fortalecimento dos entes subnacionais significou, na opinião de Almeida (2005), colocar a população local no controle por meio da sua participação e fiscalização do governo, além da diminuição da burocracia exacerbada, do clientelismo e da corrupção.

Nesse cenário de grandes mudanças no cenário político, houve várias críticas à Constituição Federal de 1988, sendo uma delas, segundo Rezende (1997), o fato de a referida Constituição ter propiciado uma relevante descentralização de recursos entre os entes, mas não de responsabilidades.

Essa descentralização de recursos proporcionada pela Constituição Federal de 1988 é estudada na literatura como federalismo fiscal.

2.3 Federalismo fiscal e transferências intergovernamentais.

O federalismo fiscal trata da repartição dos recursos fiscais entre os entes federados, de modo que todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com suas respectivas responsabilidades.

Para Prado (2007), o federalismo fiscal é um conjunto de métodos e processos relativos à distribuição de recursos fiscais em federações, de modo que seja viabilizado o desempenho de cada nível de governo no cumprimento das funções a eles atribuído, o que remete para a atribuição na arrecadação de impostos, distribuição intergovernamental do gasto público, e, principalmente, transferências de recursos intergovernamentais.

Segundo Duarte et al. (2015), o federalismo fiscal estuda também a divisão de responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Entre essas responsabilidades, estão inclusas a oferta de serviços públicos (educação, saúde, segurança etc.) e a arrecadação de tributos.

Ainda segundo os autores, a matriz do federalismo fiscal está em garantir, por meio da transferência de recursos intergovernamentais, que toda e qualquer unidade que integra a federação disponha de um orçamento capaz de garantir o funcionamento de suas responsabilidades básicas.

Oates (1977) destaca que o federalismo fiscal é importante pela eficácia proporcionada na distribuição dos recursos e na alocação dos serviços públicos. Para esse autor, o fato de os entes subnacionais estarem mais próximos dos cidadãos do que o governo central os torna mais capacitados a atenderem as preferências dos cidadãos, oferecendo serviços que realmente atendam às suas necessidades e promovam, de fato, a qualidade de vida da população.

Ainda segundo Oates (1977), nesse ponto, o federalismo fiscal desempenha um papel importante em relação ao financiamento das políticas públicas. Sem esse recurso, políticas prioritárias para o desenvolvimento nacional padeceriam com problemas que reduziriam a eficácia dessas políticas e comprometeriam o alcance de seus objetivos, principalmente, no que concerne à redução das desigualdades regionais e sociais.

A esse respeito, Prado (2007) destaca que, no federalismo fiscal, a forma de distribuição de receitas entre os entes, muitas vezes, favorece uma concentração de recursos nos governos centrais e encargos e responsabilidades nos governos subnacionais (estados e municípios). Segundo esse mesmo autor, para evitar essa concentração de receitas no governo central, é imprescindível que haja transferências verticais de recursos, ou seja, transferências do governo central para os subnacionais e, geralmente, em grandes volumes.

Conforme pode ser observado por Prado (2007), muitas vezes, o equilíbrio entre responsabilidades e disponibilidade de recursos em uma federação exige soluções complexas, dependendo do grau das disparidades regionais. Tratar adequadamente desses aspectos é uma dificuldade presente na história do federalismo brasileiro desde a sua adoção. Heterogeneidades regionais e sociais aumentam a complexidade das soluções passíveis de serem adotadas, no caso brasileiro, para conciliar a descentralização fiscal com o equilíbrio federativo e a eficiência da gestão pública.

As limitações ao exercício do poder de tributar pelos estados e municípios confrontam com a tendência de ampliar as responsabilidades desses governos quanto à provisão de

serviços públicos essenciais, a exemplo da educação, da saúde, da assistência social e da infraestrutura urbana.

Para Pamplona (2009), a concentração das atividades econômicas em partes específicas do território nacional geram grandes distorções na repartição da arrecadação tributária, e sua correção depende de um eficiente regime de transferências intergovernamentais, além de soluções para que as populações pobres de regiões menos desenvolvidas disponham de iguais oportunidades de desenvolvimento social. Para tanto, é necessário que o Estado se organize de forma a assegurar a correção do desequilíbrio federativo e a redução da desigualdade socioeconômica regional.

Segundo a mesma autora, para assegurar a correção do desequilíbrio, o Estado utiliza as transferências intergovernamentais, as quais consistem em repasses da receita tributária entre as unidades subnacionais, detendo a relevante função social de equalização fiscal e de redução da desigualdade socioeconômica regional.

As transferências de recursos são realizadas de um ente federado para outro, segundo Oliveira (2002), para equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços dos diferentes entes da Administração Pública.

A esse respeito, Ferreira e Bugarin (2007) comentam que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende três entes federados autônomos, sendo esses: a União, os Estados e os Municípios. Ainda segundo os autores, a Constituição brasileira estabelece quais tributos podem ser coletados em cada nível de governo, determinando, também, as transferências obrigatórias de recursos dos níveis mais altos do pacto federativo para os entes dos níveis mais baixos, com a finalidade de suprir os entes menos favorecidos dos recursos necessários à prestação dos serviços comuns à sociedade.

Para Duarte et al. (2009), quando os recursos de um dos entes não são suficientes para custear os serviços públicos, tem-se a figura da transferência vertical (entre entes federados). Com esse mecanismo, aqueles entes com maior poder arrecadatório fazem transferências para os de menor poder, de forma a permitir que haja recursos para a prestação de serviços.

Em relação às transferências de recursos intergovernamentais, Abrucio e Franzese (2007) revelam que os grandes e médios municípios foram os mais prejudicados, pois esses receberam menores recursos para custear as políticas públicas, na maioria das vezes, mais complexas que aquelas dos municípios menores. Para muitos desses municípios, a alternativa foi ampliar o volume da arrecadação própria e fomentar atividades econômicas que elevassem o repasse estadual do ICMS.

Ainda segundo Abrucio e Franzese (2007), em todo o país, a oferta de serviços nas mais diversas áreas são de competência dos três níveis de governo. O resultado dessa combinação compartilhada de responsabilidades e descentralização de recursos foi a participação dos estados em políticas financiadas pela União, e a omissão estadual na responsabilidade por alguns investimentos. Por outro lado, o Governo Federal, sentindo a perda de recursos ocasionada pela descentralização fiscal, transformou a descentralização em um repasse de funções.

Nesse contexto, ainda segundo Abrucio e Franzese (2007), uma significativa parcela dos encargos foi assumida pelos municípios, com pouca cooperação junto às outras instâncias federativas. Para os autores, essa autonomia conferida aos municípios não reduziu a subordinação financeira em relação aos níveis superiores de governo. A assunção de responsabilidades pelos municípios não significou uma democratização do poder local, nem resultou em uma melhoria da gestão das políticas. Em alguns casos, problemas como o pouco controle da sociedade sobre as ações do poder público, sobretudo, nas áreas mais pobres e em pequenas municipalidades, e a baixa qualidade da burocracia municipal reduziram o potencial transformador da descentralização.

Abrucio e Franzese (2007) destacam que a década de 1990 foi marcada por outras ações federais importantes, particularmente, nas áreas sociais, sendo o intuito de algumas ações melhorarem a coordenação federativa, tendo os casos mais interessantes ocorrido nos setores de Saúde e Educação.

2.4 A educação no Brasil do período colonial até o surgimento do FUNDEB

Para falar sobre a educação pública no Brasil, faz-se necessário conhecer um pouco da trajetória educacional no país, partindo do ponto da historicidade da educação brasileira no processo e implantação da organização escolar.

Nosso passeio pelas origens da educação no país começa com a chegada dos jesuítas ao Brasil em meados de 1549, comandados pelo governador geral Tomé de Souza, cuja missão consistia em promover uma intensiva catequização dos indígenas aos conceitos, valores e cultura da civilização europeia. (MATTOS, 1958).

Ainda segundo Mattos (1958), a influência exercida pelos jesuítas no processo educacional chegou a afetar o campo político e social da colônia com a metrópole. Os jesuítas se transformaram na única força capaz de influir no domínio do senhor do engenho. Com a situação existente na colônia o governo português demonstra preocupação com o poderio, influência e domínio dos jesuítas no processo colonial e o Marques de Pombal é enviado a colônia por volta de 1749 com o objetivo de decolar a economia através de uma concentração do poder real ameaçado pelos jesuítas e modernizar a cultura portuguesa, também influenciada pela atuação dos jesuítas.

É nesse período segundo Cardoso (2003) que se inicia a educação pública na colônia que ocorreu através da escola pública implementada no Brasil pelo Marquês de Pombal, no reinado de D. José I, em meados do século XVIII por volta de 1750 a 1777. Não foram encontrados registros de nenhuma ação educativa promovida por parte do império anterior a esta data.

Pelo Alvará de 28 de junho de 1759 o sistema de ensino baseado nos princípios dos jesuítas foi extinto, tornando a partir de então, obrigação do Estado garantir educação gratuita à população e estabelecer as diretrizes para sua oferta. (CARDOSO, 2003).

Segundo Ribeiro (1998), a partir deste Alvará surge um ensino público, não mais patrocinado pelo Estado e atrelado à igreja, mas, financiado pelo e para o Estado.

Embora a educação pública tenha se tornado responsabilidade do Estado no século XVIII, ela não era obrigatória e não se destinava à população em geral, pois segundo o governo seria impraticável montar uma rede escolar em todo o vasto território visando o interesse público coletivo. (CARDOSO, 2003). Já naquele período discutia-se o financiamento da educação pública em um país de grandezas continentais.

Com a vinda de D. João VI ao Brasil no séc. XIX época que ficou conhecida como período joanino ocorreu algumas modificações no contexto educacional, entre elas: a criação de cursos para o preparo de pessoal mais diversificado, a criação da academia militar (1810), Escola Politécnica (1874), o curso de cirurgia (1808) e outros. Tais incrementos representam a ruptura com ensino jesuítico (embora um tanto parcial) e um avanço aos padrões científicos. (AZEVEDO, 1944).

