



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ – UFC
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FAGED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – POSEDUCA
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO BRASILEIRA

GILVAN DIAS DE LIMA FILHO

**FEDERALISMO FISCAL E O DISCREPO NA DESCENTRALIZAÇÃO DA
EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO SÉCULO XXI: EVOLUÇÃO DOS GASTOS
E MATRÍCULAS NO ENSINO BÁSICO E SUPERIOR**



FORTALEZA

2013

GILVAN DIAS DE LIMA FILHO

**FEDERALISMO FISCAL E O DISCREPO NA DESCENTRALIZAÇÃO DA
EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO SÉCULO XXI: EVOLUÇÃO DOS GASTOS
E MATRÍCULAS NO ENSINO BÁSICO E SUPERIOR**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Educação. Área de concentração: Economia Política, Sociabilidade e Educação.

Orientador: Prof. Doutor Nicolino Trompieri Filho

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

L698f Lima Filho, Gilvan Dias de.

Federalismo fiscal e o discrepo na descentralização da educação pública no Brasil no século XXI: evolução dos gastos e matrículas no ensino básico e superior / Gilvan Dias de Lima Filho. – 2013.
280 f. : il. color., enc. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza, 2013.

Área de Concentração: Educação, economia da educação, política educacional.

Orientação: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Filho.

1. Relações tributárias intergovernamentais – Brasil – 2000-2011. 2. Descentralização na administração pública – Brasil – 2000-2011. 3. Despesa pública – Política governamental – Brasil – 2000-2011. 4. Educação – Brasil – Custos – 2000-2011. 5. Universidades e faculdades – Custos – Brasil – 2000-2011. I. Título.

CDD 379.15098131

GILVAN DIAS DE LIMA FILHO

**FEDERALISMO FISCAL E O DISCREPO NA DESCENTRALIZAÇÃO DA
EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL NO SÉCULO XXI: EVOLUÇÃO DOS GASTOS
E MATRÍCULAS NO ENSINO BÁSICO E SUPERIOR**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Educação. Área de concentração: Economia Política, Sociabilidade e Educação. Orientador: Prof. Dr. Nicolino Trompieri Filho.

Aprovada em: 20/12/2013.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Nicolino Trompieri Filho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Enéas de Araújo Arrais Neto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. José Eudes Baima Bezerra
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Profa. Dra. Tânia Serra Azul Machado Bezerra
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Dedico este trabalho aos meus pais, irmãs, esposa, filhos e sobrinhas, pessoas que arrostam diariamente ao meu lado, transmitindo confiança, coragem, dedicação, determinação, paciência, e amor, tornando os meus dias mais afortunados e pulcros

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus por jamais ter se afastado de mim. Reconheço sua proeminência na minha trajetória de vida como ser. Perfilho sua participação em todas as minhas conquistas e peço sabedoria para conquistar muito mais. Obrigado pelo dom de exercer a magnífica carreira do magistério universitário.

Parabenizo aos meus pais, Gilvan Dias e Maria Nadja por absolutamente tudo. Cada um de seus atos de bondade, sabedoria e renúncia em prol dos filhos foi uma oportunidade privilegiada que tive para evoluir e tornar-me melhor como ser.

Congratulo minhas irmãs Cláudia Karine e Christianni Karisa, e as minhas sobrinhas Camila Lima, Gabriela Silveira e Juliana Silveira pelo apoio e afeição incondicional e que felizmente posso dizer ser recíproco.

Enalteço a minha esposa, Lucy Alana companheira de gestos generosos e de amor infinito. Em cada página desta tese sua solidariedade e carinho se fazem presentes.

Alteio aos meus filhos, Matheus Dias, Geovanna Dias e Lethícia Dias pelo orgulho de nossa caminhada como família, pelo afago e cumplicidade - Amor Indelével.

Sublimo agradecimento especial ao meu orientador Prof. Dr. Nicolino Trompieri Filho, que durante todo o período de pesquisa e elaboração da tese sempre se mostrou disposto a ajudar, esclarecendo as minhas dúvidas, com muita paciência, competência, conhecimento e principalmente respeitando e incentivando a autonomia intelectual.

Exaspero a fé do Prof. Dr. Enéas Arrais que proporcionou a certeza e o estímulo no desígnio da minha formação dentro do eixo e da linha de estudo escolhido.

Exalto os ensinamentos dos professores Dr. Eudes Baima e Dra. Rozimar Machado com os quais tive a regalia de partilhar um ambiente acadêmico de insueto dinamismo – na promoção da criticidade científica e na incitação à pesquisa – e que irá permanecer abalizado positivamente em minha vida profissional.

Como arremate, um agradecimento a todos os professores e alunos do Programa de Pós-Graduação em Educação (POSEDUCA) da Universidade Federal do Ceará (UFC), especialmente aos que estiveram presentes nas discussões acadêmicas desenvolvidas em sala de aula no decurso das diversas disciplinas compartilhadas.

Também reconheço a ativa colaboração dos professores Almir Gomes, Glaucya Cavalcanti, Robson Fernandes, Antônio Campos Júnior, José Irelânio e Maria do Socorro do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido (CDSA) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) pela compreensão e apoio, intelectual e/ou profissional.

“O importante da educação não é o conhecimento dos fatos, mas dos valores”.

(DEAN WILLIAM R. INGE)

“A principal meta da educação é criar homens que sejam capazes de fazer coisas novas, não simplesmente repetir o que outras gerações já fizeram. Homens que sejam criadores, inventores, descobridores. A segunda meta da educação é formar mentes que estejam em condições de criticar, verificar e não aceitar tudo que a elas se propõe”.

(JEAN PIAGET)



“O grande segredo da educação pública de hoje é sua incapacidade de distinguir conhecimento e sabedoria. Forma a mente e despreza o caráter e o coração. As consequências são estas que se vê”.

(THEODORE PALMQUISTA)

“O importante da educação não é apenas formar um mercado de trabalho, mas formar uma nação, com gente capaz de pensar”.

(JOSÉ ARTHUR GIANNOTTI)

RESUMO

A redemocratização, a abertura e estabilidade econômica e a reconfiguração das funções do Estado, com redução de obrigações e ascensão de competências, foram pontos peremptórios para novas relações federativas brasileiras, implementadas a partir da Constituição Federal de 1988, que ficou marcada pela concretização de uma vasta redistribuição de recursos tributários, porém, com ampla vinculação sobre a destinação dos mesmos, em aditamento dos estados e, especialmente, dos municípios. Dentro desse contexto, o presente trabalho buscou avaliar a correspondência entre os níveis dos gastos em educação pública no Brasil no período de 2000 a 2011, com a equivalência quantitativa dos discentes matriculados em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) e em cada nível de ensino (educação básica e ensino superior). A metodologia implementada materializou-se como explicativa para o objetivo da pesquisa, como bibliográfica e documental quanto aos procedimentos na coleta de dados, e concomitantemente qualitativa e quantitativa quanto à forma de abordar e responder ao problema. A estatística aplicada baseou-se no emprego de ações descritivas, com o uso de gráficos, tabelas e medidas de posição. Como resultados, constataram-se múltiplos antagonismos entre a correlação do volume de recursos e o total de matrículas efetivadas. Como fato empírico, no ano de 2011 o âmbito municipal respondeu por 52,48% do total de estudantes matriculados e 35,60% do volume ativo dos gastos em educação. Em paralelo o domínio federal teve como atributo 2,67% do total de discentes inseridos nas escolas e universidades públicas e 24,38% dos proventos deferidos. Como decorrência, o investimento *per capita* por aluno promovido nesse ano na esfera federal foi 13,55 vezes maior que a nível municipal. Realizando analogia similar para as modalidades de ensino, ficam igualmente latentes abruptas deformidades. Enquanto o aluno matriculado no ensino fundamental no ano de 2011 da rede federal recebia investimento anual equivalente a R\$ 24.079,94, na instância estadual era de R\$ 3.384,85 e no âmbito municipal de R\$ 3.189,14, o que representa distinções potenciais truanescas de formação. Somaram-se a isso, como cenário os descompassos nas transferências intergovernamentais realizadas de modo condicional e inflexível e a ausência de qualquer parâmetro de qualidade na formação de alunos e na capacitação dos profissionais envolvidos com o ensino. Chega-se assim a conjuntura atual da educação brasileira, com o país mostrando-se longínquo de asseverar o princípio da igualdade de oportunidades intrínseco como função precípua da educação e do Federalismo fiscal.

Palavras-chave: Federalismo fiscal; Desconcentração, descentralização e autonomia; Educação pública; Trajetória de gastos e matrículas; Ensino básico e superior.

ABSTRACT

The redemocratization, the economic opening and stability and the reconfigurations of state functions with duties reduction and competence rise were peremptory issues to new Brazilian federative relation implemented from the 1988-Federal-Constitution on, which was marked by the implementation of an extensive redistribution of tax funds, but, with a wide binding on the allocation of them, in addendum of states and especially the municipalities. Within this context, the present study aims to evaluate the correlation between the levels of expenses on public education in Brazil from 2000 to 2011, with quantitative equivalence of students enrolled in each governmental domain (federal, state and municipal) and in each type of education (basic education and higher education). The implemented methodology has materialized as an explicative one, for the purpose of the research, as bibliographical and documentary concerning the procedures for data collection, and concurrently qualitative and quantitative regarding how to address and answer the problem. The applied statistics were based on the use of descriptive actions, with the use of graphs, tables and measures of position. As results, it was found multiple antagonisms between the correlation of the amount of resources and the total enrollment effectuated. As an empirical fact, in 2011 the municipal sphere accounted for 52.48% of all students enrolled and 35.60% of the active volume of expenditure on education. In parallel, the federal sphere had as attribute 2.67% of students placed in public schools and universities and 24.38% of the granted income. As a result, the investment per capita per student promoted for that year, for federal level, was 13.55 times higher than for municipal level. Performing similar analogy for teaching modalities, there are similarly latent abrupt deformities. While a student enrolled in elementary school in 2011 from the federal system received annual investment equivalent to R\$ 24,079.94, at the state instance amounted to R\$ 3,384.85 and at the municipal instance R\$ 3,189.14, representing improper distinction potentials for formation. Adding to this, as a backdrop mismatches in intergovernmental transfers made by conditional and inflexible manner and the absence of any parameter of quality in the training of students and professionals involved with education. Thus, it gets to the current conjuncture of Brazilian education, with the country showing up far to assert the principle of equal opportunities intrinsic with primary function of education and fiscal Federalism.

Keywords: Fiscal federalism; Deconcentration, decentralization and autonomy; Public education; Expenses and enrollment trajectory; Basic and higher education.

RESUMEN

La redemocratización, la apertura y estabilidad económica y la reconfiguración de las funciones del Estado, con reducción de obligaciones y ascensión de competencias, fueron puntos perentorios para nuevas relaciones federativas brasileñas, implementadas a partir de la Constitución Federal de 1988, que se caracterizó por la concreción de una vasta redistribución de recursos tributarios, sin embargo, con amplia destinación de los mismos, en aditamento de los estados y, sobre todo, de los municipios. Dentro de ese contexto, el presente trabajo buscó evaluar la correspondencia entre los niveles de los gastos en educación pública en Brasil en el período de 2000 a 2011, con la equivalencia cuantitativa de los discentes matriculados en cada esfera de gobierno (federal, estadual y municipal) y en cada modalidad de enseñanza (educación básica y enseñanza superior). La metodología implementada se materializó como explicativa para el objetivo de la investigación, como bibliográfica y documental en cuanto a los procedimientos en la recolecta de datos, y concomitantemente cualitativa y cuantitativa en cuanto a la manera de abordar y contestar el problema. La estadística aplicada se basó en el empleo de acciones descriptivas, con el uso de gráficos, tablas y medidas de posición. Como resultados, se constataron múltiples antagonismos entre la correlación del volumen de recursos y el total de matrículas efectivas. Como hecho empírico, en el año de 2011 el ámbito municipal respondió por 52,48% del total de estudiantes matriculados y 35,60% del volumen activo de los gastos en educación. En paralelo la instancia federal tuvo como atributo 2,67% del total de discentes inseridos en las escuelas y universidades públicas y 24,38% de los proventos deferidos. Como consecuencia, la inversión per cápita por alumno promovido en ese año en la esfera federal fue 13,55 veces mayor que a nivel municipal. Realizando analogía similar para las modalidades de enseñanza se quedan igualmente latentes abruptas deformidades. Mientras el alumno matriculado en la enseñanza fundamental en el año de 2011 de la red federal recibía inversión anual equivalente a R\$ 24.079,94, en la instancia estadual era de R\$ 3.384,85 y en el ámbito municipal de R\$ 3.189,14, lo que representa distinciones potenciales truhanescas de formación. Se sumaron a ello, como escenario los desajustes en las transferencias intergubernamentales realizadas de modo condicional e inflexible y la ausencia de cualquier parámetro de calidad en la formación de alumnos y en la capacitación de los profesionales involucrados con la enseñanza. Así se llega a la coyuntura actual de la educación brasileña, con el país mostrándose longinco de aseverar el principio de la igualdad de oportunidades intrínseco como función precipua de la educación y del Federalismo fiscal.

Palabras claves: Federalismo fiscal; Desconcentración, descentralización y autonomía; Educación pública; Trayectoria de gastos y matrículas; Enseñanza básica y superior.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 – GÊNEROS E FORMAS DO ESTADO MODERNO	32
FIGURA 2 – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO UNITÁRIO	35
FIGURA 3 – DISTRIBUIÇÃO MUNDIAL DOS ESTADOS UNITÁRIOS	37
FIGURA 4 – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO REGIONAL	38
FIGURA 5 – DIVISÃO GEOGRÁFICA DA ITÁLIA.....	39
FIGURA 6 – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO AUTÔNOMO.....	41
FIGURA 7 – COMUNIDADES E CIDADES AUTÔNOMAS ESPANHOLAS	43
FIGURA 8 – CARACTERÍSTICAS DA CONFEDERAÇÃO DE ESTADOS	45
FIGURA 9 – PAÍSES MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA.....	46
FIGURA 10 – CARACTERÍSTICAS DO ESTADO FEDERATIVO	50
FIGURA 11 – DESCONCENTRAÇÃO X DESCENTRALIZAÇÃO	57
FIGURA 12 – FORMAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO.....	58
FIGURA 13 – ASPECTOS E FORMAS DE FEDERALISMO.....	60
FIGURA 14 – FORMAS PECULIARES DO FEDERALISMO BRASILEIRO	63
FIGURA 15 – SISTEMA DE TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS	104
FIGURA 16 – SISTEMA DE RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS	133
FIGURA 17 – O APORTE DE RECURSOS DO FUNDEB PARA O SEU PERÍODO DE VIGÊNCIA	194

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – COMPOSIÇÃO RELATIVA DAS CONTRIBUIÇÕES DO SISTEMA “S” – 2010	107
GRÁFICO 2 – ARRECADAÇÃO DOS IMPOSTOS DO ESTADO DE SÃO PAULO – 2011	114
GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RECEITA TRIBUTÁRIA – 2010	117
GRÁFICO 4 – ARRANJO POR BASE DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NACIONAL – 2010	118
GRÁFICO 5 – ARRANJO POR FONTE DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA NACIONAL – 2010	118
GRÁFICO 6 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DAS REGIÕES NO PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO – 2012	127
GRÁFICO 7 – GASTO MÉDIO ESTADUAL POR ALUNO PARA O ENSINO FUNDAMENTAL EM 1995 – VALORES EM REAL.....	150
GRÁFICO 8 – PERCENTUAL DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO DE 1º GRAU NO ESTADO DO PARANÁ NO ANO DE 1978.....	173
GRÁFICO 9 – TRAJETÓRIA DO TOTAL DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	208
GRÁFICO 10 – TRAJETÓRIA DO TOTAL DE MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011)	209
GRÁFICO 11 – TRAJETÓRIA DO TOTAL DE MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011)	210
GRÁFICO 12 – TRAJETÓRIA DO TOTAL DE MATRÍCULAS NO SETOR PÚBLICO E NO SETOR PRIVADO – BRASIL (2000/2011)	211
GRÁFICO 13 – TRAJETÓRIA RELATIVA DAS MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	215
GRÁFICO 14 – TRAJETÓRIA RELATIVA DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011)	216
GRÁFICO 15 – TRAJETÓRIA RELATIVA DAS MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011)	217
GRÁFICO 16 – TRAJETÓRIA RELATIVA DAS MATRÍCULAS NO SETOR PÚBLICO E NO SETOR PRIVADO – BRASIL (2000/2011).....	218
GRÁFICO 17 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	221
GRÁFICO 18 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	222
GRÁFICO 19 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011)	223

GRÁFICO 20 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS NO SETOR PÚBLICO E NO SETOR PRIVADO – BRASIL (2000/2011).....	224
GRÁFICO 21 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS ABSOLUTOS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM BILHÕES DE REAIS – BRASIL (2000/2011).....	229
GRÁFICO 22 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS ABSOLUTOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM BILHÕES DE REAIS – BRASIL (2000/2011).....	230
GRÁFICO 23 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS ABSOLUTOS NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA EM BILHÕES DE REAIS – BRASIL (2000/2011).....	231
GRÁFICO 24 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO PRODUTO INTERNO BRUTO – BRASIL (2000/2011).....	232
GRÁFICO 25 – TRAJETÓRIA RELATIVA DOS GASTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	235
GRÁFICO 26 – TRAJETÓRIA RELATIVA DOS GASTOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	236
GRÁFICO 27 – TRAJETÓRIA RELATIVA DOS GASTOS PÚBLICOS NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	237
GRÁFICO 28 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA RELATIVA AO PIB – BRASIL (2000/2011).....	238
GRÁFICO 29 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	241
GRÁFICO 30 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS NA EDUCAÇÃO BÁSICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	242
GRÁFICO 31 – TRAJETÓRIA DA EVOLUÇÃO DOS GASTOS NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	243
GRÁFICO 32 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA RELATIVA AO PIB – BRASIL (2000/2011).....	244
GRÁFICO 33 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS <i>PER CAPITA</i> EM EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	247
GRÁFICO 34 – TRAJETÓRIA DOS GASTOS <i>PER CAPITA</i> EM EDUCAÇÃO PÚBLICA POR MODALIDADE DE ENSINO – BRASIL (2000/2011).....	249
GRÁFICO 35 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NAS MODALIDADES DE ENSINO DA ESFERA FEDERAL NOS ANOS DE 2000 E 2011.....	250
GRÁFICO 36 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NAS MODALIDADES DE ENSINO DA ESFERA ESTADUAL NOS ANOS DE 2000 E 2011.....	251
GRÁFICO 37 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NAS MODALIDADES DE ENSINO DA ESFERA MUNICIPAL NOS ANOS DE 2000 E 2011.....	252
GRÁFICO 38 – GASTO MÉDIO POR ALUNO EM EDUCAÇÃO INFANTIL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2000 E 2011.....	253

GRÁFICO 39 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NO ENSINO FUNDAMENTAL POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2000 E 2011	254
GRÁFICO 40 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NO ENSINO MÉDIO POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2000 E 2011	255
GRÁFICO 41 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NO ENSINO SUPERIOR POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2000 E 2011	256
GRÁFICO 42 – GASTO MÉDIO POR ALUNO NAS DEMAIS SUBFUNÇÕES POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA NOS ANOS DE 2000 E 2011	257

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS 1994/2007	78
TABELA 2 – OBJETIVOS DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS INTERGOVERNAMENTAIS	99
TABELA 3 – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA: IMPOSTOS FEDERAIS	106
TABELA 4 – CONTRIBUIÇÕES DE INTERESSES PROFISSIONAIS E CONÔMICO EM 2010 – SISTEMA “S”	107
TABELA 5 – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA: IMPOSTOS ESTADUAIS	109
TABELA 6 – COMPETÊNCIA TRIBUTÁRIA: IMPOSTOS MUNICIPAIS	110
TABELA 7 – CARGA ESTADUAL BRUTA DE IMPOSTOS – VALORES ABSOLUTOS (R\$ MILHÕES)	113
TABELA 8 – CARGA ESTADUAL BRUTA DE IMPOSTOS – VALORES RELATIVOS (PERCENTUAL)	113
TABELA 9 – PARTICIPAÇÃO ABSOLUTA DA CTB NO PIB ENTRE 2002/2011 – R\$ BILHÕES	115
TABELA 10 – PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA CTB NO PIB ENTRE 2002/2011 – % DO PIB	115
TABELA 11 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR ESFERA DE GOVERNO 2006/2011 (EM BILHÕES DE REAIS)	116
TABELA 12 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA POR ESFERA DE GOVERNO 2006/2011 (PARTICIPAÇÃO RELATIVA)	116
TABELA 13 – CARGA TRIBUTÁRIA RELATIVA BRUTA POR ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA	119
TABELA 14 – CLASSIFICAÇÃO DAS TRANSFERÊNCIAS FISCAIS	121
TABELA 15 – TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS CONSTITUCIONAIS DIRETAS	123
TABELA 16 – TRANSFERÊNCIAS TRIBUTÁRIAS CONSTITUCIONAIS INDIRETAS	124
TABELA 17 – PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS REGIÕES NO FPE E NO FPM – 2011	125
TABELA 18 – COMPOSIÇÃO DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS (FPM)	126
TABELA 19 – NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO BRASIL NA DÉCADA DE NOVENTA	127
TABELA 20 – DEPENDÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO ÀS TRANSFERÊNCIAS – 2009	128
TABELA 21 – CARGA TRIBUTÁRIA BRUTA TOTAL EM VALORES ABSOLUTOS (EM BILHÕES DE REAIS) E RELATIVOS (EM PORCENTAGEM)	131
TABELA 22 – RECEITAS GOVERNAMENTAIS EM TERMOS RELATIVOS – 2000/2007	134
TABELA 23 – TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS EM TERMOS RELATIVOS – 2000/2007	135
TABELA 24 – GASTO MÉDIO COM ALUNO POR ESFERA DE GOVERNO, REGIÃO E MODALIDADE DE ENSINO NO ANO DE 1995 (VALORES EXPRESSOS EM REAL)	146

TABELA 25 – OUTROS ACONTECIMENTOS RELEVANTES DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E MUNDIAL.....	158
TABELA 26 – PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS DO ENSINO PRIMÁRIO SOBRE RESPONSABILIDADE DAS DISTINTAS ESFERAS DE PODER PÚBLICO E DO SETOR PRIVADO EM 1947	159
TABELA 27 – TAXA DE ESCOLARIZAÇÃO POR IDADE E POR REGIÃO – 1958.....	162
TABELA 28 – PERCENTUAL DE ESTABELECIMENTOS DO ENSINO PRIMÁRIO SOBRE RESPONSABILIDADE DAS DISTINTAS ESFERAS DE PODER PÚBLICO E DO SETOR PRIVADO EM 1962	166
TABELA 29 – NÚMERO DE ALUNOS MATRICULADOS NO ENSINO DE 1º GRAU NO ESTADO DO PARANÁ	173
TABELA 30 – VINCULAÇÃO PERCENTUAL DE RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO DELIBERADOS NAS CARTAS CONSTITUCIONAIS BRASILEIRAS ENTRE 1934/1988.....	178
TABELA 31 – COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS PRÓPRIAS E TRANSFERIDAS DO FUNDEF.....	187
TABELA 32 – AVALIAÇÃO DOS DISPÊNDIOS POR ALUNO/ANO POR REGIÃO – 1999.....	189
TABELA 33 – TRIBUTOS QUE INTEGRAM O FUNDEB RESPEITANDO O PATAMAR DE 20%	192
TABELA 34 – FONTES DE FINANCIAMENTO DO FUNDEB PARA O PERÍODO DE 2007/2020.....	193
TABELA 35 – MODALIDADES DE ENSINO DA EDUCAÇÃO BÁSICA SEGUNDO O FUNDEB	195
TABELA 36 – ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA E OS COEFICIENTES DE PONDERAÇÃO SEGUNDO O FUNDEB.....	196
TABELA 37 – O ARCABOUÇO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA POR ESFERA DE GOVERNO.....	198
TABELA 38 – O ARCABOUÇO JURÍDICO DAS RESPONSABILIDADES SOBRE A EDUCAÇÃO POR ESFERA DE GOVERNO.....	200
TABELA 39 – TOTAL DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011)	207
TABELA 40 – PERCENTUAL DE MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (2000/2011).....	214
TABELA 41 – EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – BRASIL (ANO BASE 2000)	220
TABELA 42 – TOTAL DE GASTO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA A PREÇO CONSTANTE – BRASIL (2000/2011)	228
TABELA 43 – PERCENTUAL DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA A PREÇO CONSTANTE – BRASIL (2000/2011).....	234
TABELA 44 – EVOLUÇÃO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA A PREÇO CONSTANTE – BRASIL (2000/2011).....	240
TABELA 45 – TOTAL DOS GASTOS <i>PER CAPITA</i> EM EDUCAÇÃO PÚBLICA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA A PREÇO CONSTANTE – BRASIL (ANO BASE 2011).....	246

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
AID	Agência para o Desenvolvimento Internacional
APEX/Brasil	Agência de Promoção de Exportação do Brasil
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CADES	Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CNAE	Companhia Nacional de Alimentação Escolar
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Pesquisa
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
COFINS-Importação	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social Devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COSIP	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
COTEPE	Comissão Técnica Permanente
CPMF	Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

CPSS	Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas
CTB	Carga Tributária Bruta
DF	Distrito Federal
DI	Disponibilidade Interna
DISOC	Diretoria de Estudos de Políticas Sociais
DRU	Desvinculação de Recursos da União
EC	Emenda Constitucional
ETA	<i>Euskadi Ta Askatasua</i> (Pátria Basca e Liberdade)
FCEP	Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEF	Fundo de Estabilização Fiscal
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPEX	Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência
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
FUNDEPAR	Fundação Educacional do Paraná

GPEdu	Gasto Público Educacional
IBAD	Instituto Brasileiro de Ação Democrática
IBC	Instituto Brasileiro do Café
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações
IE	Imposto sobre a Exportação
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-DI/FGV	Índice Geral de Preços / Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas
II	Imposto sobre a Importação
INCC	Índice Nacional de Custo da Construção
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPA	Índice de Preços ao Produtor Amplo
IPC	Índice de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPES	Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza

IRPF	Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas
IRPJ	Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISEB	Instituto Superior de Estudos Brasileiros
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITA	Instituto Tecnológico de Aeronáutica
ITBI	Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> de Bens Imóveis e Direitos a Eles Relativos
ITCMD	Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> de Bens Imóveis ou Doação de Bens e Direitos
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IVA	Imposto sobre Valor Agregado
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MINIFAZ	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMEP	Organização Mundial de Educação Pré-Escolar
ONGs	Organizações Não Governamentais
PAR	Plano de Ações Articuladas
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PCN	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos
PEP	Programa de Educação Profissional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PIS/PASEP-Importação	Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público Incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas
PPA	Plano Plurianual
PROMUNICIPIO	Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
RAE	Região Administrativa Especial
REUNI	Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras
RF	Receita Federal
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas
SEED	Secretaria de Educação a Distância
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio

SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social de Transporte
SICONV	Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIE	Sistema de Informação para o Ensino
SIMPLES	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte
SNE	Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
SRF	Secretaria da Receita Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUMOC	Superintendência da Moeda e do Crédito
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UE	União Europeia
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFPB	Universidade Federal da Paraíba
UNB	Universidade de Brasília
UNDIME	União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNESP	Universidade Estadual de São Paulo
USAID	Estados Unidos Agência Internacional para o Desenvolvimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	23
1.1 Justificativa.....	25
1.2 Objetivos.....	26
1.2.1 <i>Objetivo geral</i>	26
1.2.2 <i>Objetivos específicos</i>	26
1.3 Problema.....	26
1.4 Procedimentos metodológicos.....	27
1.4.1 <i>Coleta de dados</i>	27
1.4.2 <i>Tratamento dos dados</i>	27
1.4.3 <i>Técnicas de análise dos dados</i>	28
1.4.3.1 <i>Técnicas quantitativas de análise de dados</i>	29
1.4.3.2 <i>Técnicas qualitativas de análise de dados</i>	29
2 O ESTADO, O GOVERNO E A DIVISÃO DO PODER	30
2.1 Os gêneros e as formas dos Estados modernos	32
2.2 A centralização de poder e o Estado Unitário	34
2.3 Estado centralizado com autonomia regional.....	38
2.4 Estado centralizado com comunidades autônomas	41
2.5 União descentralizada de Estados soberanos.....	44
2.6 Estado soberano com autonomia federativa	49
2.6.1 <i>Lei da participação, lei da autonomia e a descentralização federativa</i>	52
2.6.2 <i>A descentralização e seu aspecto político-institucional</i>	56
2.6.3 <i>As múltiplas formas do Estado Federal</i>	60
2.7 A formação do sistema federativo brasileiro.....	64
2.7.1 <i>A reforma do Estado, a Constituição Federal de 1988 e o sistema federativo</i>	71
2.8 Síntese de apreciação parcial.....	83
3 A PROIBIDADE FISCAL ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	85
3.1 Federalismo fiscal e descentralização.....	88
3.1.1 <i>O Federalismo fiscal e a escala geográfico-espacial</i>	91
3.1.2 <i>O federalismo fiscal e a escala econômico-financeira</i>	93
3.2 Transferências fiscais intergovernamentais.....	96
3.2.1 <i>Taxonomia básica das transferências fiscais intergovernamentais</i>	100
3.3 A tipologia das receitas tributárias e das transferências intergovernamentais no Brasil..	105
3.3.1 <i>Legitimidade tributária e o rateio das receitas tributárias</i>	105
3.3.2 <i>Tributos federais</i>	106
3.3.3 <i>Tributos estaduais e do Distrito Federal</i>	109
3.3.4 <i>Tributos municipais</i>	110
3.3.5 <i>Perfil da base tributária nacional</i>	111
3.3.6 <i>Composição da base tributária brasileira</i>	114
3.4 Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais (ajustes verticais).....	120
3.4.1 <i>O perfil das transferências tributárias intergovernamentais</i>	121
3.4.1.1 <i>Transferências tributárias constitucionais diretas</i>	122
3.4.1.2 <i>Transferências tributárias constitucionais indiretas</i>	124
3.4.1.3 <i>Transferências tributárias e o processo de municipalização</i>	126
3.4.2 <i>Carga tributária e transferências fiscais constitucionais</i>	129
3.4.3 <i>Receitas governamentais e transferências fiscais intergovernamentais</i>	132
3.5 Síntese de apreciação parcial.....	136

4 OS ENLACES ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	138
4.1 Federalismo e descentralização educacional	140
4.1.1 <i>Desafios da descentralização educacional</i>	141
4.1.2 <i>Desafios financeiros da descentralização educacional</i>	144
4.1.3 <i>Pluralização do sistema educacional como afirmação dos princípios federativos</i>	151
4.2 Federalismo e a trajetória da descentralização educacional brasileira	156
4.2.1 <i>A década de quarenta e o início da descentralização educacional</i>	156
4.2.2 <i>Os anos cinquenta e o fortalecimento do ensino profissionalizante</i>	160
4.2.3 <i>A década de sessenta e os ditames dos interesses internacionais</i>	164
4.2.4 <i>A década de setenta e a desresponsabilização da União no provimento educacional</i> .	170
4.2.5 <i>Os anos oitenta e a descentralização e municipalização fiscal da educação brasileira</i>	175
4.2.6 <i>Os anos noventa, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o FUNDEF</i> ...	180
4.2.7 <i>O século XXI e as ações paliativas na educação brasileira - FUNDEB</i>	190
4.3 Síntese de apreciação parcial	201
5 AS DECORRÊNCIAS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO SOBRE A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI	203
5.1 Dimensionamentos das matrículas: trajetória e resultados.....	205
5.1.1 <i>Matrículas: apreciação dos valores absolutos</i>	205
5.1.2 <i>Matrículas: apreciação dos valores relativos</i>	212
5.1.3 <i>Matrículas: apreciação intragovernamental</i>	219
5.2 Dimensionamentos dos gastos: trajetória de resultados	225
5.2.1 <i>Gastos: apreciação dos valores absolutos</i>	226
5.2.2 <i>Gastos: apreciação dos valores relativos</i>	233
5.2.3 <i>Gastos: apreciação intragovernamental</i>	239
5.3 Correlações entre gastos e matrículas.....	245
5.4 Síntese de apreciação parcial	258
6 CONCLUSÃO	260
REFERÊNCIAS	268
ANEXO	279

1 INTRODUÇÃO

O Estado Federal é um modelo intermediário entre a Confederação de Estados e o Estado Unitário. Contudo, como definição de termo não apresenta unicidade. Não obstante, pode-se asseverar como percepção geral do Federalismo, um embasamento de formação, sob o domínio de um poder legal, amparado na aliança entre diferentes estados, que apesar de serem instituídos de autonomia política e administrativa permanecem subjugados ao ente formador dotado de soberania. O grau de autonomia existente na hierarquização do poder central para com os entes federados é estabelecido na Constituição Federal vigente e reguladora da federação e das atribuições de seus entes. Assim, é a “Carta Magna” como lei máxima de uma nação o documento que define o modo de funcionamento do pacto federativo em analogia a ordem jurídica posta.

O Federalismo fiscal, por sua vez, se estabelece através da repartição de competências fiscais determinadas por lei entre os distintos níveis de governo, para que particularmente e isoladamente, e no alcance de suas aptidões e idoneidade de financiamento, cada esfera possa desenvolver, disciplinar e aplicar os procedimentos de gestão tributária e o aporte de transferências fiscais. Portanto, o abono do Federalismo fiscal como expressão financeira do Federalismo político busca a maximização da relação vigente entre as necessidades dos agentes econômicos e o contorno do sistema fiscal, dentro de uma conjuntura de produção e consumo em que o instável equilíbrio de preços não é capaz de suscitar subsídios concernentes às preferências dos indivíduos ao governo central, fato gerado pelo descompasso entre as disposições alocativas do poder federal e as buscas individuais das unidades produtoras e do coletivo consumista.

Tal fato, conhecido como falha de mercado, não só justifica a ação intervencionista do Estado na economia, como a transferência de funções para suas subunidades (estados e municípios). Dessa forma, convém ressaltar a relevância da atuação do Estado em domínios específicos, como a educação, setor essencial para a formação da cidadania, elevação do bem-estar social e qualificação do capital-humano nacional.

Faz-se pertinente mencionar, que a opção pelo Federalismo fiscal em consonância com a descentralização educacional acarreta concomitantemente uma concepção de organização do todo (a educação nacional), mas com a necessidade de reconhecer a autonomia das partes (a educação na esfera do poder regional/local), compondo, deste modo, uma coerência de ação que se coaduna aos baldrames do Federalismo político, aceito que os encargos educacionais de cada ente federado (União, estados e municípios) correspondem a um ordenamento legal e

a um arcabouço administrativo oficial, sem, contudo, abstrair da competência de aprovisionar os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais por cada ente federado.

Não menos importante nessa correspondência de jurisdições a serem desenvolvidas pelos sistemas de ensino é a conjectura intercomplementar entre as unidades federadas, por meio do regime de coparticipação. Portanto, o sentido da gestão partilhada expede, inexoravelmente, ao exercício das funções do Estado que tem sua jurisprudência nos princípios federativos. Como decorrência, a analogia entre os sistemas deve advir da cooperação, e não de submissão, não havendo hierarquia entre eles, assim como não há, constitucionalmente, casta entre as esferas federadas de poder, dotadas de autonomia.

Contudo, aspectos legais e institucionais do sistema educacional, precisam estar em consonância aos aspectos financeiros. A transferência de recursos quando não compatível com as responsabilidades atribuídas a respectiva unidade de governo pode acarretar consequências negativas múltiplas na promoção equitativa de ascensão social. Em outras palavras, se a cessão de proventos financeiros for menor que a atribuição de obrigações, sobretudo, para estados e municípios, a reestruturação da gestão educacional promovida nas duas últimas décadas a partir da reforma constitucional de 1988 terá promovido uma exasperação nas disparidades educacionais do país.

Diante dessa proposição, o hodierno estudo investiga a apreciação da correlação entre os valores absolutos e relativos gastos em educação pública no Brasil no intervalo entre os anos de 2000 a 2011, com a equivalência quantitativa dos discentes registrados em cada instância de governo (central, regional e local) e em cada plano de ensino (básico e superior).

Em consonância com o que foi exposto anteriormente o estudo está sequenciado da seguinte forma: na primeira seção consta a iniciação da temática, a justificativa acerca da escolha do assunto a ser tratado, as metas almejadas e expostas nos objetivos geral e específico, a indagação a ser respondida e os aspectos metodológicos. O segundo componente expressa a discussão acerca do Estado e suas distintas formas e gêneros, tendo o Federalismo como foco. A terceira parte apresenta a percepção técnica do Federalismo fiscal, sobretudo, na trajetória da sociedade brasileira. O quarto capítulo exhibe o contexto educacional nacional e os artifícios que norteiam a descentralização financeira, principalmente, a partir da implementação da Constituição Federal de 1988. A quinta seção expõe os dados decorrentes da pesquisa realizada sobre os gastos, as matrículas e suas correlações nas esferas de governo e nas modalidades de ensino. Por fim, são proferidas as conclusões derivadas dos estudos realizados ao longo do texto, a lista das obras usadas como referencial bibliográfico e o anexo.

1.1 Justificativa

A insuficiência de educação é um fator de reprodução das desigualdades sociais que cristaliza a seletividade e a elitização do ensino. Sem dúvida, o acesso à educação elucubra as condições de inserção da população nas relações sociais e econômicas basilares, concomitantemente preservando em si um componente autônomo de desenvolvimento capaz de contribuir para a elevação do nível de existência da população de uma nação.

Dessa forma, em períodos como o presente, no qual se alterca o imperativo do acréscimo do acesso à educação e ao progresso da qualidade dos níveis de ensino, bem como alterações na estrutura de financiamento da educação básica e superior, com inevitáveis impactos de longo prazo para a área, é indispensável identificar e entender como se conforma o financiamento e o gasto efetivado pelo poder público para suscitar os bens e serviços educacionais, com o fim de aferir os resultados almejados de quantidade e qualidade.

Dentro desse contexto, torna-se imprescindível analisar a educação no Brasil considerando a desigualdade intergovernamental e intragovernamental, decorrente da dessimetria entre as condições econômicas dos entes federados e a distribuição de competências previstas constitucionalmente, que indica o que cabe a cada um realizarem no tocante ao provimento da educação para a população, resultando em diferentes condições de oferta, porém, com a obrigatoriedade na igualdade de oportunidades (justiça social).

É precisamente sobre a conjunção descrita que trata essa tese, justificando a envoltura da educação e de sua trajetória de gastos por esfera de governo ao Federalismo fiscal, na perspectiva de que o conjunto das demandas educacionais possa ser atendido por meio da corresponsabilidade entre os entes federados, partindo-se do entendimento de que as ações são desenvolvidas no mesmo território e para a mesma população. Sobre isso Araújo (2005) afirma:

Na área de educação, alguns autores, como Osmar Fávero (1999), consideram a federação uma ficção, visto que a expansão das oportunidades de escolarização e a modernização dos sistemas de ensino têm sido uma decorrência da atividade do Estado nacional e não dos entes federados (ARAÚJO, 2005, p. 74).

Destaca-se que o período foi escolhido por corresponder à década de subsequência à introdução da atual normatização fiscal, de consolidação da estabilização monetária nacional, da “prefeiturização do poder” (criação de 1.070 municípios), da confirmação da redemocratização nacional, e, sobretudo, da reformulação legal e institucional da gestão educacional, resultando, na possibilidade da descentralização das políticas educacionais e seus provimentos.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

- Analisar o processo de descentralização dos gastos em educação pública no Brasil ao longo do século XXI, observando, sobretudo, a trajetória dos gastos em simetria com a partilha de alunos matriculados em cada esfera de governo (federal, estadual e municipal) e em cada modalidade de ensino (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior e demais subfunções) no período de 2000 a 2011.

1.2.2 Objetivos específicos

- Compreender os múltiplos aspectos envolvidos na noção de Estado, bem como, seus gêneros e formas;
- Explicar o sentido de Federalismo fiscal e sua correlação com o aspecto educacional;
- Apresentar o histórico do processo de descentralização das políticas do setor educacional no Brasil;
- Demonstrar a estrutura de responsabilidades e competências estabelecidas por lei para a oferta de educação por esfera de governo; e
- Evidenciar a estrutura financeira constituída por lei para o financiamento da educação em seus diferentes níveis de ensino.

1.3 Problema

Informações concisas e exatas acerca das despesas com ensino são de particular interesse para a identificação do quadro geral da situação educacional do país.

A avaliação dos custos, mesmo que de forma genérica e sinalizadora, permite estimar parâmetros para contabilização de eventuais investimentos destinados a cobrir o déficit e carências sociais de um campo tão relevante e específico, como, no caso, a educação. Desta forma este trabalho busca responder as seguintes indagações:

Por quê o modelo de Federalismo fiscal imposto pela Constituição Federal de 1988 teve como decorrência o discordo na descentralização dos gastos em educação pública no Brasil no século XXI? E quais as suas consequências?

1.4 Procedimentos metodológicos

A metodologia empregada caracteriza-se para o objetivo da pesquisa como descritiva (expondo os fenômenos por meio dos significados que despontam do ambiente) e explicativa (apontando a razão dos fenômenos e asseverando o conhecimento sobre a realidade estudada); quanto aos artifícios utilizados para a coleta de dados, como bibliográfica (abalizada em informações disponíveis em obras científicas) e documental (fundamentada em conhecimento expostos em fontes documentais); e quanto à forma de interpretar e solucionar o problema, como quantitativa (com mensuração ajustada) e qualitativa (com apreciação apropriada). Além disso, a estatística praticada baseou-se no uso de ações descritivas, com o emprego de diferentes tipos gráfico, distintas modelos de tabela e diversas medidas de posição.

1.4.1 Coleta de dados

Os dados foram originários majoritariamente de documentos externos e oficiais do governo ou de instituições de pesquisa vinculadas ao mesmo (também de exposição pública e de caráter oficial). Para os dados referentes aos gastos públicos por esfera de governo e modalidade de ensino serviram de fonte informativa os Demonstrativos Consolidados de Despesa por Função do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social dos exercícios de 2000 a 2009 apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MINIFAZ). Para os anos de 2010 e 2011 foram utilizados os Balanços do Setor Público Nacional também de responsabilidade do Ministério da Fazenda. Para o aferimento dos dados de matrículas da educação básica por esfera de governo e modalidade de ensino convieram de fonte as Sinopses Estatísticas da Educação Básica dos Censos Escolares de 2000 a 2011. Para a aquisição das informações de matrículas da educação superior por esfera de governo acordaram como fonte as Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2000 a 2011. Todas as sinopses estatísticas são proporcionadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) vinculado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Alguns dados informativos, porém não pertencente à série histórica de 2000-2011, foram provenientes de pesquisa bibliográfica em fontes como Fernandes (1998), Castro (1997), Almeida (2011), dentre outros.

1.4.2 Tratamento dos dados

Os dados referentes aos gastos públicos por esfera de governo e modalidade de ensino são expressos em seus respectivos demonstrativos anuais em valores monetários correntes,

consequentemente se impõe o imperativo de tornar tais valores constantes. Em outras palavras, para que se possam comparar os resultados financeiros educacionais de um ano com outro se deve corrigir os valores para que estes deixem de ser nominal e tornem-se reais. Para isso pode-se deflacionar os valores (descontar a inflação) de todos os resultados com gastos educacionais de 2001 a 2011 (naturalmente, escolhendo o ano de 2000 como base e trazendo os valores para o passado) ou pode-se inflacionar todos os valores (adicionar a variação dos preços) com gastos educacionais de 2000 a 2010 (consequentemente, selecionando o ano de 2011 como base e trazendo os valores para o presente). Foi escolhida a segunda opção, por ser mais pertinente para este trabalho atualizar os dados, em vez de encanecer.

Para inflacionar os valores passados foi selecionado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna da Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV). A escolha pelo IGP-DI ocorreu por este exercer três funções. Primeiramente, é um indicador macroeconômico mensal que representa a evolução do nível geral de preços do primeiro ao último dia de cada mês. Segundo é o índice de correção da receita tributária, além de ser usado como referência para a correção de preços e valores contratuais das dívidas dos estados e municípios com a União. Por fim, apresenta maior confiabilidade por ser uma média aritmética ponderada de três outros índices de preços. São eles:

- Índice de Preços ao Produtor Amplo (IPA). O IPA pondera em 60% o IGP-DI/FGV;
- Índice de Preços ao Consumidor (IPC). O IPC pondera em 30% o IGP-DI/FGV; e
- Índice Nacional de Custo da Construção (INCC). O INCC pondera em 10% o IGP-DI/FGV.

Ressalta-se que a expressão Disponibilidade Interna (DI) corresponde às variações de preços que afetam diretamente as atividades econômicas localizadas no território brasileiro. Não se considera as variações de preços dos produtos exportados que é estimado somente no caso da variação no aspecto de oferta global (desse modo, envolvendo as relações externas).

1.4.3 Técnicas de análise dos dados

A descodificação de dados busca alcançar o significado cifrado nos números. A escolha do procedimento mais adequado depende do banco de dados disponível, da tabulação realizada e dos objetivos da pesquisa. Nesse sentido, a apreciação pretendida nessa tese buscou atrelar às modificações fiscais no sistema educacional brasileiro em concomitância as mudanças promovidas no contexto da distribuição dos proventos e atribuições que ocorreram durante os primeiros anos do século XXI, usando como ponderação a compleição entre os dispêndios e a oferta educacional (matrículas) em cada nível de governo. Para efetivar essa

proposição e a abordagem do problema, foram empregados nesse trabalho técnicas de análise de dados com aspectos qualitativos e quantitativos. De acordo com Richardson (1989, p. 29) o acometimento do problema é quantitativo quando o método aplicado faz uso tanto nas modalidades de coleta de dados, quanto no tratamento destes através de técnicas estatísticas, desde as mais simples até as mais abstrusas. A apreciação é qualitativa quando o método emprega técnicas de julgamento do problema sem arcabouço matemática, priorizando o estudo de informações sobrepujadas nas palavras de modo explícito e implícito.

1.4.3.1 Técnicas quantitativas de análise de dados

- Tabelas Particionadas (são aquelas cujos dados são divididos horizontalmente em grupos);
- Tabelas Temporais (são aquelas cujos dados são divididos cronologicamente);
- Tabelas de Dupla Entrada (são aquelas resultantes da correlação simultânea dos indicadores expresso na respectiva linha e coluna);
- Diagrama/Gráficos de Colunas (gráficos geométricos dispostos em duas dimensões, representados por meio de retângulos não-contínuos dispostos verticalmente. Usado em séries temporais, geográficas e específicas);
- Diagrama/Gráficos de Barras (gráficos geométricos dispostos em duas dimensões, representados por meio de retângulos dispostos horizontalmente. Usado em séries temporais, geográficas e específicas);
- Diagrama/Gráficos de Setor (gráficos construídos com base em um círculo, empregados sempre que se busca ressaltar a participação do dado no total);
- Diagrama/Gráficos de Linha (gráficos usados para representar séries cronológicas com um grande número de períodos de tempo);
- Média Aritmética Simples (obtida dividindo-se a soma das observações pelo número delas) e Média Aritmética Ponderada (obtida dividindo-se a soma dos produtos de cada elemento multiplicado pelo respectivo peso, e dividi-la pela soma dos pesos); e
- Amplitude Total (diferença entre o maior e o menor valor da série em estudo).

1.4.3.2 Técnicas qualitativas de análise de dados

- Análise de Conteúdo (utilizado, principalmente, no tratamento dos dados visando identificar o que vem subscrito nos números); e
- Análise de Discurso (empregado como método que pretende não somente apreender como a informação é transmitida nos textos, mas também explorar o seu sentido).

2 O ESTADO, O GOVERNO E A DIVISÃO DO PODER

O Estado é a organização mais relevante perante a coordenação e controle social criada ao longo da história humana, podendo ser deliberado como sendo uma instituição organizada politicamente, socialmente e juridicamente, ocupando um território definido, normatizado por uma lei máxima escrita, normalmente expressa como a Constituição Nacional, e dirigida por um governo que possui soberania reconhecida tanto no contexto interno como no cenário internacional.

Para o jurista, economista e sociólogo alemão Weber (1994) o Estado seria uma instituição política que, conduzida por um governo soberano, arreata a licitude do monopólio da força física, em determinado território, subjugando o coletivo que neste se estabelece. Por conseguinte, a existência plena de um Estado está atrelada a atuação efetiva de sua independência organizacional e de uma privativa soberania dentro de seu território, detendo inclusive o direito de aplicação dos meios de acometimento para alcançar tais objetivos.

Hodiernamente, o Estado soberano é sintetizado pela coordenação harmônica entre um governo, um povo e um território. Como governo deve ser compreendido o grupo transitório de pessoas responsável pela execução do contrato social ou simplesmente, o grupo político que rege um Estado por um determinado momento. O termo governo é comumente empregado para designar a instância máxima de administração executiva, ordinariamente reconhecida como a liderança de um Estado ou uma nação. Por possuírem tamanhos variados os Estados podem ter vários níveis de governo conforme sua organização política determinando diretamente sua fragmentação de poder. A mais habitual inclui a existência de governos regionais e locais subordinados a um governo nacional.

Já o território configura-se como a jurisdição sob a posse do Estado, consolidando no estudo da ciência política o termo Estado-nação e imbuindo ao mesmo a definição do espaço sobre a qual se exerce a soberania. Pode ser demarcado como o ambiente físico sobre o qual o Estado desempenha seu poder. Nos termos das relações diplomáticas internacionais é o âmbito de legitimidade da ordem jurídica estatal e uma das condições para a existência e o reconhecimento de um país (sendo as outras duas a nação e o próprio Estado).

A população deve ser compreendida como o conjunto de pessoas que estejam e permaneçam no território em tutela do Estado, em um exato momento, incluindo residentes, estrangeiros e *apátridas*. Sob esse aspecto a população é um dado basicamente estatístico, que independe de qualquer laço jurídico de sujeição ao poder estatal. Já o povo deve ser apreciado pelo vínculo do indivíduo ao Estado através da nacionalidade ou cidadania. Logo, a população

torna-se nação quando os indivíduos que habitam esse território possuem elementos de concordância e harmonia, formando vínculos de coesão. A população por si é um conceito puramente quantitativo (demográfico). Já o povo é um conceito qualitativo (político-social).

Por fim, a soberania deve ser percebida como o exercício do poder social do Estado por meio da qual as normas e disposições ordenadas pelo mesmo se sobrepõem sobre as normas e decisões derivadas de outros grupos, tais como a igreja, a família, a escola. Neste sentido, no âmbito interno, a soberania estatal explana a superioridade e autodeterminação do Estado. No domínio externo, a soberania ilustra a igualdade da nação diante das demais, bem como a exclusividade do Estado em expressar os interesses nacionais no cenário internacional. Já a autonomia é o atributo dado a um território ou a uma organização, pelo Estado, de constituir com liberdade suas próprias leis ou normas. Em outras palavras, o termo autonomia é usado para indicar a concessão de poder por parte de um governo central em favor de governos regionais ou locais, segundo o princípio da subsidiariedade.

A subsidiariedade é um conceito aplicado nos estudos econômicos, sociais e políticos, propendendo exaltar o desenvolvimento das disposições individuais de autodeterminação e responsabilidade pessoal. Destarte, as tarefas, as atividades ou as dissoluções de problemas devem ser concretizados de modo autodeterminado e auto-responsável pelo indivíduo ou organização que recebeu junto às atribuições relativa à independência.

Avulso a acepção dada ao Estado, pessoa jurídica de direito público, a este modernamente são atribuídas cinco estruturas fundamentais: **a estrutura pública**, como representação dos interesses da coletividade (bem-estar social); **a estrutura política**, como expressão dos poderes a si inerentes; **a estrutura social**, exprimindo classes e categorias, a serem utilizadas como auxiliares para a equitativa repartição da renda corrente e da riqueza acumulada; **a estrutura militar**, com vistas à segurança nacional e à ordem interna; e **a estrutura econômica**, a significar a organização e a composição das unidades e dos agregados de produção, distribuição e consumo, bem como, seus antagonismos.

Assim, como forma de melhor compreender o sentido do Estado e de seu papel na organização social considerando em conjunto a composição e a estrutura administrativa pública, a relação entre soberania e autonomia governamental e a integração e distribuição geográfica nacional, este capítulo busca discorrer sobre os tipos contemporâneos de Estados, definidos com ênfase na configuração e na intensidade do rateio do poder entre as distintas esferas intergovernamentais. Merecendo proeminência o Estado Federativo e a sua evolução na conjuntura brasileira com evidência para o momento atual circunscrito inicialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.

2.1 Os gêneros e as formas dos Estados modernos

Uma demarcação de Estado moderno abrange inúmeras dificuldades, dimanadas especialmente do problema de avaliar com profundidade as múltiplas relações que se instituíram entre o Estado e o complexo social, e a de captar, posteriormente, as suas consequências sobre a racionalidade interna do sistema político. Para o estudo que se segue a abordagem pertinente acena particularmente para a investigação da divisão político-geográfico entre o governo central e os governos regionais. Em outras palavras, o estudo em curso delimita-se a analisar as formas de Estado vigorantes a partir do modo de rateio do poder político e administrativo entre as diferentes esferas de governos existentes.

Dentro dessa conotação balizadora, para Conti (1994) temos dois gêneros de Estado (simples e composto) definidos pela existência ou não de centralização no poder e cinco formas (unitário, regional, autônomo, federativo e confederativo) institucionalizadas pelo grau de centralização ou descentralização do poder.

Figura 1 – Gêneros e formas do Estado moderno



Fonte: Autor (2012).

- a) Estado Unitário: igualmente cognominado de Estado Único, concebe a forma tradicional do Estado, onde o poder central é desempenhado em todo o território nacional sem as restrições impostas por outra fonte do poder local. Como exemplo, destacam-se, na Europa o Reino Unido, Países Baixos, Dinamarca, e Suécia; na América o Uruguai, Paraguai, Cuba, e Venezuela; na Ásia a Coréia do Norte e República Popular da China; na África o Egito, Senegal, e República Democrática do Congo;
- b) Estado Regional: também chamado de Estado Geográfico, representa a descentralização das atividades administrativas estatais, implicando na concepção de regiões conferidas de personalidade jurídica. As regiões são

territórios que somadas compõem o Estado, isto é, são unidades integrantes do território nacional; possuem autonomia legislativa, todavia estão subjugadas a autoridade direta de um poder central. Para muitos autores o Estado Regional é um Estado Unitário que acolhe aguda descentralização nas regiões. A França, Itália e Portugal são exemplos básicos contemporâneos dessa forma de Estado;

- c) Estado Autônomo: igualmente denominado de Estado Autônomo, implica na presença de comunidades autônomas, conferidas de governo, parlamento e estatuto próprio, em consonância com a Constituição do Estado do qual integra. Normalmente surgem por fatores culturais de minorias étnicas que procuram identificação exclusiva segregando-se da cultura prevalecente do país. A Espanha configura-se como o exemplo mais efetivo de Estado Autônomo em voga, com acentuada descentralização administrativa e legislativa para suas comunidades;
- d) Confederação de Estados: é um conjunto de Estados Soberanos, unidos através de acordos formais de cooperação, atrelados às necessidades de segurança e vantagens econômicas, sobretudo, comerciais. Não exclui a agregação política, porém, preservam a possibilidade unilateral de segregação para cada um de seus membros formadores. É normalmente regido por um órgão político de caráter diplomático onde suas decisões apresentam caráter de recomendação e não de lei. Suas determinações são votadas institucionalmente, pois, é uma assembleia de governos e não uma associação entre povos. Como exemplo coevo de Confederação de Estados, temos a União Europeia (UE).
- e) Estado Federativo: também designado de Federalismo, sugere um arranjo composto por uma repartição de competência entre o governo nacional e os governos estaduais e municipais, de modo que a União mantenha a exclusividade da supremacia perante os estados e municípios e estes sejam esferas auferidas de autonomia constitucional diante da mesma União. Os principais modelos de estado federativo do mundo são os Estados Unidos (país fundador do federalismo moderno), Canadá, México, Alemanha, Rússia, Austrália, Índia, Argentina e Brasil.

2.2 A centralização de poder e o Estado Unitário

Composto como a forma histórica doutrinária do Estado moderno, o Estado Unitário é instituído por um poder central executado impositivamente e exclusivamente sobre todo o território nacional. É a unicidade do poder, tanto na estrutura quanto no exercício do mando, o que bem caracteriza o monopólio político do governo central.

Argumentando sobre esta conjunção, Azambuja (1993, p.323-324) assevera que:

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

Ressalta-se que mesmo formalizando um centralismo político, o Estado Unitário não atalha em sua plenitude a descentralização administrativa. Ordinariamente, o Estado Único pode ser decomposto em jurisdições e comunas que dispõem de atinente autonomia em relação aos serviços de seus interesses, tudo, porém subjugado aos ditames precedentes impostos pelo poder central e nunca como auto-organização ou poder próprio. Sobre isso, Lima (1957, p.178) afirma que:

O Estado Unitário é o Estado Padrão. A teoria clássica da soberania nacional foi concebida em referência a essa forma normal de Estado, e as características da soberania – unidade, indivisibilidade, imprescritibilidade e inalienabilidade – só ao Estado Unitário se aplicam integralmente.

O termo unidade no contexto soberano do Estado Unitário deve ser compreendido como uma forma de organização política única, individual e não plural. Reforçando a expressão adjacente a palavra indivisibilidade elimina da forma citada de Estado qualquer sentido plausível de segregação conduzida por esferas inferiores de poder. Já o princípio da imprescritibilidade deve ser entendido como o poder que não pode ser prescrito, ordenado, alterado ou simplesmente revogado. Finalmente, a terminologia inalienabilidade notifica a impossibilidade legal da transferência de poder do centro para subunidades governamentais.

Desse modo, o contorno unitário do Estado, por muitos autores, é considerado o mais simples, o mais coerente e o mais uniforme. O poder jurídico, o poder legislativo e o poder administrativo se constituem em uma homogênea ordem orgânica, aludida exclusivamente a um povo, singularmente a um território, e, sobretudo, soberana.

Figura 2 – Características do Estado Unitário



Fonte: Autor (2012).

Destaca-se que o centralismo exposto pode ser observado por vários aspectos. Na ordem política a unicidade e exclusividade se fazem acompanhada do domínio jurídico, com legítima exclusão de toda a normatividade plural de esferas inferiores de poder que se contraponham a Constituição Federal.

No contexto administrativo, segundo Burdeau (1957) materializa-se a execução empírica do centralismo. Aplicação que conduz normalmente a um apresto da lei ou a uma gestão dos serviços, por meio de agentes que estão no poder, geralmente avulsos ao ambiente que as leis imperam ou do grupo a quem interessam os serviços.

Para Dabin (1939) também merece ser destacado no Estado Único o centralismo territorial e material. Pelo primeiro, o poder do Estado é extensivo, ou seja, estendido em cada porção do território nacional. Pelo segundo, o poder do Estado é intensivo, ou seja, as competências do governo central são cada vez mais incisivas sobre as matérias ou objetos que antes se limitavam as ações dos governos estaduais ou municipais.

Porém, salienta-se, que mesmo o sistema jurídico do Estado Unitário apresentando um só direito, orientado pela Constituição Nacional, com legislação aceita em toda sua extensão territorial, pode vigorar a flexibilização do princípio da inalienabilidade, com oportuno repasse do poder político do governo central para planos inferiores de governo, tal fato é denominado de Estado Devolvido.

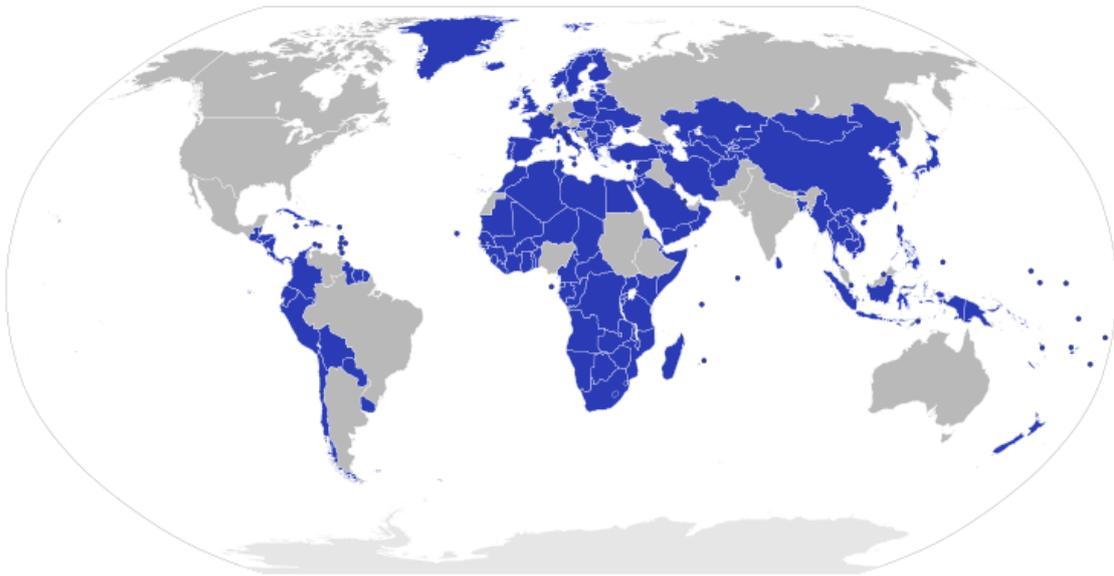
No modelo de Estado Devolvido, as entidades locais de cunho externo têm seus próprios governos com possibilidades administrativas particulares somadas a elevado nível de autômia decisória, aproximando-se dessa forma do federalismo. Entretanto, o Estado ainda é unitário e as entidades subnacionais (diferentemente de uma federação) não possuem nenhum direito constitucional para afrontar a legislação nacional ou resguardar seus poderes. Qualquer nível subgovernamental pode ser instituído ou suprimido de poderes de modo unilateral pelo governo central. Assim, os poderes das regiões são, portanto, mantidos interinamente e condicionalmente pelos interesses do governo central. O Reino Unido é um exemplo clássico deste fato: a Escócia tem um alto grau de autonomia na elaboração de leis, todavia, a Escócia não apresenta qualquer direito para desafiar a legislação constitucional do Reino Unido, bem como, as leis escocesas podem ser revogadas e os poderes do parlamento escocês derogado, por um simples ato do parlamento nacional britânico ou uma deliberação do Primeiro-ministro inglês. No caso da Irlanda do Norte, os poderes devolutos desse país foram anulados em diversos momentos por uma simples decisão do governo britânico. Logo, pode ser percebido que o Reino Unido em sua essência é um Estado Unitário, mesmo tendo uma ilusória exterioridade de Estado Federativo.

Outro exemplo histórico é a China, que apesar de configurada, como um Estado Unitário composto por um governo central que tem autoridade direta sobre as províncias, disponibiliza atos de liberdade gerencial as mesmas. Como exceção, se mostra a situação de Hong Kong Região Administrativa Especial (RAE) que ao depender da interpretação conferida à Lei Fundamental de Hong Kong, manifesta-se como uma região subjugada, com uma lei secundária emananda da própria Constituição da República Popular da China. Neste caso, para a maioria dos estudiosos, a RAE é apenas um Estado Devolvido e completamente atrelado à China e ao seu Estado Unitário. No entanto, para outros observadores da política internacional a Lei Fundamental de Hong Kong decorre inteiramente da Declaração Conjunta Sino-Britânica. Deste modo, a RAE não é somente um Estado Devolvido, tornando ser presumível considerá-la como uma região relativamente independente, com autoridade própria, sugerindo a existência de diretrizes federativa entre a China e Hong Kong e alocando a China na categoria de sistema híbrido. Apreços análogos dizem respeito à RAE de Macau. Já a Índia é fundamentalmente um Estado Federativo, mas o contestável Artigo 356 de sua constituição acolhe que o governo central possa dissipar unilateralmente qualquer poder dos governos subnacionais (inclusive podendo evanecer a própria esfera de governo).

No presente, a maior parte dos países do mundo cultiva o Estado Unitário como forma de poder, especialmente porque muitos deles não possuem uma extensão territorial vasta que

abone uma segregação de poderes equivalente as divisões internas. Em contrapartida, isto não sugere que uma grande extensão territorial é fator peremptório na formação de um governo não unitário. A China, por exemplo, devido a sua história política e sócio-cultural, não viu espaço para criar um governo não unitário, embora, como exposto anteriormente, a ciência política afirme que a atual situação política e econômica da China constitui uma forma única de federalismo.

Figura 3 – Distribuição mundial dos Estados Unitários



Fonte: *Lokal Profil* (2007).

Finalizando, para Bonavides (2000) constata-se como argumentações favoráveis ao cumprimento do centralismo do Estado Unitário como forma de organização social e política, os fatores subsequentes:

- a) A homogeneidade de uma ordem jurídica, política e administrativa em vigor nacional;
- b) O fortalecimento da autoridade, arraigada e preservada com mais facilidade pela unicidade do poder federal;
- c) A intensificação do princípio da unidade nacional;
- d) A passivação na definição e coordenação de uma burocracia gerencial única, proporcionando redução nos dispêndios públicos e suscitando na eficácia e racionalização para os serviços oferecidos ao coletivo; e
- e) A ativação da impessoalidade e imparcialidade no exercício das prerrogativas de governo.

2.3 Estado centralizado com autonomia regional

A distinção principal entre o Estado Regional e o Estado Unitário está na partilha do poder, ou seja, no nível de descentralização e no número de competências transferidas para as regiões. O Estado Regional é caracterizado por haver uma distribuição entre às regiões, tanto de competências administrativas como de competências legislativas ordinárias. Mesmo assim, este rateio deve obedecer ao que está expresso na Constituição sem afrontas das leis locais ao poder central, mentor da soberania nacional, da administração interna do direito, e da manutenção da unicidade territorial.

Figura 4 – Características do Estado Regional



Fonte: Autor (2012).

Para Bonavides (2000), esta forma de Estado é classificada por muitos estudiosos como um modelo específico de Estado Unitário possuidor de uma relativa descentralização interna, mais ainda com passividade na ascendência política e jurídica do poder central, pois, mesmo as unidades regionais de governo apresentando diretrizes políticas particulares, continuam debeladas constitucionalmente ao governo central.

A descentralização, por sua vez, manifesta-se de cima para baixo, com o poder central repassando, através de leis nacionais as competências administrativas e legislativas ordinárias. No Estado Regional, como ocorre no Estado Autônomo, não existe poder constituinte devolvido ou decorrente, estes mecanismos são características peculiares do Estado Unitário e

do Estado Federalista, respectivamente. No Estado Regional, o governo central delibera sobre a outorga, a desdobra ou a abreviação da autonomia administrativa e legislativa ordinária. O judiciário conservar-se exclusivo, com as regiões organizando seus regulamentos nos abordes da Lei Máxima do país.

Na Europa, após a Segunda Guerra Mundial, na tentativa de evitar a partilha de seus territórios várias nações empregaram o Estado Regional como forma atrativa de divisão do poder, reunindo a evolução natural da democracia e a incorporação ou ampliação de eficiência, de eficácia e de celeridade no desempenho dos serviços públicos. Como exemplos empíricos atuais destacam-se França e Itália.

No caso italiano, a pluralidade cultural e a desigualdade no crescimento econômico regional, com o norte majoritariamente industrializado e desenvolvido e o sul eminentemente atrasado e desprovido, brotaram violentas agitações separatistas como a Liga *Lombarda*, que exaltava a independência do norte e, particularmente, da *Lombardia*. Já na região de *Trentino Alto Adige*, as lutas separatistas originavam-se da prevalência de grandes distinções étnicas, com uma população absoluta de ascendência austríaca, usufruindo do alemão como língua pátria e das tradições germânicas.

Para sanar essas e outras insurreições, a Itália expressou no texto da Constituição de 1948 (ainda em vigor), que o Estado, apesar de ser Unitário, proporcionaria autonomia administrativa e legislativa as vinte regiões formadoras do território nacional e cinco destas teriam um estatuto especial.

Figura 5 – Divisão geográfica da Itália



Fonte: *Mundi Imagem* (2012).

Deste modo, a Itália passou a exibir quatro níveis de competências administrativas: o Estado Nacional (define a soberania política e militar); as regiões (determinam o poder normativo e o estatuto ordinário ou especial); as províncias (estabelecem o domínio da administração local sob o aspecto preventivo, sucessivo, repressivo e de inspeção); e as comunas (editam normas e arrecadam os tributos; equivalem aos municípios brasileiros). Dois níveis de competências legislativas ordinárias (nacional e regional). E um judiciário unitário.

Como exposto no mapa anterior, as vinte regiões italianas conformam a primeira subdivisão da nação, sendo quinze com estatuto ordinário (elevada autonomia administrativa e limitada autonomia financeira) e cinco com estatuto especial (ampla autonomia legislativa e financeira). As cinco regiões onde vigora o estatuto especial (*Sardenha, Sicília, Trentino-Alto Ádige, Vale d`Aosta e Friuli-Venezia Giulia*), possuem vasta autonomia para legislar sobre variados assuntos dissociado do poder central. Estas regiões foram definidas como autônomas, sobretudo, por fatores econômicos, e particularmente por fatores étnicos (*Trentino-Alto Ádige e Friuli-Venezia Giulia*), linguísticos (*Vale d`Aosta*) e geográficos (*Sardenha e Sicília*). Todas as regiões possuem um conselho eleito (*consiglio regionale*) e uma junta presidida (*giunta regionale*). As quinze regiões de estatuto ordinário, por sua vez, foram instituídas na década de setenta, servindo, sobretudo, para descentralizar o poder administrativo do Estado Nacional, porém, com restrita autonomia financeira.

Na França, pela Constituição de 1958, as imputações da administração pública estão fragmentadas em três níveis territoriais: o Estado Nacional, os departamentos e as comunas. Os departamentos são rateados em *arrondissements* e *cantões* e se acaudilham em vinte e duas regiões. As regiões tem jurisprudência jurídica, com orçamentos, patrimônios e competências próprias. Os departamentos e as comunas são agrupamentos territoriais ao lado dos territórios ultramarinos (terras austrais e terras antárticas francesas).

A administração regional é realizada por um prefeito, um conselho regional e um comitê econômico e social. Contudo, as regiões permanecem como repartições do governo central, e com escassas imputações próprias. As comunas e os departamentos, por terem maior importância político-administrativa na segregação territorial francesa, se constituem em exclusivas unidades territoriais. Todavia, quando comparada com regiões especiais da Itália, demonstram acanhada autonomia, consequência do ativo domínio do Estado, que preserva um modelo hierárquico de poder. De modo gerencial, os departamentos são administrados por um prefeito, designado pelo presidente da república. A gestão das comunas é realizada pelo *Maire* (prefeito), ficando o prefeito do departamento incumbido de invalidar, abonar ou suprimir qualquer ação ou deliberação municipal.

2.4 Estado centralizado com comunidades autônomas

Igualmente ao Estado Regional, o Estado Autônomico é uma forma de Estado em que existe descentralização administrativa e legislativa com grau diferenciado para os entes formadores. Normalmente, a liberdade estabelecida para decisões internas em assuntos políticos, econômicos e sociais, provém de fatores culturais de minorias étnicas que possuem identidade própria, que acaba por consolidar aspectos independentes da cultura geral da nação. Como motivadores secundários para o surgimento de regiões autônomicas dentro de um país vislumbram-se a formação de metrópoles com particularidades gerenciais ou regiões remotas, com escasso atrelo patriótico (sobretudo de vinculação territorial).

Figura 6 – Características do Estado Autônomico



Fonte: Autor (2012).

De acordo com Lima (1957), o Estado Autônomico apresenta o direito interno como forma de organização legal, sendo este compreendido como o direito promulgado ou designado por um país, o qual, segundo o princípio universal, deve ser aplicado no julgamento dos fatos, dos atos e das pessoas, dentro do território nacional. Naturalmente, regido pela Constituição que como lei maior regula e normatiza o funcionamento do Estado Autônomico, estabelecendo e restringindo poderes, bem como, determinando direitos e obrigações dos cidadãos e das instituições e, sobretudo, garantindo a soberania do governo central perante os governos locais, independente do nível de autonomia das comunidades. Por

consequente, nenhuma outra lei no país pode afrontar qualquer aspecto exposto no texto constitucional.

Deste modo Greertz (1998, p. 349) menciona que o Direito é:

Uma forma de ver o mundo, semelhante [...] à ciência, ou à religião, ou à ideologia, ou à arte – mas que, no caso específico do direito, vem acompanhado de um conjunto de atitudes práticas sobre o gerenciamento de disputas que essa própria forma de ver o mundo impõe aos que a ela se apegam.

Em busca de discutir identidade e autonomia como forma de preservar a integridade territorial e a conformidade nacional, o Estado Autônomo procura conciliar a diversidade étnica com as especificidades administrativas, em face de superar sistemáticas violações de direitos, geradas tanto pela administração central quanto pelas gestões regionais.

Como modelo efetivo do Estado Autônomo, a Espanha congregou na Constituição de 1978 a possibilidade de suas províncias estabelecerem regiões por meio da laboração de estatutos de autonomia que deveriam ser submetidos ao julgamento do Parlamento Espanhol (Cortes Gerais) que, quando deferidos, gerariam legalmente a criação de regiões autônomicas. O estatuto de autonomia se transformaria em uma lei especial, estando a cada cinco anos, plausível de revisão.

Como decorrência desse pressuposto a Espanha acabou por estabelecer uma divisão interna provida de dezessete comunidades autônomas (Andaluzia, Aragão, Astúrias, Baleares, País Basco, Ilhas Canárias, Cantábria, Catalunha, Castela-La Mancha, Castela e Leão, Extremadura, Galiza, La Rioja, Comunidade de Madrid, Região de Múrcia, Comunidade Foral de Navarra, e Comunidade Valenciana) e duas cidades autônomas (Ceuta e Melilla), usufruindo estas de estatuto intermediário entre o município e a comunidade.

Na prática, a Espanha é um país com legalidade unitária, mas com a legitimidade de uma federação descentralizada de comunidades autônomas, tendo cada uma destas, níveis distintos de autonomia. As alterações dentro desse sistema se fazem pela diferença no processo de cessão de responsabilidades do governo central para cada região.

Nas comunidades onde prevalece uma maior homogeneidade étnica interna e com exasperada dinstição externa (comparada ao resto do país) são normalmente àquelas que buscam um tipo de relação mais federalista com o Estado, conseqüentemente, prevalecendo maior grau de autonomia. São denominadas Comunidades Autônomas de Regime Especial e correspondem a cinco regiões (Andaluzia, Catalunha, Galiza, Navarra e País Basco).

As outras comunidades também são autônomas, no entanto, comparadas as anteriores apresentam níveis de liberdade política e administrativa menor. São chamadas de

Comunidades Autônomas de Regime Comum. Ressalta-se que a Constituição espanhola preve que ao longo do tempo, estas comunidades possam adquirir gradativamente maior autonomia.

Figura 7 – Comunidades e cidades autônomas espanholas



Fonte: *Mundi Imagem* (2012).

No cenário europeu, a Espanha é considerada o país mais descentralizado, pois todos os seus distintos territórios gerenciam de forma local seus sistemas de saúde e educação. Além disso, alguns deles, como o País Basco (também denominado de Euskadi) e Navarra, administram suas receitas e despesas sem intervenções do governo central espanhol, que apenas supervisiona. Catalunha, Navarra e o País Basco também possuem suas próprias polícias inteiramente operativas e totalmente autônomas do governo central. Com exceção de Navarra (que a polícia é nomeada *Polícia Foral de Navarra*), tanto a polícia da Catalunha (*Mossos d'Esquadra*) como a polícia do País Basco (*Ertzaintza*) suprem as atribuições da Polícia Nacional da Espanha em suas referentes jurisdições.

Apesar do acentuado grau de autonomia, no País Basco prevalece historicamente fortes tendências de independência, explicitado em sua própria definição, que apesar do termo país constitui-se em um território de vinte mil quilômetros quadrados entre a Espanha e a França (com noventa por cento de sua área localizado em terras espanholas), com acentuada atuação de organizações terroristas separatistas como destaque para o *Euskadi Ta Askatasua* (ETA), que significa "Pátria Basca e Liberdade".

2.5 União descentralizada de Estados soberanos

No contexto das relações internacionais, a Confederação de Estados é uma união de Estados soberanos, formalizada através de pactos, com objetivo precípua de favorecimento mútuo entre os pares formadores, envolvendo, notadamente, aspectos militares, tributários, monetários, trabalhistas, e comerciais. Para Jellinek (*apud* AZAMBUJA, 2001, p. 35) a Confederação de Estados é uma afluência:

Contradual de Estados independentes que se unem com o objetivo de defender o território da Confederação e assegurar paz interior, além de outras finalidades que podem ser pactuadas. Essa união, para atingir seus objetivos, necessita de uma organização permanente, mas não fere a soberania dos Estados confederados, que apenas se obrigam em comum certas funções ou exercê-las em casos determinados.

Desse modo, como intuito político contemporâneo, as Confederações são especialmente formas restritas de associações estáveis de Estados avulsos que se unem para seguir ações internas homogêneas e atuarem externamente de modo agregado (diante de outros Estados não membros). Como a competência administrativa é descentralizada, a administração é indireta, ou seja, os Estados soberanos transferem, por contrato ou ato unilateral, o desempenho de algumas de suas funções para a Confederação, que como ente delegado desempenhará estas imputações em seu próprio nome e por sua conta e risco, sob a fiscalização dos Estados-membros soberanos. Contrário ao Federalismo, a delegação das Confederações é efetivada normalmente por prazo indeterminado, porém, passível de supressão a qualquer momento por qualquer Estado-membro formador.

Como exacerba Jellinek, mencionado na obra de Lima (1957, p. 16):

A confederação é uma forma instável da união política; a união só pode existir enquanto aos Estados componentes convier; os Estados guardam como corolário natural de sua soberania política a possibilidade de, a todo tempo, se desligarem da união, segundo a fórmula *os Estados não foram feitos para o acordo, mas o acordo para os Estados*.

Assim, os Estados confederados não padecem de qualquer limitação à sua soberania, nem perdem a personalidade jurídica de direito público internacional. Contudo, paralelo aos Estados soberanos, vinculados por acordos formais, surge a Confederação, como ente supra-estatal, com atribuições e autoridades instituídas.

De modo majoritário, as Confederações de Estados são geridas por uma assembleia constituída por representantes de todos os Estados-membros, que escolhem através de votação seus líderes que regularão os direitos e deveres de todos os confederados que serão aplicados

de modo idêntico. Como intuito, se busca que as deliberações desta assembleia sejam adotadas por unicidade, porém, sempre que não for possível, que as decisões sejam ratificadas com unanimidade, admiti-se a todos os Estados-membros o direito de nulificação pelo qual o país confederado pode se contrapor às disposições aceitas pelo órgão central.

Figura 8 – Características da Confederação de Estados

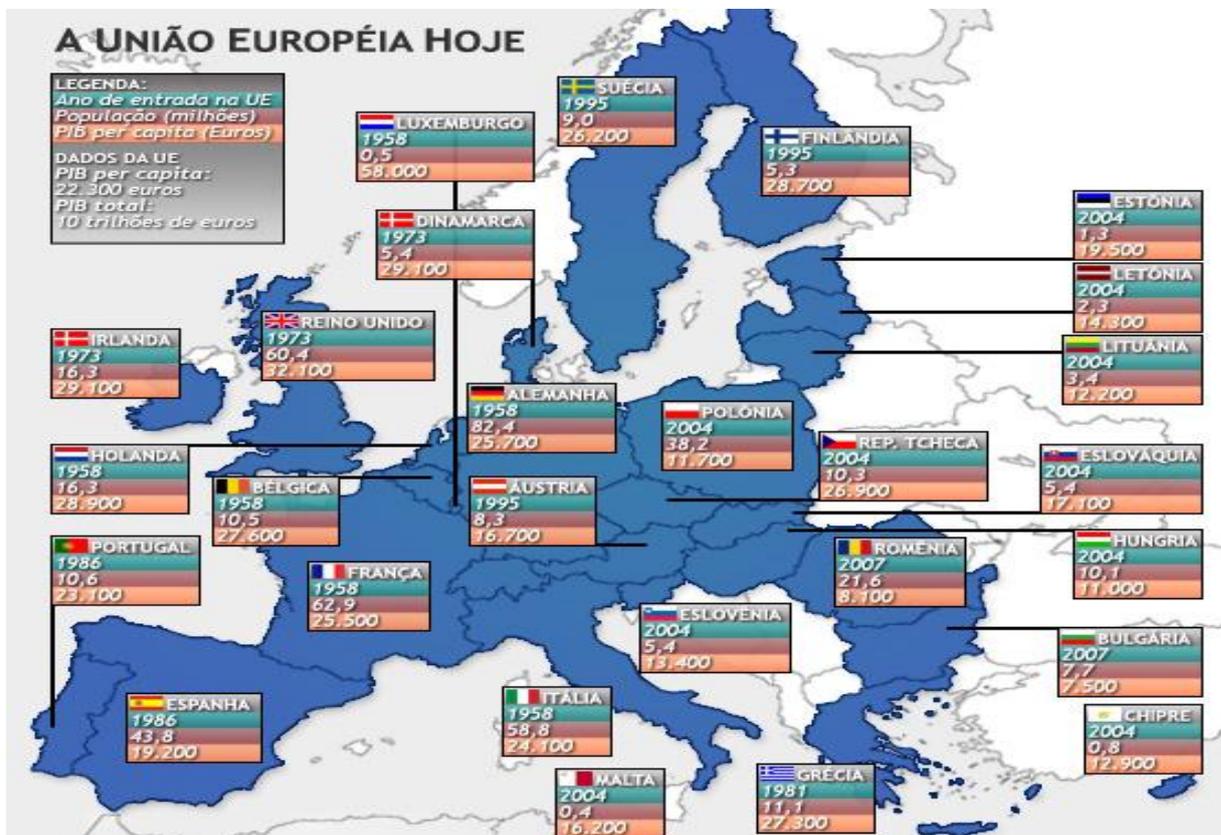


Fonte: Autor (2012).

Observando pelo aspecto histórico, Prélot (1961) e Le Fur (1896) afirmam que a Confederação se constitui como prerrogativa natural para a gênese das Federações. Abona essa afirmação o histórico formativo de vários países federativos, como por exemplo, os Estados Unidos e a Alemanha. Os Estados Unidos fundou-se em 1778 como uma Confederação, formalizada pelos escritos de 1777 dos Artigos da Confederação que atrelava “As Treze Colônias” para manutenção da soberania, mas, com capacidade de autogoverno, prevalecendo até 1787 quando uma convenção constitucional foi formada para a elaboração de um governo nacional com plenos poderes. Já a Confederação Germânica foi uma associação política e econômica estabelecido pelo Congresso de Viena em 1815, constituída por trinta e nove Estados regidos pela Áustria, perdurando até 1866 quando foi sucedido pela Confederação da Alemanha do Norte, com estrutura isomorfa a anterior, mas, sob domínio prussiano, que persistiu até 1871 quando finalmente foi estabelecido o Império Alemão, regido por um Estado Federativo.

No cenário atual, as Confederações com vínculos mais frágeis assemelham-se a organizações internacionais, enquanto que Confederações com junções agudas se configuram como federações. A União Europeia é a principal Confederação em curso sendo uma organização que combina o nível supranacional e o nível institucional em um campo geográfico restrito, com papel político próprio sobre os seus vinte e sete Estados-membros. Funciona através de um modelo dual de instituições supranacionais independentes e de decisões intergovernamentais discutidas e aprovadas por todos Estados-membros. De modo pertinente desenvolveu por meio de um sistema uniforme de leis um “Mercado Comum” que consolidou a livre circulação de mercadorias tangíveis e intangíveis, de capitais produtivos e especulativos, e de pessoas com graus distintos de objetivos. Em 1999, intensificou sua integração por meio da ‘União Monetária’, criando uma moeda única, estabelecendo um Banco Central exclusivo e operando sob a tutela de apenas uma taxa básica de juros, ratificando a política monetária como algo externo e homogêneo a todos os países membros. A política fiscal, todavia, permaneceu exclusiva em cada território nacional. Contudo, as diretrizes de gastos e as metas de investimentos de cada país são monitoradas pela União Europeia, sob a prerrogativa nubente de auxílio financeiro em períodos de desequilíbrio fiscal.

Figura 9 – Países membros da União Europeia



Pelo exposto, para diversos estudiosos se pode concluir que os sistemas confederativos proporcionam soluções paliativas ou intermediárias à inexistência da efetiva realização interna no contexto político, econômico ou social de um povo em um território ou de um conjunto de povos culturalmente irmanados pela uniformidade de bases.

Em síntese, as Confederações de Estados apresentam elementos essenciais de identificação, que para Bonavides (2000) podem ser delimitados como pontos centrais:

- a) A Confederação é uma associação de Estados autônomos e soberanos, regidos por tratados que estabelecem sistemas de condutas internas e representação externa, sem discriminação jurídica entre membros formadores;
- b) O sistema confederativo não estabelece qualquer poder estatal; não institui a Confederação nenhuma propriedade de império; não constitui sujeito de direito a qualquer país membro; não forma nenhum novo governo, aparelho ou órgão com funções públicas incomuns; não configura qualquer conexão de direito público interno entre os Estados Nacionais;
- c) A união confederada apenas funda uma relação jurídica internacional, onde é designado um conjunto de preceitos políticos, restritos as circunscrições soberanas dos países integrantes. Os vínculos confederativos são por decorrência de direito internacional e as analogias entre os Estados de caráter diplomático;
- d) Para Prélot (1961), como a Confederação de Estados não origina um “Estado composto”, mas, uma adesão “composta por Estados”, sem poderes nacionais, sem território, sem povo e nem cidadania, a Confederação não apresenta atuação direta com qualquer indivíduo residente em nenhuma das nações envolvidas, mas com os representantes dos Estados formadores, que por vezes também partilham da composição da Confederação. Como exemplo, na conjuntura econômica, a atuação da Confederação de Estados restringe-se aos aspectos macroeconômicos como o consumo nacional, a variação geral do nível de preços e o crescimento anual interno da produção, simultaneamente, com a preterição dos fatores microeconômicos;
- e) Mesmo sendo uma associação estável de Estados, a Confederação preserva o princípio da dissolubilidade, ou seja, o direito de secessão ou separação por parte dos entes formadores sempre que qualquer um dos países membros sentirem afrontada sua soberania, o poder de seu governo central ou sua

estabilidade interna. Fatores que justificam a dissolução unilateral do acordo anteriormente firmado em conjunto com agentes externos;

- f) O órgão deliberativo formalizado como uma assembleia política composta por representantes eleitos de todos os Estados-membros da Confederação é denominada de *Dieta*. Neste instrumento decisório oficial estão presentes Chefes de Estados e embaixadores, que de modo democrático, através de votação, ratificam as decisões que devem ser implementadas pela Confederação, cujos poderes só se tornam plenos diante da unicidade de seus formadores. Como forma de associação a *Dieta* representa o poder legislativo da Confederação que de modo individual e a depender do país pode ser definido como parlamento, congresso, corte, assembleia nacional, ou assembleia legislativa;
- g) A atuação da Confederação de Estados é voltada principalmente para questões internacionais e não para problemas internos das nações constituintes. Contudo, isso não limita a colaboração da Confederação através de instrumentos de auxílio para seus membros em momentos de dificuldade econômica ou social. Exemplos contemporâneos ratificam a materialização dessas relações, como os acordos firmados entre a União Europeia e os países membros em crise (Itália, Grécia, Portugal, Espanha, Chipre e República da Irlanda – também denominada de Irlanda do Sul); e
- h) Por ser correlacionada a uma atuação eminentemente externa e pontualmente interna, a Confederação de Estados atrela sua concepção jurídica ao direito internacional, notadamente, ao Direito das Gentes, que pode ser expresso como o conjunto dos direitos pactuados voluntariamente entre nações ou Estados, gerando em contrapartida obrigações condicionais de aplicação. Na prática, as escolhas jurídicas devem ser voluntárias e originárias de consensos, sob pena de tornarem-se diretrizes sem uso ou legitimidade. Por legitimidade, entenda-se o foco da ciência política, no qual, este conceito estabelece a competência que um determinado poder tem no estabelecimento da sujeição sem o imperativo da repressão, que conjetura a aplicação da intimidação e/ou agressão. Desse modo a Confederação é legítima se prevalecer uma conformidade entre os Estados-membros na execução das leis e normas determinadas por seus representantes.

2.6 Estado soberano com autonomia federativa

Federação é uma expressão originária do termo latim *foedus*, que pode ser transcrito com o sentido de aliança, pacto, convenção ou contrato. Historicamente o surgimento dos consórcios federativos é controverso, proporcionando divergências entre correntes distintas de ciências diferentes. Para o economista e jurista Conti (2004, p. 4-5):

Embora alguns autores apontem a Confederação Helvética, surgida em 1291, como o primeiro exemplo de aliança federativa entre Estados, reconhece-se geralmente que o Estado Federal moderno nasceu apenas em 1787, com o surgimento dos Estados Unidos da América, a partir da integração definitiva de treze ex-colônias britânicas, que haviam logrado suas independências em 1776. Observação que, em um primeiro momento, essas colônias reuniram-se sob a forma de uma confederação, criada por meio de um tratado – os Artigos de Confederação –, celebrado em 1777 e ratificado em 1781.