Com o decorrer dos anos, a educação vai passando por mudanças que delineiam sua estrutura. Nagle (1974) argumenta que entre essas mudanças está a crença de que através da multiplicação das instituições escolares, disseminação da educação escolar seria possível colocar o Brasil no caminho das grandes nações do mundo, surgindo então o pensamento de

que seriam necessários um grande investimento e atenção as questões educacionais e modelo de escolarização para que o país se tornasse uma nação modernizada, era início da escola nova.

Pereira (1970) argumenta que após a revolução de 1930 aconteceu o despertar da sociedade brasileira. O decreto nº 20.158, de junho e 1931, altera o ensino comercial, que passa a ser propedêutico, seguido de cursos técnicos em cinco modalidade e o curso superior (3 anos) de administração e finanças. Em 1932 foi elaborado um esboço de programa educacional escrito para Fernando de Azevedo e assinado por vários educadores, todos unâimes em combater o princípio de monopólio do ensino pelo Estado.

No entanto a primeira conquista na área educacional foi em 1934. A Constituição desse ano inovou ao atribuir a União à responsabilidade de fixar as diretrizes para a oferta do ensino público e pela primeira vez desde meados de 1750 foram fixados índices mínimos de aplicação de recursos por da parte da União, Estados e Municípios para a garantia da oferta dos serviços públicos de educação. De acordo com o Artigo 156 da Constituição de 1934, os limites estabelecidos foram os seguintes: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. (BRASIL, 1988).

Entretanto foi a Constituição de 1988, que definiu a educação como um direito de todos e dever do Estado. De acordo com Pompeu (2005, p. 89) “de um lado, se encontra a pessoa portadora do direito à educação e, do outro, a obrigação estatal de prestá-la”. Entre os avanços da Constituição de 1988 destacam-se: a coexistência de instituições de ensino públicas e privadas; gratuidade do ensino público e obrigatoriedade do ensino.

Pela Constituição de 1988, a oferta de ensino público gratuito da educação infantil ao ensino fundamental, coube prioritariamente aos municípios. Aos Estados e Distrito Federal coube a obrigatoriedade da oferta do ensino fundamental ao ensino médio. À União coube a oferta do ensino superior e a suplementação dos Estados na oferta do ensino fundamental e médio. Também foram fixados os limites de aplicação de recursos em educação, sendo o mínimo de 18% para a União e de 25% para os Estados, Municípios e Distrito Federal.

Em 1996 foi instituída a LDB – Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional que estruturou o sistema educacional brasileiro. Também foi em 1996 que o Governo Federal instituiu por meio da EC nº 14/96 FUNDEF. O prazo de validade do FUNDEF era de dez anos, contados a partir de 1997, prazo este que se esgotou em setembro de 2006. O

FUNDEF, na avaliação do Governo FHC I e II foi um sucesso e poucas reformulações ou adequações foram feitas, já que os seus quatro objetivos propostos – justiça social, eqüidade, efetiva descentralização e melhoria do ensino e, em especial, a valorização do magistério público haviam sido atingidos. De acordo com Fernandes (2009), o primeiro pressuposto do FUNDEF era de que os recursos utilizados na educação e, particularmente, no ensino fundamental eram suficientes e que o problema era o de sua má gestão e falta de controle social, o que permitia desvios destes recursos.

Esse fundo era formado por 15% das receitas resultantes das transferências intergovernamentais, cujos recursos retornavam aos municípios de origem com base no número de alunos matriculados na rede pública. No entanto, nessa época, os municípios perdiam muito dinheiro com o FUNDEF, pois grande parte das matrículas do ensino fundamental pertencia aos Estados e, nesse caso, o dinheiro que retornava aos municípios estava vinculado ao número de matrículas, e como o Estado detinha o maior número de matrículas, acabava por receber do FUNDEF a maior parte dos recursos.

A partir da criação desse fundo, instalou-se no país um intenso processo de municipalização do ensino. Para Abrucio e Costa (1999), essa municipalização do ensino não ocorreu na velocidade esperada, concentrando-se nos municípios pequenos, o que gerou um problema na distribuição das matrículas do ensino fundamental. Esse resultado ocorreu devido à falta de um modelo intergovernamental que organizasse o processo de descentralização na educação. Para os autores, a municipalização ficou vinculada às negociações políticas entre os estados e municípios sem que houvesse uma arena institucional para isso ou critérios claros de repasse de funções.

Na opinião de Araújo e Oliveira (1998), diante desse impasse no cenário educacional, principalmente, relacionado à educação básica, as três instâncias (União, Estado e Município) operam redes de ensino, financiam a educação e escolhem onde desejam atuar. Consequentemente, o resultado é que cada instância faz o que pode e o que quer, supostamente, em regime de colaboração.

Mesmo com todos os problemas relacionados ao financiamento da educação, o repasse por matrícula, na opinião de Abrucio e Franzese (2007), representou um incentivo para que os municípios assumissem a responsabilidade pela oferta de um maior número de vagas no ensino fundamental.

Decorrido o prazo de vigência do FUNDEF, surge em cena para operacionalizar os recursos da educação o FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação

Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Ele foi instituído por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 e da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006. Regulamentado e implantado em 2007.

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil, com vigência até 2020, composto por recursos próprios dos Estados e municípios. Os recursos do FUNDEB destinam-se à Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e à Valorização dos Profissionais da Educação.

Dos recursos recebidos do Fundo pelos municípios, no mínimo 60% deve ser utilizado para pagamento dos profissionais em efetivo exercício na docência, o restante que corresponde aos 40%, destina-se ao pagamento de outros profissionais de apoio e as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

2.5 Receitas municipais e o FUNDEB.

Receita Pública pode ser compreendida segundo Harada (2005), como uma soma de vários ingressos e fontes de recursos arrecadados para atender às despesas públicas. Ainda segundo o autor consiste no ingresso de dinheiro aos cofres do Estado para o cumprimento de suas finalidades que consistem em atender a sociedade em suas necessidades coletivas.

Para custear os serviços públicos de que a sociedade necessita, os gestores públicos utilizam os recursos disponíveis nos cofres públicos. Tais recursos são oriundos dos impostos pagos pelas empresas e pela sociedade em geral e constituem-se receita corrente dos municípios e dos Estados.

Os recursos arrecadados pelos municípios, e os recursos recebidos a título de transferências intergovernamentais, são utilizados na oferta de serviços como saúde, educação, segurança pública, habitação e assistência social.

Brammli – Greenberg, Waitzberg (2014), afirmam que as receitas públicas não crescem no mesmo ritmo que a população ou as despesas, e que esse desequilíbrio entre o crescimento das receitas e o aumento das despesas coloca os municípios em dificuldades financeiras ou os deixa incapaz de ofertar serviços que atendam toda a demanda existente.

A Receita Pública é classificada em seis níveis de desdobramento, sendo: Categoria, Origem, Espécie, Rubrica, Alínea e Subalínea. A Lei 4.320, de 17 de março de 1964, que

instituiu normas de Direito Financeiro, classifica as categorias econômicas da Receita em Correntes e de Capital. Para este estudo convém destacar apenas a categoria econômica Receita Corrente.

De acordo com o art. 11 da Lei 4.320/1964 são Receitas Correntes: as receitas tributárias, de contribuição, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes. (Brasil, 1964).

Sobre as receitas tributárias não incidem contribuição para formação do FUNDEB, devendo o município aplicar o equivalente a no mínimo 25% destas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, diretamente na sua rede de atuação primária consideradas como educação infantil e ensino fundamental.

Os municípios de menor porte não apresentam grande potencial arrecadador nestas receitas, em virtude do número de habitantes, do poder econômico da população e da dificuldade de programar e arrecadar tais receitas. As principais receitas tributárias nos municípios são: Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU; Imposto sobre Serviços - ISS; Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF; Imposto sobre Transmissão de Bens Inter vivos - ITBI e Taxas diversas. (BRASIL, 2.000).

As receitas de contribuição, patrimonial, agropecuárias, industriais e de serviços não sofrem incidência de contribuição para formação do FUNDEB e também não possuem percentual de vinculação para oferta de serviços educacionais.

É nas receitas oriundas de transferências intergovernamentais, tanto da União quanto dos Estados para os municípios que incidem os percentuais para formação do FUNDEB. Cada município e Estado devem contribuir para formar o FUNDEB com 20% das suas receitas provenientes de ICMS; FPM/FPE; ITR; ICMS Desoneração; IPVA e IPI.

De acordo com os dados da Secretaria do Tesouro Nacional/Finanças do Brasil (FINBRA), a arrecadação própria nos pequenos municípios (até 20 mil habitantes) é bastante reduzida. Em 3.808 municípios, ou seja, em aproximadamente 68% dos municípios brasileiros as Transferências Intergovernamentais correspondem a aproximadamente 90% do orçamento. Apenas os municípios com mais de um milhão de habitantes possuem arrecadação própria superior ao montante das receitas de Transferências, e ainda assim nos municípios com mais de um milhão de habitantes a arrecadação própria não ultrapassa mais que 51% do

orçamento. O que torna as Transferências intergovernamentais fundamentais para a vida municipal e instrumento central das relações federativas.

2.6 O financiamento da educação no Brasil – estudos correlatos

As pesquisas a seguir estão ligadas direta ou indiretamente sobre o tema financiamento da educação.

Bremaeker (2007) realizou uma pesquisa sobre a política de fundos para o financiamento da educação pública nos municípios brasileiros, focando os valores que os municípios destinavam para formação do Fundo e o valor que esses mesmos municípios recebiam de volta. Os resultados por ele divulgados revelam que mais de 2000 municípios pequenos em todo o país perderiam recursos com o Fundo que financiava a educação no país, em razão do montante de suas receitas e do número de alunos matriculados na rede. Segundo o autor, os municípios pequenos que dependem quase que exclusivamente das receitas de transferências da União e dos Estados, perderiam recursos, pois teriam que contribuir com 20% de suas principais receitas para formação do Fundo.

Pinto (2009) estudou o financiamento da educação no governo Lula. O estudo teve como objetivo analisar a contribuição dos entes federados na oferta e manutenção da educação pública. Os resultados apontaram que quando se trata de financiamento educacional a contribuição da União é menor que a dos Estados e Municípios, embora o Governo Federal fique com a maior parte dos recursos tributários arrecadados no país. Para chegar a essa conclusão, o autor realizou cálculos mostrando os efeitos nocivos da DRU – Desvinculação de Receitas da União, para a educação. O autor efetuou cálculos dos valores a serem repassados para a educação com e sem a DRU que reduz a base da receita líquida de impostos sobre a qual se afere o cumprimento da vinculação, por parte do governo federal. Assim, quanto menor o valor desta base, mais fácil fica para o Governo Federal atingir os percentuais mínimos da Constituição Federal. Conforme resultados do estudo a perda para a área da educação ocasionada pela DRU foi superior a 30% no período estudado.

Ainda sobre a participação da União no financiamento da educação básica, Davies (2006), pesquisou os valores repassados pelos entes federados ao Fundo financiador da educação pública e argumenta em seu estudo que os recursos novos direcionados para a educação por parte da União através do FUNDEB, é totalmente neutralizada pelo fato do seu valor corresponder, no quarto ano, aproximadamente ao que o Governo Federal retira da

educação através da DRU, corroborando os resultados apontados por Pinto (2009). A esse respeito Davies (2006), destaca a necessidade de maior participação dos órgãos de controle na fiscalização destes recursos, evitando que sejam utilizados de maneira diversa da sua finalidade.

Souza et al. (2012) avaliaram a eficiência dos gastos públicos com ensino fundamental nos estados brasileiros no ano de 2009 em relação ao desempenho no IDEB de 2009. Os resultados revelaram que dentre os 23 estados analisados, 4 deles (Maranhão, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo) foram considerados eficientes quanto a aplicação dos gastos com ensino fundamental e que a eficiência dos gastos públicos em ensino fundamental não teve relação com a qualidade do ensino dos Estados pesquisados, pois foi possível perceber que quando os escores de eficiência dos Estados aumentam eles não são acompanhados de um crescimento no desempenho dos alunos no IDEB.

Farenzena (2012), traçou um panorama da oferta e financiamento educacional levando em consideração os governos estaduais e as redes estaduais de ensino analisando as delimitações das responsabilidades dos governos estaduais na educação, com base no ordenamento normativo, a repartição de matrículas na educação básica nas unidades da federação entre 1996 e 2010, considerando as redes públicas estadual e municipal e as receitas e gastos em educação. O resultado encontrado foi uma desigualdade na capacidade de financiamento da educação entre os Estados, diminuição de matrículas nas redes estaduais e aumento no gasto por aluno, mesmo com a redistribuição do FUNDEB.

Limonte, Peres e Caldas (2014) que pesquisaram as distorções e iniquidades na distribuição de recursos da educação nos municípios do estado de São Paulo a partir da adoção do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB a luz das arenas de políticas públicas de Lowi (1966, 1972) e as dificuldades dos entes federativos para a condução de políticas educacionais. A questão central que orientou seu estudo foi se os mecanismos de distribuição de recursos dos Fundos criados para financiar a educação pública realmente reduzem as desigualdades entre os municípios no Estado de São Paulo? E se por meio desses mecanismos, os municípios pequenos (com menos de 20 mil habitantes) são recebedores líquidos ou doadores líquidos de recursos para o Fundo? Os resultados encontrados pelos autores surpreendem no que diz respeito ao impacto redistributivo dos recursos. Ao contrário do esperado, o estudo revela que no Estado de São Paulo, com a instituição dos Fundos para o gerenciamento dos recursos educacionais, o dinheiro dos pequenos municípios vai para os grandes municípios, chamando a atenção por ser o inverso do esperado.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo, são abordados os aspectos metodológicos utilizados na pesquisa, tais como, caracterização do estudo, as técnicas e procedimentos utilizados, a coleta e as etapas para tratamento dos dados, que são detalhados no decorrer desta seção.

3.1 Classificação da pesquisa

Em relação aos objetivos do estudo, esta pesquisa classifica-se como descritiva, pois, segundo Gil (2006) tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Já Andrade (2008) argumenta que na pesquisa descritiva todo o processo de pesquisa desde o levantamento, observação, registro, análise, classificação e interpretação dos dados deve ser feito sem a interferência do pesquisador.

Quanto à abordagem do problema e natureza das variáveis pesquisadas, essa pesquisa configura-se como quantitativa. Para Gonçalves e Meirelles (2004) nas pesquisas quantitativas representam-se os dados através de métricas quantitativas tendo a linguagem matemática como seu elemento central.

Raupp e Beuren (2006) corroboram com os autores ao afirmar que quando há o uso de métodos estatísticos na coleta, tratamento e análise dos dados, a pesquisa é denominada quantitativa.

Quanto aos procedimentos classifica-se como bibliográfica e documental. Por pesquisa segundo Demo (2000), entendemos tanto como procedimento de fabricação do conhecimento, quanto como procedimento de aprendizagem. A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. Essa é a principal diferença entre a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. (SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009).

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio do levantamento, seleção e estudo de diversos artigos, teses, dissertações e pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, discutindo o federalismo brasileiro, a existência de recursos e distribuição dos mesmos entre

os entes federados, a participação das diferentes esferas no financiamento da educação pública básica, a abrangência das políticas adotadas e resultados encontrados.

A pesquisa documental foi realizada em sites de transparência onde foram divulgados os dados de execução pública relativos aos gastos dos governos federais, estaduais e municipais. Dessa pesquisa foram levantados dados sobre quanto os municípios contribuem e recebem do FUNDEB e quanto efetivamente aplicam na educação infantil e no ensino fundamental.

3.2 População e coleta de dados

A pesquisa será composta pelos municípios que integram o Estado de Minas Gerais. A escolha do Estado deve-se ao fato de este ser o Estado com maior numero de municípios, que correspondem a 15,5% do total de municípios de todo o Brasil. O orçamento do Estado de Minas Gerais em 2015 é estimado em R\$ 88.655.847.098,00 (oitenta e oito bilhões seiscentos e cinquenta e cinco milhões oitocentos e quarenta e sete mil e noventa e oito reais). É o segundo Estado do país em numero de habitantes, aproximadamente 20.869.101 pessoas, o que representa 10,2% da população total do Brasil.

O período estudado compreende os anos de 2010 a 2015. Todos estes dados após coletados foram organizados em planilhas eletrônicas para receberem o tratamento estatístico através da análise da regressão.

Para as informações econômicas foram colhidos dados dos 853 municípios, para as informações populacionais foram analisados 806 municípios e em relação às informações sobre a execução orçamentária e financeira foram pesquisados 806 municípios.

3.3 Tratamento e análise dos dados

A análise de regressão ocupa-se do estudo da dependência de uma variável, a variável dependente, em relação a uma ou mais variáveis, as variáveis explicativas, com o objetivo de estimar e/ou prever a média (da população) ou o valor médio da dependente em termos dos valores conhecidos ou fixos (em amostragem repetida) das explicativas (ANDERSON et al., 2007).

3.4 Materiais e Métodos

Os dados financeiros como receitas orçamentárias, receitas correntes segregadas em receitas próprias e de transferências, valores transferidos para formação do FUNDEB, transferências recebidas do FUNDEB e diferença do FUNDEB referentes ao período de 2010 a 2015, foram obtidos no site da Secretaria do Tesouro Nacional no link Finanças do Brasil. Os dados populacionais como número de habitantes, número de alunos matriculados na educação infantil e ensino fundamental e número de alunos total do município foram obtidos no site do IBGE cidades no período de 2010 a 2015.

Os dados econômicos como PIB e valor agregado do agronegócio, da indústria dos serviços, do setor público e total, referentes ao período de 2013 a 2015 foram extraídos do site da Fundação João Pinheiro.

Os dados de execução financeira e orçamentária dos dez municípios selecionados entre os que mais perdem e mais ganham com o FUNDEB, o valor investido em educação infantil e em ensino fundamental e os valores gastos com a remuneração dos profissionais do magistério foram obtidos no SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação no período de 2015. Para esta análise descritiva foi escolhido o exercício de 2015 por ser a ultima remessa das informações municipais.

3.5 Formulação estatística

3.5.1 Regressão linear múltipla

Para Hair, Anderson Taham & Black (2005) a análise de regressão múltipla é uma técnica estatística, que pode ser usada para analisar a relação de causa e efeito entre uma única variável dependente e diversas variáveis independentes.

A análise de regressão múltipla tem por objetivo, conforme Fávero, Belfiore, Silva & Chan (2009), estimar o impacto do incremento de cada variável independente – que se traduz como peso de cada variável independente – sobre a respectiva variação da variável dependente. De acordo com Hair, Anderson Taham & Black (2005), os pesos denotam a contribuição relativa das variáveis independentes para a previsão geral e facilitam a interpretação sobre a influência de cada variável explicativa em fazer a previsão.

O modelo de regressão múltipla é dado por (CHARNET, 2008):

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 x_{1i} + \beta_2 x_{2i} + \dots + \beta_k x_{ki} + e_i$$

Em que: Y_i é o fenômeno em estudo (variável dependente); β_0 representa o intercepto (constante); $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_k$ são os coeficientes associados a cada variável independente (coeficientes angulares); x_{ki} são as variáveis explicativas (independentes) com $i = 1, 2, \dots, n$; e_i é o termo do erro. O erro e_i , também chamado de resíduo, representa possíveis variáveis que não foram inseridas no modelo, mas que também contribuiriam para a explicação de Y_i (CHARNET, 2008).