Como conceito, o Federalismo pode ser objetivamente apregoado como um Estado soberano constituído por diferentes unidades territoriais autônomas compostas de exclusivo governo. Como padrão, os Estados-membros (os Estados federados) que se vinculam para instituir a Federação (o Estado Federal) são autônomos, isto é, preservam uma gama de jurisdições e direitos expostos na Constituição Federal que não podem ser revogados ou modificados unilateralmente pelo governo central. Todavia, somente o Estado Federal é acatado como soberano, inclusive para fenecimento do direito internacional. Conseqüentemente, os Estados federados somente serão perfilhados externamente quando autorizados pelo Estado Federal.

Sobre isso, Dallari *apud* Conti (2004, p. 4) afirma que:

A noção de Estado Federal indica uma forma de Estado e não de governo. Aponta, todavia, um relacionamento bastante estreito entre a organização federativa e os poderes de governo, uma vez que a dotação de tal estrutura significa que seus integrantes consideraram-na mais adequada para resolver seus problemas e atingir objetivos comuns.

Assim, o Estado Federal é aquele cujo baldrame de formação, funda-se no domínio de um poder constitucional, que promulga a legalidade da aliança entre múltiplos estados, que a despeito de serem dotados de autonomia política conservam sujeição ao ente formador. Como construção, mostra-se muito mais empírico do que doutrinário, não perfilhando ainda um modelo invariável na resolução dos assuntos interiores e nem na dissolução de problemas externos. Por isso, para a ciência política a Federação é um Estado em busca de um modelo.

Como sistema, o Federalismo logra ser um domínio político desmembrado em pelo menos dois níveis de governo, consistindo em um nacional e outro subnacional. Na esfera nacional encontra-se a União soberana e concessionária do governo federal no âmbito interno, enquanto que no plano subnacional estariam os Estados-membros autônomos e representantes dos governos regionais e locais (respectivamente, estaduais e municipais), igualmente cognominados de províncias, cantões, emirados, *länder*, *bundesländer*, *kililoch*, dentre outros, a depender do país.

Figura 10 – Características do Estado Federativo



Fonte: Autor (2012).

A soberania do Estado Federal refere-se à propriedade do governo central de não reconhecer superior na ordem externa nem semelhante na ordem interna. De outro modo, soberania é o atributo maior de poder social através do qual as regras e determinações ordenadas pelo Estado predominam sobre os preceitos e disposições derivadas de grupos sociais subordinados ou intermediários, tais como os governos subnacionais, a família, a escola, a empresa, a igreja, entre outros. Neste sentido, no âmbito interno, a soberania estatal traduz a superioridade de suas diretrizes na organização da vida comunitária, apresentando como faculdade exclusiva atribuída ao Estado o direito legal de aplicação da força (dependendo da situação) sem restrições ou limitações dentro do seu território para garantir sua independência política.

Já a autonomia dos Estados-membros pode ser caracterizada por três elementos:

- a) Auto-organização: poder para formar constituição e legislação própria, com o objetivo de desempenhar as atribuições que lhe foi definida pela Constituição Federal. As ressalvas à auto-organização são os próprios princípios postos pela Carta Magna;
- b) Autogoverno: alternativa disposta aos entes federados de eleger seus próprios governantes sem nenhuma intervenção do poder central; e
- c) Auto-administração: liberdade de exercitar aptidões administrativas, legislativas e tributárias deferidas pela Constituição Federal.

Sobre os predicados efetivos do Estado Federal, Dallari (1995, p. 32) assevera serem oito propriedades e as delineiam da seguinte forma:

- a) Os Estados-membros abdicam da condição de Estados (mantém apenas a autonomia);
- b) A Constituição Federal como fundamentação jurídica do Estado (e não apenas um tratado);
- c) A inexistência de direito de secessão, por impedimento constitucional (explícita ou não);
- d) A soberania é exclusividade do Estado Federal (reconhecimento internacional);
- e) As imputações da União e das unidades federadas são adsorvidas na Constituição, por meio de uma distribuição de competências (que não podem ser revogadas nem modificadas de maneira unilateral por nenhum nível de governo);
- f) Cada esfera de competências deverá ter seus próprios recursos (o que proporciona independência financeira);
- g) A partilha do poder político ocorre entre a União e as unidades federadas, por meio de órgãos representativos destas e da população (legislativo bicameral); e
- h) A existência de uma única cidadania nacional, que é a do Estado Federal (logo, não há distinção por ter nascido em um estado ou em outro da federação).

Como decorrência dos atributos citados os principais elementos caracterizadores da existência do Estado Federal, são:

- a) A necessidade de território próprio (o que associa o Estado Federal a noção de nação);

- b) A compleição de um poder constituinte formado por dois órgãos legislativos federais, um integrado por representantes do povo e outro, proporcionalmente, por representantes daqueles e dos entes federados;
- c) A existência de uma Constituição soberana com aspectos rígidos, que estabeleça, entre outras, as competências e os direitos de cada ente federado; e
- d) A vigora de uma única nacionalidade para o povo, independente dos grupos étnicos formadores.

2.6.1 Lei da participação, lei da autonomia e a descentralização federativa

A partir da necessidade de distinguir princípios essenciais do Federalismo, Scelle (1948) destaca o imperativo do entendimento e da individualização da lei da participação e a lei da autonomia, como cerne natural do Estado Federal.

A lei da participação é compreendida como o direito político irrevogável de todo cidadão, ou seja, é o direito garantido a qualquer membro de uma nação fazer parte direta ou indiretamente do governo de seu país, expressando suas aspirações de bem-estar. É esta lei que legitima a autoridade do governo e a representatividade do Estado perante seu povo. Perpassa o entendimento ou a interpretação interna, pois, é consagrada pelo artigo XXI da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Como contexto institucional está materializado nos órgãos legislativos federais constituídos por emissários populares e representantes dos entes federados afirmando a igualdade de direitos e enaltecendo o sistema apontado como sufrágio universal (soberania da vontade popular). Desta maneira, na observação Le Fur (1896) a lei da participação implementa com voz ativa os anseios da maioria ratificando o cerne da governança e governabilidade. Por governança entenda-se a aptidão de atuação que o Estado apresenta para aplicação das políticas públicas e no alcance dos objetivos coletivos. Como governabilidade percebe-se a competência do governo em identificar necessidades e ambições sociais e converte-los em políticas públicas que resultem em melhorias coletivas.

Dessa forma, a governabilidade como acepção da dimensão estatal do exercício do poder é reputado, por Santos (1997, p. 342), como o conjunto de:

Condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, e o sistema de intermediação de interesses.

Para Diniz (1995) a governabilidade se caracteriza pela percepção dos problemas sociais e a formulação das ações apropriadas a sua solvência via políticas públicas; pela

disposição governamental de gerar os elementos e recursos imperativos a efetivação das políticas citadas; e pela liderança do Estado de fazer valer suas decisões. Portanto, a governabilidade se posta muito mais no plano do Estado, configurando-se como uma propriedade indispensável ao exercício do governo.

A governança, por sua vez, apresenta um caráter mais abrangente, incluindo aspectos da própria governabilidade. Como agregação, Melo (*apud* SANTOS, 1997, p.341) menciona que a governança:

Refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, a definição do *mix* apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas.

Não obstante, pode ser abstraído que a governança não está reduzida a fatores gerenciais ou administrativos do Estado ou a operacionalização do aparelho público. A governança inclui, além dos agentes políticos, atores sociais formais e informais nos arranjos institucionais do governo que dispõe dos meios que conduzem o próprio sistema econômico. Ou seja, enquanto a governabilidade expõe um aspecto fundamentalmente estatal, conectada ao sistema político-institucional, a governança atua em uma dimensão diversificada, conglomerando a sociedade civil (com caráter não governamental) ao governo (atrelado ao Estado).

Em compêndio, mesmo reconhecendo a relevância do desenvolvimento da governança e da governabilidade como qualidades, o encargo maior de qualquer governo é a gestão das condutas individuais e coletivas que naturalmente envolvem poder sem a perda da liberdade e com o acréscimo no bem-estar social. Se este objetivo central não for obtido, de nada valerá, por parte do governo como regente do Estado, a plenitude dos atributos citados.

Como vertente prática, a lei da participação é executada, normalmente, em um legislativo dual ou bicameralismo, aferindo aos Estados-membros por meio da câmara representativa dos estados, autoridade efetiva em matéria de revisão constitucional, o que se configura como característica capital do sistema federativo.

A vigência de duas Câmaras, como embasamento da ordem federativa, corrobora como técnica vertical da separação de poderes. O Senado Federal, como uma das partes do poder legislativo, expressa as pretensões dos estados, além de zelar pelos direitos constitucionais. A Câmara dos Deputados ou Casa de Representantes, como segundo ramo do domínio legislativo, apregoa a vontade dos cidadãos, os anseios democráticos e as ambições

populares, pois, é responsável por representar o povo, legislar sobre as matérias de importância nacional e fiscalizar o emprego dos recursos públicos pelo Poder Executivo.

Já a lei da autonomia, é a condição inerente de um território ou de uma organização de estabelecer com liberdade suas próprias leis ou normas. O conceito difere da soberania, uma vez que um Estado soberano tem pleno poder sobre si próprio, em termos de representação diplomática internacional, enquanto na autonomia os poderes não são plenos. Em outras palavras, o termo autonomia é usado para indicar a concessão de poder por parte de um governo central em favor de um governo em nível regional ou local, segundo o princípio da subsidiariedade. Este, por sua vez, é usado como justificativa econômica, social ou política, para o favorecimento do desenvolvimento de habilidades individuais, como autodeterminação e responsabilidade pessoal. De forma clara, no campo do poder político busca estabelecer o grau de intervenção mais apropriado nos domínios de jurisdições compartilhadas entre o Estado Federal e os Estados-membros. Pode ser aplicado a nível internacional (Confederações) ou nacional (Federações). Em todo o caso, o governo central só deveria interferir em aspectos locais se estiver em condições de atuar de modo mais efetivo do que os governos subnacionais.

Também não se deve entender autonomia como um poder incondicional ou indelével, muito menos deve ser compreendido como sinônimo de autossuficiência. Apenas implica um domínio particular cuja existência é afiançada no incluso de seus limites o que a diferencia da autoridade de outros domínios e do poder em geral em curso. Contudo, apesar da autonomia ser distinta, para cada esfera de poder, não pode ser incompatível com a Constituição Federal e não deve ser conflitante com outras leis.

Destarte, a autonomia é uma condição, uma qualidade que se atribui no decurso de formação dos governos subnacionais federativos. Sua construção abrange, fundamentalmente, dois aspectos: o poder de definir suas próprias leis e o poder ou competência de efetivá-las. O primeiro fator está intrinsecamente conectado a existência da liberdade política e ao poder de idealizar e decidir suas normas jurídicas. O segundo ponto está vinculado à capacidade de fazer valer o que foi decidido, para isso é indispensável à existência dos meios, sobretudo, econômicos. Portanto, para que haja empiricamente autonomia os dois pressupostos devem estar presentes (a deliberação da autonomia necessita ser efetiva).

Realizando uma comparação entre a divisão de competência, o grau de autonomia e a capacidade financeira dos entes federados, Rocha (*apud* COELHO, 1994, p.185), argumenta que:

Não basta a repartição de competências. Ela é, reitere-se, imprescindível na Federação, conquanto não seja suficiente a sua só expressão. Em primeiro lugar, é de atentar que as competências repartidas sejam de importância política para que se tenha, verdadeiramente, uma Federação. Não é o número de competências que se deve considerar, mas a qualidade, a natureza e a significação política das competências repartidas.

Em segundo lugar, há que se observar ser necessário haver estreita correlação entre as competências repartidas e os recursos financeiros assegurados as entidades da Federação para que elas possam ser efetiva e eficazmente exigidas. Sem esses recursos não há meio de serem satisfeitas, realizadas e cumpridas às competências outorgadas às diferentes entidades, ficando a descentralização inviabilizada.

Desta maneira, a conformação do poder político no sistema federativo é marcada pela dispersão do exercício do poder do centro (governo federal) para a periferia (governos estaduais e municipais), fato conhecido como descentralização. Esta, por sua vez, forma-se através de uma estrutura plural da execução do poder político, regendo uma ordem jurídica exclusiva, mas pluralista, uma vez que, a materialização política do Estado ocorre por excelência, pela disposição formal de criação e organização das instituições políticas segundo o sistema jurídico positivado.

Do mesmo modo, segundo Uckmar (1997) a acomodação da descentralização federativa requer autonomia financeira. A ausência de equilíbrio político-financeiro enfraquece o Estado Federativo, pois, sem recursos próprios e com incumbências a honrar, resta as esferas subnacionais a sujeição ou acomodação aos ditames do governo central, efetivados, normalmente, através das transferências intergovernamentais, também subordinadas a uma série de pressupostos. Sobre isso, o próprio autor destaca:

Em todos os ordenamentos de tipo descentralizado – e, portanto, praticamente em quase todos os Estados, tanto de estrutura unitária como federal – surge o grave problema da distribuição dos poderes em matéria fiscal: descentralização significa, em boa parte, concessão de autonomia, e esta só pode subsistir se acompanhada da autonomia nas finanças públicas, seja no que concerne à receita, seja à despesa. (UCKMAR, 1997, p. 113)

Ao considerar as possíveis imperfeições econômicas, conclui-se que a descentralização pode existir sem autonomia, dentro da Federação. Para isso, basta que as unidades subnacionais possuam recursos financeiros próprios incompatíveis com suas obrigações. O discrepo dos recursos econômico-financeiros praticamente nulifica a autonomia de estados e municípios.

Portanto, se apenas é atribuído aos entes regionais e locais a capacidade para a prática de determinado ato, sem que estes tenham autonomia, sobretudo, fiscal, para o exercício da competência, ter-se-á um processo de desconcentração e não de descentralização. A

legitimidade de tributar, mesmo outorgada pela Constituição, quando inconciliáveis ao ressarcimento dos gastos efetuados afronta a própria existência do Estado Federal.

2.6.2 A descentralização e seu aspecto político-institucional

A descentralização refere-se a um contexto político-institucional que deriva de disposições atreladas a escolha da forma de organização da sociedade e de sua administração por parte do governo, sobretudo, através dos programas e das políticas que serão aplicadas. Não representa apenas um modo ou movimento restrito de independência. Ao contrário, perfaz uma relevante base fomentadora para a elaboração e implementação das condições institucionais para a organização e mobilização das sinergias regionais e locais e decisões autônomas das sociedades estaduais e municipais.

No presente, o termo descentralização ganhou diversas conotações, sendo aplicado em diversos contextos com processos bastante distintos, principalmente, quando se observa o grau de redefinição nas funções das esferas públicas em curso. De maneira, mais concisa e específica, a descentralização deve ser compreendida como a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades subnacionais, entre as quais os estados e os municípios, adjudicando competência de decisão e autonomia de gestão as estas unidades territoriais de menor magnitude e escala. Desse modo, a descentralização concebe uma efetiva alteração na escala de poder, aferindo às unidades subnacionais competências de escolhas, definições de preferências e diretrizes de ações sobre a gestão de seus programas e projetos.

A descentralização é, portanto, um processo díspare e muito mais extenso do que a desconcentração, que mesmo como importante e frequente artifício, limita-se, não obstante, a ser um mecanismo menor de transferência de encargos e poder político-institucional. Logo, ponderando o alcance e a intensidade com que se repassam as funções das esferas de poder de instâncias superiores para instâncias subordinadas na divisão institucional do país, pode ser observado uma separação conceitual entre descentralização e desconcentração. A descentralização concebe o repasse de autonomia e do efetivo poder decisório entre instâncias, sendo passível de ocorrer intrinsecamente na instituição (unidades locais de órgãos centrais) ou entre instâncias distintas (das instâncias centrais para as locais). Já a desconcentração configura-se exclusivamente como a repartição de atribuições executivas de atividades, programas e projetos sem o repasse da autoridade e autonomia decisória.

Assim, a descentralização representa uma intensa reformulação estrutural da distribuição espacial dos poderes públicos, de tal modo que perpassa a simples desconcentração das tarefas, incorporando ações concretas de independência decisória.

Contudo, no processo histórico hodierno de redefinição das instituições no Brasil, é corriqueira a verificação simultânea dos dois modelos (descentralização e desconcentração), contidos em um mesmo período ou governo.

Figura 11 – Desconcentração x descentralização



Fonte: Sergio C. Buarque. Construindo o desenvolvimento local sustentável, 2008. (Adaptado).

Segundo Buarque (2008), outra maneira de avaliar a redefinição das atribuições dos diferentes níveis de governo encenasse em distinguir descentralização e desconcentração observando o caráter externo e interno perante as instituições. Por essa ótica, a desconcentração é determinada como a repartição das competências legais pela aplicação das ações dos órgãos centrais para suas agências e representações em subespaços territoriais (procedimento endógeno à instância centralizada) sem a inclusão das instâncias descentralizadas autônomas. A descentralização, em sentido oposto, seria mais vasta e exógena aos órgãos centralizados, configurando o repasse de atribuições executivas ou decisórias das instâncias centrais para as instâncias estaduais e municipais, com múltiplas conotações e particularidades.

Entretanto, ao considerar essa classificação, a descentralização passa a expor diversos níveis de autonomia. Correlacionado a isso, a figura seguinte demonstra que a descentralização só consistiria como autônoma quando a esfera de governo subnacional descentralizada ostentasse atribuições baseadas em recursos próprios, por conseguinte, independente dos interesses do governo central. Qualquer outra forma de descentralização seria uma descentralização condicionada, subjugada as transferências legais ou voluntárias

das instâncias superiores para as esferas hierarquicamente inferiores. Quando esse repasse de proventos fosse atrelado somente ao rateio das responsabilidades executivas de projetos, decorreria uma descentralização dependente e tutelada, por sua vez, quando fosse vinculada a incumbência de qualquer possibilidade de deliberação para as instâncias inferiores, ter-se-ia a conotação da descentralização dependente vinculada, caracterizada por aspectos de parceria.

Figura 12 – Formas de descentralização do poder público



Fonte: Sergio C. Buarque. Construindo o desenvolvimento local sustentável, 2008. (Adaptado).

Para Buarque (2008), tomando o conceito de descentralização autônoma (conexão de independência efetiva de poder decisório para instâncias subnacionais de governo), pode-se tipificar o processo de repasse em dois contextos gerais, conforme a natureza do agente a quem são conferidas às competências e segundo as esferas decisórias das instâncias públicas superiores:

- a) Descentralização Estado-Estado – cessão de funções e atributos entre instâncias principalmente distintas da gestão pública interna, com convenção de cima para baixo. Abrange o repasse de poder e encargos da União para estados e municípios, a passagem de responsabilidades dos estados para municípios, e as transferências de competências dentro da mesma esfera de governo para suas unidades segregadas territorialmente.
- b) Descentralização Estado-sociedade – participação da sociedade na gestão pública através do repasse à mesma da competência decisória e executiva de atividades, do gerenciamento de recursos e da prestação de serviços, habitualmente limitadas nas instâncias das instituições públicas governamentais. Usualmente não procede simultaneamente a cessão das

disposições e de seus implementos, que, isoladamente, fundamenta tão-somente a desconcentração. Os espaços de poder para as deliberações concretas tendem a se efetivar através dos díspares arranjos de conselho gestor, enquanto a desconcentração advém da execução de serviços públicos por parte do setor privado (via terceirização tutelada por regulamentação pública).

A municipalização, por sua vez, é uma configuração da descentralização administrativa das políticas e dos instrumentos de ingerência pública para o contexto municipal com real repasse de disposições deliberativas para o município como território representativo de poder local. Destarte, concebe-se como um modo exclusivo de descentralização, acomodado como um recorde espacial de amplitude mínima no aparelho político-institucional e gerencial brasileira (sendo, subordinado também ao domínio estadual).

Amoldado tradicionalmente, como remanejamento de poderes no cerne da administração pública, a municipalização deve ser compreendida igualmente como uma ampliação dos poderes e das atribuições deliberativas da sociedade municipal. Do mesmo modo, no contexto municipal deve proceder-se uma expansão do processo de descentralização com a cessão dos encargos executivos de projetos e com vigora de autonomia nas demarcações de preferências para os grupos e subconjuntos locais (submunicipais).

Esse talvez deva ser o objetivo precípua de qualquer processo de descentralização. Em outros termos, além, de contribuir para o aumento do vigor e, principalmente, da pujança dos programas, a descentralização deve facilitar significativamente a participação da sociedade nos processos decisórios, dessa forma, podendo contribuir empiricamente para a democratização do Estado e de suas ações e políticas.

Na prática isso só pode ocorrer na esfera municipal, pois é nessa instância de poder que se vislumbra maior interação entre governantes e governados, o que permite uma participação mais direta da sociedade nas decisões, maior possibilidade de interlocução entre os atores sociais, menor escala de negociação e litígio, maior idoneidade na fiscalização nas ações gerencias governamentais, tudo isso, sem a mediação de estruturas políticas distantes.

Se assim não for feito, a descentralização está suscetível a incorrer no erro de limitar-se a transferir autoridade e responsabilidade decisória para as tradicionais forças políticas dominantes locais, tendendo a reforçar as estruturas de poder local, quase sempre conservadoras, paternalistas, autoritárias, fomentadores de práticas coronelistas e clientelistas. O oposto, portanto, do que busca o federalismo através da descentralização: a eficiência, a eficácia, a democracia, em suma, a efetividade do bem-estar coletivo.

2.6.3 As múltiplas formas do Estado Federal

O Estado Federal, para Lenza (2011) pode ser apreciado sobre quatro diferentes vertentes: quanto ao surgimento; quanto à repartição de competências; quanto à concentração de poder; e quanto ao equilíbrio entre população, riqueza e território dentre os diversos entes autônomos federados.

Figura 13 – Aspectos e formas de Federalismo



Fonte: Autor (2012).

É irrefutável que o modo pelo qual o Estado estabelece o seu território e aparelha sua estrutura de poder político depende de sua natureza e de sua história como sociedade. Dentro de uma observação etnológica, diversos autores acordam que os processos de gênese do Estado Federativo sucedem-se ou por ações de agregação ou por atos de segregação.

O Federalismo por agregação resulta do ajuntamento de Estados previamente existentes que subordinam sua soberania a um novo Estado, decorrente dessa união. Como exemplos clássicos podem ser listados as formações norte-americana, germânica e helvética.

O Federalismo por segregação, antagonicamente ao antecedente, transcorre da fragmentação de um Estado Unitário pré-existente, que através de sua divisão original cria

novas instâncias de governo, arraigados de autonomia política, mas, subordinados à soberania e submissos a constitucionalidade do governo central. Como exemplo contemporâneo desse modelo apresenta-se o Brasil, que apesar de ser fundado como Estado Unitário tem no presente, expresso no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 a deliberação de seu embasamento federativo, que apregoa um arcabouço cooperativo de segregação de jurisdições, em que coexistem competências exclusivas, contendoras e suplementares entre os três níveis de governo, tanto nas esferas legislativas, administrativas, como tributárias.

Quanto à repartição de competências o Estado Federativo pode assumir os padrões dual, cooperativo e por integração. O dualismo é nomeado como federalismo original, apresentando nítida separação entre o poder federal (que responde por assuntos de âmbito nacional) e os estados (que gerenciam aspectos de âmbito regional e local). Desse modo, as duas esferas de governo tem atribuições exclusivas que, na horizontal, vinculam-se a uma previsão de recursos próprios, sem a necessária coordenação e/ou harmonização das atividades exercidas por cada um dos poderes. Os Estados Unidos é um exemplo coevo de dualismo.

O Federalismo cooperativo, que se institui como padrão protocolado na Constituição Federal de 1988, caracteriza-se pela necessidade dos estados trabalharem harmonicamente em conjunto com o governo central na busca de soluções para os problemas do país. Fazem-se presentes os aspectos de aliança, cooperação e solidariedade, sendo uma constante as concessões de ajuda do poder central para os entes federados. Para Medauar e Oliveira (2006, p. 23), os benefícios da cooperação federativa são:

(a) a racionalização do uso dos recursos existentes, destinados ao planejamento, programação e execução de objetivos de interesses comuns, (b) a criação de vínculos ou fortalecimento dos vínculos preexistentes, com a formação ou consolidação de uma identidade regional, (c) a instrumentalização da promoção do desenvolvimento local, regional e nacional e (d) a conjugação de esforços para atender as necessidades da população, as quais não poderiam ser atendidas de outro modo diante de um quadro de escassez de recursos.

O Federalismo de integração, por sua vez, tem a ascendência do governo central sobre as demais esferas de governo, justificada pela eficiência na captação e alocação de recursos da União. Para muitos cientistas políticos trata-se de um Federalismo meramente formal, pois, vigora o centralismo do poder da União sobre os Estados-membros, o que pode se aproximar efetivamente de um Estado Unitário. Estudos mostram que esse modelo vigorou no Brasil durante o regime militar. A respeito dessa teoria, Bercovici (2004, p.51) assinala como conclusão que:

O Federalismo de integração (que foi tão além do federalismo cooperativo) praticamente extinguiu o sistema federativo brasileiro, sempre com a justificativa da segurança nacional. Em síntese, sob a denominação federalismo de integração, procuraram os juristas ligados à ditadura militar esconder a supressão do federalismo naquele período.

Quanto à concentração de poder o Estado Federativo pode adotar a configuração centrípeta e centrífuga. No Federalismo centrípeta o poder tem, normalmente, como tendência a transferência de responsabilidades e o atributo das decisões das unidades subnacionais para a União. Basicamente, o governo federal incorpora cronologicamente as competências dos estados. Todavia, oposto ao que possa sugerir, este modelo mostra elevado grau de descentralização, uma vez que, historicamente surge a partir de Estados Unitários que abdicam do monopólio de sua soberania para a construção de um único ente, porém, preservando fortes atributos administrativos e legislativos ordinários e constitucionais. Como constatação, todos os países formados por agregação são centrípetos.

Já o Federalismo centrífugo o poder apresenta, corriqueiramente, como disposição a cessão de encargos e deliberações da União para as unidades subnacionais. Fundamentalmente, ao longo do tempo, o governo federal renuncia de suas competências em favorecimentos dos estados e municípios. Como o Estado Federal provém de um Estado Unitário, o poder desponta como excessivamente concentrado na União. O Brasil, como todo país alvitre da segregação, é um exemplo desse sistema federativo.

Quando se considera o grau de conformidade que cada unidade federativa possui para com as outras unidades federadas e para o sistema como um todo, o Estado Federativo pode ser definido como simétrico e assimétrico. No Federalismo simétrico, as unidades regionais possuem poderes similares e obrigações análogas para com a instância federal e para com os entes do mesmo nível. Por conseguinte, o Federalismo simétrico procura a conformidade das alterações regionais mediante uma representação semelhante entre os entes federados. Para isso, o almejado seria a prevalência igualitária na divisão de poderes entre os entes subnacionais e que o fulcro das atividades do governo central seja uniformemente distribuído. Averigua-se que este modelo aplica-se majoritariamente em nações com homogeneidades culturais, desenvolvimentistas e linguísticas, como os Estados Unidos.

Inversamente, no Federalismo assimétrico determinadas unidades desfrutam de poderes específicos em áreas estratégicas como proteção e promoção. A distinção nas ações regionais decorre das diferenças culturais, desenvolvimentistas e linguísticas. O Canadá, por exemplo, é um país bilíngue e multicultural, a Suíça é constituída por quatro grupos étnicos, e o Brasil apresenta discrepâncias econômicas incomensuráveis. Salienta-se, ainda, que apesar

de ser constitucionalmente um Federalismo simétrico, a federação brasileira é avaliada como assimétrica, por apresentar na própria Carta Magna preceitos anômalos da teoria da Federação, como a admissão diferenciada no sistema tributário e na participação ponderada de representantes populares (deputados estaduais). Considerando o sistema de repartição de atribuições, o rateio de gastos entre esferas de poder e as transferências intergovernamentais, Affonso (1995, p. 69) constatou que na realidade brasileira:

Não cabe partir de qualquer divisão ideal de responsabilidades ancorada em alguma lógica apriorística, mas apreender o significado dessas questões em um país continental, com enormes disparidades regionais [...]. Inicialmente, é importante destacar que a heterogeneidade estrutural do País dificulta a adoção de qualquer divisão estrita e permanente de competências ou encargos.

Como fenecimento, para muitos autores a expressão do federalismo brasileiro também deve ser contemplada por seu aspecto orgânico, de equilíbrio e de segundo grau.

Figura 14 – Formas peculiares do Federalismo brasileiro



Fonte: Autor (2012).

No Federalismo orgânico o Estado deve ser composto como um “organismo”, amparado na conservação do todo sobre as partes. Distingue-se por ser uma estrutura em que os Estados-membros são forçados pela Constituição Federal a refletir de modo irrestrito as regras decididas pela União. O centralismo político pode limitar o Federalismo a uma simples retórica constitucional, com a perda de autonomia por parte das subunidades.

O Federalismo por equilíbrio tem por prioridade a combinação entre integração e autonomia, por meio de políticas de estímulos fiscais e de remanejamento de renda. O objetivo precípua é a preservação da harmonia através da consolidação das instituições.

Já o Federalismo de segundo grau reconhece a tríplice ordem do Estado (a União, os estados e os municípios), com poder de auto-organização. Contudo, os estados e os municípios como esferas subordinadas devem reconhecer um e dois graus constitucionais, respectivamente. No caso dos estados deve ser considerado a Constituição Federal para o estabelecimento de leis regionais. Para os municípios deve ser respeitado além da Constituição Federal a correspondente Constituição Estadual para a perfeita consignação das leis locais.

2.7 A formação do sistema federativo brasileiro

A concepção político-econômica do Estado brasileiro principiou-se de modo fragmentado e sem conotações ideológicas nacionais. Tendo como gênese um modelo de colonização patrimonialista de exploração voltado para o mercado externo. Prevalendo em seus vintes anos iniciais a extração vegetal (pau-brasil) e o tráfico rudimentar de especiarias naturais sem sustentabilidade. A partir de 1520 inicia-se uma série de ciclos de monoculturas primários (como o ciclo da cana-de-açúcar), de criações extensivas (como o ciclo da pecuária) e de extrativismos minerais (como o ciclo do ouro e do diamante) determinados por fatores naturais favoráveis e motivados, novamente, pelos interesses comerciais internacionais.

Paralelamente, ao contexto produtivo a conjunção política dos três séculos coloniais foi marcada pela subordinação brasileira aos anseios e desígnios europeus (majoritariamente português). Contudo, internamente, as limitações de comunicação somadas às dimensões continentais do país favoreceram a constituição de um sistema de poder descentralizado, expressa na força política e econômica local dos grandes proprietários rurais (fazendeiros) e dos donos de engenhos de açúcar (senhores). Neste sentido, vale reportar o que ressaltou Silva (2004, p. 72):

Especialmente, notamos, que, na dispersão do poder político durante a colônia e na formação de centros efetivos de poder local, se encontram os fatores reais do poder, que darão as características básicas da organização política do Brasil na fase imperial e nos primeiros tempos da fase republicana, e ainda não de todo desaparecido: a formação coronelística oligárquica.

A etapa imperial, por sua vez, inicia-se em 1822 com a proclamação da Independência e a transferência e organização do poder para o Rio de Janeiro sob a tutela da família real

portuguesa, que imediatamente buscou dissipar os poderes locais autônomos e dispersos territorialmente entre capitânias. O mecanismo empregado como imperativo da centralização do poder foi à lei máxima da nação. Desse modo, em 25 de março de 1824 foi outorgada a Constituição Política do Império Brasileiro, pautada em três pontos centrais: o poder moderador exclusivo do imperador, as eleições censitárias e indiretas, e a submissão de todas as demais instituições ao Estado.

O poder moderador representava uma força pessoal e privada do imperador de sobreposição aos demais poderes (executivo, legislativo e judiciário), capacitando o mesmo a nomear ou destituir senadores, ministros, membros vitalícios do Conselho de Estado, presidentes das províncias e magistrados do Poder Judiciário. Além disso, o poder moderador tornava o imperador inimputável, ou seja, não poderia ser julgado por seus atos. Já o sistema eleitoral era disposto através de eleições censitárias, no qual somente o cidadão do sexo masculino acima de 25 anos de idade e com renda pessoal mínima de 100 mil-réis anuais tinha direito a voto. As eleições também se configuravam como indiretas, pois, os eleitores das paróquias através de votação escolhiam os eleitores da província, estes por sua vez eram os votantes na escolha dos deputados e senadores (isso, na prática excluía a maioria dos brasileiros). Por fim, a Constituição de 1824 subjugou a igreja ao Estado, inclusive tornando direito do imperador instituir ou depor autoridades eclesiásticas da Igreja Católica (fato denominado de padroado).

Desse modo, assumida por suas desigualdades, a Constituição Imperial esteve distante de programar qualquer concepção de isonomia entre poderes, governos ou camadas sociais. Como resultado este período foi marcado por diversos movimentos revolucionários como a Confederação do Equador (Pernambuco), Guerra dos Farrapos (Rio Grande do Sul), Cabanada (Pará, Pernambuco e Alagoas), Sabinada (Bahia) e Revolução Praieira (Pernambuco). Todos buscavam de certa forma alguma autonomia para suas províncias ou pelo menos a descentralização do poder.

Como herança do período imperial, a Primeira República (ou República Velha) principia sua formação diante de um novo cenário econômico e político. No contexto econômico o mundo passa por uma crise e a economia brasileira não possui mais os alicerces da escravidão. Na conjuntura política existe a urgência de se implementar um novo regime, descentralizado e autônomo, sobretudo, incluindo as deliberações dos governos regionais nas definições das diretrizes nacionais.

Diante do exposto, em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, que incorporou pela primeira vez o Federalismo como forma de

Estado, estabelecendo, sobretudo, que os impasses entre o governo federal e os governos estaduais só poderiam ser resolvidos pelo acordo, pela intervenção ou pela revolução. Não mais por decreto unilateral da União, como antes.

Assim, com a atenuação do poder central, os poderes regionais e locais revitalizaram-se, dando início a um novo modelo de gestão pública descentralizada tanto política como financeiramente, com a prevalência dos estados sobre a União fato exposto na “Política dos Governadores”, que ficou marcada como um contrato em que o governo central apoiava os governadores de modo incondicional, e como permuta estes, fazendo uso de seus coronéis (poder local), elegiam representantes pró-governo federal. Dessa maneira, nem os governadores nem o Presidente da República arrostariam qualquer tipo de oposição. Esta forma de acondicionar o poder via colusão e sem afrontamento, originou posterior a “Política do Café-com-Leite”, onde o governo central passou a ser alternado por representantes dos estados de São Paulo e Minas Gerais, os dois mais ricos e influentes da federação.

A própria Constituição em vigor, colaborou para o fortalecimento dos estados, especialmente, os mais ricos, na medida em que asseverava, nos artigos 65 e 90 que os mesmos poderiam desempenhar direitos e poderes que não lhe fossem negados no texto constitucional, bem como, a possibilidade exclusiva de criação de tributos ou alterações de alíquotas de impostos sobre exportação.

Avigorando o poder exercido pelos estados durante a Primeira República, Fausto (1994, p. 249) salienta que:

[...] os estados ficaram implicitamente autorizados a exercer funções diversas como as de contrair empréstimos no exterior e organizar forças militares próprias: as forças públicas estaduais. Tais atribuições eram do interesse dos grandes estados e, sobretudo, de São Paulo.

Nesse contexto, restava aos estados economicamente secundários como Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Bahia, o papel de intermediadores pontuais, ou seja, interviam nas decisões apenas quando ocorressem impasses entre São Paulo e Minas Gerais por disputas políticas ou econômicas. Já aos estados mais pobres era incumbido o papel passivo, que na prática se efetivava com a dependência de recursos federais, repassados através de transferências intergovernamentais não constitucionais, o que normalmente acabava por majorar as desigualdades regionais e as submissões locais.

Com a crise do café e a degradação das finanças federais, na metade da década de vinte, o governo central tentou restringir o poder dos estados mais ricos através da emenda

constitucional n° 03, onde foi atribuído aos municípios autonomias que antes eram restritas aos estados, bem como, ficou proibido à reeleição de presidentes e governadores. Na prática, tais medidas não tiveram êxito, pois, os poderes dos governadores continuavam a serem validados nas relações locais com os coronéis e suas ações de reciprocidade de favores, marcados por atos clientelistas e nepotistas.

A Segunda República emerge como espólio de um Estado Federativo endividado, consequência de uma política de déficits federais sucessivos em favorecimento das oligarquias regionais, que lograram aos estados o perfil de economias autônomas, quase autárquicas, com direitos de legislar e tributar ações de distribuição, circulação e venda de mercadorias e serviços, interna e externamente aos seus territórios.

Como conjuntura inicial, a Segunda República delineou-se para um cenário nacionalista com o propósito de reconstrução da Federação de estados, pautado na cisão do poder oligárquico, na participação das forças armadas (especialmente dos tenentes) e de um movimento revolucionário (que culminaram com deposição do presidente eleito – Washington Luís – e a posse de um líder popular – Getúlio Vargas – em 1930).

Com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo central eleva-se gradativamente a intervenção do Estado na economia, amplia-se o controle social e expande-se o autoritarismo e a centralização do poder em favor do governo federal. Como conformação desse quadro, Camargo (2004, p.70) publica que:

[...] o Estado intervencionista comandou as coalizões que atribuíram ao poder central a capacidade de liderar o processo de desenvolvimento, através do intervencionismo estatal. O governo federal impôs aos estados uma solução centralizadora para crise econômica e política, mas tendo como principal objetivo reduzir as tensões regionais de uma sociedade ainda fortemente agrária, obrigada a adaptar-se aos novos segmentos urbano-industriais.

De modo geral, esse modelo de administração pública buscava a criação dos atributos necessários para a modernização da nação, marcada pela valorização do aspecto econômico em detrimento ao contexto político, pelo incentivo a produção industrial diversificada em prejuízo a agricultura monocultora, pelo impulso a produção voltada para o mercado interno em substituição a demanda externa. Tudo isso, alvitre de um Estado centralizador, interventor e direcionador do desenvolvimento econômico nacional.

Ao observar tal contexto, Abrucio (2002, p.41) menciona que:

O período de 30 a 45 foi marcado pelo contínuo fortalecimento do Estado nacional. Delineou-se naquele momento um novo modelo de Estado, denominado por ele de

Varguista-desenvolvimentista. Desenvolvimentista porque tornou o Estado o principal polo irradiador do desenvolvimento econômico do Brasil, transformando as relações entre o Estado e a sociedade, no que tange a regulação do mercado de trabalho (modelo corporativo) e na forma de ligação entre o setor público e os grupos econômicos privados.

Todavia com o término da Segunda Guerra Mundial, afloraram no Brasil e no mundo o imperativo da redemocratização e da descentralização do poder público. Somando-se a este novo panorama exaltavam-se velhos problemas, como a ausência na acomodação dos interesses regionais e locais no espaço de decisão, bem como, a incorporação insuficiente dos anseios dos incipientes movimentos sociais oriundos das camadas operárias e da classe média. Logo, o resultado prático foi à deposição de Getúlio Vargas e a origem de uma nova etapa da Segunda República, conhecida como a restauração democrática (1945-1964).

Essa fase histórica caracteriza-se: pelo início da democratização competitiva de massas, com a incorporação da população no processo eleitoral e eleições diretas; pela restaurada da autonomia e da integridade territorial dos estados; pela ampliação da autonomia política e financeira dos municípios; pelo estabelecimento do poder de monopólio na intervenção no domínio macroeconômico por parte da União; e pela concepção de fundos especiais e programas com vinculação de receitas.

Como conjuntura, foi um momento marcado por uma retomada da descentralização, ratificada na expansão do poder político dos estados e na reestruturação tributária dos municípios, afiançando desse modo às receitas necessárias para que as esferas subnacionais pudessem honrar com seus deveres.

Como feição político se distinguiu pelo implemento do populismo nacionalista, pelo fortalecimento dos partidos políticos e por um conjunto de ações de fomento ao desenvolvimento nacional conduzido pelo Estado, tendo como base de atuação a continuação do processo de industrialização direcionado por um modelo de substituição de importações.

Como aparelho institucional, o Estado promoveu sua auto-multiplicação através do surgimento de empresas (como a Petrobrás e Eletrobrás), bancos (como o Banco do Nordeste do Brasil - BNB e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE), institutos (como o Instituto Brasileiro do Café - IBC), superintendências (como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE e a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC), e até mesmo de uma nova capital (Brasília).

No geral, foi um momento de grande crescimento econômico com certo nível de desenvolvimento social decorrente, especialmente, dos atos promovidos nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Contudo, tanto o crescimento como o

desenvolvimento ficou em sua maioria limitado a região Sudeste e majoritariamente, a São Paulo. Tal fato teve como decorrência a exacerbação das desigualdades geográficas regionais e estaduais, bem como, a promoção de novos problemas sociais, resultado do crescimento populacional urbano.

Além dessa sequela, o processo de crescimento e modernização nacional implicou na elevação dos níveis de inflação, na expansão da dívida externa pública e no arrocho salarial. Somado a estes fatores, o afronto do presidente João Goulart a elite brasileira e aos interesses americanos (restrição da remessa de lucros ao exterior, nacionalização de empresas de comunicação e a revisão nas concessões para a exploração de minerais), geraram forte desconforto político que culminou com o golpe militar e o surgimento de uma nova etapa na República denominada de regime militar (ou ditadura).

Devido à instabilidade política, econômica e social herdada, o governo militar instalou um Estado burocrático autoritário onde foram centralizadas as decisões de política fiscal e tributária, e aplicado um sistema de transferências intergovernamentais para estados e municípios por meio de fundos específicos condicionados ao cumprimento de certas funções. As políticas alocativas regionais e redistributivas nacionais foram suplantadas por imperativos políticos e econômicos, tornando-se fragmentadas e esvaziadas de objetivos práticos.

Por meio de atos institucionais, decretos-lei, emendas constitucionais e a elaboração de uma nova Constituição Federal em 1967, foram instauradas mudanças políticas concentrados em prol do poder executivo e do governo federal, tais como: a cassação de mandatos políticos, a dissolução de partidos (simultaneamente, com a criação de um sistema bipartidário, formada pela, Aliança Renovadora Nacional - ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro – MDB), o fechamento do Congresso Nacional, o estabelecimento de eleições indiretas para presidente e vice-presidente da República, a transformação de vários municípios em zonas de segurança nacional com prefeitos nomeados por militares, a escolha de governadores e secretários feito exclusivamente por critérios técnicos, além da proibição de qualquer reunião de cunho político formal ou informal pela sociedade civil sem o conhecimento prévio do Estado.

Como compêndio, o período militar teve além do arcabouço político (citado anteriormente) mais três pilares fundamentais: o financeiro, o econômico e o administrativo.

- a) O financeiro foi pautado na concepção e centralização de receitas tributárias em favor da União e em detrimento dos estados. Foram criados durante os 21 anos desse regime o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), O Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre Circulação de

Mercadorias (ICM), o Programa de Integração Social (PIS), o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), todos sobre a tutela do governo federal. Além disso, foi implementado a transferência dos tributos sobre comércio exterior dos estados para a União;

- b) O econômico foi abalizado no crescimento do comércio internacional, na expansão e melhoramento da infraestrutura nacional, no direcionamento de recursos para setores específicos e na intensificação do processo industrial. Como legado se pode citar o crescimento médio de 14% do Produto Interno Bruto (PIB) na década de setenta, o aumento 1,5 bilhões de dólares para 37 bilhões de dólares nas exportações, a construção de 4 portos e a recuperação de outros 20, a ampliação de 3 mil km para 45 mil km de rodovias, a criação dos polos petroquímicos em São Paulo (Cubatão) e Bahia (Camaçari), a prospecção de petróleo em alto mar (Bacia de Campos), a criação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) que criou e recuperou diversos aeroportos (como Galeão, Guarulhos, Brasília, Confins, Campinas, Viracopos, Salvador e Manaus) a construção de quatro redes metroviárias (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife), a edificação de 4 mil residências populares, a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e do 13º salário, dentre outros. Por este conjunto de ações este período foi versado como “Milagre Econômico”; e
- c) O administrativo foi baseado na consignação de regras comuns para toda a federação, por intermédio do planejamento centralizado do governo federal. Qualquer ação da União sucedia automaticamente e integralmente sobre os estados e municípios através dos órgãos da administração direta e indireta, justificada pela necessidade da modernização e da cooperação administrativa entre as três esferas de governo. Formalmente foi estabelecida pelo Decreto-Lei 200/67, como ensaio da administração gerencial em substituição da administração clássica (burocrática). Como ênfase o decreto-lei promoveu a cessão das atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, consagrando para administração indireta a responsabilidade prática da elaboração e disponibilização de bens públicos puros e meritórios. Para a administração

direta era incumbido a concretização da racionalização gerencial via planejamento, orçamento e o controle de resultados.

Não obstante, todos estes pilares tiveram custos onerosos na trajetória de continuidade do regime militar. O centralismo político depreciou as relações com a sociedade civil, sobretudo, com as elites regionais. O monopólio fiscal inviabilizou os governos subnacionais, transformando estados e municípios em estorvos financeiros para a União. A pujança econômica colaborou para o endividamento público, para a dependência externa e o descontrole do nível geral de preços (hiperinflação). E a reforma administrativa pautada na valorização da administração indireta por nomeação (e não por concurso) incitou práticas patrimonialistas e clientelista, bem como, a não utilização de instrumentos de controle para autarquias e fundações desvirtuou os interesses públicos em favorecimento do privado.

Dentro desse cenário, restou aos militares à devolução política-administrativa a sociedade civil, fato consolidado em 15 de março de 1985, quando assumiu o poder executivo interinamente o Vice-Presidente José Sarney (tornando, definitivo, em 21 de abril de 1985 com a morte do então Presidente Tancredo Neves).

2.7.1 A reforma do Estado, a Constituição Federal de 1988 e o sistema federativo

A Carta Magna promulgada em 1988 marcou um amplo processo de discussão entre as esferas dominantes da sociedade brasileira, cuja pauta política tinha como principal destaque a descentralização do poder público e a redemocratização das relações intergovernamentais.

Entretanto, o legado interno granjeado das duas últimas décadas era de uma crise econômica fiscal e monetária, adicionado por uma conjuntura internacional balizada por um processo de globalização e liberalização que restringia a capacidade do Estado-nação brasileiro de implementar medidas sociais e econômicas, fossem estas pontuais ou universais.

Na busca de soluções, o governo brasileiro promoveu uma reformulação no seu sistema federativo, conjuntamente com a reforma do Estado.

A respeito da reforma do Estado pode-se afirmar que esta se constituiu empiricamente em um conjunto de mudanças na própria organização política e social dessa instituição jurídico-burocrática, aplicando para isso, uma redistribuição e reavaliação dos atributos de quatro estruturas fundamentais: a **estrutura pública**, exaltando a diferença entre o que deve ser público e o que é coletivo; a **estrutura política**, baseado no conceito de governabilidade; a **estrutura administrativa**, exprimindo a noção de governança; e a **estrutura econômica**, pautada na estabilidade monetária, na internacionalização da economia e no crescimento financeiro sustentável.

Com relação à reforma da estrutura pública esta passou a principiar-se na diferenciação dos bens e serviços que deveriam ser classificados como públicos ou coletivos. O que fosse público quando puro deveria ser representado nas ações do Estado, como a justiça, a segurança e a defesa nacional. Por sua vez, o que fosse taxado como coletivo deveria ficar restrito a atuação privada, como o transporte, a comunicação e as matérias-primas. Contudo, como intermediário existiam serviços que por ter um caráter meritório (positivo) para a sociedade materializar-se-ia em uma partilha (público e privado), como energia (o governo produziria e o setor privado distribuiria), infraestrutura (o governo construiria e o setor privado administraria), e saúde e educação (onde ambos os segmentos disponibilizariam, com graus distintos de qualidade e diversidade – em suma, objetivos).

A mudança na estrutura política, por sua vez, estava focada, principalmente no princípio de governabilidade. Princípio este entendido de modo empírico como a capacidade política de governar, ou seja, a relação de legitimidade do Estado e de seu governo, diante à sociedade. Logo, o conceito de governabilidade apresentado estava atrelado à adesão que um governo detém de sua população. Buscando mudar uma situação prosaica dos Estados latino-americanos (insira-se nesse contexto o Brasil), que em vários momentos e em diferentes governos enfrentaram crises políticas, que nada mais eram que conflitos de governabilidade, o processo de definição e escolha dos novos governantes passaria a ser feito internamente por partidos e diretamente pelo povo. Não obstante, tal fato não era o principal fator invocativo, mas, a incorporação da própria sociedade no processo decisório, baseado na participação de conselhos, diretórios e associações na fixação de prioridades orçamentárias. No entanto, ressalta-se o antagonismo entre a legitimidade real e o caráter figurativo geral desse artifício político, uma vez que, a participação coletiva não representava um verdadeiro avanço democrático já que as metas e objetivos, bem como, a definição dos recursos e as alternativas de suas aplicações já seriam previamente estabelecidas no próprio *bureau* do governo.

A reforma na estrutura administrativa centralizava-se no princípio de governança. Esse relacionada à capacidade de colocar as condições da governabilidade em ação, vinculando à probabilidade normativa de “bom governo”, no sentido da implementação dos modelos de eficácia, eficiência, inovação e confiabilidade, buscando evitar a continuidade de métodos distorcidos, usualmente presentes nas esferas governamentais: como clientelismo, nepotismo e corrupção. Em resumo a governança seria entendida como a capacidade financeira e administrativa para pôr em prática, de forma competente, as deliberações governamentais. Designadamente, na década de noventa, reafirmou-se a relevância da adoção da administração gerencial, em substituição do secular conservantismo burocrático. Destarte, concluiu-se que a

realização dos objetivos da reforma do Estado perpassava, impreterivelmente, pela reforma do caráter de administrá-lo e pelo questionamento do padrão burocrático vigorante até então. Como ação prática destacou-se a implementação conjugada do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000 e posta em funcionamento em 2001.

Por fim, as transformações nas estruturas econômicas surgiram ainda nos anos oitenta com a exacerbação das ideias neoliberais disseminadas e aplicadas a partir no *Consenso de Washington*, especialmente, como solução dos problemas da dívida externa e da crise monetária interna (inflação) dos países em desenvolvimento (latino-americanos). Almejando sanar tais dificuldades o Estado brasileiro passou por vigorosa reestruturação no uso de suas políticas, instrumentos e recursos econômicos. Conexo às políticas, passaram a serem priorizados os aspectos estabilizadores e alocativos intersetorial (entre setores, no caso público e privado) em detrimento aos distributivos (de renda e riqueza) e alocativos intrasetorial (dentro do mesmo segmento, no caso público). Arelados aos instrumentos, ganhou força a equidade da política fiscal (com a necessidade de superávit primário), a regulação da política cambial (com a obrigação de superávit comercial) e a subordinação da política monetária ao combate inflacionário (representada na austeridade da oferta de moeda e a rigidez da disponibilidade créditos). Conectados aos recursos, vislumbraram-se as determinações de pisos para insumos estratégicos (como o salário mínimo) e a fixação de parâmetros para preços universais (como a taxa de câmbio e a taxa básica de juros - Selic). Salienta-se que no agregado o somatório dessas medidas representou ganhos de planejamento para o governo, mas, com graves custos sociais (BATISTA, 1994).

Desse modo, pode-se constatar que a reforma do Estado brasileiro foi uma reforma estrutural que tinha como cerne o curso das transformações arraigadas na discussão acerca da construção de um novo modelo de Estado, com novas diretrizes em torno de funções, deveres e obrigações da esfera pública, notadamente, auto-restritivas em amplitude e intensidade.

Sobre este cenário, Bezerra (2011, p. 34), assevera que:

Essa orientação no seu conjunto correspondia às grandes diretrizes das agências multilaterais que, desde a Grande Crise de 1982, alargaram seu espaço de imposição e monitoramento da política econômica e social dos “países devedores”. Essas duas direções de medidas, uma voltada para a liberalização e desregulamentação, e outra, voltada para a redução ou extinção dos serviços do Estado configuram a primeira geração de reformas ditadas pelas instituições multilaterais.

Em consonância e paralelo ao contexto exposto, a reformulação do sistema federativo nacional procedeu-se formalmente a partir de 27 de julho de 1988 com a vigora da

Constituição Federal Cidadã, onde foi estabelecida uma estrutura tríplice de poder, com os municípios sendo elevado a entes federados em posição de igualdade aos estados e a União, configurando-se em um pacto federativo inédito. Dessa maneira, foi estabelecido um conjunto novo de normas federativas teoricamente pautadas pelos princípios do compartilhamento e reciprocidade, que devido às peculiaridades devem ser observadas em três momentos distintos: o período que antecedeu o Plano Real (1988-1993), o período do governo do Partido da Social Democracia Brasileiro - PSDB (1994-2002) e o período do governo do Partido dos Trabalhadores - PT (a partir de 2003).

O primeiro momento (entre 1988 e 1993) foi marcado pela austeridade e descentralização fiscal, quando foram sentidos plenamente os efeitos das mudanças introduzidas pela nova Constituição, que processou o aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais vinculados com a administração orçamentária e financeira. Como medidas de rigidez destacam-se:

- a) A definição, pelo Senado Federal, de restrições plenas para o montante da dívida mobiliária dos estados e municípios, da dívida consolidada da União e a obrigatoriedade de licença prévia para o acordo de operações internacional de crédito pela União (art. 52, V, VI e IX);
- b) A competência do Congresso Nacional para dispor sobre o montante da dívida mobiliária federal (art. 48, XIV);
- c) O impedimento de empréstimos diretos ou indiretos do Banco Central ao Tesouro Nacional ou a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira (art. 164, § 1.º);
- d) A imperativa elaboração anualmente de uma Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecendo os parâmetros basilares para a laboração e execução da Lei Orçamentária Anual e dispondo sobre as mudanças na legislação tributária e sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, § 2.º);
- e) A inclusão do orçamento de investimento das empresas estatais à Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 5.º, II);
- f) A limitação máxima da destinação 60 % da receita corrente líquida para honrar gastos com pessoal ativo e inativo da União, estados e municípios (art. 169).

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 significou um avanço de prudência e responsabilidade financeira, buscando atribuir planejamento, regras e limites sobre a aplicação presente e futura dos recursos públicos, independente do âmbito governamental.

Todavia, o mesmo não se pode dizer com relação ao federalismo fiscal dela decorrente. Com efeito, foi transferida aos estados e municípios uma expressiva soma de recursos, sem o equitativo repasse de responsabilidade para a manutenção das atividades por eles anteriormente custeadas, bem como, para as novas atribuições conferidas. Esse fato proporcionou questionamentos tanto da esfera federal que perdeu mais de 30% de suas receitas tributárias, como das esferas subnacionais que intensificaram competências anexas e assumiram obrigações novas, que de modo prático representaram crescimento intensivo e extensivo de gastos.

Como fato empírico, a transferência de competências tributárias provocou a proscrição da participação da União no produto da arrecadação dos titulados impostos únicos, que era de:

- a) 40% no de lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos;
- b) 40% no de energia elétrica;
- c) 100% no de serviços de comunicações;
- d) 30% no de transportes; e
- e) 10% no de minerais.

Os fatos geradores desses impostos foram congregados à base de cálculo do imposto estadual denominado Imposto Relativo à Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS.

Conservaram na jurisdição da União seis impostos: Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza - IR; Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR; Imposto sobre a Importação - II; Imposto sobre a Exportação - IE; e o Imposto sobre Grandes Fortunas - IGF, que mesmo previsto na Constituição, nunca chegou a ser instituído.

Exacerba-se a proeminência do IR e do IPI sobre os demais impostos que são muito mais instrumentos de política econômica, com o desígnio de direcionar o desempenho dos agentes econômicos, do que fonte de arrecadação. Como respaldo ao mencionado em 1993, a arrecadação desses dois impostos correspondeu a 83% da receita de impostos e taxas da União, dos quais 21,5% e 22,5% foram destinados por lei aos estados e municípios, respectivamente. Além disso, as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a auferir 3% da arrecadação desses dois tributos, para aplicação em financiamentos ao setor privado. Finalmente, os estados passaram a granjear 10% da arrecadação do IPI, proporcionalmente às suas exportações de produtos industrializados.

A Constituição de 1988 ainda destinou 50% da arrecadação do ITR aos municípios e 100% da arrecadação do IOF incidente sobre ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, aos estados e municípios, sendo o rateio proporcional a 30% e 70%, respectivamente.

Como consequência, a participação da União na distribuição da receita disponível, em regime de caixa – assim compreendida a arrecadação própria adicionada e/ou subtraída das transferências constitucionais para outras esferas de governo –, passou de 69,2% do total em 1980 para 56,2%, em 1995, representando uma redução de 18,79%. Simultaneamente, a participação relativa dos estados elevou-se de 22,2% para 27,4%, e a dos municípios duplicou, passando de 8,6% para 16,4%, no mesmo intervalo.

Como arremate, Serra e Afonso (1999) exaltam duas dimensões no processo de redistribuição dos recursos públicos: a primeira ocorreu entre os entes federativos, e outra, em termos regionais. Dentro da federação, os ganhos relativos foram favoráveis, sobretudo, a esfera municipal, pouco se demudando a posição do plano estadual, especialmente com relação à receita tributária disponível. Em termos regionais, os recursos adicionais foram direcionados em maior escala aos governos estaduais e municipais das regiões menos desenvolvidas, invertendo, no rateio da receita tributária disponível e do dispêndio, a elevada concentração da arrecadação e do produto interno nas regiões mais desenvolvidas.

O segundo momento (entre 1994 e 2002) inicia-se com a implementação do Plano Real e a consolidação de Fernando Henrique Cardoso a frente do Poder Executivo tendo como urgência a solvência do duplo regime fiscal criado pela própria Constituição de 1988, caracterizado por um regime fiscal tradicional, que conferiu poderes tributários à federação e instituiu instrumentos e recursos de participação nas receitas, com a concomitância, de outro regime, relacionado especificamente ao financiamento de políticas sociais, ao qual se atrelaram normas frágeis. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que a Constituição Federal estabeleceu o compartilhamento da arrecadação entre os entes federativos, aumentando a parcela dos governos subnacionais, ela também ampliou a responsabilidade do governo federal no penhor de direitos sociais, com paralela secessão de mecanismos para a criação de contribuições reservadas exclusivamente à União para financiar o acesso universal aos serviços públicos. Dessa forma, como mais da metade das receitas arrecadadas pelos mais importantes tributos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) eram transferidos para estados e municípios, a União teve de dispor cada vez mais das contribuições sociais para desempenhar suas responsabilidades constitucionais. Este

panorama obstruiu a disposição governamental à descentralização, como igualmente induziu a uma degradação inoportuna na qualidade do sistema tributário brasileiro.

São demonstrações agudas do retrocesso ao processo de descentralização fiscal e da força da União neste período à criação do:

- a) Fundo Social de Emergência (FSE) - posteriormente cognominado de Fundo de Estabilização Fiscal e em seguida de Desvinculação dos Recursos da União (DRU); e
- b) A instituição da denominada Lei Kandir, que isentou as exportações do pagamento do ICMS, em setembro de 1996.

O Fundo Social de Emergência foi um instrumento empregado no intuito de disponibilizar parte das receitas de impostos e contribuições destinadas a determinado órgão, fundo ou despesa. A desvinculação de receitas volveu-se como uma necessidade da União para enfrentar a ausência de recursos disponíveis para a efetivação das ações sociais de bem-estar coletivo em áreas essenciais. A severidade da vinculação das receitas implicou na inflexibilidade da alocação de recursos públicos, configurando-se como um incomensurável enigma de gestão governamental, prejudicando tanto a execução das políticas públicas quanto o uso dos instrumentos de política fiscal.

Os acoplamentos dos proventos tributários, adicionados aos dispêndios operacionais incomprimíveis – despesas com pessoal, benefícios previdenciários, juros e amortizações da dívida, dentre outros –, limitaram qualquer possibilidade de equilíbrio por parte do governo federal em alocar recursos de acordo com suas prioridades sem ocasionar endividamento adicional para a União. Assim, os intentos da desvinculação foram:

- a) A admissão de uma partilha mais ajustada dos recursos orçamentários, impedindo que algumas despesas ficassem com demasia de recursos vinculados, enquanto outras apresentassem carência de recursos;
- b) O consentimento de melhorias nas primazias de cada exercício, possibilitando uma melhoria na apreciação do custo de oportunidade das ações públicas;
- c) A tolerância do financiamento de despesas incondicionais sem o endividamento extensivo da União; e
- d) A concretização de superávits primários, notadamente com a introdução das metas fiscais na Lei Orçamentária Anual (LOA), a partir do exercício de 1999.

Como sucessão, em 1995 foi estabelecido o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e no ano de 2000 a Desvinculação de Recursos da União (DRU). Ambos foram instrumentos que objetivaram precipuamente o aumento da desvinculação legal das receitas tributárias do

governo federal. A tabela abaixo apresenta o histórico cronológico dos instrumentos de desvinculação de receitas, instituídos a partir de 1994.

Tabela 1 - Desvinculação das receitas tributárias 1994/2007

DENOMINAÇÃO	DISPOSITIVO	VIGÊNCIA
Fundo Social de Emergência (FSE)	ECR nº 1/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)	EC nº 10/1996	1996 e 1º semestre 1997
FEF – Prorrogação	EC nº 17/1997	2º semestre 1997 a 1999
Desvinculação de Recursos da União (DRU)	EC nº 27/2000	2000 a 2003
DRU – Prorrogação 1	EC nº 42/2003	2003 a 2007
DRU – Prorrogação 2	EC nº 56/2007	2008 a 2011

Fonte: Fernando Álvares Correia Dias. Texto 38. Consultoria legislativa do Senado Federal, fevereiro de 2008.

O baldrame legal da DRU, atualmente em vigor, é a EC nº 56, de 2007, que desatrelou de órgão, fundo ou despesa, 20% da arrecadação de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já constituídos ou que vierem a serem estabelecidos, seus acréscimos e concernentes aditamentos legais.

Além disso, a Emenda nº 56 ressalvou da desvinculação as transferências basais dos estados, do Distrito Federal (DF) e dos municípios previstas na Constituição Federal. Tais transferências são referentes ao: Imposto de Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF-ouro) e Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR). Desse modo, a desvinculação não afetou essas transferências constitucionais, de forma que estados, DF e municípios, não sofreram detrimientos nas suas receitas partir da DRU.

No entanto, foram incluídas as contribuições de intervenção no domínio econômico entre as receitas sujeitas à desvinculação, com isso, a contribuição incidente sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis) foi desvinculada, procedendo em perdas para os estados e municípios. Em contrapartida a Emenda nº 56 ressalvou da desvinculação a destinação da contribuição social do salário-educação, devida pelas empresas, ao financiamento do ensino fundamental público.

Como alusão contextual, a preservação incondicional das principais transferências constitucionais aos estados e municípios foi a principal diferença da DRU em relação ao FSE e ao FEF, que acarretaram perdas de recursos para os entes subnacionais. Essa conservação, juntamente com a exclusão do salário-educação e das contribuições previdenciárias, foi fundamental para a aprovação da DRU no Congresso Nacional, em 2000, bem como para sua prorrogação em 2003 e 2007.

A Lei Kandir (Lei Complementar 87/96), por sua vez, foi regulamentada 13 de setembro de 1996, tendo como metas principais o crescimento dos setores produtivos nacionais voltados para o mercado externo e o superávit no balanço comercial internacional, através da redefinição da aplicação do ICMS com a exoneração do seu pagamento sobre as exportações de produtos primários e semielaborados ou serviços. Em contrapartida, a isenção do ICMS sobre determinados produtos exportados proporcionando perdas de proventos tributários para os estados e municípios.

Outra característica que marcou este segundo período foi à guerra fiscal no plano horizontal entre os governos estaduais na busca competitiva por investimentos produtivos oriundos do exterior ou de outras partes do território brasileiro. Esse cenário originou-se da renúncia da União na continuidade da aplicação de políticas regionais desenvolvimentistas, decorrendo desse fato a atuação dos governos estaduais através da revogação parcial ou integral de alíquotas fiscais, bem como, da doação de terrenos e infraestrutura produtivista para aliciar investimentos privados e promover o incremento industrial. Os resultados imediatos de investimentos privados nacionais e estrangeiros fomentados no início dos anos noventa deu ímpeto a essa guerra. O receio da perda de espaço na contestação por esses investimentos, correlacionado as externalidades positivas localizadas nos principais centros industriais, gerou a expansão da disponibilidade de vantagens por estados menos desenvolvidos, sobretudo, nordestinos. Uma vez principiada, a guerra fiscal tendeu a ampliar-se, na medida em que os investidores circundaram em busca de concessões ainda melhores enquanto produtores em outros estados exigiam vantagens iguais para manter sua localização espacial. Assim, os conflitos na federação foram majorados na medida em que as ameaças de mudança de localização tenderam a igualar as condições ofertadas. Como resultado final, os benefícios fiscais geraram efeitos individuais e coletivos nefários, decorrente do engajamento global dos estados na guerra, o que homogeneizou os benefícios, tornando estes ineficazes como instrumento de atração produtiva. Logo, as decisões sobre investimento voltaram ao básico: boa infraestrutura e boas condições sociais, prejudicando novamente os estados menos desenvolvidos e perpetuando as disparidades regionais já anômalas.

O terceiro momento (a partir de 2003) foi iniciado com a ascensão de Luiz Inácio Lula da Silva a Presidência da República por dois mandatos sucessivos. Pouco mais de três meses após a sua posse, em abril de 2003, a nova gestão encaminhou ao legislativo (Congresso) uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC), objetivando reformular o sistema tributário nacional, especialmente, alterando os critérios de repartição federativa das receitas. Posterior

a uma tramitação sucinta, a PEC nº 41 foi promulgada em 19 de dezembro de 2003, ratificando-se como Emenda Constitucional nº 42.

As medidas alvitradas na PEC nº 41 aludiam majoritariamente para mudanças no capítulo 1º do Título VI da Constituição Federal de 1988, destinado ao Sistema Tributário Nacional. A PEC nº 41 era composta por 18 artigos que sugeriam alterações substanciais, como a padronização da legislação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço (ICMS), restringindo o número de alíquotas aplicadas para cinco (no máximo) e uniformizando a cobrança sobre o mesmo produto ou serviço, independente do estado (o que eliminaria a guerra fiscal). Caberia ao Senado estabelecer quais seriam as cinco categorias de mercadorias correspondentes às taxas distintas, sendo necessário o aval de 60% do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), que reúne todos os secretários das Fazendas estaduais, para que a escolha proferida das alíquotas fosse sancionada. Em complemento, também determinava o impedimento do estabelecimento de regras exclusivas pelos estados para conferir benefícios e regalias a empresas e/ou suprimir o fim do regime misto (origem/destino) de requisição do tributo.

A Proposta de Emenda Constitucional augurava ainda à incorporação na Constituição Federal da Lei Complementar 87 (a conhecida Lei Kandir) de 1996, que eliminava a cobrança do ICMS sobre os produtos primários e semi-elaborados direcionados ao externo, sobre os serviços prestados para pessoas físicas ou jurídicas no exterior e sobre os bens adquiridos para integração do ativo permanente das empresas nacionais. Dessa forma, o exportador passava a estar desobrigado de pagar ICMS e, por conseguinte, incapaz de deduzir o ICMS embutido em seus produtos ou serviços. Esses créditos advieram a ser arrecadados do próprio estado que passou a exigir, naturalmente, a garantia da compensação fiscal por parte da União.

Para a dissolução do problema, o governo federal se prontificou a remanejar mais 2% do total do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para os estados (percentual de 75%) e municípios (proporção de 25%), através de novo fundo destinado a financiar projetos de desenvolvimento nas regiões mais pobres. Esta alteração na distribuição dos recursos arrecadados foi contemplado como um dos princípios da reforma tributária destinado a amenizar a centralização de renda, em nível regional.

Também foram inseridas outras medidas conceptas como progressistas. Como exemplo se pode citar a intensificação no prélio da evasão fiscal, o combate a sonegação dos tributos, além do uso ativo de alguns impostos diretos sobre o patrimônio (como o Imposto sobre a Propriedade Rural - ITR federal; o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* de Bens

Imóveis ou Doação de Bens e Direitos - ITCMD estadual; e o Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis e Direitos a Eles Relativos - ITBI municipal).

Como execução, a tramitação da reforma foi decomposta em três etapas.

- a) A primeira, com caráter de urgência, debelava como prioridades: a manutenção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF); a dissociação de 20% dos recursos do governo central (Desvinculação das Receitas da União - DRU); o repasse para os governos subnacionais de 25% dos proventos da Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) e de R\$ 6 bilhões do Fundo Constitucional de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) acrescido do percentual de 10% do IPI. Todas estas medidas foram consideradas fundamentais para afiançar os níveis desejados de receita para a União, os estados e os municípios no ano de 2004;
- b) A segunda fase teve um aspecto transitório, buscando não só a integração da legislação do ICMS, mas também tornando o regime de cobrança unilateral (ou cobrado na origem ou no destino), e homologando a diminuição das quarenta e quatro alíquotas existentes para cinco. Dessa maneira almejava-se o fim das disputas fiscais entre estados e municípios por novos investimentos privados nacionais e estrangeiros (todas estas medidas deveriam vigorar a partir de 2005); e
- c) A última etapa se caracterizava por sua feição estruturante, ao buscar promover a configuração de um único Imposto sobre Valor Agregado (IVA) cobrado no destino das mercadorias, em substituição dos três tributos de incidência em vigor sobre produção (ICMS, IPI, ISS). Esta ação tinha sua aplicação prevista para 2007.

O escalonamento da reforma possibilitou ao governo federal postergar a querela das questões principais - a reforma do ICMS e do federalismo fiscal - e precipitar o sufrágio pelo Congresso Nacional das medidas que lhe interessavam. Em 19 de dezembro 2003, seis meses após sua entrega ao Congresso pelo presidente da República, a Emenda Constitucional nº 42 foi abonada nas duas instâncias por ampla maioria (no Senado Federal teve 94% de aprovação e na Câmara dos Deputados dispôs de 88% de votos favoráveis).

Além de estabelecer a Desvinculação das Receitas da União e a prorrogação da CPMF com alíquota de 0,38% até o ano de 2007, a Emenda Constitucional nº 42 delongou 25% da

CIDE para as esferas subnacionais de governo, sendo 18,75% para os estados e 6,25% para os municípios a partir de 2004. O Imposto Territorial Rural tornou-se um imposto progressivo e a sua arrecadação e administração ficaram passíveis de ser transferidas para os municípios (que assim almejassem), porém, permanecia conservada a competência da União para instituí-lo (art.153, 4º, III). A venda de produtos e a prestação de serviços para outros países ficaram excetuadas de pagar o ICMS (art.155, 2º, X), o que confirmou o princípio constitucional de não exportação da carga tributária nacional (esta transformação foi embasada na necessidade de superávit no balanço comercial, na fomentação de setores econômicos estratégicos, no fortalecimento da industrial nacional e na eliminação da guerra tributária entre estados).

Os percentuais mínimos do IPVA passaram a ser determinados pelo Senado Nacional (art.155, 6º), para que houvesse a uniformização desse imposto e fossem atalhadas as disputas fiscais. Como consequência prática foi reduzida a autonomia dos estados sobre um tributo de sua competência. Outro ponto a ser ressaltado é a mudança no tratamento disponibilizado pelo Estado as pequenas e microempresas, que ficaram sujeitas a inserção, estabelecido por lei complementar, de um regime exclusivo unificado de tributação que aludia em um recolhimento mensal único que incorporava todos os tributos exigidos pelos três níveis de governo (art.146, III, d). O “Supersimples” ou “Simples Nacional”, como ficou denominado o regime, congregou a tributação das empresas que possuíam faturamento bruto anual entre o percentual mínimo de R\$ 240 mil e o percentual máximo de R\$ 2,4 milhões.

Por fim, salienta-se a relevância da aplicação da Lei Complementar nº 101 (ou Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) que fixou diretrizes para o uso dos recursos públicos, destinadas ao estabelecimento do encargo na gestão fiscal. De forma agrupada, as regras vinculadas a esta lei podem ser expressas como: a ação projetada e diáfana do governo; a prevenção de riscos e o ajuste de desvios capazes de prejudicar o equilíbrio das contas públicas; o implemento de metas para receitas e despesas e entre estas; e a subordinação a limites e condições relacionadas a abdicação de receita, a criação de despesas com pessoal, a elevação dos gastos com seguridade social, com a dívida consolidada e mobiliária, com as operações de crédito, e com a concessão de garantia. Dessa maneira, pelo exposto, se pode afirmar que a LRF alterou a execução do próprio pacto federativo tornando as ações das três esferas de governo muito mais operacionais do que decisórias em diversos contextos.

2.8 Síntese de apreciação parcial

Como fato empírico histórico e mundial é notório que a sociedade origina o Estado, em contrapartida também é inegável que o Estado é constitutivo desta. Desse modo, aventar sobre as analogias e consignações mútuas entre o Estado e a sociedade incide em se arraigar na compreensão das relações existentes entre os grupos, estratos e castas que perfazem o seu interior e que se transformam ininterruptamente, fato demonstrado nas confrontações de poder presentes nas diversas esferas de governo (nacional, regionais e locais) em uma inacabável interação entre divergências coletivas e particulares.

Contudo, na condição de processo histórico, o Estado promulga a conformação e configuração da regulação prevalente em cada contexto. Como caráter protocolar, a formulação básica de cada Estado e o poder de seus entes é proclamada por seu concernente direito constitucional, onde são intuídas as normas jurídicas que racionalizam a vida em sociedade politicamente organizada (com restrição cometida as confederações que são apregoadas pelo direito internacional na forma de tratados).

No caso específico do Estado Federal, forma de conjuntura prevalecente no Brasil, as competências políticas e administrativas desmarcam a soberania do governo central e a autonomia e descentralização dos governos subnacionais. O abono desse acontecimento decorre do fato real das esferas subnacionais terem na sucessão cronológica, assumido extensivamente e intensivamente obrigações atreladas aos serviços públicos em áreas distintas. Todavia, a veracidade da autonomia dos subdomínios federados efetiva-se, mormente, através da compatibilidade dos aportes financeiros com o grau de responsabilidades públicas ostentadas. Sem isso, tal processo limita-se a ações de desconcentração e não descentralização financeira, assim como, enfraquece as possibilidades de promoção do bem-estar coletivo, desígnio capital de qualquer forma de Estado.

Dentro do exposto, observando a historicidade contemporânea brasileira, contata-se que o mesmo vem passando nas últimas décadas por um processo incongruente com alterações de desconcentração econômica e descentralização político-institucional. A desconcentração econômica confirma-se no implemento de um modelo político concentrador, em contraposição a descentralização político-institucional fundamenta-se em um sistema produtivo de reconcentração econômica. Dessa forma, são raros os períodos governamentais que se pode constatar um alinhamento entre descentralização ou desconcentração econômica e político-institucional, na maior parte da nossa cronologia, o que se constata é a fragmentação de um e a agregação do outro.

Na década de setenta (marcada por um elevado crescimento econômico), por exemplo, vislumbrou-se durante o regime militar um fortalecimento da desconcentração econômica territorial, exacerbada em um projeto de integração nacional com investimentos direcionados para as regiões Sul e Nordeste (em parte) e para as regiões de fronteira do país. Em contrapartida, o mesmo período retrata uma fase de centralismo político, com as deliberações e execuções precípuas sendo concretizadas através de um conjunto de instituições federais subordinadas majoritariamente as escolhas do governo central.

A década de oitenta (assinalada pela estagnação econômica nacional e pelo endividamento crescente do Estado), por sua vez, demonstra uma inversão do cenário anterior, com um ciclo de concentração econômica e descentralização política-institucional. Em termos econômicos retorna a prática de artifícios direcionados para regiões e setores específicos, implicação das políticas reformista e reformuladoras do papel e das funções do Estado. Em termos políticos, como sequela da falta de crescimento, da expansão do déficit público, da ampliação da dívida externa e da espiral inflacionária, abrolha a necessidade de descentralizar as intervenções do governo central, aplicando-se para isso práticas pautadas em investimentos indiretos, regulações, privatizações e terceirizações.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, aflora no Brasil um novo contexto, baseada em uma descentralização político-institucional desordenada. Abalizada pela ausência de equidade entre o rateio das competências e atribuições sociais e o volume de proventos financeiros, o que minava a efetivação da prática do poder decisório repassado pela União em favorecimento de estados e municípios. Tal cenário pernicioso, foi agravado na década de noventa pela proliferação geométrica na criação de municípios, majoritariamente deficitários ou viáveis economicamente através de transferências fiscais intergovernamentais. Dessa forma, a trajetória coeva da sociedade brasileira foi marcada pela insuficiência nas práticas de descentralização econômica e política, tornando o processo muito mais próximo de ações de desconcentração do que de descentralização ou autonomia.

É justamente, com o propósito de averiguar os baldrames do federalismo fiscal, buscando demonstrar a correlação entre as funções clássicas do Estado e a estrutura geral de governo, bem como, a repartição das competências tributárias e a relevância e consequência das transferências intergovernamentais de recursos entre os níveis de governos para a equidade financeira e autonomia empírica das mesmas, que versa o próximo capítulo.

O direcionamento do assunto proposto, por sua vez, será realizado através de um aporte teórico com posterior direcionamento para uma apreciação contextual da economia brasileira, prevalecendo um fulcro temporal de ponderação destinado ao século XXI.

3 A PROBIDADE FISCAL ATRAVÉS DA DESCENTRALIZAÇÃO TRIBUTÁRIA E DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Uma das principais propriedades verificada na essência do Estado Federal consente no estabelecimento de imputações fiscais vinculadas a cada esfera de governo. Designando, como princípio central de eficiência administrativa, o equilíbrio entre a jurisdição e jurisprudência tributária com os níveis de responsabilidades legalmente conferidos, considerando igualmente as especificidades na definição da destinação e do volume dos dispêndios em áreas fundamentais, como a educação e seus diferentes níveis.

Desse modo, o Federalismo fiscal funciona como um conjugado de aprovisionamentos constitucionais, formais e administrativos, que financiam os diversos entes federados e norteiam o sistema de equalização entre competências exclusivas, atribuições funcionais e repartição de recursos financeiros para a consumação dos serviços públicos, predispostos a satisfazer as necessidades matérias fruíveis da sociedade. Como expressão financeira do Federalismo político, o Federalismo fiscal deve promover um ajustamento na distribuição dos recursos nacionais, seja por meio do exercício do poder de tributar das unidades federadas, seja pelo remanejamento vertical da arrecadação (transferências entre níveis distintos de governo – permutas intergovernamentais).

Sobre isso, Oliveira (2000, p. 28) argumenta que:

No federalismo fiscal, como são chamadas as relações de distribuição de receitas e atribuições no regime federativo, o sistema tributário deve ser estruturado de forma a distribuir as receitas públicas entre várias unidades e esferas administrativas, visando proporcionar condições para atender às demandas que lhes são exigidas. Desta maneira se caracteriza a necessidade da existência de uma estrutura capaz de gerar um efeito distributivo entre os grupos que fazem parte da federação, além de um agente intermediador capaz de evitar possíveis atritos entre os membros federados.

Segundo Goldberg (2004), para que um sistema tributário seja justo, deve ser competente no aspecto econômico e, para tanto, deve incorporar as seguintes características:

- a) A arrecadação resultante dos tributos deve equivaler às necessidades locais e ser suficientemente elástica, para acompanhar a expansão dos gastos públicos ao longo do tempo;
- b) As receitas tributárias devem ser estáveis e possíveis de previsão para que os níveis de governo possam realizar o seu respectivo planejamento;
- c) A carga tributária deve ser entendida como "justa" pelos contribuintes, para que não se estabeleça níveis elevados de evasão fiscal;

- d) Os tributos devem ser gerenciados de forma transparente, e sua arrecadação visível aos contribuintes para que estes possam cobrar a administração no que diz respeito à sua adequada destinação (*accountability*);
- e) O sistema tributário deve priorizar a cobrança direta de impostos, de difícil "exportação" a outros entes federativos, evitando-se externalidades negativas; e
- f) A base tributária deve ter manipulação escassa para que não se motive "guerra fiscal" e com isso o deslocamento de contribuintes.

Como sistema de governo, três disposições devem ser definidas sobre as instituições federativas. A primeira decisão está relacionada ao número dos níveis de governo na federação e ao tamanho relativo dos níveis subnacionais (Quantas esferas de governo? Quantos componentes terá cada subunidade de governo?). A segunda deliberação deve estabelecer a forma de participação dos subníveis no governo central (Direta ou indireta? Exclusiva ou múltipla?). A terceira, a repartição das aptidões políticas entre os níveis verticais de governo (Que nível de governo faz o quê? Qual a alocação de responsabilidade?).

Para North (1998) independente do sistema de governo ou tributário, a natureza ativa do Federalismo fiscal o faz admitir conformações distintas ao longo do tempo e no espaço, bem como é alvitre da influência mútua entre os preceitos institucionais e a dinâmica econômica de cada país. Em Federalismos com predomínio do centralismo fiscal na esfera central, consolida-se maior coerência e eficácia das políticas macroeconômicas estabilizadoras e redistributivas, assim como, materializa-se a existência de proveitos de escala na produção de bens e serviços públicos e a homogeneização dos mesmos. Em Federalismos com preponderante da descentralização, e uma real autonomia dos governos subnacionais, confirma-se a ascendência de políticas microeconômicas e alocativas, bem como, a exacerbação da economia e do bem-estar regional. Isso porque os governos locais por estarem adjuntos aos cidadãos, podem naturalmente captar suas demandas por serviços públicos com mais precisão, apurando a aplicação de recursos e possibilitando uma maior participação democrática nas deliberações governamentais.

Conforme Musgrave (1993) independe do amoldamento institucional fiscal, o Estado, como justificativa intervencionista, terá de cumprir três atribuições tradicionais:

- a) A Função Alocativa: que estabelece o percentual e a composição dos gastos dos níveis de governo, tendo como referência à provisão dos bens e serviços fornecidos inadequadamente pelo sistema de mercado. Configuram-se notadamente como políticas de fixação e aplicação de recursos públicos;

- b) A Função Estabilizadora: que realiza a conexão do Estado ao emprego de políticas macroeconômicas, normalmente, almejando a expansão das taxas de emprego e crescimento econômico associado à estabilidade de preços. Tem como propósito precípua o equilíbrio entre oferta e demanda agregada, por meio do controle dos gastos públicos, da fiscalização do crédito e de mudanças na carga tributária, de modo que as decorrências ocasionadas pelas crises inflacionárias ou de recessão econômica sejam amainadas; e
- c) A Função Distributiva: que incorpora ações atreladas aos ajustes na redistribuição da renda para abrandar as desigualdades entre as classes sociais. São marcadas por políticas governamentais sociais de inversão divisionária. Na prática envolve dois elementos: o sujeito e o objeto. O sujeito corresponde aos grupos entre os quais a distribuição de renda será efetivada. O objeto configura-se na renda que será confiscada de um grupo em favorecimento de outro.

Como síntese de atuação do governo, a função alocativa aplica-se para a correção das falhas de produção, distribuição e consumo das diferentes estruturas de mercado; a função estabilizadora destina-se a atenuar as oscilações cíclicas da economia (especialmente, as recessivas), paralelamente, buscando asseverar o pleno emprego e a constância nos preços; e a função distributiva dedica-se a amenizar a concentração de renda e riqueza (sequela natural do modelo capitalista) em escala social e geográfica.

Como imputações da descentralização fiscal, as políticas alocativas deveriam ser executadas pelos governos locais, em contrapartida, as políticas estabilizadoras e distributivas deveriam ser destinadas ao governo central. Como fiança da primeira afirmativa, prevalece o maior conhecimento sobre as preferências locais por parte dos governos municipais. Já a função estabilizadora deve ser encargo do governo federal, por este ser a única esfera de poder a possuir os recursos para alcançá-la, como os instrumentos monetários e cambiais. A política distributiva, por sua vez, pode mais não deve ser descentralizada, por provocar mobilidade espacial, como historicamente mostraram as migrações no Brasil (sobretudo, em direção ao Estado e a cidade de São Paulo).

Na prática, um apoio integral a repartição das competências mencionadas é hipotética. Visto que se tornam inconciliáveis as vantagens da descentralização das receitas e das disposições de gastos nas esferas estaduais e municipais, simultaneamente, acentuando-se o centralismo federal das políticas estabilizadoras e distributivas. É exatamente, sobre os ganhos e perdas a serem considerados em decisões que envolvam a descentralização fiscal e o pleno exercício das funções governamentais que versam as seções adjacentes.

3.1 Federalismo fiscal e descentralização

A divisão de competências é um requisito obrigatório para a própria existência do Estado Federal, devendo estar detalhadamente expresso na Constituição do país, para que sejam estabelecidos de modo inquestionável as obrigações e os direitos pertencentes a cada estrato de poder. A separação de competências servirá para definir o modelo federalista, bem como, a forma e a intensidade da descentralização aplicada em diferentes aspectos.

Em seu contexto fiscal a descentralização ratifica-se por uma intensificação na participação das instâncias subnacionais de governo, tanto no financiamento como nos dispêndios públicos, sempre tendo como compromisso máximo à disponibilização uniforme na qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos a sociedade, independente da localização espacial do indivíduo, garantindo dessa forma o real objetivo do Federalismo.

Abrolha dessa maneira um desafio fundamental: determinar os custos reais do provimento dos benefícios públicos tangíveis e intangíveis, a partir da organização de um sistema tributário, que permita a adequação da partilha de tributos, proporcionando a cada unidade de governo um suprimento justo de receitas como equivalente aos gastos pelos quais é responsável, sem desnivelamentos geográficos abruptos.

Desse modo estaria sendo aplicado o princípio da capacidade de pagamento expressa nas noções de equidade horizontal e vertical. A equidade horizontal expõe o princípio ortodoxo da tributação, onde deve ser aplicado “igual tratamento para iguais”, sejam pessoas, instituições ou governos. A origem e aceitação dessa noção fiscal fluem da ideia da igualdade das partes perante a lei e da consequente necessidade de prevenção contra procedimentos arbitrários, sobretudo, do governo central em relação à sociedade ou esferas inferiores de poder. A equidade vertical exhibe o princípio heterodoxo da tributação, onde deve ser usado “desigual tratamento para desiguais”, sejam pessoas, instituições ou governos. Essa percepção fiscal sucede da igualdade da exigência de sacrifício para todos, impondo assim, para equivalência de sacrifício, cobranças adicionais de tributos aos mais afortunados. A concepção do igual sacrifício transcorre de um julgamento de ética, enquanto a ideia de percentuais maiores de tributação aos mais prósperos se sustenta na teoria da utilidade marginal decrescente (unidades monetárias subtraídas dos ricos, como qualquer mercadoria abundante, gera reduzida perda de satisfação. Em contrapartida, unidades adicionais de dinheiro para os pobres, como qualquer mercadoria escassa, suscita acréscimo elevado de alacridade).

Pelo aspecto governamental, o descumprimento desses princípios podem gerar dois tipos de desequilíbrios: horizontal e vertical.

O desequilíbrio fiscal horizontal acena para o descompasso financeiro entre unidades de governo do mesmo nível. Resulta notadamente de consideráveis inconexões de distribuição de renda, riqueza e operações produtivas e comerciais (três fontes básicas de tributação) entre as diferentes áreas geográficas da nação. Para Herber (1983) os estados e municípios menos venturosos de receitas tributárias, tendem a oferecer bens e serviços públicos em quantidade e qualidade inferior as expectativas sociais e/ou impor uma maior tributação sobre a população de sua jurisdição. No Brasil, tal fato é historicamente observando nos abismos regionais (o Sudeste isoladamente produz mais renda que a soma das outras quatro regiões do país), estaduais (São Paulo de modo exclusivo produz mais de um terço do Produto Interno Bruto brasileiro), e municipais (em sua maioria, a renda e a riqueza dos estados ficam concretados nos municípios político-administrativos – capitais).

Já o desequilíbrio fiscal vertical é trajado como uma condição em que os governos subnacionais dispõem de fontes insatisfatórias de receitas para arcar com as atribuições que lhes são instituídas, ao passo que o governo central, suplanta suas necessidades de gastos por sua ampla capacidade arrecadatória. Como generalização, pode-se mencionar que na observação da distribuição de recursos e obrigações entre esferas distintas do governo, normalmente, o governo federal é logrado com excesso de proventos e os governos estaduais e municipais com abundância de dispêndios. Dentro de uma apreciação mais técnica, esse desequilíbrio é devido à maior rentabilidade, economicidade e elasticidade-renda da base tributária de competência da esfera central, contrastada com os baixos níveis de rentabilidade e elasticidades e na ineficiência de economicidade das receitas das esferas regionais e locais. Como agravante, a elasticidade-renda dos gastos das unidades subnacionais, tendem a ser maior que as de suas fontes de recursos, pelas influências imediatas da urbanização, industrialização e crescimento populacional das últimas décadas no Brasil e no mundo.