3.5.2 Adequação do modelo

Após estimar o modelo é necessário verificar se de fato representa o que se deseja medir, isto é, o modelo expressa a realidade e, consequentemente, proporciona uma melhoria nas decisões (CORRAR *et. al.*, 2007). Portanto, avaliou-se: a qualidade do ajuste por meio dos coeficientes de determinação (R^2) e determinação ajustado ($R^2_{ajustado}$) e a multicolinearidade entre as variáveis explicativas por meio da análise dos fatores de inflação da variância (*VIF*).

3.5.2.1 Multicolinearidade

Outro aspecto importante no ajuste de modelos de regressão linear múltipla é a multicolinearidade. Objetiva-se investigar se há multicolinearidade entre as variáveis explicativas, visto que a forte correlação entre elas acarreta vários efeitos negativos no ajuste do modelo de regressão. A multicolinearidade é um problema comum em regressão linear múltipla, indicando que existe uma relação de linearidade entre as variáveis regressoras, prejudicando assim a estimativa dos coeficientes de regressão. O problema de multicolinearidade torna a estimativa dos parâmetros imprecisa, por conta de um alto valor do erro padrão, o que não é conveniente estatisticamente (KUTNER *et. al.*, 2004; TAMHANE, DUNLOP, 2000).

A presença de multicolinearidade pode ser observada quando o coeficiente de determinação R_i^2 apresenta um alto valor, mas nenhum dos coeficientes da regressão é estatisticamente significativo. Portanto, uma das formas de detecção é avaliar o Fator de

Inflação da Variância (*VIF*). Esse fator mede o grau de associação entre as variáveis explicativas, a partir do coeficiente de determinação do modelo de regressão ajustado apenas entre as variáveis independentes. O Fator de Inflação da Variância é definido como (BERK, 1977):

$$VIF_i = \frac{1}{1 - R_i^2}$$

Pode-se observar que, quanto maior o R_i^2 , maior é o valor de *VIF*, indicando alta colinearidade.

Valores de VIF_i maiores que 10 correspondem a um coeficiente de determinação $R_i^2 > 0,90$ (KUTNER et al., 2004; TAMHANE & DUNLOP, 2000). Partindo dessa ideia/princípio de que coeficiente de determinação acima de 90% (entre variáveis explicativas) caracteriza presença de multicolinearidade, então, justifica-se o porquê de considerar valores de VIF_i maiores que 10, pois $VIF_i > 1/(1-0,9)=10$.

3.5.3 Seleção de variáveis

Os métodos de seleção têm sido desenvolvidos para identificar se é necessário a inclusão de todas as variáveis regressoras disponíveis ou incluir apenas um subconjunto destas variáveis. No estudo em questão utilizamos o método “passo atrás” (backward), ele consiste na eliminação de uma variável que exerce grande influência sob a soma de quadrados dos resíduos. O ideal é encontrar critérios que balanceiam as duas ideias seguintes, de tendência oposta: (i) por um lado, para melhorar o processo de previsão, maior número possível de variáveis é desejado, pela melhoria de ajustamento decorrente; (ii) por outro lado, devido aos eventuais custos de obtenção dos x_i 's e às dificuldades de interpretação e de manuseio de um modelo grande, o número de variáveis deve ser tão pequeno quanto possível (DRAPER & SMITH, 1998; CHARNET, 2008).

3.5.4 Método “passo atrás” (backward)

Este procedimento caracteriza-se por incorporar, inicialmente, todas as variáveis auxiliares em um modelo de regressão linear múltipla e percorrer etapas, nas quais uma variável por vez pode vir a ser eliminada. Se em uma dada etapa não houver eliminação de

alguma variável, o processo é então interrompido e as variáveis restantes definem o modelo final (CHARNET, 2008).

Como critério de eliminação das variáveis, analisam-se as contribuições individuais das variáveis no modelo. A variável de pior desempenho é eliminada, a não ser que esta atenda a um critério mínimo. No julgamento de uma variável, comparamos o modelo completo com o modelo reduzido, pela retirada de tal variável. Observa-se a soma de quadrados de regressão extra assim como a estatística do teste de sua contribuição, dada por:

$$\frac{(SQR_{eg}^c - SQR_{eg}^r)}{\hat{\sigma}^2} \sim F_{(\alpha, 1, n-p)}$$

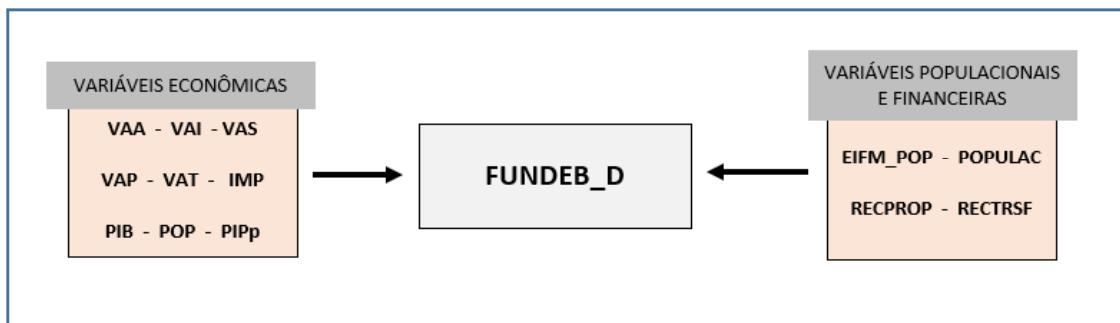
Sendo SQR_{eg}^c e $\hat{\sigma}^2$ calculadas sob o modelo completo e SQR_{eg}^r calculada sob o modelo reduzido. A estatística (2.13) testa a contribuição da variável após a inclusão das demais. A contribuição é significante se o valor da estatística for maior que um quartil especificado da distribuição F com 1 e $(n - p)$ graus de liberdade, sendo p o número de parâmetros do modelo completo. Assim, se o valor da estatística for menor que esse quartil da distribuição F , a contribuição não é considerada significante e o modelo reduzido deverá ser preferido. Se observarmos várias variáveis não significantes, apenas uma variável é eliminada em uma etapa (aquele cuja estatística do teste tiver o menor valor). Quando uma variável é eliminada, passamos para a nova etapa cujo modelo completo não contém a variável que foi descartada. Se todas as variáveis são significantes, o processo é concluído, e o modelo completo desta etapa é o modelo final (CHARNET, 2008).

3.6 Aplicação

3.6.1 Modelos Empíricos

Para o desenvolvimento do estudo, foi escolhida a variável FUNDEB_D (diferença entre o FUNDE_O de saída e o FUNDEB_I de entrada) como sendo nossa variável dependente. Em seguida foi construído dois modelos de regressão, o primeiro composto por variáveis econômicas e o segundo por variáveis populacionais e financeiras. Conforme mostra a figura 1:

Figura 1. Definição dos modelos de regressão.



Fonte: Elaborado pela autora.

Para os devidos testes, totalizaram duas regressões distintas entre as alternâncias das variáveis independentes.

3.6.1.1 - Modelo I

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 VAA_t + \beta_2 VAI_t + \beta_3 VAS_t + \beta_4 VAP_t + \beta_5 VAT_t + \beta_6 IMP_t + \beta_7 PIB_t + \beta_8 POP_t + \beta_9 PIP_t + \epsilon_t$$

Onde:

Y_t = Variável dependente no tempo “t”;

β_0 = Termo constante do modelo econométrico;

$\beta_1 \dots \beta_9$ = Parâmetros das variáveis independentes, que serão estimados pela regressão múltipla e que podem explicar a variação do Y ;

VAA_t = Valor adicionado do agronegócio no tempo “t”;

VAI_t = Valor adicionado da indústria no tempo “t”;

VAS_t = Valor adicionado dos serviços no tempo “t”;

VAP_t = Valor adicionado do setor público no tempo “t”;

VAT_t = Valor adicionado total no tempo “t”;

IMP_t = Impostos no tempo “t”;

PIB_t = Produto Interno Bruto no tempo “t”;

POP_t = População no tempo “t”;

PIP_t = Produto interno Bruto per capita no tempo “t”;

ϵ_t = O termo que representa o erro da estimação.

3.6.1.2 Modelo 2

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 EIFM_POP_t + \beta_2 POPULAC_t + \beta_3 RECPROP_t + \beta_4 RECTRSF_t + \epsilon_t$$

Onde,

Y_t = Variável dependente no tempo “t”;

β_0 = Termo constante do modelo econométrico;

$EIFM_POP_t$ = Ensino infantil e fundamental no município dividido pela população no tempo “t”;

$POPULAC_t$ = População no tempo “t”;

$RECPROP_t$ = Receita própria no tempo “t”;

$RECTRSF_t$ = Receita de transferência no tempo “t”;

ϵ_t = O termo que representa o erro da estimativa.

Uma vez definidos os modelos, bastou apenas substituir o termo Y das equações pelas variáveis dependentes desejadas, adequar os períodos conforme particularidades de publicação dos dados e efetuar as respectivas regressões.

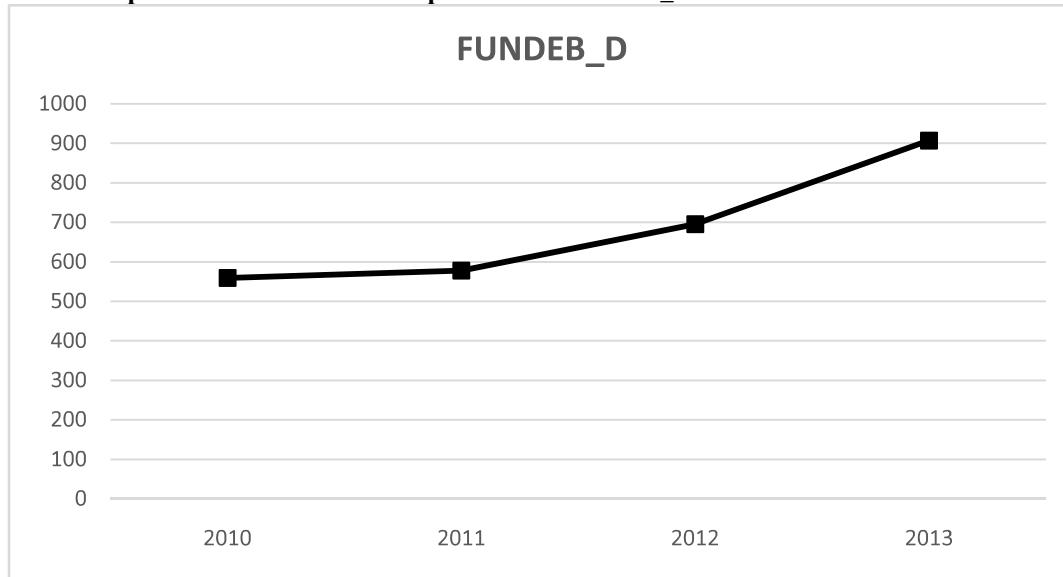
4. RESULTADOS E DISCUSSOES

4.1 Análise geral

4.1.1 Variáveis

A média das diferenças entre o FUNDEB_I recebido pelo município e o FUNDEB_O repassado por ele se mostrou positivo e crescente, ou seja, no intervalo estudado os municípios, em média, receberam mais do que foi repassado.

Gráfico 1 – Comportamento da variável dependente “FUNDEB_D” no intervalo estudado 2010 a 2013.



Fonte: Elaborado pela autora.

Um dos fatores de extrema importância para a construção de um modelo de regressão linear é a frequência com que as variáveis se apresentam.

Tabela 1 – Comportamento das variáveis do Modelo 1- 2010 a 2013.

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
VAA	3412	26,7	745182,2	26538,59833	49902,98959
VAI	3412	418	15657134	137301,1	700196,1437
VAS	3412	2182,6	45651221	202130,8516	1505133,914
VAP	3412	4875,3	8496132	64578,28974	280413,4476
VAT	3412	9388,9	69805802	430548,8384	2421769,513
IMP	3412	227,7	11620906	61772,57535	475460,6982
PIB	3412	9648,6	81426708	492321,4145	2879586,056
POP	3412	807	2479165	23380,04045	95278,79088
PIBp	3412	3253,5	340688,5	13691,86946	16760,96274
FUNDEB_D	3408	-58498,3	160689,6	684,8509683	5752,104762

Tabela 2 – Comportamento das variáveis do Modelo 2 - 2010 a 2015.

Variáveis	N	Mínimo	Máximo	Média	Desvio Padrão
POPULAÇ	4842	807	2491109	24274,29	98925,077
EIFM_POP	4830	1,8	28,0	10,608	3,7585
RECPROP	4831	-9,2722	114,9878	18,616140	10,0630391
RECTRSF	4838	25,9484	123,6750	79,855047	12,1561996
FUNDEB_D	4795	-16,3778	43,3925	-,343790	5,3144866

Percebe-se uma grande variabilidade entre as variáveis do modelo 1, o que pode se tornar um problema para o ajuste da regressão. Uma solução seria a transformação logarítmica das variáveis, mas veremos em seguida que não foi necessário, pois o modelo ajustado foi adequado.

4.1.2 Seleção das Variáveis

Para a estimação do modelo de regressão realizou-se o método *Backward Stepwise* para seleção das variáveis significantes de cada modelo. Entretanto, ao ajustar o modelo, percebemos que todas as variáveis foram significantes, logo todas elas permaneceram no modelo.

Um segundo teste necessário é verificar a multicolinearidade entre as variáveis, conforme explicado anteriormente. Feita a seleção inicial, utilizou-se o método VIF para excluir as que possuírem multicolinearidade, resultando assim na exclusão das seguintes variáveis do Modelo 1.

- PIB;
- VAP;
- VAT;
- VAS;

A remoção foi realizada, pois todas apresentavam um valor de $VIF > 10$.

4.2 Modelos de regressão

4.2.1 Modelo 1

Tabela 3 – Estimativa dos parâmetros do Modelo 1.

Variáveis	Coef.	p-valor	VIF
(Constant)	-479,746	< 0,001*	
VAA	-,004	< 0,001*	1,087
VAI	-,003	< 0,001*	7,654
IMP	-,006	< 0,001*	9,785
POP	,096	< 0,001*	6,445
PIBp	-,014	< 0,001*	1,587

* Valor significativo ao nível de 5% de significância.

O modelo 1, referente à variável dependente FUNDEB_D nos anos de 2010 a 2013, mostrou-se adequado, com um R quadrado ajustado de 81,4%. Percebemos que as variáveis “VAA”, “VAI”, “IMP” e “PIBp” exercem um peso negativo na dependente, ou seja, elas fazem com que a diferença entre o FUNDEB recebido e o repassado seja negativo. Diferente das demais, a variável “POP” tem seu coeficiente positivo. Podemos concluir então que as primeiras variáveis citadas influenciam no valor do FUNDEB_O pelos municípios, enquanto a “POP” influencia no valor do FUNDEB_I.

Outra interpretação que a regressão nos permite é que a cada unidade de “VAA” que o município possui resulta em -0,004 na diferença entre o FUNDEB repassado e o recebido. Esta mesma leitura pode ser feita com as demais variáveis.

4.2.1 Modelo 2

Tabela 4 – Estimativa dos parâmetros do Modelo 2.

Variáveis	Coef.	p-valor	VIF
(Constant)	56,326	< 0,001*	
EIFM_POP	,226	< 0,001*	1,087
POPULAÇ	0,000001	< 0,001*	1,145
RECPROP	-,521	< 0,001*	3,747
RECTRRSF	-,619	< 0,001*	3,549

* Valor significativo ao nível de 5% de significância.

O Modelo 2 possuí a mesma variável dependente do Modelo 1 porém, neste momento, iremos analisar como o mesmo é influenciado por variáveis pré-selecionadas de cunho financeiro e populacional. Seu R quadrado ajustado foi de 67,6%.

As variáveis financeiras, “RECPROP” e “RECTRSF” exercem um peso negativo em nossa variável dependente, dando a mesma interpretação discutida a cima. Já as variáveis populacionais “EIFM_POP” e “POPULAC” contribuem para o aumento da FUNDEB_I.

4.3 Interpretação dos resultados

Após a análise dos dados demonstrados nos testes estatísticos, verificou-se que em relação ao objetivo deste estudo de compreender quais fatores levam um determinado município a ganhar ou perder recursos com o FUNDEB e, a partir dessa constatação, verificar as consequências em termos de alocação dos recursos destinados à educação infantil e ao ensino fundamental, se pode concluir que a quantia destinada pelos municípios para formação FUNDEB é influenciada pelo “VAA”, “VAI”, “IMP”, “PIBp”, “RECPROP” e “RECTRSF”, ou seja variáveis econômicas, enquanto a quantia recebida do FUNDEB é influenciada pelas variáveis demográficas “EIFM_POP” e “POPULAC”. É importante analisar a variável “População” em ambos os modelos, pois ela exerce influência direta sob outras variáveis, como PIB, Valores agregados, alunos matriculados e etc. pois , uma vez que um município possui muitos habitantes, a atividade econômica torna-se intensa e o fluxo de recursos financeiros que circulam no município torna-se maior. O produto interno bruto por pessoa é a variáveis que mais impacta no cálculo da quantia a ser repassada pelo município ao FUNDEB, este fato pode ser justificado, pois quanto maior o PIBp mais rica é a cidade. Como as variáveis econômicas são as que impactam nos valores a ser transferidos pelos municípios para formação do FUNDEB, e os percentuais para formação deste fundo incidem sobre as receitas de transferências da União e dos Estados, já tratadas no referencial teórico, conclui-se que quanto maior o montante de transferências intergovernamentais recebidas, maior o valor de contribuição para formação do FUNDEB. Já em relação à quantia recebida do FUNDEB, percebe-se que em razão de serem influenciadas por variáveis demográficas, quanto maior o número de habitantes e alunos matriculados, maior será a quantia que o município vai receber do FUNDEB. Dessa forma entende-se que os fatores que ocasionam

perdas ou ganhos para os municípios na composição e distribuição dos recursos do FUNDEB são os econômicos e os demográficos.

Após a constatação dos fatores que levam um município a perder ou ganhar com o FUNDEB, procurou-se identificar os dez municípios que mais perdem e os dez municípios que mais ganham com o FUNDEB no Estado de Minas Gerais e a partir de então, verificar os efeitos dessa condição na alocação de recursos para o ensino fundamental e para a educação infantil e também na remuneração dos profissionais do magistério. Para esta análise foi utilizada a média dos valores no período compreendido entre 2010 a 2013. Para demonstrar a magnitude das perdas e dos ganhos apresentados por estas cidades, foram destacados os valores de contribuição para formação e os valores recebidos do FUNDEB no período de 2010 a 2013.

A tabela 5 apresenta o ranking dos maiores perdedores de recursos com o FUNDEB em Minas Gerais.

Tabela 5 – Ranking dos maiores perdedores do FUNDEB 2010-2013.

Nº Ordem	Município	FUNDEB_O	FUNDEB_I
1	Betim	340.924.230,00	238.077.390,00
2	Nova Lima	10.911.543,00	5.466.324,00
3	São Gonçalo do Rio Abaixo	6.543.493,00	1.184.722,00
4	Itabira	10.733.776,00	6.650.635,00
5	Congonhas	7.974.769,00	4.368.325,00
6	Mariana	8.740.634,00	4.446.743,00
7	Ouro Preto	8.617.970,00	5.337.870,00
8	Araxá	7.203.515,00	5.337.820,00
9	Santa Vitória	2.654.964,00	1.254.266,00
10	Sacramento	2.472.014,00	1.340.165,00

Fonte: Elaborada pela autora.

A tabela 6 apresenta o ranking dos maiores ganhadores de recursos com o FUNDEB em Minas Gerais.

Tabela 6 – Ranking dos maiores ganhadores do FUNDEB 2010 - 2013.