Nesse contexto, Filellini (1989) ainda acrescenta que o histórico social confirma que a elasticidade-renda por bens públicos é prevalecente em relação aos bens privados. Isto quer dizer que à medida que a renda real expande a demanda por todos os bens se amplia, mas as preferências se direcionam, sobretudo, em favorecimento aos bens públicos. Logo, além da equidade tributária o sistema tributário da Federação deve cumprir outros aspectos atrelados, a rentabilidade, a elasticidade e a economicidade, que devem ser compreendidos como referidos a seguir.

- a) Rentabilidade: a base tributária deve ser suficientemente extensa para aduzir a cada esfera de governo os recursos exigidos pelo volume de seus respectivos gastos;
- b) Elasticidade: além de ampla, a base tributária de cada estrato de poder sobre a qual são calculadas as obrigações fiscais deve crescer continuamente, e proporcionalmente ao crescimento dos respectivos dispêndios públicos; e
- c) Economicidade: o modelo de contribuição escolhido deve ser de crível administração, impedindo que se comprometam quantias significativas da arrecadação com o custeio da própria estrutura fiscal.

Para Silva (2005) a execução simultânea dos três embasamentos citados é de difícil operacionalização, especialmente, quando se considera que os governos municipais, estaduais e federal dispõe de três envergaduras funcionais alocativas conferidas como:

- a) Exclusivas – quando automaticamente oclusas as demais esferas de governo, como no caso da defesa nacional;
- b) Concorrentes – quando desempenhadas em graus diferentes pelos distintos governos, como nos serviços de educação e saúde; e
- c) Supletivas – quando um nível de governo complementa a ação de outro, como no caso das vias de rodagem (estradas).

A designação dessas competências é profundamente dependente da situação política vigente da sociedade, o que suscita na área fiscal em uma expressiva diversidade entre as experiências federativas, identificando tanto cenários centralizados e exclusivos, como panoramas descentralizados e supletivos. No Brasil, o enquadramento vai depender do setor em estudo. Na saúde, vigora um cenário descentralizado e concorrencial. Na educação, por sua vez, prevalece um quadro mais descentralizado e supletivo. Na habitação o contexto é eminentemente centralizado e exclusivo.

Todavia, independente do enquadramento federativo a implantação do processo de descentralização em qualquer área sempre terá que considerar a análise dos limites e possibilidades da esfera governamental que irá aplicá-lo. A definição sobre qual nível governamental se configura mais apto e suscetível a assumir determinadas imputações deve levar em consideração, portanto, díspares variáveis (administrativas, culturais, demográficas, dentre outros) que os capacitam ou não a avocar determinados serviços públicos. Por isso, ao abordar-se a problemática da descentralização, enquanto federalização, estadualização e municipalização, duas vertentes devem ser avaliadas: a da ótica interna ao próprio Estado federativo (União, estados, Distrito Federal e municípios), e a dos vínculos existentes entre o

Estado como instituição e a sociedade. O predicado conjuntural das relações em voga, tanto no âmbito interno às três instâncias governamentais, como na esfera do binômio Estado-sociedade, historicamente hierarquizadas, é que irá determinar a possibilidade real do partilhamento do poder decisório ou a necessidade da exclusividade e centralização do mesmo.

Por fim, a apreciação da conformação entre imputações e recursos, na conjunção do sistema federativo que realça a função alocativa, deve reconhecer o ataviamento de critérios técnico-normativos para a segregação da atuação do setor público. Esses critérios relacionam a escala do serviço público a ser provisionado com a escala do setor público a ser adjudicado de seu fornecimento. A escala considerada deve ser estabelecida considerando dois parâmetros: o aspecto geográfico-espacial e o contexto econômico-financeiro.

3.1.1 O Federalismo fiscal e a escala geográfico-espacial

O aspecto da escala geográfico-espacial fundamenta-se na amplitude espacial do consumo coletivo do serviço prestado. Logo, quando se estabelece quem recebe os benefícios, deve ser determinado quem deve financiar os seus custos. Dispêndios e proventos devem sempre ser equiparados em sua dimensão espacial.

Determinados benefícios compreendem todo o território nacional, como no caso das ações para a defesa nacional. Outros serviços tem alcance municipal ou regional, como o planejamento urbano, que deve ser individualizado de modo a poder se respeitar os anseios e as especificidades locais envolvidas. É o que carece ser processado em atos de pavimentação, conservação de patrimônio público, saneamento e abastecimento de água, distribuição de energia e iluminação pública, entre outros.

Fundamentado nesse critério, seriam incumbência do governo central àquelas atividades que afetam a todos os cidadãos da nação, independentemente da localização residencial. Estas atividades emolduram-se na definição do bem público puro, no sentido de que sua produção para um cidadão em particular torna-os igualmente disponíveis para o consumo de todos os demais residentes no país, não se gerando assim nem rivalidade (o consumo de um bem por uma pessoa não impede o consumo do mesmo bem por outra) nem exclusão (incapacidade de impossibilitar o consumo do bem para um indivíduo pela ausência de pagamento).

De outro modo, o encargo pela provisão de serviços que, por sua natureza, não admitem distinguidas soluções geográficas concernem ao poder central. Afora da defesa

nacional pertencem a este contexto às ações oriundas das políticas de recursos minerais e de preservação dos recursos naturais, os artifícios de exportação e importação, as atividades de geração de energia e de administração da moeda, dentre outros.

Em contrapartida, o suprimento dos bens públicos que acolhem particularização (serviços de educação básica, saúde e vigilância sanitária, transportes urbanos, lazer, saneamento, entre outros) podem se afeiçoar aos níveis de renda e preferências do respectivo estado e município provedor.

De acordo com Musgrave (1980), o que o critério de escala geográfico-espacial expõe é o imperativo de sinergia das escolhas coletivas referentes ao perfil do produto público com as necessidades dos subconjuntos populacionais sobre os quais recaem os respectivos custos e benefícios. Esta regra somente é eficiente quando são satisfeitas as seguintes condições: que o processo político local seja eficiente; que custos e benefícios possam ser internalizados pelo subconjunto populacional; e que a população local tenha renda suficiente para viabilizar os custos.

Adotar-se que, sob essas condições ideais, o volume dos serviços exercidos deve avançar até o ponto em que os benefícios adicionais igualem os custos adicionais de sua produção. Apenas essa identidade proporcionaria a alocação eficiente dos recursos públicos.

No Brasil, que mantém certa tradição centralista e onde perduram disparidades explícitas de rendas interpessoais e inter-regionais, bem como da própria natureza dos serviços demandados, observa-se que nos estados das regiões Sul e Sudeste, as despesas locais incidem sobre os poderes estaduais e municipais, enquanto, nas demais regiões, mesmos os serviços locais são financiados vastamente pela União. Em alguns casos, Sudeste e Sul tem arcado, inclusive, com serviços que são tecnicamente de responsabilidade federal, como no caso de ferrovias, energia, ensino superior, sistemas portuários e aeroportuários, dentre outros, com negativas consequências sobre as finanças estaduais. Tal fato surge como consequência da disparidade de renda entre regiões decorrente da lógica histórica e político-econômica nacional, pautada na teoria desenvolvimentista da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), que empiricamente preconizava o crescimento nacional baseado em ações espacialmente concentradas do setor privado através de um processo de industrialização e urbanização amplamente apoiado e planejado pelo Estado.

Como prudência para a dissociação das ações estatais nubentes com os erros cometidos no passado que suscitaram em desajustes espaciais regionais e locais vislumbram-se antecipadamente prerrogativas de adaptações que são efetivadas no espaço, visando à garantia da instalação, existência, fluidez e reprodução do capital governamental. Ao analisar

de modo geral o espaço do norte e nordeste brasileiro sob os enfoques dos ajustes espaciais, da amplitude do estado e do uso do território, Porto *et. al.* (2007) alude que foram renunciados os condicionantes financeiros em vários desses entes federativos. As condições instituídas/erigidas afiançaram a concepção, o planejamento, a organização e a instalação de instrumentos proporcionadores da (des)construção espacial, como fenecimento no acolhimento dos interesses e desígnios externos ao ritmo e a vivência local.

3.1.2 O federalismo fiscal e a escala econômico-financeira

A eficiência gerencial pública é alcançada com a minimização de gastos para determinado nível de serviço. Essa eficiência correlaciona-se com a escala econômico-financeira de cada atividade implementada. Portanto, a centralização, pelo Estado, dos investimentos ordenados para a realização de serviços específicos pode ser mais eficiente que a fragmentação dos recursos nos municípios. Os custos unitários de produção pendem na medida em que o consumo é efetivado por conjugados populacionais maiores. Em certos serviços urbanos (transporte, abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, entre outros), ainda que o consumo seja local, sua produção com recursos locais poderá configurar-se como inexecutável, já que o limitado contingente de usuários volveria os custos *per capita* como proibitivos, resultando na adoção de opções de melhor custo, com manifestos danos para os municípios mais desprovidos.

Para Musgrave (1980), o que o critério da escala econômico-financeira exalta para reflexão, é a possível existência de um equívoco técnico decorrente da heterogeneidade de preferências locais, proporcionando, por sua vez, elevados custos unitários somados a reduzidas escalas de produção.

No caso do Brasil, com três esferas de governos distintos, que em números representam um imensurável governo federal, vinte e seis estados e um Distrito Federal e cinco mil quinhentos e sessenta e quatro municípios, pode ser adicionado o custo administrativo. Como resultado da abrangente fragmentação territorial se observa na gestão dos recursos públicos nacionais, elevada canalização das receitas para a própria manutenção da máquina pública, em detrimento dos gastos ou investimentos em áreas de múltiplos e duradouros benefícios para a população, como a educação. Tal situação no mínimo obriga um aperfeiçoamento, sobretudo, dos gastos governamentais municipais, como justificativa plausível de sua existência.

Uma solução para tanto seria as unidades subnacionais consumidoras acordarem o provimento dos serviços locais com níveis maiores de governo, que os produziriam de acordo com certas especificidades locais de equipamentos e pessoal. Por meio da concepção de “regiões especiais”, os municípios e estados poderiam obter melhor resultado para a aplicação de suas receitas.

Outra possibilidade seria a formação de consórcios intermunicipais e interestaduais, formalizados como entidades que congregam diversos municípios ou estados com o intuito de promover ações de curto prazo ou programas contínuos. Os consórcios intermunicipais e interestaduais apresentam personalidade jurídica (geralmente assumindo o contorno de sociedade civil), arcabouço de gestão autônoma e orçamento exclusivo. Além disso, podem dispor de patrimônio próprio para a efetivação de seus compromissos. Seus recursos comumente provem de receitas próprias originárias da cota-parte de seus membros ou oriundas das atividades prestadas, conforme disposto nos estatutos do consórcio. Sobre a cota de contribuição, pode ser instituído como uniforme a todos os municípios ou estados integrantes ou variar em função da capacidade de pagamento municipal ou estadual, do tamanho da população municipal ou estadual, pela intensidade no uso dos serviços e bens do consórcio ou por outro discernimento considerado pertinente por seus formadores.

Do ponto de vista da ação dos governos municipais e estaduais envolvidos, a criação de consórcios intermunicipais e interestaduais pode produzir resultados positivos de formas diversas, como:

- a) Acréscimo da capacidade de realização: os governos municipais podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios;
- b) Maior eficiência do uso dos recursos públicos: é o caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades produtivas ou unidades de disposição final de resíduos sólidos. O volume de recursos aplicados como investimento no consórcio e o custeio de sua utilização são menores do que a soma dos recursos que seriam necessários a cada um dos municípios para produzir os mesmos resultados;
- c) Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura: a articulação de esforços em um consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas. É o caso da aquisição

de equipamentos de alto custo, o desenho de políticas públicas de âmbito regional (como no caso das políticas de desenvolvimento econômico local);

- d) Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios: a articulação de um consórcio intermunicipal pode criar melhores condições de negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais. Com isso, vê-se fortalecida a autonomia municipal; e
- e) Aumento da transparência das decisões públicas: como as decisões tomadas pelos consórcios são de âmbito regional e envolvem vários atores, naturalmente elas se tornam mais visíveis, pois exigem um processo de discussão mais aprofundado em cada município e em termos regionais. Com isso, abre-se espaço para uma maior fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.

Todavia, a principal vantagem dos consórcios intermunicipais e interestaduais são os ganhos de escala, já que o compartilhamento permite que se realizem investimentos maiores, com custos fixos amortizados ao longo prazo, e com custos operacionais reduzidos nas diversas atividades governamentais. Por exemplo, o suporte técnico, a manutenção de equipamentos e os gastos funcionais de materiais e de serviços de escolas e faculdades são bastante elevados, doravante, quando rateados entre governos dos quais suas populações usufruem, podem se tornar viáveis. Tal situação não retira do município ou estado o controle sobre os serviços, conseqüentemente não deixa o cidadão distante dos fóruns de decisão e execução, e preserva os ganhos de escala que as operações em esferas mais altas de governo geralmente envolvem. No Brasil, existem diversas experiências bem-sucedidas nesse campo, principalmente nas áreas de saúde e educação.

Como exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Educação do Leste Paulista apoiado pela Universidade Estadual de São Paulo (UNESP) promoveu na década de noventa estratégias de integração entre os diferentes graus de ensino público dos dez municípios envolvidos (Casa Branca, Divinolândia, Itobi, Mococa, Santa Cruz das Palmeiras, São José do Rio Pardo, São Sebastião da Gramma, Tambaú, Tapiratiba e Vargem Grande do Sul), resultando na formação de um subsistema regional de ensino que incluía a integração do processo educativo com atividade da área social e contribuía para a racionalização do uso dos recursos financeiros destinados à manutenção da rede física, à reforma e construção de escolas, e à formação e ao aperfeiçoamento pedagógico da equipe escolar. Conseqüentemente, os resultados prevaletentes demonstram a otimização dos investimentos realizados

justificados por melhorias dos indicadores de qualidade e desempenho dos discentes e docentes envolvidos no processo.

3.2 Transferências fiscais intergovernamentais

Infelizmente, a realidade econômica não conserva a preterível correspondência entre a repartição de encargos e o rateio da capacidade de financiamento. Buscando ilustrar tal fato Oates (1977) considerou a imperfeição nos setores econômicos, aceitando, as deficiências nas relações entre área de benefício, a plenitude de preferências, a permuta geográfica dos fatores produtivos e das pessoas, e a base e capacidade de financiamento.

Ao considerar as imperfeições citadas, surge a necessidade de solução com o uso de mecanismos de transferências fiscais intergovernamentais, adequados à correção das falhas e a minimização das deficiências do sistema.

Desse modo, três são os fatores listados (abaixo) que decretam e abonam, simultaneamente, a aplicação do redirecionamento de recursos no sentido horizontal e vertical entre unidades federadas, para que essas possam fazer frente aos encargos de suas respectivas competências.

- a) As externalidades;
- b) As Compensações; e
- c) O Remanejamento de renda.

Segundo Riani (2009) externalidade é qualquer atividade econômica que proporcione desacerto entre custos e benefícios públicos e privados acarretando, compulsoriamente, redução de bem-estar social. Logo, devem ser pagos ressarcimentos ou auxílios, segundo a natureza da externalidade, respectivamente, negativa ou positiva. A determinação de pagamento indenizatório ou o recebimento em forma de subsídios labora como indicação, respectivamente, à inibição ou ao estímulo da atividade produtiva geradora da externalidade.

A ação de compensação está vinculada à necessidade de mecanismos tributários, cuja arrecadação, por motivos de eficiência econômica, carece ser realizada por jurisdições com alcance estadual ou pelo governo central. Essa conformação força a esfera arrecadadora a efetivar transferências com o intuito de compensar regiões tributadas e viabilizar os gastos dos respectivos governos. A restituição total ou parcial dos recursos consente aos agentes econômicos geradores do empenho tributário maior independência para a realização das escolhas e maior alcance na correspondência entre preferências e provisões públicas.

O remanejamento de renda está conectado a objetivos norteados ao arrefecimento das diferenças fiscais entre unidades federativas, decorridas das distinções pautadas no grau de

desenvolvimento da atividade econômica, na grandeza da base tributária, nos custos de produção e no perfil da demanda por bens públicos locais.

Desse modo, as transferências fiscais intergovernamentais abrolharam como soluto personificado em mecanismos para o equilíbrio das finanças de cada unidade governamental subnacional, sobretudo, em nações que pela vasta amplitude territorial se instituem como federações, independente destes serem países em desenvolvimento ou países industrializados.

Como prática legal, as transferências intergovernamentais afora o financiamento das despesas dos entes subnacionais, também criam instrumentos de responsabilização e estímulos que afetam a execução fiscal, a prestação de contas dos governantes a sociedade e a eficiência e a igualdade no acesso aos serviços públicos.

Como respaldo econômico, existem pelo menos duas justificativas para a execução das transferências fiscais intergovernamentais. A primeira sucede dos proveitos de eficácia oriundos na arrecadação dos tributos pelo governo central, que pela magnitude da base tributária agrupa maior volume de recursos, somado a competência dos governos locais de proverem com maior eficiência a maior parte dos serviços públicos. Na prática, isso proporciona um descompasso contábil entre a arrecadação de recursos entre os níveis de governo e a confrontação das necessidades de provimento dos serviços públicos em cada unidade governamental, que na prática se classifica como brecha fiscal vertical. Logo, empiricamente a brecha vertical é suscitada pela centralização do poder de tributar em favorecimento do governo central e/ou pela transferência excessiva de responsabilidades para as instâncias subnacionais (como estados e municípios).

A segunda origina-se da necessidade ou obrigatoriedade da provisão de serviços públicos com um padrão mínimo de qualidade em todas as unidades da federação localizadas em uma mesma nação. Em outras palavras, todos os indivíduos de um país, independentemente do local onde resida, devem acessar um serviço público com padrão de qualidade mínimo. Quando o provimento desse serviço público for ofertado de modo heterogêneo no espaço geográfico da nação, sobrevém o que na literatura é denominado como desequilíbrio horizontal. Do mesmo modo, a inexistência do descompasso horizontal favorece a efetivação de padrões livres e equilibrados para a circulação de bens, serviços, capital e trabalho, assim como restringe o desperdício com as despesas da competição entre as diversas jurisdições, aquilatando os ganhos de comércio a partir da existência de um mercado comum interno uniforme.

Assim sendo, as transferências intergovernamentais buscam reduzir os desequilíbrios verticais e horizontais que aparecem em uma federação. Contudo, em muitos casos, é

presumível há inexistência da inquietação sobre a organização do sistema de transferências efetuadas com objetivo de sanar imperfeições verticais e/ou horizontais. Nesse contexto, as transferências fiscais intergovernamentais não ratificariam os resultados ambicionados. A título de elucidação, Guedes e Gasparini (2007), afirmam que no Brasil, uma expansão absoluta ou relativa das transferências nas receitas totais do município ampliaria a dimensão do governo, o que seria justificado pela insuficiência de mecanismos indutores de eficiência no sistema brasileiro.

Destarte, mesmo as transferências fiscais intergovernamentais configurando-se como um resíduo de ajuste financeiro, para o estabelecimento do equilíbrio orçamentário para todas as esferas de governo depois de realizadas a arrecadação dos tributos e a destinação das competências entre os níveis de governo (ou seja, conforme-se em recursos empregados para sanar as distorções verticais), se não forem providas por meio de um modelo que induza à eficiência, poderão se tornar ações inócuas. Além disso, é necessário compreender que as transferências intergovernamentais não só financiam as despesas das esferas de governo, bem como, propiciam incentivos e mecanismos de *accountability* que afetam a gestão fiscal, eficiência e equidade da prestação dos serviços públicos a toda população.

Para a concretização do exposto as transferências fiscais intergovernamentais, devem ser empregadas em vários momentos em uma federação como mecanismo de condicionamento dos governos subnacionais aos interesses do governo central, pois, é corriqueira a existência de certo grau de conflito entre as prioridades postas pelos vários níveis de governo. Uma maneira de tentar induzir os níveis inferiores de governo a acompanhar as prioridades definidas pelo nível central de governo é a associação das transferências e do volume de recursos disponibilizados a propósitos específicos e, mediante a execução de metas, de modo que essa contrapartida varie de acordo com o inverso da capacidade fiscal do receptor.

Sobre isso Afonso (1992, p. 15) afirma que:

Uma série de questões se coloca quando se discute o desenho de um sistema de transferências intergovernamentais, tais como: qual o objetivo da transferência? Em que tipo de gasto ela pode ser usada? Deve ser uma transferência incondicional com objetivos gerais ou deve haver uma condição específica imposta para seu uso? Nesse sentido, é válido mencionar que, de acordo com a fórmula para sua distribuição entre as jurisdições e da exigência ou não de vinculação do seu uso, as transferências podem se constituir um importante e poderoso instrumento de cooperação intergovernamental, podendo ser usado pelo governo central para o direcionamento de recursos para as funções ou setores considerados prioritários em um plano de desenvolvimento nacional que vise reduzir as disparidades sócio-econômicas no território nacional.

Logo, se pode concluir que a tarefa principal na elaboração e aplicação das transferências fiscais intergovernamentais é consolidar o comedimento financeiro no federalismo fiscal, sobretudo, cedendo certo nível de descentralização tributária e tornando os governos locais ao menos marginalmente responsáveis pela tomada de decisão, com a devida prestação de contas para a população residente e, quando apropriado, para as esferas de governo mais elevadas.

Tabela 2 – Objetivos das transferências fiscais intergovernamentais

Preencher a brecha fiscal vertical
Equalizar os erros de segregação tributária por meio das cessões de fiscais
Propiciar incentivos e mecanismos de <i>accountability</i>
Fomentar o equilíbrio orçamentário para todas as esferas de governo
Preencher a brecha fiscal horizontal
Adotar padrões mínimos nacionais
Influenciar as prioridades locais
Alinhar a conduta dos governos regionais e locais com as prioridades nacionais

Fonte: Autor (2013).

Dessa forma, um regime fiscal federativo eficiente deve estar sujeito prioritariamente à harmonização entre os subsistemas institucionais que no caso do Brasil correspondem à suplementação das brechas vertical e horizontal e das várias concomitantemente correlacionadas e expostas na tabela acima.

No cenário geral, embora prevaleça ampla diversidade de situações e relações intergovernamentais, dois aspectos básicos se sobressaem na maioria das federações. A primeira atinente à concentração da arrecadação na esfera de governo central e segunda referente à existência de um padrão bigovernamental, com autonomia ativa para governos intermediários e uma posição submissa para governos locais.

Para Bahl e Linn (1990) a elaboração ou reformulação de um sistema tributário federativo deveria sempre originar-se pela atribuição específica de responsabilidades para cada nível de governo. Contudo, na maior parte dos casos hodiernos os processos de descentralização iniciam-se por laborações ou reformas de realocação de imputações para níveis inferiores de governo. Este reordenamento, em geral, redireciona competências do governo central para governos estaduais ou municipais, uma vez que é mais comum estabelecer um *status* não autônomo para os governos regionais e locais.

3.2.1 *Taxonomia básica das transferências fiscais intergovernamentais*

A literatura internacional sobre federalização fiscal demonstra díspares possibilidades para o ordenamento das transferências intergovernamentais. As mais recursivas dentre todas classificam as transferências conforme: a sua legalidade (definida por lei) ou legitimidade (determinada por necessidade); a sua condicionalidade (transferências condicionais ou incondicionais); e segundo a existência ou não de compensações realizadas pelos governos receptores. Dentro desse contexto, observando os atributos mais relevantes e a intercessão dos diversos instrumentos de repasse Ter-Minassian (1997) indica um padrão composto por duas vertentes principais: as transferências por cotas e as transferências por concessões.

- a) As transferências por cotas (*revenue sharing*) são antecipadamente delineadas por normas constitucionais ou leis ordinárias, podendo estar agregadas a um imposto específico (valor fixo) ou a recursos disponíveis em fundos públicos compostos por capitais com origem tributária múltipla. O arranjo das cotas pode estar dirigido a dois fins: compensatório e redistributivo. O primeiro advém quando o repasse é concretizado com o objetivo de restituir recursos de uma base tributária específica, cuja arrecadação se lavrou no território da jurisdição beneficiada, ainda que essa não tenha assumido encargo pela operacionalização da arrecadação. O segundo provem das ações de natureza redistributivas. Nesse caso, os recursos são repassados segundo aspectos que preservam uma relação contrariamente proporcional à renda e diretamente equivalente à população e a índices de carências associados à disponibilidade de bens públicos ou bens quase público (meritórios); e
- b) As transferências por concessões (*grants*), por sua vez, estão ligadas ao implemento de políticas públicas setoriais e independem de normatização legal específica. Na prática, as unidades transferidoras dispõem de liberdade para deliberar sobre o valor e as condições imperativas ao mérito do recebimento dos recursos. A concretização dos repasses dessa natureza está submisso aos acordos ajustados entre unidades federativas de governo e dependem de parâmetros atribuídos pela esfera repassadora, relacionadas ao desempenho da unidade peticionaria na gestão de programas específicos ou de aspectos de arrecadação, endividamento e limpidez na gestão fiscal. As transferências fiscais intergovernamentais do tipo *grants* não mantêm vinculação direta com

os motivos – externalidade, compensação e redistribuição federativa –, deste modo possuem natureza fiscal federativa.

Naturalmente, essa categorização é relevante, entretanto, quando se procura caracterizar o sistema de transferências de uma nação especificamente, pode ser imperativo aplicar um recorte tipificado. Para se examinar a conjuntura brasileira, por exemplo, torna-se imprescindível que os modelos de ordenação na literatura internacional sejam calhados para refletir fidedignamente o que ocorre nas relações intergovernamentais das esferas federadas de poder público.

Dessa maneira, para Prado (2001) a análise das transferências fiscais intergovernamentais no Brasil deve ser realizada a partir da observação das mesmas como mecanismo de política fiscal e orçamentária, sujeitando especificidades de qualidades que sugerem três cortes básicos de ponderação: as transferências como instrumento de política fiscal federativa, as transferências sob a ótica do orçamento cedente, e as transferências sob a ponderação do orçamento receptor.

I - Transferências como instrumentos de política fiscal federativa

- a) Objetivos de ordem técnico-tributária: Também conhecido como devolução tributária. Representa a disposição à centralização da arrecadação nos níveis centrais de governo tornando, obrigatoriamente, imprescindível as transferências de recursos para equacionar verticalmente a disponibilidade de gasto. A maior parte dessas operações se processa de modo estritamente imparcial, na acepção objetiva de que cada jurisdição recebe uma parcela da arrecadação integralmente pautada na sua capacidade fiscal, sendo, esta parcela da base tributária inserida em seu espaço territorial, obedecendo aos preceitos tributários vigentes. Em outras palavras, tudo transcorre como somente a função de arrecadação fosse versada como exercício do nível superior de governo, pertencendo à jurisdição local a plenitude ou a fração proporcional da receita nela gerada. Tal fato materializa a restituição tributária. Como exemplos, no Brasil, conforma-se a cota-parte municipal do ICMS e do IPVA;
- b) Objetivo de equalização: Também denominada de transferências redistributivas. A repartição desigual das bases tributárias e as alterações na eficiência de arrecadação entre regiões geopolíticas motivam os níveis superiores de governo a redistribuírem frações significativas das receitas angariadas, com o propósito de amenizar as desigualdades inter-regionais. Este

tipo de transferência teria como objetivo precípua o aspecto de suplementação orçamentária, norteadas por parâmetros populacionais e proventos *per capita*. Não obstante, inexistem empecilhos para que a função redistributiva se associe com outros objetivos, por meio da imposição de condicionalidades a destinação e aplicação dos recursos transferidos. Doravante, ressalta-se que o conceito de redistribuição representa toda transferência que disponibiliza aos governos regionais e locais dividendos que estes não teriam como arrecadar posto o arranjo tributário em voga. É, portanto, aquela que proporciona aos governos subnacionais recursos que não conservam analogia com as bases tributárias de sua competência. Em suma, isto denota que as transferências redistributivas não correspondem à devolução tributária, pois, podem não ter como meta a redução das disparidades regionais (ao contrário, podem inclusive gerar perversos resultados nesse sentido). O intuito para amenizar heterogeneidades ou harmonizar a distribuição de receitas é uma qualidade suplementar que as transferências redistributivas podem avocar ou não. Todavia, a maioria das transferências redistributivas é efetivamente equalizadora. O Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação do Estado (FPE) são padrões nacionais dessas transferências; e

- c) Viabilização de políticas setoriais: São ações e programas de dispêndios que, por seu modelo ou por desígnio político, ostentam caráter nacional e estabelecem gestão concentrada dos recursos (mesmo que o implemento do gasto possa ocorrer de modo descentralizado), impetrando a existência de rateio de recursos dispostos por níveis centrais de governo. A literatura internacional, relacionada ao estudo dos países desenvolvidos, salientando o perfil e os tipos de gastos (funções ou programas) que geram externalidades (positivas e/ou negativas) a nível jurisdicional, sugerindo um aporte de recursos do governo de nível central que condicione um nível de gasto setorial superior àquele que procederia naturalmente das determinações orçamentárias locais. Já para os países em desenvolvimento, com níveis acentuados de exclusão e pobreza e com repartição de renda bastante desigual, os gastos mais relevantes estão atrelados ao avalizamento de níveis mínimos de acolhimento em serviços públicos essenciais, que a grande maioria dos governos subnacionais, especialmente, os locais não têm condições de proporcionar à respectiva população. Dessa maneira, esta modalidade de transferência

intergovernamental diferencia-se por ser setorial ou operacionalmente direcionada, ou seja, por destinar-se a objetivos específicos estabelecidos pelos governos de níveis superiores ou a eles conferidos pelo pacto federativo. Estas transferências fiscais são aplicadas e operadas, em geral, de modo condicionado. Como exemplos, se pode mencionar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

II – As transferências no orçamento cedente: legais ou discricionárias

As transferências legais são aquelas cujos critérios que deliberam sobre a procedência dos recursos e os valores a serem difundidos para cada nível de governo estão definidos em lei ou na própria Constituição Federal. Configuram-se sob a ótica dos governos receptores, uma maior segurança de financiamento, pois, não ficam subordinadas às variações advindas no processo orçamentário dos governos centrais. Como exemplo de transferências intergovernamentais legais automáticas aquiesce-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento de Jovens e Adultos (PEJA), dentre outros.

Já as transferências discricionárias (também denominadas de transferências negociadas ou voluntárias), decorrem do processo orçamentário anual dos governos superiores, não apresentando nenhuma conexão com exigências legais. Provém de negociações entre as autoridades dos governos centrais com os representantes parlamentares dos governos subnacionais. Sua aplicação deve ter um aspecto secundário e auxiliar as transferências legais, por oferecerem maior agilidade para sanar situações urgentes ou excepcionais (curto prazo), com a contrapartida, de disponibilizar menor possibilidade de fiscalização e probidade administrativa. São normalmente repassadas através de convênios e contratos. No Brasil, por exemplo, são efetivadas pelo governo federal através do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV).

III - As transferências no orçamento receptor: livres ou vinculadas

As transferências fiscais intergovernamentais podem ser individualizadas segundo um terceiro corte, que se atrela ao grau de condicionalidade que teia a aplicação desses repasses ao orçamento dos governos subnacionais. Podem ser taxadas como transferências livres, quando são disponibilizadas aos governos estaduais e municipais como recursos a serem independentemente dispostos em seu processo orçamentário, compondo parcialmente ou

integralmente programas e funções de gastos específicos com natureza redistributiva. Logo, a deliberação sobre como gastar os recursos é privativa as sociedades locais, através de seus gestores. Por sua vez, as transferências condicionais não são disponibilizadas para livre alocação dos governos subnacionais. Os montantes são obrigatoriamente direcionados para setores, funções ou projetos exclusivos. Desse modo, as transferências condicionais proporcionam maior homogeneidade nos padrões de dispêndio por habitante entre jurisdições, independente das diversidades econômicas e sociais.

Figura 15 – Sistema de transferências fiscais intergovernamentais



Fonte: Autor (2013).

Por fim, autônomo ao padrão empregado para o repasse de recursos, não deve ser olvidado que quando as jurisdições locais auferem ajuda de outros níveis de governo, os “preços” pagos pelos moradores, no consumo dos serviços públicos, são subsidiados por pessoas não residentes e, portanto, não utentes desses serviços.

3.3 A tipologia das receitas tributárias e das transferências intergovernamentais no Brasil

A Constituição Federal de 1988 logrou no federalismo fiscal brasileiro características únicas, com a ampliação da descentralização financeira, aparentemente, favorável aos estados e municípios. Contudo, no transcorrer da década de noventa observou-se indisposições entre a desconcentração das receitas públicas com a equitativa transferência de despesas públicas, sobretudo, correlacionadas as políticas sociais. Justamente, sobre o discrepo na divisão dos recursos entre os três níveis de governo e o volume de competências que versa esta seção.

3.3.1 Legitimidade tributária e o rateio das receitas tributárias

Conforme Ferreira (2008) receita pública é a quantia integral de dinheiro recolhido pelo Tesouro Nacional, e congregada ao patrimônio do Estado para o custeio das despesas públicas operacionais e de investimentos. Dentro de um aspecto geral, receita pública é o auferimento de ativos financeiros aos cofres públicos, portanto, não estando limitada à arrecadação de tributos.

Ressalta-se que o estudo do federalismo fiscal não envolve a análise de todas as receitas públicas, mas tão somente dos dividendos que são passíveis dessa discussão. Tais recursos podem ser alocados em dois grupos: as receitas tributárias que incorpora impostos, taxas e contribuições; e as transferências com aspectos correntes e de capital.

No Brasil, cada esfera de governo tem o direito de estabelecer os tributos que lhes são cominados e que concernam à sua competência exclusiva. A atual Constituição Federal deliberou nitidamente as possibilidades tributárias de cada nível de poder, eliminando assim os desacertos de sobreposição de competências em analogia aos impostos (tributos cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte) e à maioria das contribuições.

Em compensação foi facultado às três esferas do governo, a competência para constituir taxas, contribuições de melhoria e contribuições especiais. Por taxa compreenda-se os tributos incidentes sobre um fato gerador e que são destinados em compensação a esse fato gerador. As contribuições de melhoria referem-se a algum projeto/obra de desenvolvimento que pode resultar em algum benefício ao cidadão, logo, são tributos que têm como fato gerador o benefício decorrente de obras públicas, portanto, cobrados apenas na região e aos beneficiados pela obra. As contribuições especiais são os tributos que possuem uma destinação específica para um determinado grupo ou atividade, como exemplo, pode-se citar a Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP).

Destarte, pela amplitude e complexidade do assunto, bem como, na busca de uma melhor apreciação das competências tributárias, estas serão expostas por nível de governo.

3.3.2 *Tributos federais*

O Artigo 153 da Constituição Federal de 1988 determina os impostos de competência da União e suas respectivas categorias. Assim, pelo exposto em lei é de responsabilidade da União o Imposto sobre a Renda das Pessoas Físicas (IRPF); o Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); o Imposto sobre a Exportação (IE); o Imposto sobre a Importação (II); o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); o Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); o Imposto Territorial Rural (ITR); e o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Salienta-se que este último apesar de legalmente autorizado pela atual Constituição jamais foi efetivado pelo governo federal.

Tabela 3 – Competência tributária: impostos federais

CATEGORIA	GOVERNO	IMPOSTO
Comércio Exterior	Federal	II e IE
Patrimônio e Renda	Federal	IRPF, IRPJ, IRRF e ITR
Produção e Circulação	Federal	IPI e IOF

Fonte: Autor (2013).

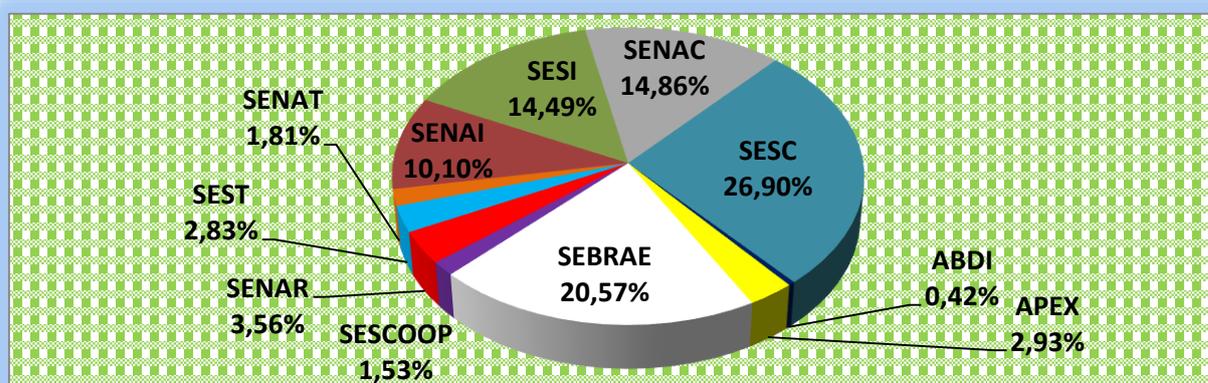
As contribuições sociais, que são de responsabilidade exclusiva da União e apresentam seu fundamento no Artigo 149 da Constituição Federal, são rateadas em três castas: contribuições sociais em sentido restrito, contribuições de intervenção no domínio econômico, e contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas. As primeiras são aquelas direcionadas ao custeio da seguridade social; as segundas são as constituídas com o objetivo de regular um mercado específico, para retificar distorções (como a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE); e as últimas são dispostas em função do financiamento das categorias econômicas ou profissionais, logo, os recursos arrecadados não se destinam a atender à programação financeira do governo federal, mas, as entidades em sua maioria de direito privado (como exemplo temos as doze contribuições que municiam o fulcro legal de exigência do Sistema “S” – SENAI, SESI, SENAC, SESC, SEBRAE, SENAR, SEST, SENAT, SESCOOP, APEX e ABDI). Destaca-se que os recursos disponíveis para todas estas instituições são provenientes de uma alíquota de 3,1% descontada sobre a folha de pagamento bruto de empresa para cada ente do sistema (com exceção das microempresas).

Tabela 4 – Contribuições de interesses profissionais e econômico em 2010 – Sistema “S”

ENTIDADE	ARRECAÇÃO
Serviço Social do Comércio – SESC	R\$ 2.420.022.000,00
Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Médias Empresas - SEBRAE	R\$ 1.850.962.000,00
Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio – SENAC	R\$ 1.337.476.000,00
Serviço Social da Indústria – SESI	R\$ 1.304.229.000,00
Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI	R\$ 909.092.000,00
Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR	R\$ 320.578.000,00
Serviço Social de Transporte – SEST	R\$ 254.841.000,00
Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP	R\$ 137.590.000,00
Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte – SENAT	R\$ 162.881.000,00
Agência de Promoção de Exportação do Brasil – APEX/Brasil	R\$ 263.461.000,00
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI	RS 37.745.000,00
TOTAL	R\$ 8.998.877.000,00

Fonte: Ataídes Oliveira. Caixa Preta do Sistema S. Senado Federal, 2012. (Adaptado).

Apesar de não ser foco desse estudo, merece menção uma melhor compreensão das contribuições de interesse das categorias profissionais ou econômicas, especialmente do Sistema “S”, que embora os recursos sejam recolhidos por órgão do serviço público federal (no caso, o Instituto Nacional de Seguro Social - INSS), o elevado montante arrecadado impetrada é em sua plenitude repassada a entidades cuja administração não é diretamente atrelada ao Estado. Logo, todas estas contribuições são tributos de natureza parafiscal que provocam dispêndios extras ao sistema produtivo (no ano de 2010 totalizou quase nove bilhões de reais), compensados teoricamente pela “qualificação gratuita” incorporada à mão-de-obra capacitada.

Gráfico 1 – Composição relativa das contribuições do Sistema “S” – 2010

Fonte: Ataídes Oliveira. Caixa Preta do Sistema S. Senado Federal, 2012. (Adaptado).

Por volume de arrecadação e pela destinação total ou parcial própria ao governo federal às contribuições mais relevantes implementadas pela União são: a Contribuição de

Intervenção no Domínio Econômico (CIDE); a Contribuição para o Plano de Seguridade do Servidor Público (CPSS); a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS); a Contribuição para a Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS); a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público Incidente na Importação de Produtos Estrangeiros ou Serviços (PIS/PASEP-Importação); a Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social Devida pelo Importador de Bens Estrangeiros ou Serviços do Exterior (COFINS-Importação); a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas (CSLL); e a Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF). Destaca-se que esta última deixou de ser cobrada em 01 de março de 2008.

No presente, as contribuições sociais apresentam três bases de cálculo: folha de pagamento, lucro e faturamento. Como exemplo de contribuições atreladas ao faturamento, destaca-se o PIS; o PASEP e o COFINS; como modelo de contribuição vinculada ao lucro, ressalta-se a CSLL; e como padrão de contribuição taxada sobre folha de pagamento, exalta-se o CPSS. Salienta-se que a CPMF tinha como base de cálculo a movimentação e transmissão financeira, logo, diferente de todas as outras contribuições sociais federais.

Exacerba-se o fato de que a arrecadação federal baseado em folha de pagamento, apesar de bastante elevada, há muito tempo não é compatível ao volume das despesas com previdência social. O Brasil, como diversos países no mundo, passou a ter dificuldades de honrar conquistas trabalhistas atribuídas a gerações passadas e almejadas por gerações presentes que lutam pela manutenção de atributos do sistema de repartição simples da previdência pública.

Buscando a dissolução do problema, o governo federal intensificou a arrecadação das contribuições incidentes sobre lucro e faturamento, visto que, a base de cálculo é mais extensa e os custos políticos são menores. Deste modo, entre 1991 a 1996 os recursos arrecadados pautados nas bases citadas passaram de 2,71% para 4,05% do Produto Interno Bruto (PIB).

Como observação, exalta-se que as contribuições sociais são receitas vinculadas, isto é, todo o montante recolhido só pode ser direcionado para as áreas de saúde, previdência e assistência social (desconsiderando-se as exceções de crise econômica, ou urgências de guerra ou desastre/calamidade).

Por fim, merece referência as taxas federais que em conjunto tem pouca representatividade financeira para a União (alteram-se a cada período financeiro, mas, normalmente não representam mais de 0,2% do Produto Interno Bruto brasileiro). As

principais taxas federais são: a Taxa de Autorização do Trabalho Estrangeiro; a Taxa de Avaliação *in loco* das Instituições de Educação e Cursos de Graduação; a Taxa de Classificação, Inspeção e Fiscalização de Produtos Animais e Vegetais ou de Consumo nas Atividades Agropecuárias; a Taxa de Fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários; a Taxa de Fiscalização de Instalação e Funcionamento da Agência Nacional de Telecomunicações; a Taxa de Fiscalização dos Produtos Controlados pelo Exército Brasileiro; a Taxa de Fiscalização e Controle da Previdência Complementar; a Taxa de Marinha; a Taxa de Pesquisa Mineral; a Taxa de Serviços Metrológicos; As Taxas ao Conselho Nacional de Petróleo; a Taxa Processual do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

3.3.3 Tributos estaduais e do Distrito Federal

O Artigo 155 da Constituição Federal estabelece para os estados e o Distrito Federal a incumbência de instituir o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (ICMS); o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); e o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* de Bens Imóveis ou Doação de Bens e Direitos (ITCMD).

Ressalta-se que o ICMS apresenta uma destinação partilhada de recursos, com 75% pertencentes aos estados e 25% repassados aos municípios. O IPVA tem 50% de sua arrecadação reportada aos estados e 50% são repassadas aos municípios nos quais os veículos tenham sido licenciados. E o ITCMD encerra a totalidade de seu recolhimento concernido ao respectivo estado.

Tabela 5 – Competência tributária: impostos estaduais

CATEGORIA	GOVERNO	IMPOSTO
Patrimônio e Renda	Estadual	IPVA e ITCMD
Produção e Circulação	Estadual	ICMS

Fonte: Autor (2013).

De acordo com Ferreira (2008) também é de responsabilidade dos estados à aplicação de taxas e contribuições de melhoria. Normalmente, as taxas vinculadas aos estados advêm do exercício regular do poder de polícia, ou no emprego, efetiva ou possível, de serviço público exclusivo oferecido ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Define-se como poder de polícia a atividade da administração pública que, restringe ou balizando direito, interesse ou liberdade, adequa a prática de ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, as tradições, às

disciplinas da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao acatamento à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. As taxas mais comuns empregadas pelos estados são: Taxa de Eventos, Taxa de Incêndio, Taxa Judiciária, Taxas Rodoviárias, Taxa de Mineração e Taxa Florestal.

Para Ferreira (2008) a contribuição de melhoria é um tributo eminentemente de partilha social entre custo/benefício. Dentro dessa lógica, as contribuições de melhoria estaduais mais comuns são provenientes de novas obras com saneamento, distribuição de energia e construções (praças, hospitais, viadutos, dentre outros).

3.3.4 Tributos municipais

O Artigo 156 da Constituição Federal determina aos municípios a responsabilidade de instituir o Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); e o Imposto sobre Transmissão *Inter Vivos* de Bens Imóveis e Direitos a Eles Relativos (ITBI). Todos os impostos anteriormente citados apresentam a destinação dos recursos exclusivamente ao tesouro municipal.

Tabela 6 – Competência tributária: impostos municipais

CATEGORIA	GOVERNO	IMPOSTO
Patrimônio e Renda	Municipal	IPTU e ITBI
Produção e Circulação	Municipal	ISS

Fonte: Autor (2013).

Do mesmo modo que os estados, os municípios possuem o direito na aplicação de taxas e contribuições de melhoria. As taxas municipais mais comuns são: Taxa de Expediente e Serviços Diversos, Taxa de Fiscalização de Anúncios, Taxa de Licença, Taxa de Pavimentação, Taxa de Registro e Inspeção Sanitária, Taxa de Turismo, Taxa de Vistoria e Controle Operacional dos Transportes Coletivos Urbanos e Taxa de Iluminação.

As contribuições de melhoria frequentemente empregadas pelos municípios são: as cobranças pelo calçamento ou asfalto de uma rua dos munícipes residentes no local. Nesse caso, os donos dessas residências são convocados a desembolsar um aporte para os cofres da cidade, em razão da valorização que o serviço realizado proporcionou ao seu imóvel.

3.3.5 Perfil da base tributária nacional

Quando se analisa o sistema tributário de um país a discussão central envolvida incorre na aplicação de um modo imparcial e lícito de partilhar a renda da nação. Segundo Giambiagi e Além (2000) cinco critérios de divisão da renda devem ser considerados: a) *funcional* – que analisa o rateio da renda privada da sociedade entre lucro e salário; b) *pessoal* – que avalia a distribuição da renda entre as classes sociais; c) *regional* – que afere a segregação da renda de modo geográfico; d) *setorial* – que pondera a repartição da renda entre o setor público e privado; e e) *federativo* – que julga o compartilhamento dos recursos públicos entre as esferas federal, estadual e municipal.

Dentro do contexto federativo, alvo desse estudo, as contendas dizem respeito, mormente à repartição das bases tributárias entre os governos e a porvindoura divisão da receita tributária (*tax assignment problem*).

A teoria econômica recomenda aspectos basilares para nortear a atribuição de receitas entre os distintos níveis governamentais. Para Filellini (1989) o principal almejo desses critérios é o de se buscar níveis aceitáveis de rentabilidade, elasticidade, economicidade e equidade. Como princípio de rentabilidade a base tributária deve ser satisfatória em termos de amplitude para proporcionar ao Estado os recursos correspondentes à plenitude dos gastos. Como princípio de elasticidade a base tributária deve ter crescimento concomitante à progressão dos gastos ao longo do tempo. Como princípio de economicidade a base tributária deve ser simples de fiscalizar e arrecadar, impedindo o comprometimento de parcelas expressivas da arrecadação com o custeio da própria composição fiscalizadora. Como princípio de equidade a base tributária deve mostrar adequação entre os níveis de receitas e de gastos para cada esfera de governo.

Balizados nestes princípios a teoria econômica aconselha que impostos progressivos, com intento redistributivo sejam geridos centralizadamente, ou seja, pelo governo federal. Lembrando que impostos progressivos são aqueles em que a alíquota eleva-se em proporção superior a expansão da renda, assim como, redistributivo satisfaz a concepção de redirecionamento da renda a partir da subtração de recursos das classes sociais abastadas para o adicionalmente de proventos as classes sociais desprovidas.

Também comungam de modo mais adequado a União os impostos com objetivos de estabilização (controle de preços) ou de caráter regulatório da atividade econômica (controle financeiro e comercial), além daqueles que incidam sobre bases distribuídas bastante

irregularmente pelo território nacional ou sobre fatores extremamente móveis (produção e circulação).

Em contrapartida, impostos incidentes sobre fatores imóveis, sobre consumo geral ou sobre bens específicos (tipo *excise tax*) devem ser regidos nas esferas dos governos subnacionais – estados e municípios.

Considerando a execução conjuntural tributária nacional constata-se a aplicação da maior parte dos preceitos listados anteriormente pela teoria econômica. Os impostos diretos sobre a renda (IRPF, IRPJ e IRRF), as contribuições sociais e os impostos regulatórios (sistema financeiro - IOF e comércio exterior - II e IE) estão sob tutela federal. Os estados arrecadam o imposto geral sobre consumo (ICMS) e os municípios recolhem impostos sobre serviços (ISS) e sobre parte do patrimônio - imóveis urbanos (IPTU).

Como exceção a lógica exposta temos o Imposto sobre Propriedade Territorial Rural (ITR), incidente sobre um fator de natureza imóvel, que habitualmente na maioria das nações tem sido cobrado pelos governos locais. Porém, no Brasil é a União que arreasta a competência para a sua instituição e recolhimento. Tal fato se abona em razão desse imposto ser usado pelo governo federal como instrumento de estímulo à utilização produtiva da terra e mecanismo de reforma agrária. Salienta-se que o ITR converteu-se a competência federal na reforma tributária de 1965.

Outro fato da composição da base tributária brasileira que pode ser considerado antagônico aos preceitos citados pela teoria econômica, é a existência de dois impostos sobre produção e circulação (IPI e ICMS), do tipo Imposto sobre Valor Agregado (IVA), sendo que cada um é administrado por um nível distinto de governo. Entenda IVA como um imposto que incide efetivamente e exclusivamente sobre o valor agregado pelo agente econômico produtivo, comercial ou de transporte, enquanto que a base original decorrente da produção não constitui fato gerador da obrigação tributária.

Delineando o exposto, o IPI e o ICMS encontram-se sob competência federal e estadual, respectivamente. Em verdade, os objetivos desses dois impostos são muito semelhantes, bem como seus processos de apuração, o que consentiria uma unificação de modo a alcançar maior racionalidade econômica e menor custo gerencial, tanto para os fiscos como para o contribuinte.

Todavia, se a conglobação dos tributos traria economicidade, o princípio da equidade seria eliminado para a esfera de governo suprimida de seu tributo. É precisamente sobre quem ficaria com a competência incondicional da aplicação da tributação sobre produção e circulação (provavelmente a União) que espalha qualquer viabilidade econômica, pois, a

arrecadação do ICMS é no presente imprescindível para o equilíbrio das finanças estaduais e do Distrito Federal.

Tabela 7 – Carga estadual bruta de impostos – Valores absolutos (R\$ milhões)

Impostos Estaduais	Anos					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ICMS	167.141	186.681	221.213	227.564	267.977	297.299
IPVA	12.171	14.626	17.031	20.103	21.361	24.107
ITCMD	976	1.208	1.489	1.677	2.517	2.766
Total	180.288	202.515	239.733	249.344	291.855	324.172

Fonte: Receita Federal. Histórico de arrecadação por estado – 2006/2011. 26 de março 2012. (Adaptado)

Como comprovação a tabela acima demonstra a supremacia dos valores absolutos do ICMS perante os outros impostos estaduais no período de 2006 a 2011 (somente no ano de 2011 o valor de R\$ 297.299.000,00 foi 11 vezes maior que a soma dos valores do IPVA e do ITCMD, que correspondeu a R\$ 26.873.000,00). Do mesmo modo, a evolução anual demonstra que o ICMS aumentou em R\$ 130.158.000,00 no período em estudo, equivalente a um crescimento de 77,87% em seis anos.

Tabela 8 – Carga estadual bruta de impostos – Valores relativos (percentual)

Impostos Estaduais	Anos					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ICMS	92,71%	92,18%	92,27%	91,27%	91,82%	91,71%
IPVA	6,75%	7,22%	7,11%	8,06%	7,32%	7,44%
ITCMD	0,54%	0,60%	0,62%	0,67%	0,86%	0,85%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Receita Federal. Histórico de arrecadação por estado – 2006/2011. 26 de março 2012. (Adaptado)

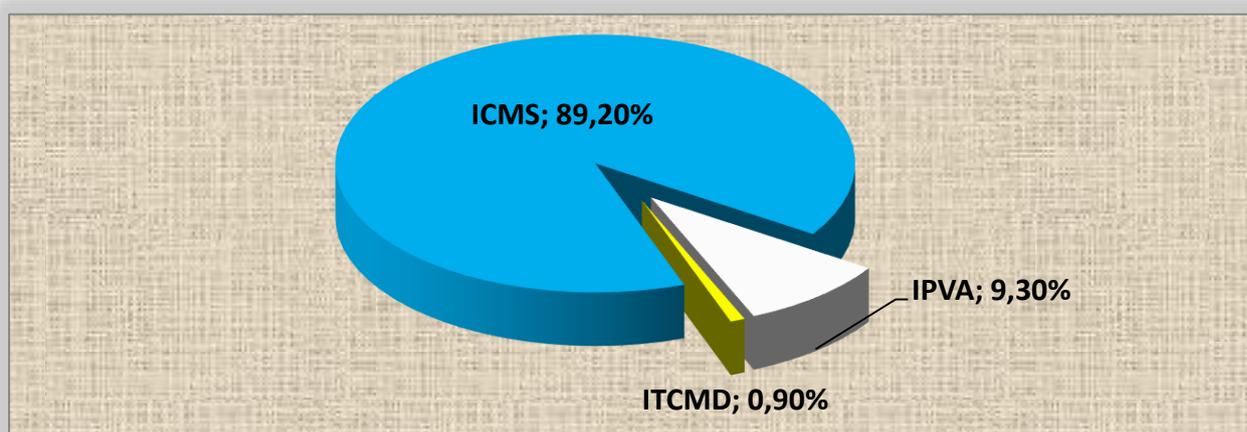
Em termos relativos, a tabela acima confirma a hegemonia dos montantes do ICMS como principal provento dos estados, não se configurando em nenhum ano um percentual inferior a 91% na participação nas receitas dos impostos estaduais. Na média do período a representatividade do ICMS foi de 91,99%.

Em conformidade, salienta-se ainda a concentração do ICMS em termos geográfico-espacial. Somente o estado de São Paulo arrecadou 33,93% de todo ICMS no Brasil no ano de 2011. Considerando-se a distribuição regional a totalização da arrecadação dos quatro estados da região Sudeste foi responsável por 54,81% do montante total desse imposto.

Em nível de unidade, também se observa a participação preponderante do ICMS na arrecadação dos impostos como no estado de São Paulo, o mais rico da federação. Somado

todos os outros impostos no ano de 2011 ter-se-ia como percentual 10,2%. Se fossem incorporadas as contribuições estaduais, as taxas estaduais e as transferências ter-se-ia 31,8%, praticamente, o equivalente a um terço do total gerado pelo ICMS nesse período.

Gráfico 2 – Arrecadação dos impostos do estado de São Paulo – 2011



Fonte: Receita Federal. Histórico de arrecadação por estado – 2011. 26 de março 2012. (Adaptado).

Como conclusão, deve-se enaltecer que o ICMS é um imposto *ad valorem* por dentro (implementado através de alíquotas que inclui o imposto na base de cálculo do valor do mesmo) que incide, em tese, sobre a venda de qualquer produto, enquanto, o IPI é um imposto *ad valorem* por fora (implementado através de alíquotas exclui o imposto na base de cálculo do valor do mesmo) que incide sobre a produção industrial, logo, em tese é unifásico.

Pelo mencionado pode-se concluir que na prática, o ICMS aplica-se sobre uma base muito mais extensa do que o IPI, constituindo no imposto de maior relevância em valores absolutos e relativos arrecadado na federação.

3.3.6 Composição da base tributária brasileira

Efetuada uma apreciação detalhada nos dados constituintes da base tributária nacional confirma-se a existência de diversas distorções que fragilizam o federalismo fiscal em voga. A primeira dificuldade materializa-se na excessiva participação do setor público no rateio da renda interna líquida, fato que pode ser confirmado a partir da analogia do percentual absoluto e relativo da Carga Tributária Bruta (CTB) em relação ao total corrente do Produto Interno Bruto (PIB) para cada ano do período de 2002 a 2011.

Tabela 9 – Participação absoluta da CTB no PIB entre 2002/2011 – R\$ bilhões

Anos									
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
479,8	540,5	634,7	730,7	790,3	918,6	1.047,2	1.078,6	1.264,1	1.463,0

Fonte: Ministério da Fazenda. Carga tributária bruta. 29 de novembro de 2012. (Adaptado).

Os resultados da tabela anterior mostram que a Carga Tributária Bruta passou de R\$ 479,8 bilhões no ano de 2002 para R\$ 1.493,00 bilhões no ano de 2011, o que concebe um crescimento absoluto de R\$ 1.013,20 bilhões e uma expansão relativa de 211,17% em nove anos. Também deve ser destacado que em todos os anos do período ocorreram variações positivas no montante absoluto arrecadado, confirmando a expansão contínua do total angariado pelo setor público.

Tabela 10 – Participação relativa da CTB no PIB entre 2002/2011 – % do PIB

Anos									
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
32,47%	31,80%	32,69%	34,03%	34,00%	34,52%	34,54%	33,29%	33,53%	35,31%

Fonte: Ministério da Fazenda. Carga tributária bruta. 29 de novembro de 2012. (Adaptado).

A participação percentual, por sua vez, no mesmo intervalo saltou de 32,47% do PIB em 2002 para 35,31% em 2011, configurando-se como uma variação positiva de 2,84%. Confirmando dessa forma, no final do período a subtração de mais de um terço da renda nacional interna pelo governo, o que impõe ao mesmo uma participação mais intensiva e extensiva no provento do bem-estar coletivo.

O segundo problema que pode ser exaltado é a histórica concentração da receita tributária na esfera federal, com claras evidências de permanência no século XXI. Fato confirmado pela evolução positiva da União na participação absoluta e relativa da Carga Tributária Bruta (saldo resultante do somatório do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social sem a subtração das transferências) que passou de R\$ 553,10 bilhões em 2006 para R\$ 1.024,71 bilhões em 2011, o que representou um aumento de 85,27%. Em termo comparativo, no ano de 2011 a arrecadação absoluta da União era 2,9 e 12,7 vezes maior que arrecadação total dos estados e municípios, respectivamente.

Tabela 11 – Carga tributária bruta por esfera de governo 2006/2011 (em bilhões de reais)

Receitas Governamentais	2006	2007	2008	2009	2010	2011
União – Receita Própria						
Arrecadação	553,1	643,9	728,0	743,4	872,7	1.024,7
Estados – Receita Própria						
Arrecadação	203,4	227,5	265,6	276,3	321,8	357,5
Municípios – Receita Própria						
Arrecadação	33,8	47,2	53,7	58,8	69,6	80,7
Total	790,3	918,6	1.047,3	1.078,5	1.264,1	1.462,9

Fonte: Ministério da Fazenda. Carga tributária bruta. 29 de novembro de 2012. (Adaptado).

Dentro de uma ponderação relativa, se pode destacar a participação média da arrecadação bruta do governo federal de equivalente a 69,60% para o período. Em movimento oposto, a representatividade da arrecadação estadual reduziu de 25,74% para 24,44% (o que corresponde a uma queda total de 1,3%). Os municípios, por sua vez, demonstraram uma variação positiva de 1,24%, passando de 4,28% em 2006 para 5,52% em 2011.

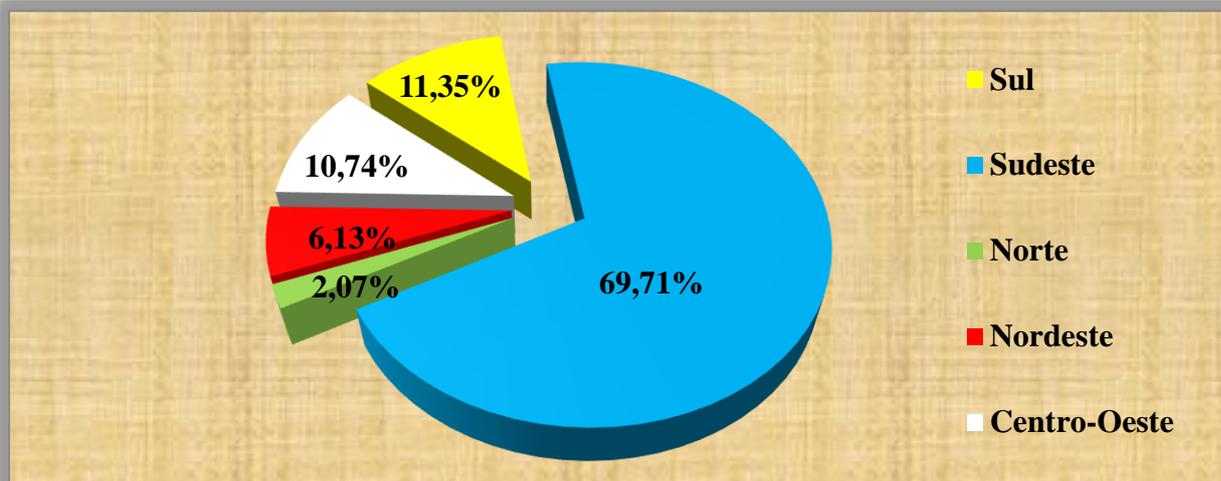
Tabela 12 – Carga tributária bruta por esfera de governo 2006/2011 (participação relativa)

Receitas Governamentais	2006	2007	2008	2009	2010	2011
União – Receita Própria						
Arrecadação	69,98%	70,09%	69,51%	68,93%	69,03%	70,04%
Estados – Receita Própria						
Arrecadação	25,74%	24,77%	25,36%	25,62%	25,46%	24,44%
Municípios – Receita Própria						
Arrecadação	4,28	5,14%	5,13%	5,45%	5,51%	5,52%
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Fazenda. Carga tributária bruta. 29 de novembro de 2012. (Adaptado).

Quando se observa as diferenças regionais, os resultados também mostram acentuadas deformidades. A arrecadação direta da região Sudeste em 2009 representava mais de dois terços de toda a receita tributária do país. Comparando os valores relativos do Sul, do Centro-Oeste (incluindo o Distrito Federal), do Nordeste e do Norte, estes possuíam percentuais tributárias 83,72%, 84,59%, 91,21% e 97,03% menor do que a região Sudeste, respectivamente. A soma da arrecadação tributária bruta das regiões Norte e Nordeste não totaliza sequer 10% da arrecadação total do país.

Gráfico 3 – Distribuição regional da receita tributária – 2010



Fonte: Receita Federal. Histórico de arrecadação por estado – 2010. 26 de março 2012. (Adaptação).

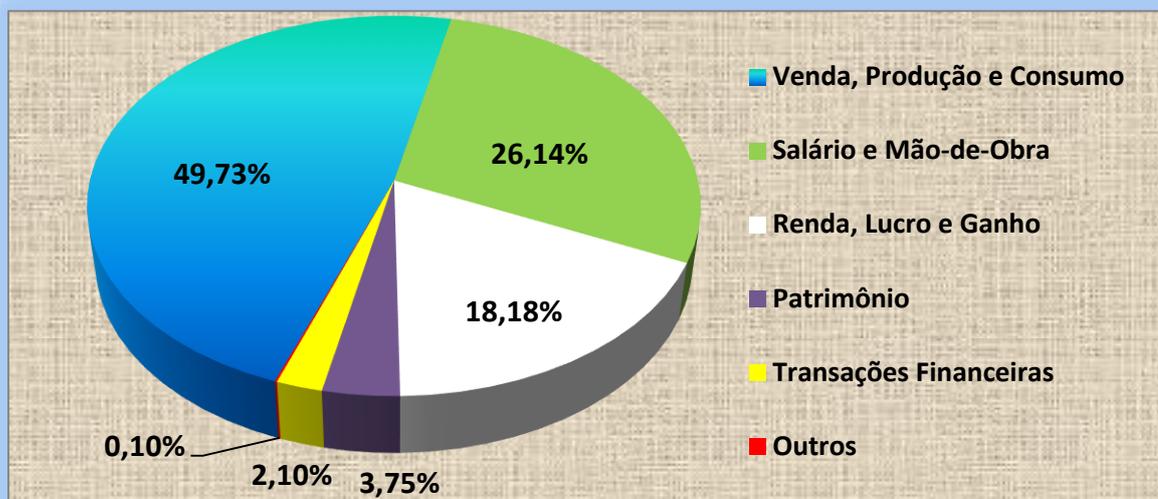
Realizando uma avaliação por categoria tanto por bases de tributação como por fonte também se constata que a carga tributária nacional é demasiadamente oligopolizada. Observando-se a base quase à metade da receita tributária nacional gera-se com a taxaço das ações de produção, venda e consumo de bens e serviços no mercado interno, seja por meio de impostos de valor agregado (como o ICMS e o IPI), seja através de contribuições como a CIDE, PIS/PASEP-Importação e COFINS-Importação (com efeito cascata).

Igualmente expressiva é a receita tributária procedente da taxaço de salários e mão-de-obra, como destaque para as contribuições sobre a folha salarial para a seguridade social, que somadas totalizam 26,14% da carga tributária nacional.

Já o volume da receita tributária com renda, lucro e ganho é a terceira categoria em nível de arrecadação perfazendo um percentual de 18,18% no ano de 2010. Contudo, seu desempenho é respectivamente, 63,44% e 30,45% menor do que os dois conjuntos de categorias anteriormente citadas.

Como advertência se enaltece a pequena participação da categoria transações financeiras (2,10%), o que confirma a redução dessa categoria da economia brasileira no panorama internacional. Dentro de um cenário de globalização e neoliberalismo a economia brasileira permanece a configurar-se como excessivamente fechada (com quantias oriundas das exportações e importações pouco expressivas na composição do Produto Interno Bruto).

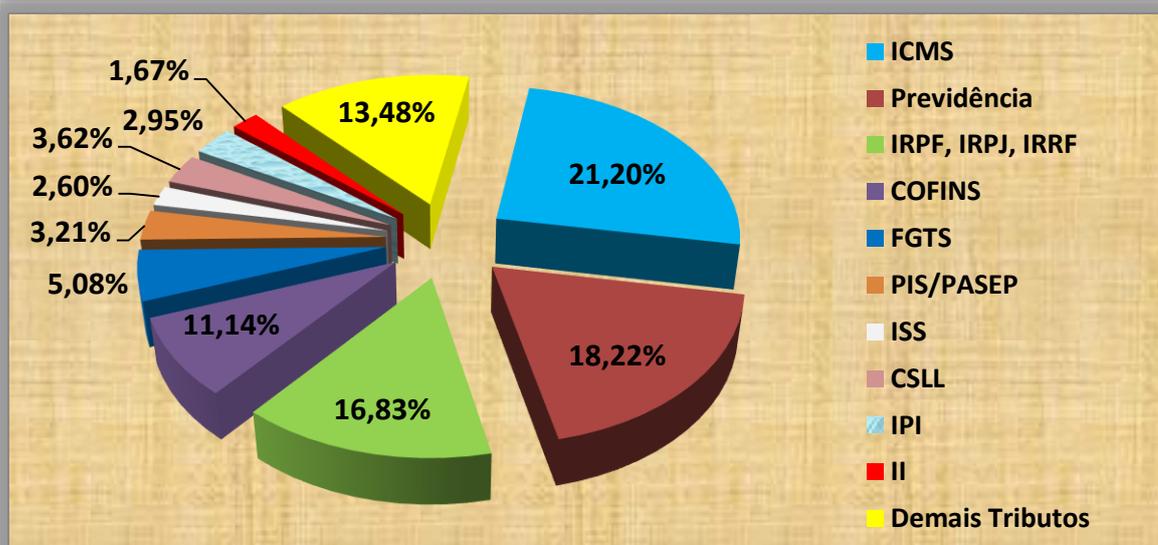
Gráfico 4 – Arranjo por base da arrecadação tributária nacional – 2010



Fonte: Receita Federal. Carga tributária no Brasil: Análise por tributo e bases de incidência. (Adaptado).

Vislumbrando a análise por fonte, novamente, o perfil tributário desponta como excessivamente adstrito, uma vez que, a soma do ICMS com os tributos de previdência e os impostos sobre renda perfizeram 56,25% da arrecadação nacional em 2010. No mesmo período, somente o ICMS, de jurisdição estadual, contemplou mais de um quinto da receita tributária do país.

Gráfico 5 – Arranjo por fonte da arrecadação tributária nacional – 2010



Fonte: Receita Federal. Histórico de arrecadação por estado – 2010. 26 de março 2012. (Adaptado).

A relevância do ICMS como tributo estadual mostra a maior especialidade do aparelho tributário brasileiro. Enquanto na maioria dos países os Impostos sobre Valor Agregado (IVA) são usados para atrair investimentos, especialmente, estrangeiros e tem administração conectada ao governo central, no Brasil o ICMS (que é o mais importante IVA nacional) é gerenciado com ampla autonomia pelos governos estaduais, que deste modo possuem certo domínio sobre a atração e alocação de investimentos externos em território nacional, o que no passado propiciou momentos de guerra fiscal, sobretudo, entre os estados mais pobres da federação.

Destaca-se que outro agravante técnico da provável ineficiência do sistema federativo brasileiro é a multiplicidade de órgãos arrecadadores. Na esfera federal, existem cinco administrações tributárias sendo que, pelo volume de arrecadação, a Secretaria da Receita Federal (SRF) e o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) são os mais importantes.

A SRF que é subordinada ao Ministério da Fazenda, congrega os papéis de fiscalização e arrecadação de todos os impostos federais, afora parte importante das contribuições sociais (CSLL, PIS, PASEP e COFINS). No todo arrecadou em média para o período de 2006 a 2011, o percentual de 43,09% da receita tributária do país.

O INSS é ligado ao Ministério da Previdência e Assistência Social e conduz, fundamentalmente, a arrecadação da Contribuição sobre Folha de Salários e trabalho autônomo. Concretiza também as funções gerenciais do sistema de previdência pública do país. No total entre os anos de 2006 e 2011 foi responsável em média pela arrecadação de 19,08% da carga tributária brasileira.

Por fim, as esferas subnacionais, concernem à administração de vinte e sete fiscos estaduais, responsáveis pela gerência dos tributos de sua respectiva jurisdição.

Tabela 13 – Carga tributária relativa bruta por administração tributária

Administrações Tributárias	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Administração Tributária Federal	65,48%	66,88%	69,64%	68,20%	67,58%	67,43%
Secretaria da Receita Federal	41,18%	43,01%	44,29%	44,32%	44,52%	41,23%
Instituto Nacional de Seguridade Social	18,85%	18,67%	20,43%	17,97%	18,62%	19,91%
Outras Administrações	5,45%	5,20%	4,91%	5,92%	6,44%	6,29%
Caixa Econômica Federal	5,45%	5,20%	4,92%	4,73%	5,18%	5,32%
Ministério da Educação e Cultura	0,00%	0,00%	0,00%	1,19%	1,26%	0,96%
Administração Tributária Estadual	29,73%	29,25%	25,72%	26,59%	27,10%	27,56%
Administração Tributária Municipal	4,79%	3,87%	4,65%	5,20%	5,32%	5,01%

Fonte: Receita Federal. Histórico de arrecadação por estado – 2006/2011. 26 de março 2012. (Adaptado)

Pelo exposto fica fácil perceber que a administração tributária brasileira não respeita o princípio básico de economicidade, tão importante para o alcance da eficiência de um sistema tributário. Tal fato pode ser justificado não apenas pela implementação do federalismo fiscal, mas, pelo perfil dos tributos nacionais, que privilegiam a cobrança dos encargos no processo de circulação e venda de mercadorias, difíceis de serem realizados e otimizados em um país de dimensão continental.

Salienta-se ainda, que a arrecadação de tributos no Brasil é muito sensível ao crescimento da economia, sobretudo, do mercado interno, visto que existe ampla participação dos tributos sobre produção, venda e consumo comparado àqueles que incidem sobre o patrimônio. Portanto, os melhores resultados são providos em momentos de êxito dos planos e programas de estabilização da economia nacional, principalmente quando se alinha a estabilidade dos preços aos níveis desejados de crescimento econômico.

Tal fato ganhou expressão e propagação a partir na década de noventa com a implantação e o sucesso do Plano Real, porém, normalmente com o ritmo de expansão da economia nacional abaixo do almejado pelo governo federal.

3.4 Federalismo fiscal e as transferências intergovernamentais (ajustes verticais)

A reforma constitucional de 1988, além de estabelecer as imputações de competências tributárias, igualmente, instituiu os preceitos da redistribuição dos recursos através das transferências, tendo, como principal objetivo a correção dos problemas de desequilíbrios verticais e horizontais historicamente presentes na federação brasileira. Deste modo, o atual sistema de transferências se dispôs a abrandar discrepâncias financeiras, acomodando a disponibilidade de receitas aos encargos das despesas entre os governos federal, estaduais e municipais, sempre, redirecionando recursos das esferas públicas mais abonadas para aquelas com reduzidos potenciais orçamentários. Assim, pelo exposto evidencia-se neste trabalho a busca por apresentar o detalhamento das transferências fiscais observando a classificação quanto à natureza jurídica do beneficiado público, ou seja, transferências intergovernamentais.

Tabela 14 – Classificação das transferências fiscais

CLASSIFICAÇÃO	
Quanto à condicionalidade	Podem ser incondicionais, quando o ente beneficiário pode escolher livremente a destinação final dos recursos recebidos, ou condicionais, quando o ente beneficiário é obrigado a aplicar os recursos transferidos em finalidades predefinidas.
Quanto à obrigatoriedade	Podem ser obrigatórias, quando seu fundamento é uma norma constitucional ou legal que impõe ao ente transferidor o dever de realizá-las, ou voluntárias, quando fundam-se em acordos livremente celebrados entre o ente transferidor e o beneficiário.
Quanto à contrapartida	Podem ser sem contrapartida, quando o ente beneficiário não é obrigado a complementá-la com recursos próprios, ou com contrapartida, quando ele é obrigado a fazê-lo. As transferências com contrapartida são ditas equalizadoras quando complementam o gasto do ente beneficiário até que este atinja um montante predeterminado pelo ente transferidor, de modo a assegurar um nível mínimo de dispêndio considerado adequado pelo ente transferidor.
Quanto à redistributividade	Podem ser devolutivas, quando os valores transferidos foram arrecadados no território do próprio ente beneficiário, ou redistributivas, quando foram arrecadados no território de outro ente subnacional, cuja capacidade fiscal é considerada mais robusta do que a do ente beneficiário.
Quanto à natureza jurídica do beneficiado	Em geral são destinadas a entes governamentais subnacionais; essas são as chamadas transferências intergovernamentais. Porém, é possível que as transferências destinem-se também a entes privados, que podem ser empresas ou indivíduos.

Fonte: Juliano Junqueira Assunção et al. Secretaria do Tesouro Nacional. Textos para discussão nº 08 de 2012.

3.4.1 O perfil das transferências tributárias intergovernamentais

Desequilíbrio como termo econômico já justifica concepções mercadológicas negativas. Quando empregado na percepção de funcionamento do setor público, ganha contornos sociais. Quando direcionado ao estudo das finanças públicas representa ineficiência administrativa. Quando referida ao federalismo fiscal o termo concebe a incompatibilidade vertical e horizontal dos proventos e dispêndios entre os níveis de governos.

Como verticalidade fiscal o desequilíbrio acena para o desacerto entre a capacidade de tributar e as obrigações com gastos entre os distintos níveis governamentais. Isso advém do fato de que, pelo perfil, certos impostos e contribuições são administrados preferivelmente na esfera federal e determinadas despesas são adequadamente atribuída à esfera local (no geral, gastos vistos como efetivação de serviços são melhores planejados e executados pelos governos municipais e estaduais, por estarem adjuntos a população e conhecedores de suas reivindicações – princípio da subsidiariedade).

Como horizontalidade fiscal o desequilíbrio expõe a incompatibilidade entre receitas e despesas concernentes a governos postos no mesmo plano hierárquico, elucubrando as alterações inter-regionais de renda. De tal modo, que as regiões, os estados e os municípios com maior rentabilidade e elasticidade na base tributária devam repassar às regiões, aos estados e aos municípios mais carentes, respectivamente, parte de sua arrecadação.

Ponderando a historicidade do federalismo fiscal brasileiro, os desequilíbrios se confirmam em ambos os aspectos, contudo, os descompassos verticais são mais acentuados. Como solução para os descordos verticais, são empregadas transferências intergovernamentais constitucionais e não-constitucionais.

As transferências tributárias constitucionais são repasses estabelecidos em lei, automaticamente, efetivados após o recolhimento dos tributos. As transferências tributárias não-constitucionais são cessões discricionárias, que estão sujeitas a convênios ou acordos pactuados politicamente entre os governos transferidores e recebedores.

As transferências tributárias constitucionais entre os três níveis de governo podem ser dispostas em transferências diretas e indiretas. As transferências constitucionais diretas são repasse de parte da arrecadação para determinado governo. As transferências constitucionais indiretas ocorrem mediante a formação de fundos especiais. Independente de a transferência ser direta ou indireta, a cessão dos recursos ocorre da administração de maior nível para os de menores níveis, isto é, da União para estados e municípios; e dos estados para seus concernentes municípios formadores.

3.4.1.1 Transferências tributárias constitucionais diretas

No Brasil, como em outras nações que implementaram o sistema federativo, a repartição das responsabilidades e imputações entre o governo central e os governos subnacionais deve ser efetivada por uma distribuição apropriada das fontes de receita. Fato normalmente proporcionado pelas duas funções básicas e antagônicas ostentadas pelos níveis superiores de governo: a de arrecadador suplente e a de redistribuidor de recursos financeiros como fenecimento de equalização tanto do poder de gasto orçamentário quanto do fornecimento de bens públicos específicos.

O caso brasileiro não dissente dessa lógica, as jurisdições tributárias adjudicadas aos estados e aos municípios, não foram satisfatórias para se tornarem equivalentes às atribuições postas a estas esferas de governo. Em decorrência, foi estabelecido um sistema de quotas dos

estados e dos municípios nas receitas angariadas pela União, bem como foram determinadas quotas municipais nas receitas arrecadadas pelos estados.

Dentro desse contexto, foram constituídos os mecanismos de redistribuição tributária, através das transferências constitucionais diretas que obrigam a União repassar: aos estados e municípios a totalidade da arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que fundarem e sustentarem; aos estados 20% dos impostos criados na competência residual da própria União; aos estados e municípios, respectivamente, 30% e 70% do IOF-Ouro estabelecido e cobrado pela União; aos municípios 50% da arrecadação do Imposto Territorial Rural (A Lei nº 11.250/2005 permite a União por intermédio da Secretaria da Receita Federal, celebrar convênio com os municípios, que assim optarem, para fiscalizar e cobrar o ITR, contudo, essa escolha não reduz a participação percentual dos recursos ordinários da União); aos estados e municípios, respectivamente, 21,75% e 7,25% da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE (as transferências para os estados e municípios são realizadas somente quatro vezes por ano: nos meses de janeiro, abril, julho e outubro. O montante a ser transferido é calculado com base na arrecadação do trimestre anterior).

Tabela 15 – Transferências tributárias constitucionais diretas

Governo Arrecadador	Governo Receptor	Tributo Transferido	Percentual Repassado
União	Estados	Renda e proventos de qualquer natureza retida na fonte pelos governos estaduais	100%
União	Municípios	Renda e proventos de qualquer natureza retida na fonte pelos governos municipais	100%
União	Estados	Outros tributos criados pela União desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados na Constituição	20%
União	Estados	Operações Financeiras sobre o Ouro	30%
União	Municípios	Operações Financeiras sobre o Ouro	70%
União	Municípios	Propriedade Territorial Rural	50%
União	Estados	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	21,75%
União	Municípios	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico	7,25%
Estados	Municípios	Circulação de Mercadorias e Serviços	25%
Estados	Municípios	Propriedade de Veículos Automotores	50%

Fonte: Receita Federal. Carga tributária no Brasil: Análise por tributo e bases de incidência. (Adaptado).

Já os estados têm como impositivo repassar: aos municípios 50% da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores licenciados em suas jurisdições (a base

de cálculo é o valor venal do veículo determinada pela autoridade administrativa do gravame); aos municípios 25% do total recolhido do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações (75%, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizados em territórios municipais; e até 25% em consonância com o que está disposto na respectiva Lei Estadual).

3.4.1.2 Transferências tributárias constitucionais indiretas

De acordo com a Receita Federal do Brasil os instrumentos de remanejamento tributário, por meio das transferências constitucionais indiretas condicionam a União a ceder: ao Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX) 10% da arrecadação do IPI, que são transferidos aos estados exportadores de produtos manufaturados com equivalência ao montante das suas referentes exportações (nenhum estado, isoladamente, pode embolsar percentual superior a 20% do recurso total do fundo em cada período); ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) 21,5% do total arrecadado com o IRPF, IRPJ, IRRF e IPI (os recursos são divididos considerando diretamente o tamanho da população e da superfície e inversamente à renda *per capita* do estado); ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) 23,5% do total recolhido com o IRPF, IRPJ, IRRF e IPI (o montante é rateado ponderando à população de cada município e a média estadual); ao Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) 3% da arrecadação com o IRPF, IRPJ, IRRF e IPI (sendo que as regiões Norte e Centro-Oeste ficam individualmente com 0,6% desse total e o Nordeste com 1,8%).

Tabela 16 – Transferências tributárias constitucionais indiretas

Fundos	Tributo Federal Compartilhado	
	IRPF, IRPJ e IRRF	IPI
Participação dos Estados e DF (FPE)	21,5%	21,5%
Participação dos Municípios (FPM)	23,5%	23,5%
Compensação das Exportações (FPEX)	0%	10%
Financiamento da Região Norte (FNO)	0,6%	0,6%
Financiamento da Região Nordeste (FNE)	1,8%	1,8%
Financiamento da Região Centro-Oeste (FCO)	0,6%	0,6%
Total	48%	58%

Fonte: Receita Federal. Carga tributária no Brasil: Análise por tributo e bases de incidência. (Adaptado).

Analisando a tabela passada (16) e atual (17) constata-se que as transferências constitucionais indiretas destinam aos estados e municípios 48% e 58%, respectivamente, dos Impostos sobre Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) direcionou em 2011 apenas 15% do seu total às Regiões Sul e Sudeste que somadas perfazem 56,31% da população brasileira. Já às Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste que correspondem a 43,69% dos brasileiros receberam 84,99% do FPE no mesmo ano. Como justificativa pode-se averiguar a superioridade nos rendimentos médios das primeiras regiões citadas. Como comparação se observa que a renda *per capita* da região Sudeste em 2011 foi 104,61% e 171,80% maior que a renda *per capita* das regiões Norte e Nordeste, respectivamente.

Tabela 17 – Participação percentual das regiões no FPE e no FPM – 2011

Região	FPE¹	FPM²	População³	Renda <i>per capita</i> (R\$)³
Norte	25,37%	8,80%	8,45%	12.701
Nordeste	52,46%	35,50%	27,77%	9.561
Sudeste	8,48%	31,10%	42,03%	25.987
Sul	6,52%	17,40%	14,28%	22.722
Centro-Oeste	7,17%	7,20%	7,47%	24.952

Fonte: ¹ Ministério da Fazenda. Fundo de Participação dos Estados (FPE). Setembro de 2012. (Adaptado).

² Ministério da Fazenda. Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Setembro de 2012. (Adaptado).

³ IBGE. Síntese de indicadores sociais: análise das condições de vida da população brasileira. 2012.

O Fundo de Participação dos Municípios (FPM), por sua vez, teve 66,60% dos seus recursos destinados a regiões Norte e Nordeste, fato respaldado não só pelo baixo nível de renda *per capita* como também pelo número expressivo de municípios componentes dessas localidades (no presente o Nordeste e o Norte possuem 1.793 e 449 municípios, respectivamente). O mesmo princípio abona a região Sul do país receber mais proventos desse fundo do que a região Centro-Oeste (incluindo o Distrito Federal), ou seja, além da região Sul ter uma renda *per capita* inferior (R\$ 22.722,00 contra R\$ 24.952,00), apresenta um maior número de municípios (1.188 contra 466 municípios).

Destaca-se ainda que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) disponibiliza 10% de seus recursos as capitais estaduais, 86,4% aos municípios de interior e 3,6% aos municípios que possuem acima de 156.216 habitantes.

Tabela 18 – Composição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

ORDENAMENTO	PERCENTUAL	DESTINAÇÃO
FPM – Capitais	10%	Proposto exclusivamente para os municípios que são capitais de estados.
FPM - Interior	86,4%	Destinado exclusivamente para os demais municípios.
FPM - Reserva	3,6%	Reservado aos municípios que não são capitais estaduais e cujo coeficiente individual de participação no FPM-Interior é igual ou superior a 3,816 (isto é, que apresentam população igual ou superior a 142.633 habitantes). Os municípios que recebem FPM-Reserva também estão habilitados a receber o FPM-Interior, em condições de igualdade com os demais municípios.

Fonte: Juliano Junqueira Assunção et al. Secretaria do Tesouro Nacional. Textos para discussão nº 08 de 2012.

O coeficiente de cada município é calculado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), com base na população e na renda *per capita*, como anteriormente explicado. O coeficiente mínimo de 0,6 é válido para municípios com até 10.188 habitantes. Os municípios com população entre 10.188 e 156.216 residentes são distribuídos entre 16 faixas com variação no coeficiente de 0,2 e intervalo com valor mínimo de 0,8 e máximo de 3,8. Os municípios com mais 156.216 habitantes tem coeficiente 4,0. A consignação do valor de cada município é instituída com base em uma ponderação que soma os índices de todos os municípios no estado, apurando um valor médio comum que, multiplicando pelo índice do município gera o valor a ser recebido. Os valores concernentes ao FPM devem ser depositados decendialmente aos municípios (até os dias 10, 20 e 30 de cada mês), através de crédito direto em conta. O montante repassado adota por base a arrecadação líquida do IR e do IPI do decêndio anterior.

3.4.1.3 Transferências tributárias e o processo de municipalização

A Constituição Federal de 1988 proporcionou a efetivação de um amplo processo de descentralização política no Brasil, pois, ao estabelecer aos municípios o caráter de ente federativo consentiu aos estados deliberar sobre os critérios pelos quais os municípios se emancipariam. Desse modo, diferente do sucedido na década de oitenta, o país constatou a formação de 1.070 municípios entre 1991 e 2001, o que representou um aumento relativo de 23,83%. Este processo ocorreu em três períodos específicos, 1993, 1997 e 2001. A região Sul, a menor do país, foi a que mais criou municípios, perfazendo 316. O Nordeste e o Sudeste vinheram em seguida com 283 e 236, respectivamente. O Norte e o Centro-Oeste, com vasta dimensão territorial, promoveu a geração de 151 e 84 novas localidades.

Tabela 19 – Número de municípios no Brasil na década de noventa

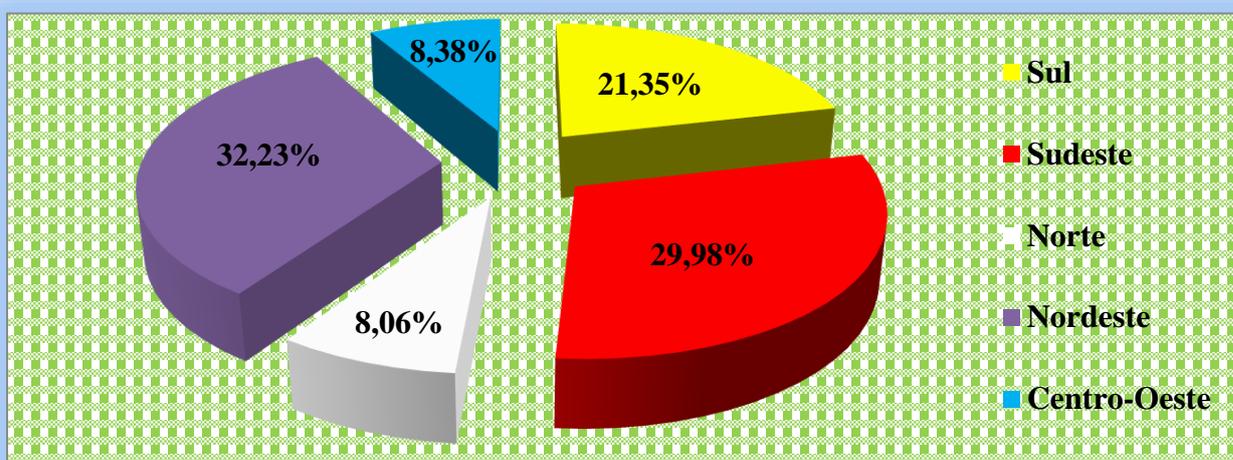
	1991	1993		1997		2001	
	Total	Total	Acréscimo	Total	Acréscimo	Total	Acréscimo
Norte	298	398	100	449	51	449	0
Nordeste	1.509	1.558	49	1.787	229	1.792	5
Sudeste	1.432	1.533	101	1.666	133	1.668	2
Sul	873	1.058	185	1.159	101	1.189	30
Centro-Oeste	379	427	48	446	19	463	17
Brasil	4.491	4.974	483	5.507	533	5.561	54

Fonte: *Bremaeker*. Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001. 2001. (Adaptado)

Posterior a este período, somente, três novos municípios foram instituídos no Brasil, sendo dois em Mato Grosso e um em Mato Grosso do Sul, totalizando a atual configuração brasileira com 5.564 municípios. O estado com maior número de municípios é Minas Gerais com 853, seguida por São Paulo com 645 e o Rio Grande do Sul com 496. Os estados com menor número de municípios (além do Distrito Federal com um) são Roraima, Amapá e Acre como 15, 16 e 22 municípios, respectivamente.