Nº Ordem	Município	FUNDEB_O	FUNDEB_I
1	Belo Horizonte	84.128.740,00	124.607.569,00
2	Juiz de Fora	14.037.205,00	27.384.450,00
3	Contagem	25.500.320,00	37.806.280,00
4	Montes Claros	8.911.732,00	19.218.814,00
5	Governador Valadares	7.062.140,00	16.483.310,00
6	Ribeirão das Neves	5.549.470,00	13.531.361,00
7	Uberlândia	27.434.843,00	37.904.758,00
8	Poços de Caldas	7.360.268,00	13.597.471,00
9	Vespasiano	3.707.381,00	9.578.746,00
10	Santa Luzia	6.110.216,00	11.856.798,00

Fonte: Elaborada pela autora.

A análise das tabelas 5 e 6 apresentam como maior perdedor de recursos com o FUNDEB o município de Betim e o maior ganhador de recursos com o FUNDEB o município de Belo Horizonte.

Conhecidos os dez maiores municípios perdedores e ganhadores do FUNDEB, torna-se necessário empreender um levantamento baseado nos parâmetros populacionais desses municípios para buscar compreender os efeitos dessa diferença entre valores repassados e recebidos, em termos de alocação de recursos para o ensino, nos municípios em questão. Para essa análise foram considerados os dados divulgados no IBGE cidades em 2015.

A tabela 7 apresenta a população residente, o número de matrículas em cada etapa da educação básica e número de professores nos municípios perdedores.

Tabela 7- População, Matrículas e Professores nos municípios que perdem recursos com o FUNDEB – 2015.

Código IBGE	Populaçã o (2010)	Nº alunos		Nº Prof.		Med.Alun/Prof.	
		EI	EF	EI	EF	EI	EF
Betim	378.089	2.744	50.124	128	2.634	21,43	19,02
Nova Lima	80.998	1.812	8.790	112	460	16,17	19,10
São Gonç Rio Ab.	9.777	306	1.648	24	112	12,75	14,71
Itabira	109.783	1.793	12.939	158	767	11,34	16,86
Congonhas	48.519	1.207	6.349	74	421	16,31	15,08
Mariana	59.343	1.548	8.429	113	660	13,69	12,77

Ouro Preto	70.281	1.483	8.784	102	580	14,53	15,14
Araxá	93.672	1.853	10.919	108	545	17,15	20,03
Santa Vitoria	18.138	380	2.289	28	130	13,57	17,60
Sacramento	23.896	533	2.876	44	174	12,11	16,52

Fonte: Elaborada pela autora.

A tabela 8 apresenta a população residente, o número de matrículas em cada etapa da educação básica e número de professores nos municípios ganhadores.

Tabela 8- População, Matrículas e Professores nos municípios que ganham recursos com o FUNDEB – 2015.

Cód. IBGE	População (2010)	Nº alunos		Nº Prof.		Med.Al./ Prof.	
		EI	EF	EI	EF	EI	EF
Belo Horizonte	2.375.151	17.558	211.935	1.313	10.598	13,37	19,99
Juiz de Fora	516.247	6.211	46.412	681	3.515	9,12	13,20
Contagem	603.442	6.560	57.905	453	3.166	14,48	18,28
Montes Claros	398.288	9.515	51.970	601	3.093	15,83	16,80
Gov. Valadares	263.689	4.776	31.884	509	1.912	9,38	16,67
Ribeir. das Nev.	325.846	6.020	45.320	347	2.175	17,34	20,83
Uberlândia	604.013	10.701	66.090	865	3.632	12,37	18,19
Poços de Caldas	152.435	3.017	14.298	270	719	11,17	19,88
Vespasiano	104.527	2.204	15.712	137	777	16,08	20,22
Santa Luzia	202.942	1.252	27.194	77	1.255	16,25	21,66

Fonte: Elaborada pela autora.

Os dados das tabelas 7 e 8 nos mostra que levando em consideração os parâmetros populacionais como população residente, quantidade de matrículas e de professores da educação básica em termos absolutos, os municípios perdedores de recursos com o FUNDEB apresentaram valores menores para estes parâmetros, comparados aos municípios ganhadores de recursos do FUNDEB. Já em relação ao percentual de alunos por professor em cada modalidade observa-se que os municípios que perdem recursos com o FUNDEB apresentam em média 14,09 alunos/professor na educação infantil enquanto que nos municípios ganhadores de recursos com o FUNDEB este percentual é em média 13,53 alunos/professor. No ensino fundamental observa-se o inverso onde os municípios que perdem recursos com o FUNDEB apresentam uma média de 16,67 alunos/professor enquanto que nos municípios que ganham recursos com o FUNDEB essa média fica em torno de 18,51 alunos/professor.

Quanto aos valores investidos na educação infantil e no ensino fundamental, índices

praticados na remuneração de profissionais do magistério e também de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, a análise dos dez municípios que mais perdem e mais ganham recursos com o FUNDEB demonstra os dados apresentados nas tabelas 9 e 10.

Tabela 9 – Valores Gastos com educação infantil e ensino fundamental e percentual de remuneração dos profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios que perdem recursos com o FUNDEB – 2015.

Código IBGE	Valor apl. EI	Valor apl. EF	% Aplic. Rem. Mag.	% aplicado em MDE
Betim	2.036.555,01	147.270.104,73	88,48%	30,86%
Nova Lima	0,00	25.049.429,89	98,90%	26,38%
São Gonç Rio Ab.	0,00	6.231.013,29	100%	34,70%
Itabira	0,00	28.289.012,79	99,36%	27,84%
Congonhas	0,00	21.295.830,45	92,11%	31,70%
Mariana	***	***	***	***
Ouro Preto	0,00	23.174.378,15	96,95%	31,47%
Araxá	13.085.418,38	12.370.947,00	92,91%	30,41%
Santa Vitoria	967.963,86	4.478.534,33	95,84%	28,76%
Sacramento	2.593.573,60	3.336.634,24	79,55%	31,48%

Fonte: Elaborada pela autora.

*** Município não preencheu SIOPE em 2015.

Tabela 10- Valores Gastos com educação infantil e ensino fundamental e percentual de remuneração dos profissionais do magistério e manutenção e desenvolvimento do ensino nos municípios que ganham recursos com o FUNDEB – 2015.

Código IBGE	Valor apl. EI	Valor apl. EF	% aplicado remuneração magistério	% aplicado em MDE
Belo Horizonte	155.815.894,44	401.586.249,06	100%	27,50%
Juiz de Fora	0,00	117.202.915,57	66,91%	28,76%
Contagem	48.440.721,73	109.414.093,76	94,00%	26,85%
Montes Claros	***	***	***	***
Gov.Valadares	65.715.880,14	22.481.270,77	79,89%	34,81%
Ribeir. das Nev.	***	***	***	***
Uberlândia	67.046.628,97	109.272.027,13	77,30%	34,21%
Poços de Caldas	22.881.610,18	35.183.065,98	89,77%	31,66%

Vespasiano	7.604.010,80	34.456.660,41	69,36%	27,38%
Santa Luzia	%	44.119.427,45	72,72%	28,86%

Fonte: Elaborada pela autora.

*** Município não preencheu SIOPE em 2015.

Entre os municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB foi identificado que 44% não utilizam os recursos recebidos do fundo na educação infantil. Os outros 56% aplicam o recurso no ensino fundamental e educação infantil. O percentual de aplicação dos recursos recebidos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério gira em torno de 93,78% e o índice de aplicação de recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino é em média de 30,40%. Já nos municípios ganhadores de recursos com o FUNDEB, 12,50% dos municípios não utilizam os recursos do fundo na educação infantil e 81,50% utilizam os recursos tanto no ensino fundamental quanto na educação infantil. Em relação ao percentual de aplicação de aplicação dos recursos na valorização dos profissionais do magistério verifica-se 81,24% e quanto ao índice de aplicação de recursos próprios na manutenção e desenvolvimento do ensino, os municípios ganhadores de recursos utilizam em média 30% de suas receitas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo compreender quais fatores leva um determinado município a ganhar ou perder recursos com o FUNDEB e, a partir desta constatação verificar as consequências em termos de alocação de recursos destinados à educação infantil e ensino fundamental, no período de 2010 a 2015. Os dados evidenciam que a quantia enviada pelos municípios para formação do FUNDEB é influenciada por fatores econômicos e financeiros relacionados ao valor adicionado do agronegócio, valor adicionado dos serviços, produto interno bruto per capita, receitas próprias e receitas de transferências. Já os valores recebidos do FUNDEB são influenciados pelos fatores populacionais como matrículas na educação infantil e ensino fundamental e população residente. O produto interno bruto per capita é a variável que mais impacta nos valores a serem repassados para formação do FUNDEB, o que pode ser justificado, pois quanto maior o PIBp mais receitas são geradas no município.

Os dados também revelam que no Estado de Minas Gerais no período analisado 451 municípios perderam recursos com o FUNDEB, o que equivale a 52,87% do total de municípios mineiros. Resultados semelhantes foram encontrados por Bremaeker (2007), ao analisar o reflexo da política de Fundos nos municípios brasileiros, o autor constatou que aproximadamente 2000 municípios, o equivalente a 35,90% dos municípios brasileiros perderiam recursos com a instituição dos Fundos para operacionalizar os recursos da educação. Nota-se que no Estado de Minas Gerais esta perda de recursos com o FUNDEB sofrida pelos municípios acontece em um percentual muito elevado se comparada aos percentuais encontrados por Bremaeker (2007).

Outra característica apresentada por este estudo reside no fato de que entre os dez municípios que mais perdem recursos com o FUNDEB, a população média residente está abaixo de 90.000 habitantes, o que revela que os municípios menores são os que mais perdem recursos. Estes resultados apontam semelhança com os dados divulgados por Limonte, Peres e Caldas (2014) que estudaram distorções e iniquidades na distribuição de recursos da educação nos municípios do estado de São Paulo a partir da adoção da política dos Fundos para financiamento da educação pública. Os resultados apontados pelos autores demonstram que no estado de São Paulo os municípios com menos de 20.000 habitantes são os doadores do FUNDEB, ou seja, são os municípios que perdem recursos com o Fundo. Considerando que em Minas Gerais a maioria dos municípios possui menos de 50.000 habitantes podemos entender que a realidade observada no Estado de São Paulo em relação às perdas com o

FUNDEB, também é verificada em Minas Gerais. Os recursos saem dos municípios menores para os municípios com maior densidade demográfica.