A análise regional também demonstra algumas distorções, pois, mesmo as regiões Norte e Centro-Oeste sendo as mais extensas espacialmente só apresentam 449 e 466 municípios, respectivamente. Já a região Sul mesmo sendo a menor do país territorialmente possui 1.188 municípios. Em termos percentuais significa dizer que as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam 8,06% e 8,38%, respectivamente do número total de municípios do Brasil, enquanto a região Sul, isoladamente representa 21,35% (mais que a soma das duas outras regiões citadas).

Gráfico 6 – Participação relativa das regiões no processo de municipalização – 2012



Fonte: Autor (2013).

Salienta-se que este processo foi extremamente nocivo ao federalismo fiscal. Primeiramente, por ser bastante perdulário às contas públicas, sem contrapartida direta ao bem-estar das populações dessas novas municipalidades. Em outras palavras, esta conjuntura se originou, mormente, gerado por interesses políticos locais, objetivando a formação de novas estruturas administrativas públicas com correspondente fomentação de cargos diretos e indiretos (naturalmente elevando os gastos com a gestão pública local) e sem apropriada melhoria na prestação dos serviços públicos prestados à população.

O segundo aspecto negativo a ser destacado é que desde 1989 foi determinado um valor fixo do Fundo de Participação dos Municípios por estado, ou seja, cada estado tem sua parcela do FPM estabelecido, logo, sempre que ocorreu criação e instalação de novos municípios, os recursos a serem direcionados a essas novas unidades foram subtraídos dos montantes dos demais municípios do mesmo estado (isso para impedir que os estados promovam a criação de novos municípios com o intuito de auferir recursos que antes iriam para municípios de outros estados).

Como consequência dos dois fatores citados, constatou-se no início do século XXI uma expansão expressiva no número de municípios com grau de dependência atrelado as transferências tributárias constitucionais. Em 2009 foi averiguado que 35% dos municípios brasileiros tinham 95% de suas despesas pagas com recursos provenientes das transferências. No mesmo ano, 73% dos municípios tinham até 85% de seus dispêndios subjugados ao montante das transferências. Tal fato foi consequência do processo de expansão municipal pautado não em aspectos econômicos (receitas tributárias e bem-estar social), mas, em interesses políticos (emprego e poder).

Tabela 20 – Dependência dos municípios em relação às transferências – 2009

Percentual	Frequência Relativa	Frequência Absoluta
Maior que 95%	35%	35%
De 90% a 95%	23%	58%
De 85% a 90%	14%	73%
Menor que 85%	27%	100%

Fonte: Ministério da Fazenda. Sistema de administração tributária. Estudo Tributário nº 08. 2012. (Adaptado)

3.4.2 Carga tributária e transferências fiscais constitucionais

A carga tributária de um país é o somatório dos tributos arrecadados pelo setor público em determinado período. É um indicador que busca medir quanto da produção gerada internamente é destinada a financiar os gastos do governo através da receita tributária. Classifica-se como receita tributária a arrecadação dos tributos em todos os níveis de governo, incluindo o valor das taxas e contribuições para a seguridade social.

Analisando a composição da carga tributária brasileira no século XXI se pode constatar a supremacia na participação média da esfera federal, que no período de 2006 a 2011 correspondeu a 69,60% dos recursos tributários do país. Deste montante, o orçamento fiscal e o orçamento da seguridade representam em média a 24,49% e 37,45%, respectivamente, da carga tributária total e a 35,19% e 53,81%, respectivamente, dos recursos próprios do governo federal.

Dentre as receitas da esfera federal, exalta-se por volume recolhido a Contribuição para Previdência Social (sobre folha de pagamento) e o Imposto de Renda (somatório do Imposto de Renda Pessoa Física - IRPF, Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ e Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF), que equivaleram em média no período a 17,48% e 16,17%, respectivamente, da carga tributária bruta e a 25,11% e 23,23% da arrecadação federal própria, respectivamente.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) representaram as outras duas grandes fontes de arrecadação da União com participação média entre 2006 e 2011 de respectivamente, 11,15%, e 4,95%. A categoria Outras Contribuições Sociais que se configuram como a quinta maior fonte de receita tributária do governo federal nos anos de 2006 e 2007 com média representativa da carga tributária bruta de 4,32%, tiveram sua participação reduzidas nos quatro anos posteriores para a média de 0,59%, consequência, do encerramento no dia 31 de dezembro de 2007 da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), que incluía-se como o principal componente da rubrica citada.

Ressalta-se a ascensão de 8,88% do orçamento da seguridade e um decréscimo de 17,70% no orçamento fiscal na composição dos recursos da União no período de 1991 a 2011. A elucidação para esse acontecimento depara-se nas alterações efetuadas pela atual Constituição Federal, que ao estabelecer uma maior descentralização de receitas tributárias em favor de estados e municípios, através das transferências de parte dos impostos

arrecadados pelo governo federal, provocou o direcionamento dos esforços fiscais do governo central em favorecimento das contribuições, que em contrapartida em sua maioria não são repartidas. Como constatação, nesse mesmo período a CSLL e a COFINS cresceram 217,46% e 91,34%, respectivamente. Enquanto, o IPI diminuiu sua participação em 68,91%.

Os estados, por sua vez, entre os anos de 2006 a 2011, foram responsáveis em média pela arrecadação de 25,23% das receitas dos três níveis de governo. Entretanto, no período os mesmos tiveram uma retração de 5,05% na composição tributária do país. O ICMS, principal tributo estadual e nacional representou em média 20,87% da carga tributária total e 82,72% da carga tributária estadual. Também teve retração de 3,92% na composição tributária do país. Já o IPVA, segundo imposto estadual pelo volume arrecadado representou em média 1,66% da carga tributária nacional e 6,58% da carga tributária dos estados, além de uma variação positiva de 7,14% para o intervalo em estudo. Salienta-se que o IPVA é um imposto com cobrança anual cuja alíquota é determinada em seu estado de origem, com percentuais que exibem como valor mínimo 1% e como valor máximo 6% do preço venal do veículo (carro, moto, motocicleta, aeronave e embarcações), sendo que 50% do valor recolhido é destinado ao município onde o veículo foi licenciado.

Dentro da mesma analogia mais com resultados bem diferentes, os municípios recolheram em média 5,17% da arrecadação total e cresceram 28,97% na composição nacional de 2006 a 2011. O principal imposto da esfera local de governo é o ISS, participando em média de 2,38% das receitas dos três níveis de governo e 46,03% da arrecadação municipal. Ao contrário dos principais impostos federais e estaduais o ISS teve no período crescimento de 42,93%, fato explicado nas grandes cidades em razão da modernização fazendária e, após a estabilização econômica, pelo desenvolvimento intensivo e extensivo de diversos serviços atrelados à expansão da indústria e do comércio; nas cidades menores e de regiões mais pobres, a ampliação na arrecadação tendeu a ser justificada pela simples regulamentação e cobrança do imposto, que durante a década de oitenta e noventa, na maioria dos municípios, não era efetivada por motivos políticos. Já o IPTU, configurou-se como o segundo imposto municipal, com participação média de 1,32% na arrecadação nacional e 25,53% no recolhimento local, além de uma variação positiva de 9,09% no período em observação. Como justificativa foi atribuído como principal causa para este aumento a implementação cada vez maior da obrigatoriedade do gestor municipal de cobrar e recolher as receitas locais perante seus municípios, fato exaltado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 21 – Carga tributária bruta total em valores absolutos (em bilhões de reais) e relativos (em porcentagem)

Governos	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
UNIÃO	553,10	69,98%	643,90	70,10%	727,96	69,51%	743,43	68,93%	872,74	69,04%	1.024,71	70,04%
Orçamento Fiscal	185,91	23,53%	217,05	23,63%	275,00	26,26%	260,80	24,18%	307,29	24,31%	366,01	25,02%
- IRPF, IRPJ e IRRF	135,90	17,19%	159,44	17,36%	192,72	18,40%	190,37	17,65%	212,77	16,83%	255,33	17,45%
- IPI	26,94	3,42%	31,24	3,40%	36,69	3,50%	27,65	2,56%	37,29	2,95%	41,21	2,82%
- IOF	6,76	0,86%	7,82	0,85%	20,17	1,93%	19,22	1,78%	26,57	2,10%	32,00	2,19%
- Imposto sobre Comércio Exterior	9,91	1,25%	12,22	1,33%	17,10	1,63%	15,83	1,47%	21,12	1,67%	26,76	1,83%
- ITR	0,31	0,04%	0,31	0,03%	0,39	0,04%	0,42	0,04%	0,48	0,04%	0,57	0,04%
- Outros Tributos	6,09	0,77%	6,02	0,66%	7,93	0,76%	7,31	0,68%	9,06	0,72%	10,14	0,69%
Orçamento Seguridade	309,30	39,13%	355,41	38,69%	375,70	35,87%	397,61	36,87%	467,71	37,00%	543,55	37,15%
- Contribuição para Previdência Social	123,52	15,63%	140,41	15,29%	163,36	15,60%	182,04	16,88%	212,02	16,77%	246,03	16,82%
- COFINS	90,62	11,47%	100,56	10,95%	118,43	11,31%	116,28	10,78%	140,81	11,14%	164,82	11,27%
- CSLL	27,00	3,42%	33,18	3,61%	41,66	3,98%	43,19	4,00%	45,73	3,62%	58,59	4,00%
- PIS/PASEP	23,60	2,99%	25,78	2,81%	30,33	2,90%	30,84	2,86%	40,56	3,21%	42,84	2,93%
- CSSP	11,99	1,51%	13,91	1,51%	16,07	1,53%	18,51	1,72%	20,82	1,65%	22,61	1,55%
- Outras Contribuições Sociais	32,57	4,11%	41,57	4,52%	5,85	0,55%	6,75	0,63%	7,77	0,61%	8,66	0,58%
Demais	57,89	7,32%	71,45	7,78%	77,26	7,38%	85,02	7,88%	97,74	7,73%	115,15	7,87%
- FGTS	36,50	4,62%	43,60	4,75%	50,52	4,82%	57,18	5,30%	64,27	5,08%	74,98	5,13%
- CIDE	8,48	1,07%	7,95	0,87%	5,93	0,57%	4,91	0,46%	7,76	0,61%	8,95	0,61%
- Salário Educação	6,97	0,88%	7,09	0,77%	8,78	0,84%	9,59	0,89%	11,05	0,87%	13,12	0,90%
- Sistema "S"	5,61	0,71%	6,59	0,72%	7,82	0,75%	8,53	0,79%	9,88	0,78%	11,66	0,80%
- Outras Contribuições Econômicas	0,33	0,04%	6,22	0,67%	4,21	0,40%	4,81	0,44%	4,78	0,39%	6,44	0,43%
ESTADOS	203,42	25,74%	227,50	24,77%	265,60	25,36%	276,34	25,62%	321,76	25,45%	357,51	24,44%
- ICMS	167,14	21,15%	186,68	20,32%	221,21	21,12%	227,56	21,10%	267,98	21,20%	297,30	20,32%
- IPVA	12,17	1,54%	14,63	1,59%	17,03	1,63%	20,10	1,86%	21,36	1,69%	24,11	1,65%
- ITCMD	0,97	0,12%	1,21	0,13%	1,49	0,14%	1,68	0,16%	2,52	0,20%	2,76	0,19%
- Outros Tributos	23,14	2,93%	24,98	2,73%	25,87	2,47%	27,00	2,50%	29,90	2,36%	33,34	2,28%
MUNICÍPIOS	33,84	4,28%	47,21	5,13%	53,69	5,13%	58,78	5,45%	69,65	5,51%	80,73	5,52%
- ISS	14,54	1,84%	20,78	2,26%	25,02	2,39%	27,42	2,54%	32,84	2,60%	38,52	2,63%
- IPTU	9,53	1,21%	12,63	1,37%	13,55	1,29%	14,88	1,38%	17,15	1,36%	19,33	1,32%
- ITBI	2,10	0,27%	3,47	0,38%	4,32	0,41%	4,55	0,42%	5,92	0,47%	7,37	0,50%
- Outros Tributos	7,67	0,96%	10,33	1,12%	10,80	1,04%	11,93	1,11%	13,74	1,08%	15,51	1,05%
TOTAL	790,36	100%	918,61	100%	1.047,25	100%	1.078,55	100%	1.264,15	100%	1.462,95	100%

Fonte: Receita Federal. Carga tributária no Brasil 2011: Análise por tributo e bases de incidência. Novembro de 2012. (Adaptado).

3.4.3 Receitas governamentais e transferências fiscais intergovernamentais

No Brasil, como em qualquer nação onde vigora o federalismo fiscal o sistema de transferências busca solver os desequilíbrios verticais e horizontais, através da redistribuição da receita tributária entre regiões, estados e municípios. Contudo, como peculiaridade brasileira está o acentuado volume repassado por ano, e a exacerbada dependência das esferas subnacionais a esses recursos. Adiciona-se a este cenário duas distorções latentes. A primeira refere-se à ausência de estímulos oferecidos aos municípios para implementarem mecanismos próprios de arrecadação, uma vez que, os parâmetros considerados para partilha não apreciam o desempenho tributário como um dos critérios para definição do montante de recursos intergovernamentais a ser auferido. A segunda correlaciona-se ao exasperado processo de municipalização, que resultou na década de noventa na criação de 1.070 novos municípios, pautado em aspectos pessoais, políticos, mas, sobretudo em consequência do fato de que todo governo local já tinha asseverado sua fonte básica de receitas decorrente das transferências intergovernamentais.

As considerações feitas acima podem ser confirmadas a partir da análise do sistema de transferências fiscais intergovernamentais e receitas governamentais em voga no Brasil. Para isso destacamos que a receita própria diretamente arrecadada (ou arrecadação bruta) representa o total inicialmente apropriado por competência tributária. Englobando, portanto, a plenitude do montante equivalente ao volume arrecadado com cada tributo referente à respectiva esfera de governo.

Esta, historicamente apresenta maior representatividade relativa das esferas superiores de governo (União). No que se refere aos níveis inferiores de governo, a arrecadação bruta demonstra a pulverização geográfica/espacial da base tributária sobre a qual sucedem os impostos administrados por estes governos. Cenário que tende, assim, a suscitar uma repartição inicial de recursos desigual onde prevalece um agrupamento dos tributos nos governos superiores e nas regiões mais desenvolvidas do país.

Como sequência desse processo, apresentam-se as devoluções tributárias como instrumento pelo qual o governo superior, desempenhando tão somente a função arrecadadora, repassa, em geral sem contrapartida, os recursos devidos as esferas inferior de governos obedecendo às normas e princípios vigorantes, gerando dessa forma uma segunda composição de apropriação, à qual se denomina de receita própria líquida. Esta, por acepção, ainda demonstra intenso ajuntamento à distribuição espacial das bases tributárias.

No Brasil, como exemplo de devoluções tributárias da União para os estados e os municípios se pode citar o Imposto sobre Operações Financeiras relacionadas à compra e venda de ouro (IOF-ouro) e o salário-educação. Como modelo de devolução tributária da União para os municípios se pode mencionar o Imposto Territorial Rural (ITR). Como prática de devolução tributária dos estados para os municípios se tem o repasse da cota parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Figura 16 – Sistema de receitas e transferências fiscais intergovernamentais



Fonte: Autor (2013).

Como continuação do padrão, aplicam-se as transferências legais de caráter redistributivo e/ou subordinadas a políticas seletivas, o que determina a receita disponível permanente. Como exemplos dessas transferências redistributivas ou seletivas no Brasil, se

menciona os repasses para o Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Sistema Único de Saúde (SUS).

Como encerramento desse modelo, efetuam-se as transferências discricionárias que dependem de oportunidades e conveniências. Seu caráter constitutivo único versa sobre a atuação de um ou mais fluxos de recursos para governos subnacionais direcionados por algum critério exclusivo de gastos setoriais ou para funções equalizadoras de poder de dispêndio, determinando dessa forma a efetiva receita disponível.

De modo prático, o sistema teoricamente exposto é divulgado pela tabela abaixo, onde está explicitamente demonstrada a participação relativa de cada nível de governo, no período de 2000 a 2007, nas diferentes formas de receitas auferidas.

Tabela 22 – Receitas governamentais em termos relativos – 2000/2007

ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ARRECDAÇÃO BRUTA								
UNIÃO	67,65%	67,81%	68,61%	67,66%	67,96%	68,81%	68,56%	69,09%
ESTADOS	27,37%	27,36%	26,78%	27,24%	27,00%	26,26%	26,55%	25,70%
MUNICÍPIOS	4,98%	4,82%	4,61%	5,09%	5,04%	4,93%	4,88%	5,21%
RECEITA PRÓPRIA LÍQUIDA								
UNIÃO	64,31%	64,59%	65,40%	64,24%	64,60%	65,34%	65,03%	65,93%
ESTADOS	23,74%	23,69%	23,32%	23,82%	23,61%	23,09%	23,33%	22,38%
MUNICÍPIOS	11,95%	11,73%	11,27%	11,83%	11,79%	11,56%	11,63%	11,69%
RECEITA DISPONÍVEL EFETIVA								
UNIÃO	53,19%	53,19%	53,61%	53,12%	53,38%	53,62%	53,13%	53,49%
FGTS/sistema	5,85%	5,77%	5,24%	5,18%	5,07%	4,86%	5,05%	5,09%
UNIÃO*	47,35%	47,43%	48,37%	47,94%	48,31%	48,76%	48,08%	48,40%
ESTADOS	27,76%	27,85%	27,65%	27,86%	27,66%	27,47%	27,73%	26,94%
MUNICÍPIOS	19,05%	18,96%	18,74%	19,02%	18,96%	18,91%	19,14%	19,58%

Fonte: Tesouro da Fazenda. Estudos técnicos do Conselho Monetário Nacional. Volume 01, 2013. (Adaptado).

(*) Receita disponível ao governo federal depois de eliminar as receitas do FGTS e do Sistema "S".

Como análise, a arrecadação bruta no intervalo em estudo evidenciou como média de representatividade percentual para União, estados e municípios, 68,27%, 26,78% e 4,95%, respectivamente. Como alteração, a União ratificou no mesmo espaço temporal uma variação positiva de 2,13% e os municípios de 4,62%. Já os estados demonstram uma variante negativa correspondente a 6,10%.

Observando a receita própria líquida (após a conclusão do repasse das devoluções tributárias) entre 2000 a 2007 confirma-se como valores médios para as esferas federais,

estaduais e municipais, 64,93%, 23,38% e 11,69%, respectivamente. Estes valores representam uma devolução tributária média da União para os governos subnacionais da ordem de 3,34%. Já os estados restituíram em média aos municípios 3,40%. E os municípios granjearam em média no período 6,74% (exatamente, o somatório dos valores anteriores).

Considerando a ponderação da receita disponível efetiva (depois do repasse das transferências redistributivas e discricionárias) no intervalo em questão constata-se que as médias foram 48,08%, 27,62% e 19,05% com variações de 2,22%, - 2,95% e 2,78% para o governo federal, os estados e municípios, respectivamente.

Tabela 23 – Transferências intergovernamentais em termos relativos – 2000/2007

Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
União*	-20,30%	-20,38%	-20,24%	-19,72%	-19,65%	-20,05	-20,48	-20,69%
Estados	0,39%	0,49%	0,87%	0,62%	0,66%	1,21%	1,18%	1,24%
Municípios	14,07%	14,14%	14,13%	13,93%	13,92%	13,98%	14,26%	14,37%

Fonte: Tesouro da Fazenda. Estudos técnicos do Conselho Monetário Nacional. Volume 01, 2013. (Adaptado).

(*) Transferências do governo federal sem considerar a variação destinada ao FGTS e ao Sistema “S”.

Por fim, avaliando a tabela acima se constata que o montante total de transferências fiscais intergovernamentais teve crescimento modesto nos anos em estudo. Em decorrência desse fato, a participação dos entes subnacionais não se alterou significativamente, ou seja, acendeu apenas no mesmo ritmo de crescimento da carga tributária. Prova disso, pode ser verificado na variação percentual líquida dos repasses feitos em 2000 para municípios e os estados que representaram 14,07% e 0,39% do arrecadado, respectivamente. Em 2007, esses percentuais foram de 14,37% e 1,24%, perfazendo alterações de acréscimo inexpressivas para um intervalo de oito anos. Simultaneamente, a proporção da arrecadação própria da União, passou de 20,30% para 20,69% nos mesmos anos citados, demonstrando um crescimento de apenas 0,39%. Já para os estados, a relação entre suas transferências líquidas ampliaram-se de 0,39% em 2000 para 1,24% em 2007.

Fazendo uma analogia entre a arrecadação bruta e o volume de transferências recebido pelos municípios, averigua-se que em 2000 essa relação mostrava que os repasses fiscais intergovernamentais eram 2,83 vezes maior que a arrecadação própria dessa esfera de governo. No ano de 2007 essa proporção despontou uma relação menor, com o coeficiente equivalente a 2,76 vezes. Logo, como tendência se observa que as receitas próprias têm sido mais relevantes para a expansão dos recursos disponíveis das prefeituras do que as transferências fiscais recebidas dos demais entes.

3.5 Síntese de apreciação parcial

A redemocratização, a abertura e estabilidade econômica e a reconfiguração das funções do Estado, com redução de obrigações e ascensão de competências, foram pontos peremptórios para novas relações federativas brasileiras, implementadas a partir da Constituição Federal de 1988, que ficou marcada pela concretização de uma vasta redistribuição de recursos tributários, porém, com ampla vinculação sobre a destinação dos mesmos, em aditamento dos estados e, especialmente, dos municípios.

Além disso, seja pelas históricas e abissais disparidades regionais, ou em decorrência do descompasso entre o planejamento orçamentário e a racionalização das escolhas públicas referentes a cada esfera de governo, a atual Constituição não conseguiu inserir mecanismos para o desenvolvimento de um sistema disciplinado e equitativo entre proventos e encargos nas diversas regiões e localidades do país.

Prova do exposto é o percentual aprovado e transferido constitucionalmente pela União, por ano, durante a primeira década do século XXI, para os níveis inferiores da administração pública. A justificativa desse acontecimento decorreu do fato empírico dos governos subnacionais terem assumido extensivamente e intensivamente obrigações atreladas aos serviços públicos em áreas distintas de ensino, saúde, habitação, urbanismo, segurança pública, dentre outras.

Na avaliação das receitas tributárias, o Brasil apresenta um problema proeminente por possuir dois impostos de mesma natureza (valor agregado) sobre o consumo e a circulação (IPI e ICMS), com bases que muitas vezes se sobrepõem, e gerenciados por esferas distintas de poder (federal e estadual). O mesmo fato pode ser estendido à analogia entre ISS e ICMS, que em nível tributário municipal, em diversos momentos, se confundem. A correção desse antagonismo torna-se mais abstruso por ser o ICMS correspondente a 21,2% e 91% das receitas tributária nacional e estadual, respectivamente, além, de ter contraído características extra-fiscais de admirável relevância, notadamente referente à atração de investimentos (gerando em vários momentos disputa fiscal), inclusive, internacionais.

Outra apreciação negativa feita à simetria da segregação federativa brasileira correlaciona-se a reduzida coordenação entre as três esferas de poder. A complexidade da legislação, a grande quantidade de fiscos e a falta de retorno em termos de subsídios produtivos reais tornaram-se fatores de oneração excessiva e desvantajosa à realidade dos contribuintes, sobretudo dos pequenos (pessoa jurídica), transformando-se em motivo gerador de subterfúgio fiscal.

Finalmente, exalta-se a inversão de preferências na base de arrecadação do governo federal que nos últimos anos priorizou a cobrança e arrecadação das contribuições (principalmente, as não rateadas) em detrimentos dos impostos passíveis de divisão, com o intuito explícito de minimizar a evasão de recursos próprios.

Assim, pelo exposto torna-se latente a necessidade de mudanças na atual operacionalização fiscal brasileira. Algumas já foram realizadas, como, a efetivação em 01 de janeiro de 2007 do Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (SIMPLES) que passou a permitir o pagamento de diversos impostos e contribuições em um único documento, em uma só data, facilitando para o produtor e para a fiscalização tributária da União. Outra mudança positiva foi à criação e funcionamento em 1996 do Sistema Nacional de Cadastro Unificado de Contribuintes, que permitiu a interação de informações entre os múltiplos fiscos.

Em contrapartida outros pontos são de difícil dissolução, como, o impasse entre IPI e ICMS, que desde o ano de 2003 teve por parte do Governo Federal o envio para a apreciação do Congresso Nacional da Proposta de Emenda Constitucional nº 41 que recomendava a permuta do IPI pelo ICMS federal com idêntica base de consumo (a do atual ICMS) e que sobre ela adviriam cinco alíquotas que seriam rateadas entre a jurisdição federal e estadual. Mesmo a alíquota do imposto sendo uniforme por bem ou serviço em todo o país, o que proporcionaria à proscrição da competição tributária entre os estados, esta nunca foi aprovada.

Enfim, deve ser enaltecido que apesar desse trabalho enfocar neste capítulo o estudo do federalismo fiscal incluso, especialmente, em seu aspecto econômico na busca de garantir a cada ente de governo o volume de recurso satisfatório aos encargos determinados na dimensão da prestação de serviços, é reconhecido à importância do Estado acima de tudo primar por ações sólidas e leis com o desígnio de restringir as desigualdades sociais, sobretudo, em áreas proeminentes como a educação (foco do próximo capítulo). Para isso, é exigível um federalismo fiscal menos centralizador, com maior limpidez e subordinado as necessidades de seu povo, pois, é neste modelo que deve está compelido o acerbo ônus de regradar o ajustamento e direcionamento das receitas quando, por transgressão política, se acentua a possibilidade de priorizar aspectos menos ressaltantes ao desenvolvimento humano de uma sociedade excessivamente econômica, enfraquecendo a democracia e limitando a exata cidadania. Isso somente será possível através de um federalismo fiscal que não mais acolha grotescos contingenciamentos verticais de recursos que torneiam superficialmente a fragilidade do pacto federativo através de emendas constitucionais às disposições transitórias, buscando soluções porvindouras para problemas radicados na própria Carta Magna em voga.

4 OS ENLACES ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A educação envolve necessariamente os processos de ensinar e aprender. É um fenômeno existente em qualquer sociedade (por mais primitiva que seja) e nos seus grupos constitutivos, responsável pela sua manutenção e perpetuação a partir da transposição, às gerações que se seguem, dos modos culturais de ser, estar e agir necessários à convivência e ao ajustamento de um membro no seu grupo ou sociedade.

Enquanto processo de sociabilização, a educação é exercida nos diversos espaços de convívio social, seja para a adequação do indivíduo à sociedade, do indivíduo ao grupo ou dos grupos à sociedade. Nesse sentido, educação coincide com os conceitos de socialização e endoculturação, mas não se resume a estes, pois, interage com a politização e a cidadania. Como fenômeno social, a educação sofre mudanças contínuas, das mais simples às mais complexas, de acordo com o grupo ao qual ela se aplica, e se ajusta a forma considerada padrão de cada sociedade em um dado momento. Logo, assim como uma sociedade continua a se transformar, as convicções e práticas educativas também sofrem mudanças consecutivas transferidas ao contexto do ensino.

A educação é uma resposta da finitude da infinitude. A educação é possível para o homem, porque este é inacabado e sabe-se inacabado. Isto leva-o à sua perfeição. A educação, portanto, implica uma busca realizada por um sujeito que é o homem. O homem deve ser o sujeito de sua própria educação. Não pode ser o objeto dela. (FREIRE, 2011, p.14).

Como contrapartida, ressalta-se que mesmo a acepção geral, vislumbrando a educação como um processo de sociabilização e um fenômeno social dos hábitos, dos costumes e dos valores de um povo perpassados de modo intergeracional sucedente, o seu desenvolvimento, decorre por meio de circunstâncias e condições particulares, presenciadas e experimentadas por cada indivíduo no decorrer da sua vida. Por isso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (artigo 1º, 1996) assevera logo no seu enceto que “a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”.

Logo, em termos práticos a educação engloba e determina os níveis de civilidade, cidadania e integração de seu povo à sociedade, estabelecendo o grau e a intensidade de socialização espacial, dentro de um contexto territorial. Como aspecto técnico, a educação é um procedimento contínuo de incremento das faculdades físicas, intelectuais e morais do ser

humano, tendo como objetivo cardeal o melhoramento na integração institucional e social, pessoal e profissional.

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL, Art. 2º, 1996)

Dessa forma, a inclusão ao ensino escolar formal faz parte do artifício educacional de qualquer indivíduo como direito fundamental e irrevogável propício de ser afeiçoado pelo Estado. O empirismo de sua prática deve ser procedido em estabelecimentos de ensino regulares, onde os conhecimentos e as habilidades serão desenvolvidos junto às crianças, aos jovens e aos adultos discentes, buscando prioritariamente alargar o raciocínio dos alunos, ampliar os atributos da lógica, expandir a multiplicidade do intelecto, e conseqüentemente, auxiliar o processo de formação de cidadãos capazes de suscitar mutações construtivas de curto e longo prazo na sociedade.

Como resultado, a educação torna-se um instrumento reconhecido como um dos fundamentos basilares para o alcance do incremento econômico e social de uma nação, concebendo-se como o mecanismo mais eficaz de prélio e superação das disparidades locais e regionais e de fomento do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Portanto, ao perfilhar a educação como direito universal, alteando a sua função estratégica nacional, torna-se possível exigir um salto qualitativo na apreensão da temática educacional como meta essencial de Estado e não somente de governo. Nesse sentido, é importante ressaltar o múltiplo papel desempenhado pela educação tanto no contexto microinstitucional como macrosetorial, tornando este serviço prioritário, inadiável e indelegável. Assim, a educação pública, imperativa, gratuita, laica e igual para todos, deixa de ser uma reivindicação e transforma-se em uma exigência, ratificando o quão importante é sua execução para que a absorção da cidadania seja autêntica, para que o crescimento da renda e da riqueza seja equitativamente partilhado, para que se concretize a oportunidade de inclusão social plena. Concomitantemente, volvendo privilégios de castas, direitos hereditários, práticas desumanas de supressão material e intelectual.

Ao ser aforvisionado por contorno universais, comum e análogo para toda uma população (independente da localização espacial), a educação avigora a igualdade imprescindível entre as pessoas que compõem o povo de uma nação, abonando a própria existência do Estado, avalizando as ações do governo e afeiçoando a escolha e vigora do sistema federativo em curso.

4.1 Federalismo e descentralização educacional

Avaliar a correlação entre o federalismo fiscal e o financiamento da educação brasileira impõe a compreensão de que grande parte dos regimes federados adota como uma de suas obrigações fundadoras o estabelecimento de um padrão mínimo de equalização nas condições de acesso a serviços públicos por parte da população sob a sua responsabilidade, independente de sua localização dentro do território.

Sobre esta conjunção, Souza (2005) assinala três temas que compendiam os desafios contemporâneos do federalismo e do constitucionalismo no Brasil.

- a) A primeira e mais relevante questão pela ótica do autor refere-se ao reconhecimento da desigualdade espacial prevalecente na federação brasileira, para que assim possam ser suscitadas e aplicadas ações sólidas constitucionais para o provimento de soluções efetivas, capazes de suplantarem ou minimizar o foco histórico-social. Dentro desse contexto, a elaboração de políticas educacionais apropriadas se torna fator indispensável para a eliminação da reprodução das mazelas sociais, porém, tal intervenção exige a participação associada das diferentes esferas de governo, com programação, metas e objetivos de execução de curto, médio e longo prazo definidos.
- b) O segundo fator exalta a presente tendência de aplicação de soluções uniformes para os problemas sociais, independente do nível de governo ou das diferenças subnacionais existentes. Soma-se a isso a coeva exclusão dos estados na dissolução dos diferimentos regionais e locais, com evidente prevalência no trato direto entre União e municípios decorrentes da desconcentração das políticas sociais, postas em prática pela Constituição de 1988. Como implicação, observa-se uma restrição da competência estadual na solvência ou auxílio efetivo aos municípios tanto no que se refere a novos investimentos como na operacionalização dos serviços em curso nas diversas áreas sociais.
- c) O terceiro ponto profere deferência à insuficiência da existência de instrumentos e recursos de composição e colaboração intergovernamentais, tanto no aspecto vertical como horizontal, o que na prática restringe a vigora de mecanismos de negociação que abrandam a disputa entre os entes federados. Dessa forma, as três esferas de governo apresentam dificuldades para se coadunarem, tornando, muitas vezes, às alterações sobre as primazias sociais

entre municípios, estados e a União algo impossível. No campo educacional, é histórica a dificuldade de situar os domínios de atuação de cada instância de governo, consubstanciando-se, por conseguinte, as limitações do rateio na demarcação do que compete a cada esfera de poder, objetivando afiançar o direito à educação em todo o país, com igualdade de qualidade.

4.1.1 Desafios da descentralização educacional

Os desafios suscitados sobre o federalismo brasileiro impetram uma revisão da gestão sistêmica da educação, notadamente, no aspecto que envolve a institucionalização do modelo de cooperação e coparticipação entre as três esferas administrativas governamentais, contendo como meta precípua a efetivação do conjugado das demandas educacionais e que estas possam ser verdadeiramente atendidas em quantidade e qualidade desejada pelo contexto social, através da corresponsabilidade dos poderes central e subnacionais. Paralelamente, jamais olvidando como entendimento maior de que as ações são aplicadas e desenvolvidas em um mesmo território (brasileiro) e para um só povo (brasileiro).

Para Abrucio (2005) atualmente a estrutura federativa expõe uma representação funcional em que cada instância de governo busca descobrir sua função particular sem que existam impulsos para a colaboração de competências e atribuições, bem como, para o desempenho consorciado. Assim, a limitação e instabilidade na colaboração de ações intergovernamentais é fato comum, acomodando como seqüela uma relação federativa nociva pautada em políticas públicas dissociadas e concorrentes, com medidas assentadoras das disparidades locais, estaduais e regionais.

Na prática, a interação conjugada de ações entre o que os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União necessitam adotar um direcionamento único respeitando os interesses do país, que por sua vez, devem representar obrigatoriamente as necessidades da sociedade, sempre ordenadas em uma escala de prioridade. Nesse processo, compete à esfera federal, o exercício da sistematização das diretrizes gerais que carecerão ser aplicadas nas demais instâncias de poder do setor público nacional, além da elaboração de instrumentos de intercessão em fases especiais do cumprimento de políticas públicas específicas, sobretudo, voltadas para setores fundamentais como a educação e os seus mais variados níveis e modalidades.

As prescrições em nível estadual e municipal devem submeter-se à legislação federal. Por isso, toda a legislação educacional de estados e municípios deverá se adequar à Constituição Federal e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional [...]. (OLIVEIRA, 2009, p.182)

Sobre este setor, é possível compreender que qualquer aparelho educacional de uma nação requer uma articulação, uma colaboração e uma organização entre as instâncias políticas e instituições educacionais abalizadas no princípio da democracia e na edificação da cidadania. Neste desígnio, torna-se imprescritível a aplicação de um conjugado de ações e práticas governamentais que proporcionem a equalização de interesses diversos de gestores locais e regionais, que poderiam comprometer a concretização das múltiplas funções construtivas que uma educação de qualidade poderia proporcionar ao país.

Segundo Bordignon (2009, p.23):

A criação dos sistemas de ensino se enraíza profundamente no processo político da construção da democracia e consolidação do regime federativo, pela gradativa afirmação da autonomia, vale dizer, da cidadania das unidades federadas. Esse processo veio carregado de tensões e movimentos entre centralização e descentralização, entre poder central e poder local, entre unidade e valorização da diversidade nacional.

Como arremate, evidencia-se que a descentralização deve ter como embasamento a eficiência, a eficácia, a qualidade e a equidade na prestação dos serviços públicos, especialmente, para aqueles destinados a esfera social. Especificamente, para a educação, o federalismo deve proporcionar o fortalecimento dos processos de ensino e aprendizagem igualmente em todo o território nacional e integralmente para todas as camadas sociais, sobretudo, para as mais desprovidas.

Analisando o papel da educação no federalismo Bittar e Oliveira (2004, p.20) assinalam que:

[...] os fundamentos da reforma educativa centram-se em questões ligadas à qualidade (melhoria de resultados), eficiência (melhor uso dos recursos e procura de novas formas de financiamento) e equidade (focalização dos grupos sociais excluídos) [...]

Procurando correlacionar a escolha brasileira pelo sistema federativo e a possibilidade que deste decorre para a estruturação da educação nacional, Araújo (2005, p. 77) pondera que:

A questão federativa é indissociável do direito à educação, visto que a forma administrativa e político-institucional do Estado brasileiro imprime um formato à educação que deve ser oferecida por esse Estado, ou seja, a forma que assumirão os poderes e as responsabilidades estatais na tarefa de educar a população. A análise dessa forma incorpora o debate sobre a pertinência ou não de adotar políticas (des) centralizadas, mas não se reduz a ela, pois se trata, sobretudo, do debate sobre os fundamentos e as características do Estado brasileiro como núcleo de poder e de responsabilidade.

Emana a pertinência de aludir que os baldrames do sistema educacional do Estado brasileiro, recomendados pelo implemento do federalismo no país, estabelecem que o seu estudo esteja sempre atrelado no texto constitucional, que versa de modo delineado sobre o modo de disposição do sistema político e social que devem nortear o modo de gestão da educação. Assim, referendando a sua organização em cada esfera do poder público e definindo a sua integralidade, naturalmente, conectadas a configuração fiscal que concretiza a independência política e decisória das ações de todas as esferas de governos, bem como, demonstra o grau e intensidade das relações federativas.

Se alheia estiver à questão política da questão financeira se terá no exercício prático do federalismo brasileiro a reverberação errônea do desequilíbrio quanto à capacidade de acolhimento equivalente das demandas educacionais por políticas públicas nas diferentes instâncias governamentais, com decorrência, por conseguinte, na proliferação de ações incongruentes na administração pública quando se aprecia o conjunto da federação.

Ao considerar a correlação entre as competências e os recursos destinados a educação Oliveira (2001 *apud* RAMOS, 2003, p. 227) menciona que:

O dever do Estado para com a educação é inócuo se não for acompanhado da respectiva provisão de recursos públicos para a sua efetivação. Assim, o debate sobre o direito de todos os cidadãos à educação e o dever do Estado em garanti-lo, bem como o cumprimento da prescrição constitucional da gratuidade do ensino nos estabelecimentos públicos, têm como requisito um adequado equacionamento das fontes de recursos para o seu financiamento.

Dessa maneira, se pode exacerbar que não satisfaz a sociedade apenas o poder público assumir sua apreensão ou o seu compromisso formal com a educação como bem meritório. É imprescindível garantir os mecanismos imperativos para a solidificação de um aparelho público de ensino, universal, gratuito e de qualidade. Entre estes mecanismos, devem ser inseridos os dispositivos legais formais que estabeleçam as fontes dos recursos financeiros e o volume a serem destinados para a educação e seus respectivos níveis e modalidades, bem como, a incumbência de cada instância de governo (sempre respeitando a equidade entre as atribuições e a disponibilidade financeira).

Se isto não for realizado o que irá emanar é a perpetuação de um país injusto, com um Estado ofuscado pelos desacertos operacionais, reeditando historicamente a concentração do poder de tributação no âmbito federal somado a uma desonesta distribuição das receitas tributárias entre as três esferas de poder. Adiciona-se ainda a ausência de preceitos formais de transferências fiscais intergovernamentais equivalentes às obrigações dos governos

subnacionais, principalmente, destinados ao campo social, o que torna o quadro federativo atual e futuro impraticável de responder ao suprimento de seu sentido maior de existência, ou seja, a garantia de oportunidades iguais para o dispositivo geral da coletividade.

4.1.2 Desafios financeiros da descentralização educacional

É notório que mesmo com as múltiplas adversidades existentes, materializadas nas discrepâncias econômicas e administrativas entre as esferas de governo que dificultam o provimento real de políticas públicas de qualidade nas esferas espaciais locais e regionais não se pode deixar de almejar a justiça social como objetivo central do federalismo brasileiro. Para isto deve-se compreender que a ambição pelo equilíbrio não pode ficar restrita ao rateio jurídico-administrativo de encargos entre os distintos níveis governamentais.

Como alternativa a discrepância da distribuição da renda e da riqueza tão concentradas territorialmente e igualmente centralizada hierarquicamente nas esferas do poder público, conjectura-se instrumentos corretivos através do repasse de recursos no plano vertical (das instâncias superiores do governo para as esferas subnacionais) como também a transferência de receitas no plano horizontal (entre âmbitos equivalentes de poder).

Salienta-se que o alinhamento desse desajuste fiscal exige um competente regime de transferências intergovernamentais, com dissoluções precisas que proporcionem verdadeiramente a retificação das distorções dos recursos públicos, oportunizando a promoção social a todos independente de sua localização espacial. Isto significaria um tratamento discriminatório positivo perante as esferas subnacionais desprovidas de recursos próprios imprescindíveis à intervenção pública local qualitativa. Em outras palavras, se impediria que as populações carentes das regiões menos desenvolvidas do Brasil fossem majoritariamente excluídas ou parcialmente restringidas dos serviços públicos sociais de melhor qualidade.

Como exercício, os sistemas de transferências intergovernamentais e intragovernamentais devem ser dinâmicos e desburocratizados. Estabelecidos prioritariamente por leis e não definidos em instâncias políticas ou em arenas de afinidades partidárias. Os recursos devem equivaler ao suprimento necessário às atribuições dos municípios e estados receptores, bem como, se faz imprescindível à exclusão de prerrogativas que definam externamente a aplicação dos recursos através de vinculações em áreas e ações específicas impostas pelo governo central, o que na prática elimina o princípio da subsidiariedade.

Além disso, observando como alusão o modo repetidamente seguido pelos sistemas federativos contemporâneos para dissipar os desajustes financeiros, Rezende (2010)

argumenta que a escolha aplicada que tem demonstrado maior coerência e melhores resultados é o estabelecimento de um regime de equalização fiscal, onde é determinado um piso *per capita* de investimentos, especialmente, para áreas estratégicas como a educação. O fundamento desse sistema consiste em afiançar através do repasse de recursos fiscais do governo federal, a disponibilidade mínima para que toda e qualquer subunidade agregada à federação brasileira (seja estado ou município) disponha de um montante adequado para avaliar o funcionamento de suas competências e atribuições sociais. Sobre isso o autor menciona que como:

Regra geral, a operação de um regime de equalização fiscal toma por referência um piso orçamentário *per capita*, fixado com base em critérios técnicos que subsidiam a negociação política, e transfere recursos a todas as unidades que, mesmo utilizando plenamente seu potencial tributário, ficam abaixo desse patamar. Esse piso é revisado periodicamente para dar conta dos efeitos da dinâmica socioeconômica sobre a repartição de recursos e de responsabilidades no território nacional (REZENDE, 2010, p. 74).

Advém que, no domínio do federalismo brasileiro, tal harmonização fiscal acenada anteriormente é não somente inexistente, mas igualmente de abstrusa possibilidade de construção. O que tem imperado nesse aspecto é uma alteração orçamentária intercedida por práticas de barganha pautadas muito mais em fatores políticos do que em suportes econômicos e sociais, o que na prática exclui o embasamento e a aplicação de critérios técnicos que subsidiem as negociações e fundamentem a elaboração do marco legal.