A análise descritiva dos dados nos permite afirmar que existe uma desigualdade na capacidade de financiamento da educação pública básica nos municípios mineiros, fruto da diversidade socioeconômica existente no Estado. Nos municípios que perdem recursos com o FUNDEB verificou-se menores investimentos na educação infantil e predominância no direcionamento dos recursos do FUNDEB para o atendimento do ensino fundamental. Já nos municípios que ganham recursos com o FUNDEB foi verificada uma aplicação regular dos recursos recebidos do fundo nas duas modalidades de ensino: educação infantil, ensino fundamental . Em relação ao percentual dos recursos do FUNDEB aplicados na valorização dos profissionais do magistério, verificou-se que os dez municípios perdedores de recursos aplicam aproximadamente 93% dos recursos recebidos no pagamento dos profissionais do magistério, enquanto que nos dez municípios ganhadores de recursos este percentual é de 81,24%. Quanto ao percentual de recursos próprios aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, os dez municípios perdedores de recursos aplicam em média 30,4%, enquanto que os dez municípios ganhadores aplicam em média 30% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, quando a CF preconiza que o mínimo a ser investido em manutenção e desenvolvimento é de 25%. A explicação encontrada para esta constatação é que por perderem recursos com o FUNDEB, os municípios acabam por direcionar mais recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, objetivando pagar as despesas com o financiamento do ensino público. Uma consequência desta ação, é que ao direcionar mais recursos para o financiamento da educação pública básica, o município pode comprometer o investimento em outras políticas públicas como assistência, saúde, segurança e habitação, uma vez que os recursos que poderiam ser utilizados para custear essas ações estão sendo direcionados para suprir as perdas com o FUNDEB. Esta realidade também foi observada por Farenzena (2012), ao traçar um panorama da oferta e financiamento educacional nos estados brasileiros, levando em consideração as matrículas na rede pública e as receitas municipais. Farenzena (2012) encontrou desigualdades na capacidade de financiamento e aumento no gasto por aluno entre os Estados e entre os municípios.

Como sugestão para pesquisas futuras, poderia ser feita uma análise do IDEB nos municípios mineiros para verificar se as perdas ou ganhos sofridos como FUNDEB estão interferindo no rendimento escolar dos alunos e também estender a pesquisa para outros Estados, com a finalidade de detectar situações simétricas ou assimétricas e assim traçar um

panorama do FUNDEB no país, principalmente em relação a gestão dos recursos nos estabelecimentos escolares..

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** (1998). Disponível em:

http://igepp.com.br/uploads/ebook/igepp_abrucio_f._dinamica_federativa_da_educacao_brasileira.pdf. Acessado em 16/10/2016.

ABRUCIO, F. L. **Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira.** São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

ABRUCIO, F. L; COSTA, V. M. F. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. **Pesquisas**, n. 12, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 1999.

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, vol. 39, 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil.** São Paulo: Editora Fundap, 2007.

ABRUCIO, F. L. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento.** Brasília: UNESCO, 2010.

AFFONSO, R. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.10, n.3, p.3-10, 1996.

AFFONSO, R. de B. Á. A Federação no Brasil: Impasses e Perspectivas. A Federação em Perspectiva. **Ensaio Selecionados**, São Paulo, FUNDAP, 1995.

AFONSO, J. R. **Brasil: um caso à parte.** In: Seminar Of Fiscal Policy, p.16, 2004.

AFONSO, J. R. Las relaciones intergubernamentales dentro de Brasil. **Revista de La Cepal**, Santiago do Chile, v. 84, p. 135-157, 2004.

AFONSO, J. R. **Tributação e Reforma Tributária no Brasil: um panorama geral.** Brasília: ESAF, 2011.

ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29-40, Jun, 2005.

ALVES, L. da S. Gestão e fiscalização de contratos públicos. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, n. 102, p.60-69, 01 out. 2004.

AMARAL FILHO. J. **Federalismo e recentralização fiscal-financeira no Brasil**. In: 41º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Nacional de Córdoba. Anais. República Argentina, setembro de 2008.

ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. **Estatística aplicada à administração e economia**. 2. Ed. São Paulo: Thomson Learning, 2007.

ANDRADE, M.M. **Como preparar trabalho para cursos de pós-graduação: noções práticas**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ARAÚJO; OLIVEIRA, J. B. (1998). Avanços e Impasses na educação: à guisa de balanço. **Revista do Legislativo**. Belo Horizonte, n. 21, jan/mar 1998. Belo Horizonte.

ARAUJO, L. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v6, n10, p. 49-63, Jan/Jun 2012.

ARELARO, L; GIL, J. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital. **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: MEC/INEP, 2006.

AZEVEDO, Fernando de. **A cultura brasileira: introdução ao estudo da cultura do Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 2 ed. 1944.

BARROS, R. P. et al. **Determinantes do desempenho educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2001, n. 834.

BARROS. G. F. Recursos financeiros para a educação: dez perguntas que não podem calar. **Lato & Sensu**, Belém, v. 4, n. 2, p. 6, out 2003.

BARTLETT, M. S. Properties of sufficiency and statistical tests. **Proceedings of the Royal Society of London**, série A, London, 1937.

BERK, K. N. Tolerance and condition in regression computations, **Journal of the American Statistical Association**, 72 (360), 863-866, 1977.

BURGESS, M. **Federalism and Federation: a reappraisal**. In Michael Burgess & Alain Gagnon (orgs.). Comparative Federalism and Federation. Harvester /Wheatsheaf. London, 1993.

- BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil. Lei de 25 de março de 1824.
- _____.Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Lei de 24 de fevereiro de 1891.
- _____.Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Lei de 16 de julho de 1934.
- _____.Constituição dos Estados Unidos do Brasil . Lei de 10 de novembro de 1937.
- _____.Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Lei de 18 de setembro de 1946.
- _____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Brasília: Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2011.
- _____.Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.
- _____. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei número 4.024 de 20 de dezembro de 1961. Brasília: MEC, 1996.
- _____. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei número 101 de 04 de maio de 2000.
- _____. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais do Magistério. Lei número 11.494 de 20 de junho de 2007. Brasília: MEC, 2007.

BRAMMLI-GREENBERG, S; WAITZBERG R, G, D. “**Waiting times for ambulatory services from patient’s perspective**”. Jerusalém: Myers-JDC Brookdale Institute; 2014. RR-14-678.

BREMAEKER, F. E. J. A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças dos Estados e municípios. In: GOUVEIA, A. B.; PINTO, J. M. R.; CORBUCCI, P. R. (Org.). **Federalismo e políticas educacionais**.

BREMAEKER, F. E. J. Os Novos Municípios Brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, julho/setembro de 1991, p. 82-92.

BREMAEKER, F. E. J. Causas da situação de crise financeira dos municípios brasileiros. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 219, abril/dezembro de 1996, p. 8-21.

BREMAEKER, F. E. J. Limites à Criação de Novos Municípios: A Emenda Constitucional n. 15. **Revista de Administração Municipal**. Brasília- DF, v. 43, n. 215, abril/dezembro de 1996: Ipea, 2011. p. 51-68.

BREMAEKER, F. E. J. de. A influência do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros. **Série Estudos Especiais**, no. 190. Rio de Janeiro: IBAM, 2007.

BROKAW, A.J. et al. Explaining Voter Behavior Toward Local School Expenditures: The Impact of Public Attitudes. **Economics of Education Review**, Vol. 43, No. 1 July, pp. 112-21. 1990.

BRUNOZI JUNIOR, A. C; ABRANTES, L. A.; FERREIRA, M. A. M; GOMES, Adriano P. Efeitos da Lei sobre os Critérios de Transferência do ICMS e Avaliação de seu Impacto nos Municípios Mineiros. **Revista de Informação Contábil**, v. 2, p. 82-101, 2009.

BRUNOZI JUNIOR, A. C; Ferreira, M. A. M.; Abrantes, L. A.; & Klein, T. C. Efeitos das transferências intergovernamentais e arrecadação tributária sobre os indicadores sociais da saúde e da educação em Minas Gerais. **Revista de Informação Contábil**, v.5, p. 99-121, 2011.

CAVALCANTE, M. C. N; LUCA, M. M. M. de. Controladoria como Instrumento de Governança no Setor Público. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 1, n. 7, p.73-90, 2013.

CAGGIANO, M. H. S. Federalismo incompleto: descentralização e indefinição de competências. **Revista de Direito Mackenzie**, São Paulo, n. 2, p. 31-44, mar. 2003.

CARDOSO, T. M. F. L. A construção da escola pública no Rio de Janeiro Imperial. Dossiê: o Público e o Privado na Educação Brasileira. **Revista Brasileira de História da Educação**, n.5, jan /fev, 2003 .

CARVALHO, J. M. **Federalismo Y Centralización en el Imperio Brasileño**. México, Brasil, Argentina. Ciudad de México: El Colégio de México, 1993.

CASTRO, J. A. Financiamento da educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília - DF, v.18, n.74, p.11-32, dez. 2001.

CASTRO, J. A. **Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos**. Brasília, UNESCO, 2010, p. 169-190.

CORRAR, S. L.; PAULO, E.; DIAS FILHO, J.M. (Coord.). **Análise multivariada para cursos de administração, ciências contábeis e economia**. São Paulo: Atlas, 2007, 539p.

CHALOS, P. An examination of budgetary inefficiency in education using data envelopment analysis. **Financial Accountability and Management**. p. 55–69. 1997.

CHARNET, R. et al. **Análise de modelos de regressão linear: com aplicações**. 2.ed. Campinas, São Paulo: Editora da Unicamp, 2008.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta**. São Paulo: Campinas. Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmicas de Nossa Tempo, 64)

DAVIES, N. **Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã. 2004.

DAVIES, N. A política de fundos no financiamento da educação. Curitiba: Ed. UFPR, 2006.
DEMO, P. **Pesquisa e construção do conhecimento: metodologia científica no caminho de Habermas**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

DEMO, P. **Metodologia do conhecimento científico**. São Paulo: Atlas, 2000.

DRAPER, N.R.; SMITH, H. **Applied regression analysis**. 3.ed. New York: John Wiley e Sons, 1998. 706p.

DUARTE, A. J. M. et al. **Transferências fiscais intergovernamentais no Brasil: avaliação das transferências federais, com ênfase no Sistema Único de Saúde**. CEPAL – Santiago Del Chile: Publicação das Nações Unidas, 2009. Serie Gestión pública, nº 69.

DWECK, R. H. **Federalismo fiscal – experiências distintas: Estados Unidos e Brasil**. Rio de Janeiro: UFF, 2005 (Texto para discussão, n. 182).

FARE, R. et al. Measuring School District Performance. **Public Finance Quarterly**, Vol. 17, pp. 409—28. 1989.

FARENZENA, N. Panoramas do gasto público e da oferta da educação básica na perspectiva da esfera estadual. **Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v.2, n.6, 2012.

FÁVERO, L. P.; BELFIORE, P.; SILVA, F. L.; CHAN, B. L. **Análise de dados: modelagem multivariada para tomada de decisões**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v 61, n. 3, p. 271-300, jul/set 2007.

FRANÇA, M. O poder público e o financiamento da educação básica: a emenda constitucional nº 53/2006 – FUNDEB. **InterMeio: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, Campo Grande- MS, v. 13, n. 25, p. 8-21, jan.-jun./2007.

FERNANDES, F. C. O Fundeb como política de financiamento da educação básica. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan/jun 2009.

GARSON , G. D. **Statnotes: Topics in Multivariate Analysis**. 2009.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOUVEIA, A. B; PINTO, J. M.R; CORBUCCI, P. R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea,2011. 227 p.

GUJARATI, D. N. **Econometria básica**. São Paulo: Makron Books, 2000.

HAIR Jr., Joseph F.; ANDERSON, R.; TATHAM, R. T.; BLACK, W. C. **Análise Multivariada de Dados**. Porto Alegre, Bookman, 2005.

HANSEN, D. R.; MOWEN, M. M. **Cost management**. 2. Ed. Edition, Cincinnati, Ohio: South-Western College Publications, 1997.

HANUSHEK, E. A. Money Might Matter Somewhere: A Response to Hedges, Laine, and Greenwald', **Educational Researcher**. May, pp. 20 - 24. 1994.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

HEDGES, L. V.; RICHARD D. L.; ROB G. Does Money Matter? A Meta Analysis of Studies of the Effect of Different School Inputs on Student Outcomes, **Educational Research** ,p. 5-14, april,1994.

HOFFMAN, R.; VIEIRA, S. **Análise de regressão: uma introdução à econometria**. 2. Ed. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 1977.

KUTNER, M. H. et al. **Applied linear models**. 5th ed. New York: McGraw-Hill Irwin, 2004.

KRUEGER, A. Experimental Estimates Of Education Production Functions, **Quarterly Journal of Economics**, 114, 497-532, 1999.

LIMONTE, R. M; PERES, U. D; CALDAS E. de L. Política de fundos na educação e desigualdades municipais no estado de São Paulo: uma análise a partir das arenas políticas de Lowi. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.48, p.389-409, mar/abr 2014.

MAHAR, D. J. **Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1976.

MARCONI, N.; MORICONI G. M. Gestão de pessoas nos municípios brasileiros. **Cadernos FGV. Projetos Gestão Pública Municipal**, p.40-45, 2009.

MATOS. O.C. **Econometria Básica.** São Paulo: Atlas, 2000.

MATTOS, L. de. **Primórdios da educação no Brasil: o período heroico (1549 – 1570).** Rio de Janeiro: Aurora, 1958.

MELCHIOR, J. C. de A. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo: EPU, 1987.

MELCHIOR, J. C. de A. O financiamento da educação e a nova LDB. **Educação Municipal,** São Paulo, n. 3, dez. 1988.

MELCHIOR, J. C. de A. Financiamento da Educação: gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. **Revista Brasileira de Estudos pedagógicos**, Brasília, v. 72, n. 172, set/dez 1991.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil.** Campinas, SP: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, J. A. C. de. **Contos & De\$contos – Educação pública no Brasil.** Ceilândia/DF: Idéia, 1997.

MONLEVADE, J. A. C. de; FERREIRA, E. B. **O Fundef e seus pecados capitais.** Ceilândia, DF: Idea, 1997.

MONLEVADE, J. A. C. de. **Para entender o Fundeb.** Ceilândia, DF: Idea, 2007.

MONLEVADE, J. A.; SILVA, M. A. da. **Quem manda na educação no Brasil?** Brasília: Idea , 2000.

MOORE, D. S. **The Basic Practice of Statistics.** New York, Freeman, 2007.

MORETTIN. P. A.; TOLOI, C. M. C. **Séries temporais.** 2. Ed., Atual: São Paulo, 1987.

MUSGRAVE, R. **Teoria das Finanças Públicas.** Ed. Atlas, São Paulo, 1974.

MUSGRAVE, R. A.; MUGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática.** Trad. de Carlos Alberto Primo Praga. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.

NAGLE, J. **Educação e sociedade na primeira república.** São Paulo: EPU, 1974.

NEGRI, B. O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Brasília, DF: Inep, 1997.

OATES, W. E Fiscal Federalism. New York: H. B. Jovanovich, 1972.

OATES, W. E. Federalismo Fiscal. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OLIVEIRA. Sobre a necessidade de controle social no financiamento da educação. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, R. P. e ADRIÃO, T. Gestão, financiamento e direito à educação: análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2^a ed., 2002.

OLIVEIRA, C. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVERA, R. P. de; SANTANA, W. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.300 p.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S.Z. O federalismo e sua relação com a educação no Brasil. Unesco, 2010.

PAMPLONA, K. M. Federalismo fiscal, transferências intergovernamentais constitucionais e desenvolvimento regional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2328, 15 nov. 2009.

PEREIRA, Luiz. Ensaio de sociologia de desenvolvimento. São Paulo: Pioneira, 1970.

PERONI, V. Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. de R. Requisitos para construção do FUNDEB. In: LIMA, M. J. R; DIDONET, V. **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica.** Brasília: MEC/INEP, 2006.

PINTO, J. M. de R. O financiamento das ações propostas. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da Educação e seus efeitos no Pacto Federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

POMPEU, G. V. M. **Direito à educação: controle social e exigibilidade judicial**. São Paulo: ABC, 2005.

PRADO, S. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. São Paulo: Ebap/K,2007.

R Core Team. R: A language and environment for statistical computing. R Foundation for Statistical Computing, Vienna, Austria. URL <http://www.R-project.org/>. 2016.

RAY, S.C. Resource Use Efficiency in Public Schools: A Study of Connecticut Data **Management Science** Vol. 37, no.12, Dec, pp.1620-28. 1991.

RAUPP, F. M; BEUREN, I. M. **Metodologia da pesquisa aplicável ás ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 2006.

REZENDE, F. 1976. **Finanças públicas e transferências intergovernamentais**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, 1976.

REZENDE, F. **Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios**, Jul 1997.

REZENDE, F. Apresentação e modernização tributária e federalismo fiscal. **Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

REZENDE, F. Os Desafios do Federalismo Fiscal. **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006.

ROCHA, C. V. **Federalismo: Dilemas de uma definição conceitual**. Civitas, v. 11, n. 2, p. 323-338, 2011.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira: a organização escolar**. Campinas: Autores Associados, 1998. (coleção memória e educação).

SALES, J. B. Transferências Intergovernamentais: a desigualdade na repartição da cota-parte do ICMS no Pará - 1998 a 2008. **Finanças Públicas – XV Prêmio Tesouro Nacional – 2010**. Sanches, O. A. **Os controles internos da administração pública: a e-governança e a construção de controles no Governo do Estado de São Paulo**. Tese de Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciências Política, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 2005.

SANTOS, C. S. dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCLIAR, W. **Democracia e Controle Externo da Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Faculdade de Direito, 2007.

SEBER, G. A. F. **Linear Regression Analysis**. New York: Wiley, 1997.

SILVA, V. M. **O Federalismo Fiscal Brasileiro: um estudo sobre os critérios de distribuição do FPM e QPM-ICMS para os municípios paulistas em 1990**. Tese (doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 1994.

SHAPIRO, S. S.; WILK, M. B. **An Analysis of Variance Test for Normality**. *Biometrika*, Vol. 52, pp. 591-611, 1965.

SOUZA. C. Federalismo, Desenho Constitucional E Instituições Federativas No Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121 Jun 2005.

SOUZA, M. C. de. **Direito Educacional**. São Paulo: Editora Verbatim, 2010.

SOUZA, F. J. V.; MELO, M. M. D.; SILVA, M. C.; ARAÚJO, A. O. Alocação de recursos públicos em educação nos Estados Brasileiros: uma análise das relações entre a eficiência dos gastos públicos com educação e o desempenho no IDEB no ano de 2009. **Revista UNIABEU**, Belford Roxo v.5, v 11, set/dez 2012.

TAMHANE, A.; DUNLOP.D. **Statistics and data analysis: From Elementary to Intermediate**. Prentice Hall, 2000.

TIEBOUT, C. M. A pure theory in local expenditures. **The journal of political economy**. v. 64, n. 5, p. 416-424, Oct. 1961.

TOMIO, F. R. L. A criação de municípios após a constituição de 1988. **Revista brasileira de Ciências Sociais**. V17, n48, São Paulo, fev. 2002.

TRENTO, L. Federalismo – uma visão brasileira. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XV, n. 98, mar. 2012.

VAZQUEZ, D. A. Desigualdades interestaduais no financiamento na educação: o caso do Fundef. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.