Como exemplo, se pode expor a conjunção hodierna, em que mesmo as relevantes modificações originadas pela Constituição Federal de 1988 não contemplaram a questão a contento, pois, conjuntamente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 desconsiderou-se o aspecto mínimo *per capita* como fator técnico de equalização fiscal. Em contrapartida, foi priorizada a promulgação da fixação de percentuais mínimos destinados à educação do total disponibilizado por cada instância de governo, o que de modo empírico configurou-se em vários momentos em contextos esdrúxulos, como o que aconteceu nas décadas de oitenta e noventa, especialmente, com vários estados e municípios das regiões Norte e Nordeste, onde mesmo aplicando os percentuais estabelecidos em lei estas unidades não alcançaram o volume de recursos necessários para universalizar a educação em seus respectivos territórios, bem como, ficou constatado que o investimento absoluto e relativo anual por aluno dessas localidades foi muito inferior aos valores proferidos por estados das regiões Sul e Sudeste, independente da modalidade de ensino.

Como ratificação do exposto, a tabela abaixo demonstra que os estados das regiões Norte e Nordeste no ano de 1995 tiveram em média um investimento por aluno na educação para crianças entre 0 e 6 anos de idade equivalente a 50,42% e 58,07% do total aplicado por discente pelos estados da região Sudeste do país, respectivamente. Em outras palavras, para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno na educação infantil pelos estados das regiões Norte e Nordeste, foram investidos pelos estados do Sudeste (região que apresenta os melhores resultados do país) os montantes de R\$ 1,98 e R\$ 1,72, respectivamente.

Tabela 24 – Gasto médio com aluno por esfera de governo, região e modalidade de ensino no ano de 1995 (valores expressos em real)

Regiões Brasileiras	Educação de 0 a 6 anos			Ensino Fundamental			Ensino Médio			
	Estado	Município	Total	Estado	Município	Total	Estado	Município	Federal	Total
Norte	356	226	285	350	209	302	347	---	5.479	499
Nordeste	410	239	276	357	211	278	367	584 ¹	4.079	502
Sudeste	706	1.017	953	581	696	608	580	1.084 ²	4.881	780
Sul	468	739	657	455	658	535	486	428 ³	3.414	591
Centro-Oeste	468	517	643	440	499	457	487	---	4.576	808
Total	513	568	557	502	418	460	522	767	4.495	682

Fonte: IPEA/DISOC.

¹ Resultado referente apenas ao estado da Bahia.

² Resultado referente apenas ao estado de São Paulo.

³ Resultado referente apenas aos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul.

Se a mesma analogia for realizada para os gastos médios na esfera municipal os resultados são ainda piores. No mesmo ano, os municípios das regiões Norte e Nordeste apresentaram em média um investimento por aluno na educação para crianças entre 0 e 6 anos de idade correspondente a 22,22% e 23,50% do valor integral destinado por discente na região Sudeste do país, respectivamente. Comparando em termos unitários, para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno na educação infantil pelos municípios das regiões Norte e Nordeste, foram investidos pelos municípios da região Sudeste R\$ 4,50 e R\$ 4,26, respectivamente.

Comparando o total, que representa a soma dos investimentos realizados por todos os estados e os municípios que compõe uma mesma região, na educação infantil para o ano de 1995, os percentuais são igualmente desanimadores. Para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno nesta esfera de ensino na região Sudeste, as regiões Norte e Nordeste investiram, respectivamente, R\$ 0,30 e R\$ 0,29.

Fazendo a mesma relação com outras regiões (Sul e Centro-Oeste) os resultados também são inferiores. Confrontando os valores unitários com a região Sul, temos como

alusão que para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno na educação para crianças entre 0 e 6 anos nesta região, as regiões Norte e Nordeste destinam R\$ 0,43 e R\$ 0,42, respectivamente. Afrontado com a região Centro-Oeste, temos como implicação que para cada R\$ 1,00 investido nesta região, os estados e municípios do Norte e Nordeste brasileiro aplicam os montantes de R\$ 0,44 e R\$ 0,43, concomitantemente.

Infelizmente esta discrepância não se restringiu a educação infantil. Observando os valores *per capita* no mesmo intervalo temporal, tanto para os investimentos feitos por aluno para o ensino fundamental quanto para o ensino médio em nível de estados e municípios pode-se constatar graves distorções espaciais, determinando empiricamente relevantes distanciamentos qualitativos espaciais na disponibilidade educacional do Federalismo brasileiro em voga.

O ensino fundamental que corresponde ao antigo 1º grau, com duração desejada de nove anos, com alunos na faixa etária almejada entre 7 e 15 anos de idade e com as escolas subdividindo sua aplicação de avaliação de modo seriado anual ou em ciclos com duração superior a um ano, tem demonstrado acentuadas disparidades geográficas. Comparando os gastos por aluno feitos pelos estados das regiões Norte e Nordeste percebe-se que no ano de 1995 o dispêndio médio foi correspondente a 60,24% e 61,45% do total aplicado por discente pelos estados da região Sudeste do país, respectivamente. Quando se analisa sobre a ótica unitária, fica exposto que para cada R\$ 1,00 direcionado por aluno na educação fundamental pelos estados das regiões Norte e Nordeste, foram investidos pelos estados da região Sudeste os valores de R\$ 1,66 e R\$ 1,63, concomitantemente.

Concretizando a mesma interação para os gastos médios na esfera local os resultados mostram-se mais graves (do mesmo modo que ocorreu na educação infantil). No mesmo intervalo cronológico, os municípios das regiões Norte e Nordeste expuseram em média um investimento por aluno na educação fundamental correspondente a 30,03% e 30,32% do valor integral destinado por discente na região Sudeste do país, respectivamente. Confrontando em termos de unidade monetária, para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno na educação fundamental pelos municípios das regiões Norte e Nordeste, foram destinados pelos municípios da região Sudeste R\$ 3,33 e R\$ 3,30, concomitantemente.

Confrontando o total, que representa o somatório dos investimentos efetuados por estados e municípios de uma mesma região na educação fundamental para o ano de 1995, os percentuais são novamente abissais. Para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno nesta esfera de ensino na região Norte foram investido R\$ 2,01, R\$ 1,77 e R\$ 1,51, nas regiões Sudeste, Sul e

Centro-Oeste, respectivamente. Em termos relativos às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste demonstraram valores concomitantemente 101%, 77% e 51% superiores à região Norte.

Já para a região Nordeste, para cada R\$ 1,00 direcionado ao ensino dos alunos alocado entre o primeiro e o nono ano das séries do fundamental foram investidos, respectivamente, R\$ 2,19, R\$ 1,92 e R\$ 1,64, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Em termos percentuais às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste ratificam valores concomitantemente 119%, 92% e 64% superiores à região Nordeste.

Por fim, o ensino médio que corresponde à etapa derradeira da educação básica tendo como incumbência precípua a preparação do discente para a entrada nos estudos acadêmicos. Apresentando como duração ambicionada a média de três anos, onde são almejados a confirmação e o arraigamento do conhecimento desenvolvido no ensino fundamental, além do firmamento dos princípios de cidadania e sociabilidade, consorciados por aprendizados que devem ser consolidados por ações teóricas e práticas para a proliferação do pensamento crítico e da autonomia intelectual do educando. Perfazendo-se, dessa forma, como etapa central para a formação do espírito coletivo do povo brasileiro.

Todavia, do mesmo modo das etapas anteriores de formação básica, o ensino médio constitui-se de aguçadas evidências de distinções geográficas. Como confirmação expõe-se o comparativo de gastos por aluno feitos pelos estados das regiões Norte e Nordeste com os estados das demais regiões brasileiras. Como percentual foram investidos no ano de 1995 nas duas primeiras regiões mencionadas o dispêndio médio compatível a 59,83% e 63,28% do total aplicado por discente pelos estados da região Sudeste do Brasil, concomitantemente. Quando se pondera sobre a ótica unitária, fica revelado que para cada R\$ 1,00 direcionado por aluno no ensino médio pelos estados das regiões Norte e Nordeste, foram arremetidos pelos estados da região Sudeste os valores de R\$ 1,67 e R\$ 1,58, respectivamente.

Perfazendo a mesma ótica analítica para os dispêndios médios na esfera local os efeitos mostram-se piores. Na mesma escala temporal, os municípios da região Nordeste demonstraram em média um investimento por aluno no ensino médio isomorfo a 53,87% do valor total direcionado por discente na região Sudeste do país. Confrontando em termos de unidade monetária, para cada R\$ 1,00 aplicado por aluno no ensino médio pelos municípios da região Nordeste foram destinados pelos municípios da região Sudeste R\$ 1,86.

Observando os investimentos feitos pelo governo federal nas diferentes regiões brasileiras para o ano de 1995, também se verifica algumas distorções, pois, para cada R\$ 1,00 aplicado no ensino médio na região Sudeste foi destinado R\$ 0,70 na região Sul, R\$ 0,84

na região Nordeste e R\$ 0,94 na região Centro-Oeste. Nesse cenário, a exceção fica para a região Norte com investimento superior a região referencial com um montante de R\$ 1,12.

Afrontando o total, que incorpora a soma dos investimentos realizados por estados e municípios de uma mesma região mais a União no ensino médio para o ano de 1995, as percentagens mostram-se expressivas. Para cada R\$ 1,00 destinado por aluno nesta esfera de formação na região Norte foram investido R\$ 1,56, R\$ 1,18 e R\$ 1,62, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, respectivamente. Em termos relativos às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam valores concomitantemente, 56,31%, 18,44% e 61,92% acima dos gastos por aluno na região Norte.

A região Nordeste, por sua vez, evidencia que para cada R\$ 1,00 destinado ao ensino dos alunos inclusos entre o primeiro e o terceiro ano do ensino médio foram investidos, respectivamente, R\$ 1,55, R\$ 1,18 e R\$ 1,61, nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Em termos percentuais às regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste sancionam valores concomitantemente, 55,38%, 17,73% e 60,96% superiores à região Nordeste.

A tabela 22 também exalta outro grave problema existente e recorrente no sistema educacional brasileiro. A prioridade de investimentos que é afixada para os níveis de ensino finais na educação básica. Em outras palavras, independente do nível de governo, há sucessivas décadas no Brasil são direcionados muito mais recursos para o ensino médio do que para o ensino fundamental e para a formação de crianças de zero a seis anos de idade.

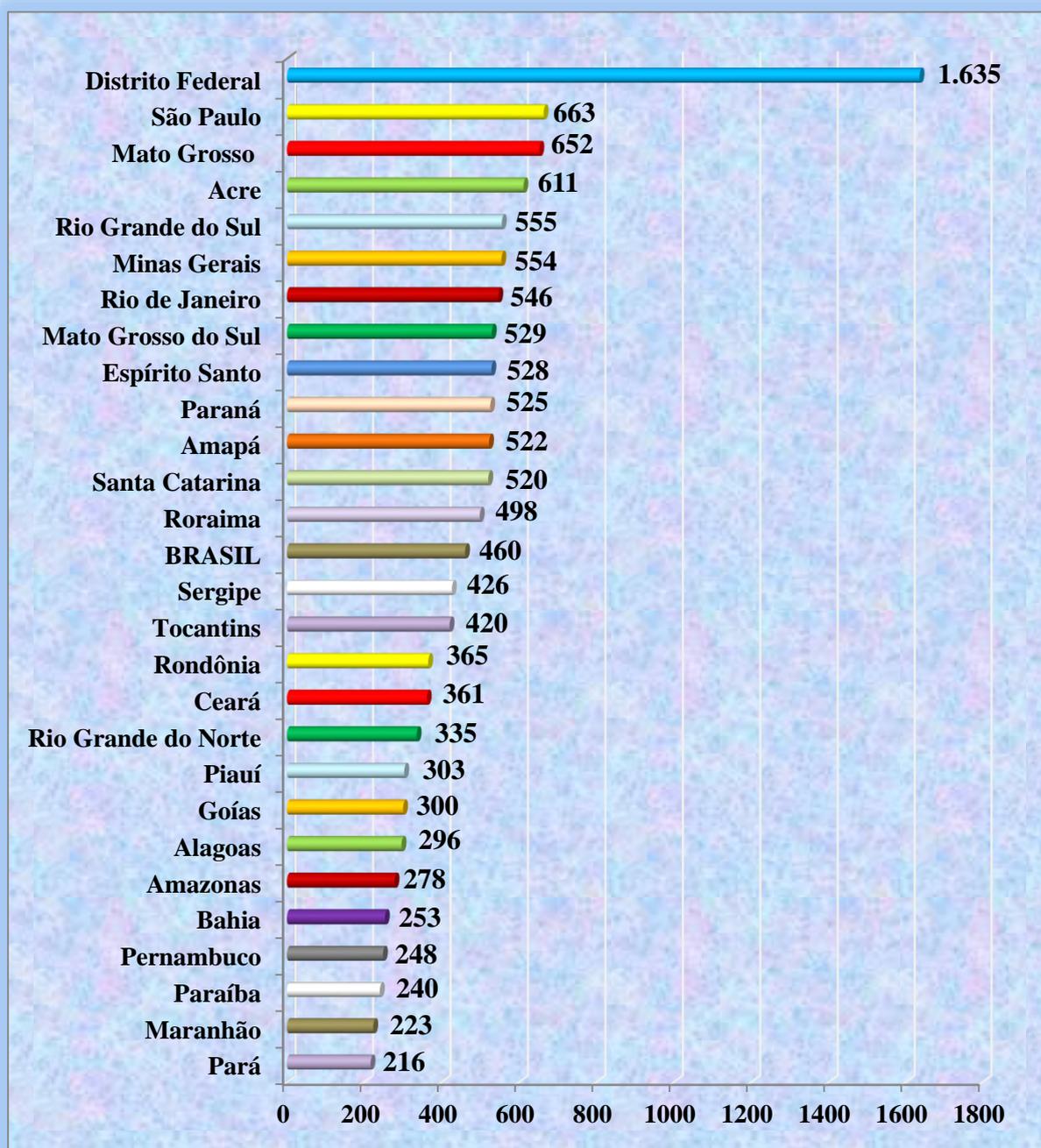
Averiguando os dados sobre o direcionamento de recursos para o ano de 1995, constata-se que para cada R\$ 1,00 investido pelos municípios no ensino médio foram aplicados R\$ 0,54 no ensino fundamental e R\$ 0,74 na educação infantil. Já os estados destinaram para cada R\$ 1,00 no ensino médio os montantes de R\$ 0,94 e R\$ 0,98, respectivamente, para o ensino fundamental e infantil. O Brasil como um todo (considerando as três esferas de governo) ratificou para cada R\$ 1,00 gasto no ensino médio as quantias de R\$ 0,67 e R\$ 0,82, concomitantemente, para o ensino fundamental e infantil.

Por fim, salienta-se que todos os estados nordestinos encontraram-se abaixo da média nacional de recursos destinado por aluno no ano de 1995 (fato exposto no gráfico da próxima página). Como exemplo, pode ser citado o resultado do estado do Maranhão, pior índice proposto no Nordeste para o ensino fundamental, com percentuais equivalentes a apenas 48,48% da média brasileira e 13,64% do montante aplicado pelo Distrito Federal (unidade federativa com o melhor resultado).

Nem mesmo os três estados mais ricos da região tiveram bom desempenho. Pernambuco, Bahia e Ceará tiveram valores correspondentes a 53,91%, 55,00% e 78,48%, da

média nacional, respectivamente. Quando a analogia é direcionada entre os estados citados e o Distrito Federal os percentuais são extremamente alarmantes com as aplicações feitas por Pernambuco, Bahia e Ceará, correspondendo a apenas 15,17%, 15,47% e 22,08% do total sobreposto para ensino fundamental do território político-administrativo do país.

Gráfico 7 – Gasto médio estadual por aluno para o ensino fundamental em 1995 – valores em real



Fonte: IPEA/DISOC.

Os resultados da região Norte como conjuntura são melhores. Entretanto, para alguns estados isoladamente os indicadores são ainda piores que os da região Nordeste. O Pará e o Amazonas, por exemplo, considerados os estados mais ricos dessa região apresentaram no ano de 1995, contraditoriamente, os piores investimentos em educação fundamental. O Pará aplicou o equivalente a 46,96% da média nacional, o menor percentual de todos os estados brasileiros. O Amazonas, por sua vez, destinou o correspondente a 60,43% da média nacional, resultado somente melhor que o do próprio Pará e outros quatro estados nordestinos.

A exceção feita a este contexto norte-nordeste foi o estado do Acre, que ratificou o quarto maior investimento no país realizado no período, com percentual 32,83% acima da média nacional. Todavia, os valores desse mesmo estado só representaram 37,37% do investimento *per capita* feita no ensino fundamental pelo Distrito Federal.

Desse cenário cabe como menção destacada a consolidação das disparidades regionais e locais entre as comarcas federativas brasileiras, decorrentes não só de fatos históricos ou diferenças naturais, mas, pela própria intervenção diferenciada do governo em suas díspares esferas. Tal decorrência é demonstrada com clareza nos dados anteriormente apresentados que evidenciam as desconexões de oportunidades, proporcionando conseqüentemente para as crianças e jovens discentes brasileiros possibilidades educacionais distintas.

4.1.3 Pluralização do sistema educacional como afirmação dos princípios federativos

Como resultado do exposto, transcurso na prática, um abatimento nos pilares federativos (integralidade de ascensão) e na perspectiva de uma apropriada gestão sistêmica para a educação, alinhada a perda do entendimento de organização do todo (independente da esfera de governo ou nível de ensino), com prejuízo ao necessário respeito às autônomas partes (a educação no domínio do poder regional e local), instituindo, dessa forma, uma desconexão de ação que se coaduna aos verdadeiros embasamentos do federalismo, que devem acolher que os encargos educacionais de cada âmbito de poder (União, Distrito Federal, estados e municípios) devem satisfazer a um ordenamento legal e a uma organização administrativa oficial, sem, todavia, relegar da aptidão de municipalizar os princípios e diretrizes legais da organização e da gestão das atividades educacionais como atributo precípua de cada ente público federado instituído de poder.

Adiciona-se a tudo isso, a prevalência da garantia de igualdade de oportunidade a todos os brasileiros, autônomos a sua consignação espacial, como causa pécua. Contraditoriamente, os atos e as ações públicas direcionadas a educação não demonstram isso,

pois, são constatadas distinções entre exercícios intragovernamentais e intergovernamentais na aplicação de medidas formativas intereducacionais e intraeducacionais.

Como resultado se tem como espelho um sistema educacional fracionado (e não descentralizado), hierarquizado (e não colaborativo) e desqualificado (e não meritocrático). Fracionado por se constatar a presença de diversos modelos de ensino, particularizando a educação para cada estado e município. A princípio isso não é algo ruim, pois, pode transparecer que se acolhem em sala de aula as particularidades locais, mas quando se observado a ausência de diretrizes mínimas de coordenação e exigências de formação, tal contexto confirma a inexistência de atribuições e metas pedagógicas, que podem resultar em uma multiplicidade de diferenças quantitativas e qualitativas expressivas.

Assim, a composição e laboração de propósitos curriculares básicos, especificando com nitidez as aptidões e capacidades almejadas por série/ano para cada nível de educação e o estabelecimento de perspectivas e padrões de aprendizagem ao final de cada ciclo de formação, que possam servir de referência imperativa tanto para os currículos a serem estabelecidos pelos estados e municípios como para as avaliações nacionais, se torna algo fundamental. Porém, qualquer ação educacional se não mantida no médio e longo prazo se sujeita ao fardo da obsolescência, ou seja, a descontinuidades das políticas educacionais também é um obstáculo à efetivação de seus resultados.

Do mesmo modo, a manutenção das peculiaridades e autonomias locais deve ser respeitada, sobretudo, por meio do fortalecimento da participação dos estados no provimento da assistência técnica aos municípios de seu território com o objetivo de principiar uma efetivação do processo de edificação das competências locais para a gestão pedagógica.

Para a Conferência Nacional da Educação Básica, realizada em abril de 2008, que teve como tema central a “Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação – SNE”:

[...] a construção de um SNE requer o redimensionamento das ações dos entes federados, garantindo diretrizes educacionais comuns a todo o território nacional, visando à superação das desigualdades regionais. Dessa forma, objetiva-se o desenvolvimento de políticas públicas educacionais nacionais universalizáveis, por meio da regulamentação das competências específicas de cada ente federado no regime de colaboração. Nesse sentido, o SNE assume o papel de articulador, normatizador, coordenador e, sempre que necessário financiador dos sistemas de ensino (federal, estadual/DF e municipal), garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um, respeitadas as normas gerais emanadas dos órgãos superiores e definindo-se o papel da União, estados e municípios. (Documento Final da Conferência Nacional de Educação Básica, 2008, p.10).

Nessa conjunção em que é designada legalmente a possibilidade de concepção de arranjos próprios de ensino na esfera do poder local, perfilhando, respectivamente a probabilidade formal que o município passe a se subjuar unicamente às leis e diretrizes nacionais, carecendo, por conseguinte, agir em regime de coparticipação, não mais de sujeição, sobretudo, com o concomitante estado em que está inserido.

Todavia, a autonomia política dos arranjos municipais de ensino na prática encontra-se restringida pelo volume monetário público disponibilizado, que restringe a disposição real e o funcionamento fidedigno sugerido legalmente pela própria Constituição Federal de 1988 ao sistema educacional local.

Dessa forma, para Duarte (2005), não obstante, à medida que as heterogeneidades financeiras entre os entes governamentais se materializam, exasperando principalmente a desfavorável condição de auto-sustentação dos poderes locais, o lócus decisório tão promulgado com a formação e funcionamento dos sistemas de ensino municipais é transferido para os gabinetes políticos federais, possivelmente sob aguda convergência de servilismo do âmbito do poder local às deliberações políticas definidas pelos estados e pela própria União, ratificando a segunda característica mencionada anteriormente, a hierarquização do sistema educacional.

A anuência dos entes federados no consentimento da aplicação dos objetivos estratégicos se constitui na execução pelos arranjos de ensino locais e regionais no modo como o governo federal desempenha a metarregulação da gestão da educação na plenitude da federação, realizada por meio do sincronismo de ações próprias, claramente ordenadas e hierarquizadas, que limitam os recintos de autonomia política dos demais entes federados, causando modificações direcionadas favoravelmente para o cumprimento dos anseios ambicionados pela União.

É importante compreender que esse modelo de interação produz inflexões aos princípios federalistas. Ao contrário da pluralização dos sistemas de formação que se institui como dispositivo estratégico de articulação entre todos os entes federados e como meta de se atalhar a dispersão, confirmando, desta maneira, a efetuação de um regime federativo na educação. No entanto, tal emprego ordenador apresenta-se restrito diante da inexistência de um sistema nacional de educação que congregue concessionários da sociedade civil e da administração pública, legítimos definidores das diretrizes educacionais da política de formação da federação.

De acordo com Cury (2010) existe um contexto adequado na nação brasileira para a suplantação desse obstáculo, pois, o vigente pacto federativo demonstra um

acondicionamento, na educação escolar, de indicadores favoráveis de funcionamento em alguns municípios e estados. O Distrito Federal talvez seja o melhor exemplo dessa possibilidade de coexistência coordenada e descentralizada de um sistema de ensino local com as diretrizes deliberadas na unidade nacional; da vigora das peculiaridades naturais usadas em sala de aula e da definição de competências e responsabilidades determinadas pela União; da variedade de níveis de educação escolar e da assinalação de proventos vinculados.

Por conseguinte, é necessária a compleição de instrumentos e arenas institucionais pertinentes à implementação do sincronismo nas ações das esferas governamentais, proporcionando um espaço de negociação e coparticipação. Essencialmente, existem cinco maneiras de suscitar reformas e resultados intergovernamentais e que podem advir de modo isolado ou conjugado, que segundo Abrucio (2012) são:

- a) por meio de fóruns federativos nos quais as três esferas de governo possam pleitear instrumentos e mecanismos para suprimir entraves burocráticos, políticos e econômicos, paralelamente instituindo a coordenação de ações educacionais;
- b) por meio de instrumentos que conduzam, sobretudo, o governo federal a empenhos descentralizados, procurando muito mais assessorar os poderes locais e regionais e/ou expandir as colaborações intergovernamentais educacionais;
- c) por meio de um sistema de políticas públicas cujo desígnio cardeal seja a articulação dos entes públicos federativos no exercício de suas atribuições em específicas áreas governamentais e em distintos níveis de ensino;
- d) por meio do associativismo espacial, horizontal e/ou vertical, aplicado em um espaço geográfico contíguo destinado a deliberar e sanar problemas de formação dessas comunidades envolvidas pela proximidade de jurisdição político-administrativa;
- e) por meio de cooptações horizontais entre diferentes esferas de governo no contorno de uma matéria ou problema, compondo um mecanismo de *advocacy federativo* (advocacia federativa) para serem empregadas nas permutas intergovernamentais atreladas às diretrizes de ensino.

Buscando suplantando o centralismo do sistema educacional em voga e implementar ações efetivas para uma coordenação verdadeiramente colaborativa e sistêmica, se faz imperativo a utilização dos pressupostos sugeridos anteriormente.

A origem desse processo são os fóruns federativos, que sob a ótica atual do sistema institucional brasileiro, materializam-se nos conselhos estaduais e municipais de educação, que, além de compreender componentes com funções estatais, abarcam emissários da sociedade civil.

De forma institucionalizada, existem grupos de discussão na gestão federativa. Como exemplo, pode ser retratada a participação da sociedade civil no acompanhamento das etapas de previsão orçamentária, repartição, aplicação e verificação do emprego dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que inclui também a participação de representantes dos três níveis de governo. Constituindo o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, com um colegiado composto por representações sociais diversas, imbuídas de autonomia, desvinculação e independência para direcionar as ações cabíveis dos recursos educacionais envolvidos.

No geral, entretanto, os fóruns federativos da educação, especialmente, quando confrontados aos quadros institucionais das áreas de saúde e assistência social, são restritos. Não apresentando normalmente funções deliberativas relevantes, principalmente no âmbito gerencial. No plano vertical, os estados não dispõem de um canal institucionalizado de confabulação e pleito perante a União. Os municípios, por sua vez, demonstram um contexto ainda pior, por não possuírem recursos de atuação conjunta com as esferas estadual e federal. Deste feito, urge uma transformação profunda em direção à criação e/ou aperfeiçoamento do regime de coparticipação e fortalecimento dos fóruns federativos.

Outra ferramenta importante de coordenação federativa engloba a inferência de políticas e o complemento de recursos. Sobre isso, o Brasil vem demonstrando evolução quantitativa em quase todos os setores governamentais. Na esfera da educação, as verbas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no âmbito da complementação, e o Plano de Ações Articuladas (PAR), no campo da inferência, têm aquilatado as atribuições de elaboração e aplicação das políticas educacionais desconcentradas.

No entanto, mesmo diante dos notórios progressos no contexto educacional, ainda existe uma ampla lacuna de melhoramento e/ou qualificação a ser implementado para aprimorar as ações de inferência e suplementação. Como prova do exposto, evidencia-se a hodierna e majoritária condição dos municípios brasileiros, onde prevalece uma abissal fragilidade gerencial da administração local na aplicação dos atos e no emprego dos recursos

públicos voltados a educação, exigindo dessa maneira, como contrapartida, o subsídio das esferas estadual e federal (pelo menos nos próximos anos), para que realmente possa se tornar justo e amplo os benefícios das políticas locais, permitindo realmente a vigora do sentido coletivo.

4.2 Federalismo e a trajetória da descentralização educacional brasileira

Partindo da historicidade educacional no regime federado, o ideário da descentralização, sobretudo voltada para a municipalização da educação no Brasil principiou-se nos anos quarenta, com sua consolidação constitucional nos anos oitenta, e com significativa amplitude e intensidade nos anos noventa.

Entretanto, deve ser destacado que este movimento em direção a maior participação de estados e, principalmente, dos municípios brasileiros na definição de aspectos políticos consolidados por aportes econômicos (mesmo que via repasses verticais) não foi uniforme, tendo inclusive em vários momentos múltiplos fatos e atos de retrocesso, impostos por cenários internos e interesses externos desfavoráveis a descentralização do sistema educacional brasileiro.

4.2.1 A década de quarenta e o início da descentralização educacional

A década de quarenta foi marcada por novos avanços legais. A Constituição Federal de 1946 instituiu a obrigatoriedade da realização do ensino primário para as crianças brasileiras e disponibilizou autoridade a União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (considerado até então, apenas como um ordenamento aparente). Por conseguinte, o artigo 166 designava a educação como direito de todos e obrigação das famílias e do Estado, conformando internamente, assim, os princípios de liberdade e solidariedade postos em voga no mundo após a Segunda Guerra Mundial. O artigo 167 assinalava que os díspares níveis de ensino seriam disponibilizados por diferentes níveis de poder público de forma gratuita e que era facultativo ao setor privado participar da oferta desse serviço, considerado socialmente meritório. Como complementação, o artigo 168 impôs a participação das empresas industriais, comerciais e agrícolas com mais de cem empregados na formação de seus trabalhadores através da disponibilização gratuita do ensino primário, bem como, tornou opcional a associação do discente ao ensino religioso.

Por extenso, os artigos iniciais envolvidos com o contexto educacional da Constituição Brasileira de 1946, propunham:

Art. 166 - A educação é direito de todos e será dada no lar e na escola. Deve inspirar-se nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana.

Art. 167 - O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos Poderes Públicos e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem.

Art. 168 - A legislação do ensino adotará os seguintes princípios:

I - o ensino primário é obrigatório e só será dado na língua nacional;

II - o ensino primário oficial é gratuito para todos; o ensino oficial ulterior ao primário sê-lo-á para quantos provarem falta ou insuficiência de recursos;

III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores;

V - o ensino religioso constitui disciplina dos horários das escolas oficiais, é de matrícula facultativa e será ministrado de acordo com a confissão religiosa do aluno, manifestada por ele, se for capaz, ou pelo seu representante legal ou responsável. (BRASIL, 1999, p. 23)

Observando de modo mais direcional o aspecto da descentralização, a Constituição de 1946 estabeleceu através do artigo 169 que anualmente, a União teria de aplicar nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. No artigo 170 foi determinado que a União organizasse o sistema federal de ensino e dos territórios, tendo o sistema federal de ensino o caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais. No artigo 171 vinculou aos estados e o Distrito Federal a organização dos seus sistemas de ensino, tendo para o desenvolvimento desses sistemas a União como parceira financeira com auxílio pecuniário, sobretudo, para o ensino primário (que era obrigação do Estado), através do provimento do respectivo Fundo Nacional.

Como ressalva fica explicado à ausência dos municípios na configuração administrativa da educação nacional, a carência de investimentos em instituições educacionais rurais (predominante, naquele momento no país), a falta de aborde legal ao amparo financeiro e de capacitação da magistratura, bem como, o direcionamento dos recursos destinado aos anos iniciais da formação escolar. Sobre este último ponto, alguns decretos-lei foram constituídos como complementação na busca da aborde de criação de núcleos de pesquisas e centros de ensino superior.

Contudo, o maior problema desse período tenha sido a inexistência da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional, onde seriam expostos legalmente e detalhadamente pontos que envolviam os fins e os deveres da educação, as metas e os objetivos dos distintos níveis de ensino, a partilha administrativa e financeira do sistema de formação, e o papel da assistência social da escola, além de seus dispositivos gerais e transitórios.

Tabela 25 – Outros acontecimentos relevantes da educação brasileira e mundial

Data	Fatos da década de quarenta
02 de janeiro de 1946	Decreto-lei nº 8.529 que regulamentava o ensino primário.
02 de janeiro de 1946	Decreto-lei nº 8.530 que regulamentava o ensino normal.
10 de janeiro de 1946	Decreto-lei nº 8.621 e nº 8.622 que origina o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC.
20 de junho de 1946	Decreto-lei nº 9.388 que institui a criação da Universidade Federal de Pernambuco.
20 de agosto de 1946	Decreto-lei nº 9.613 que regulamentava o ensino agrícola.
22 de agosto de 1946	Decreto-lei nº 9.632 que funda a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
01 de julho de 1947	Abonado para a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica – ITA.
1948	O governo federal, por meio do Ministro Clemente Mariani, conduz ao Congresso Nacional o projeto de Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (foram necessários treze anos de debate até a definição do texto final).
1948	Realização do I Congresso Nacional da Campanha do Ginásio Pobre que passou a ser denominado de Campanha Nacional dos Educandários Gratuitos.
1948	É elaborada a Organização Mundial de Educação Pré-Escolar – OMEP, vinculada ao setor privado internacional.

Fonte: Autor (2013).

A propósito da distribuição federativa dos estabelecimentos escolares a grande maioria ficava sobre responsabilidade do Estado. Considerando as escolas de ensino primário no ano de 1947, apenas 13% eram providas pela esfera privada, ficando o restante diluído na esfera pública, na proporção de 49,9% para os estados e 37,1% para os municípios. Apesar de expressiva a participação dos governos locais na oferta do ensino primário e da quase inexistência do governo federal, os recursos e as deliberações políticas e administrativas eram centralizadas pela União.

Os estados da região Norte eram os que apresentavam maior concentração de estabelecimentos sobre a tutela da esfera regional, ficando os municípios com apenas 5,5% e os estados com 87,7% do ensino primário, enquanto a rede particular era incumbida de 6,8%. Já a região Sudeste demonstrava a partilha mais equilibrada, simultaneamente com a menor participação estadual no ensino primário, o que correspondia a 49,7%, os municípios detinham 29,4% e o sistema privado ocupava-se com 20,9%. Como extremo, pode ser citado o Amapá com 100% do ensino primário oferecido pela rede estadual, o Rio Grande do Sul com 69,8% disponibilizada pela rede municipal e a Guanabara com 73,9% oferecido pela rede particular.

Tabela 26 – Percentual de estabelecimentos do ensino primário sobre responsabilidade das distintas esferas de poder público e do setor privado em 1947

Estados	Governo			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Rondônia*	---	90,0	---	10,0
Acre	---	60,7	32,8	6,6
Amazonas	---	89,0	---	11,0
Roraima	---	92,3	---	7,7
Pará	---	94,0	0,1	5,9
Amapá*	---	100,0	---	---
Maranhão	---	27,5	61,7	10,7
Piauí	---	70,1	22,9	7,1
Ceará	---	57,2	31,8	11,0
Rio Grande do Norte	---	67,0	---	33,0
Paraíba	---	81,4	---	18,6
Pernambuco	---	16,7	53,8	29,5
Alagoas	---	31,6	45,6	22,8
Sergipe	0,1	58,9	23,2	17,7
Bahia	---	74,5	15,5	10,0
Minas Gerais	---	21,6	71,7	6,8
Espirito Santos	---	95,2	0,7	4,1
Rio de Janeiro	---	58,4	31,3	10,3
Guanabara**	---	---	26,1	73,9
São Paulo	---	73,5	17,3	9,2
Paraná	---	93,1	1,4	5,5
Santa Catarina	---	56,4	41,7	1,9
Rio Grande do Sul	0,1	12,4	69,8	17,7
Mato Grosso	---	74,7	12,5	12,7
Goiás	---	86,8	---	13,2
Brasil	0,0	49,9	37,1	13,0

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1947.

*Territórios da Federação na época;

**O estado da Guanabara foi o Distrito Federal (até 1960).

De modo estrutural, neste período, o sistema de ensino básico foi composto doze anos de duração média, sendo rateado em cinco anos de curso primário, quatro de curso ginásial e três de colegial. Do mesmo modo era opcional ao aluno a escolha por uma formação na modalidade clássica ou científica. O ensino colegial suprimiu o seu aspecto propedêutico, de formação para o ensino superior, e adveio a se focar no direcionamento da formação geral do discente. Salienta-se, que a despeito dessa divisão do ensino secundário, entre clássico e científico, a prevalência efetiva de escolha foi pela preparação científica, congregando cerca de 90% dos alunos do colegial.

4.2.2 Os anos cinquenta e o fortalecimento do ensino profissionalizante

Já a década de cinquenta foi caracterizada como um período de restritas transformações no sistema educacional brasileiro, sobretudo, quando analisado sobre uma ótica de descentralização administrativa e financeira. Em contrapartida, foi um momento onde diversos comitês, campanhas e congressos foram realizados, universidades e conselhos foram fundados, e a segregação entre educação e saúde foi oficializada ministerialmente.

Como marco inicial, o decênio principiou-se no governo Getúlio Vargas (1951-1954), com a retomada da orientação nacionalista em áreas como a economia e a política. Contrariamente, o campo da educação foi pautado nas referências das ideias de pensadores como Anísio Teixeira e Lauro de Oliveira que, por sua vez, foram fundamentadas nas teorias do desenvolvimento cognitivo e epistemológico de Jean Piaget (conhecidas como epistemologia genética). O objetivo era a criação de centros populares de educação para crianças e jovens de até 18 anos de idade em todos os estados brasileiros, com atividades em período integral onde se praticariam ações alternadas de caráter intelectual (com métodos ativos que valorizassem o pensamento e o raciocínio) e prático (com artifícios que congregassem dança, música, teatro, jogos, ginástica, dentre outros). Infelizmente, somente o Centro Educacional Carneiro Ribeiro no bairro da Liberdade em Salvador foi constituído, corporificando a ideia escola-classe e escola-parque, que materializava o postulado do desenvolvimento individual, exaltado por Piaget (1988, p. 47) quando afirmou que:

Se o ensino consiste em simplesmente em dar aulas, em fazê-las repetir por meio de ‘exposições’ ou de ‘provas’, e aplicá-las em alguns exercícios práticos sempre impostos, os resultados obtidos pelo aluno não tem significação que no caso de um exame escolar qualquer, deixando-se de lado o fator sorte. Unicamente na medida que os métodos de ensino sejam ‘ativos’ – isto é, confirmam uma participação cada vez maior as iniciativas e aos esforços espontâneos do aluno – os resultados obtidos serão significativos. Nesse último caso, trata-se de um método bastante seguro, que consiste, se assim pode se dizer, em um espécie de exame psicológico contínuo, em oposição àquela espécie de amostragem momentânea que, apesar de tudo, constitui os testes.

Contrariamente, como ato pródigo foi criado durante o governo citado a Universidade Católica de Pernambuco (1951), a Universidade Mackenzi em São Paulo (1952) e a Universidade Federal do Ceará – UFC (1954). Foi efetivada a Campanha de Aperfeiçoamento e Difusão do Ensino Secundário (CADES) ligado à Diretoria do Ensino Secundário; o Comitê Brasileiro da Organização Mundial de Educação Pré-Escolar (OMEP); e o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq). Também foi designada a separação entre o Ministério da Saúde e o

Ministério da Educação, que passou a ser denominado de Ministério da Educação e Cultura (MEC).

Na sucessão política, mas sem grandes diferenciações, o ano de 1954 complementou-se com o governo de Café Filho (1954-1956), fortalecendo o continuísmo das práticas de formação de centros de pesquisas e núcleos de ensino superior. Como exemplo pode ser citado a criação do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), proposto ao estudo, ao ensino e ao desenvolvimento da compreensão da realidade social brasileira, por meio de pesquisas que elaborassem categorias e mensurassem dados capazes de subsidiar as ações públicas destinadas ao incentivo e a promoção do incremento nacional.

Da mesma forma, foram constituídos Centros de Pesquisa Educacional nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Pernambuco e Bahia, composto por intelectuais brasileiros e estrangeiros voltados a elaboração de estudos de temas correlacionados diretamente e indiretamente com a educação nacional, ou seja, fatores que alterassem de modo primário ou secundário os resultados do sistema de aprendizagem. Assim, foram feitos estudos sobre urbanização, industrialização, exclusão, formação de docentes, dentre outros.

Assim, revela-se no governo de Café Filho (como o anterior), a ausência na referência de ações destinadas à descentralização fiscal da educação brasileira, bem como, a deficiência de políticas públicas para o crescimento e melhoria do ensino básico brasileiro. A única exceção passível de exposição foi a formação da Companhia Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), destinada ao melhoramento da nutrição das crianças presentes nas escolas públicas. Como resto o que pode ser mencionado é a formação de novas universidades, como a Pontifícia Universidade Católica de Campinas e a Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Por fim, o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) inaugurou uma nova fase na educação brasileira, marcada pela ênfase no ensino profissionalizante e no destaque das escolas técnico-profissionais. O objetivo principal era criar o sustentáculo para o crescimento acelerado do país, por meio da constituição de uma mão-de-obra qualificada e com formação prática, destinada aos mais variados segmentos produtivos urbano-industrial da economia nacional. Logo, a educação profissionalizante era uma maneira de associar o indivíduo na ambicionada civilização industrial, por meio de um ensino secundário técnico.

Nessa conjunção, coube à educação uma aguda conexão ao programa desenvolvimentista governamental em curso, limitando-se a instrumento de qualificação e não de emancipação. A visão positivista de progresso material restringiu o sistema de ensino à função de formação do trabalhador operacional e prático, com abreviada capacidade criativa,

o que impossibilitava a interiorização de um aspecto maior do progresso, o ciclo de invenção-inovação-tecnologia, suporte para o crescimento autônomo de longo prazo.

Em suma, a educação era direcionada para a racionalização do trabalho. Com uma gênese técnico-profissional destinada ao aproveitamento do abastamento dos recursos naturais do país. A maximização da produtividade, meta precípua do governo federal, estava inserida a esse processo e a educação técnica era o meio existente para o alcance desse desígnio.

Como aporte, o volume de recurso destinado à educação limitava-se a 3,4% do total de investimentos realizados em todo o período. A educação básica, dentre todos os níveis e modalidades de ensino foi a mais desfavorecida. Como consequência, os dados de 1958 demonstraram que 42% dos brasileiros acima de 15 anos de idade eram analfabetos. Somente 59,3% dos paulistas, 58,6% dos gaúchos e 56,6% dos catarinenses acima dos 5 anos de idade conseguiam ler e escrever (e estes eram os estados com os melhores resultados).

Já a taxa de escolaridade que demonstra o percentual de alunos de determinada faixa etária, matriculados e frequentado a escola foram igualmente indesejáveis e discrepantes. Observando a presença de crianças brasileiras entre 7 e 11 anos de idade pode ser conjecturado a nível nacional uma presença relativa de apenas 54,3%, enquanto que na Argentina esse percentual já era nesse momento superior a 88%. Realizando confrontações internas se pode perceber que a taxa de escolaridade da região Sul (70,2%) é o dobro das regiões Norte-Oeste (35%) e Nordeste (35,2%). A faixa etária com pior comparecimento a escola foi a de 7 anos de idade com apenas 40,8% de média nacional. Em contrapartida a faixa de idade com melhor compleição foi a de 10 anos com 62,1% de média nacional.

Tabela 27 – Taxa de escolarização por idade e por região – 1958

Idade	Regiões*			
	Norte-Oeste*	Nordeste**	Sul***	Brasil
7	25,6	28,2	51,9	40,8
8	34,8	36,1	74,0	56,4
9	37,1	38,6	80,1	60,9
10	40,3	40,3	80,4	62,1
11	36,8	35,5	65,5	54,1
Total	35,0	35,6	70,2	54,3

Fonte: Brasil, Ministério da Educação e Cultura, 1961, p.12.

* As regiões exibidas pela tabela não são as regiões espaciais tradicionalmente empregadas. A região Norte-Oeste versa sobre os territórios que satisfazem aos atuais estados de Rondônia, Acre, Roraima, Amazonas, Pará, Maranhão, Piauí, Mato Grosso e Goiás.

** A região Nordeste da tabela consiste nos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e Espírito Santo.

***A região Sul dessa tabela é formada pelos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Guanabara, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Para Plank (1996) a centralização administrativa sem aprovisionamentos ajustados de recursos proporcionou relevantes perdas para a educação básica brasileira na década de cinquenta, uma vez que não foram usufruídos os benefícios herdados de uma estrutura com descentralização estadual da década anterior. Como agravante foi concomitante os problemas da descentralização com forte desigualdade regional e local.

De modo geral, além da falta de verbas os projetos governamentais destinados à educação básica não acarretaram transformações qualitativas no ensino científico. O investimento de capital externo que foi em diferentes áreas o suporte do Programa de Metas do governo de Juscelino, no setor educacional marcou-se como anódino e sem a ocorrência direta de aplicação.

Em relação ao ensino básico, o que ficou como registro proeminente foi à publicação, em 1959, de um manifesto de educadores intitulado “Mais uma Vez Convocados”. Esse movimento versava como alusão ao manifesto, difundido em 1932 pelos mesmos educadores, denominado como "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova". Fernando de Azevedo, redator do primeiro texto, compôs igualmente o de 1959, que foi assinado por 189 relevantes intelectuais, entre os quais Anísio Teixeira, também signatário do primeiro ato. Reiniciava-se a luta de um grupo que foi denominado como os Pioneiros da Escola Nova. Seu objetivo consistia no amparo, como direito dos cidadãos e dever do Estado, de uma educação pública, forçosa, laica e gratuita. Em outras palavras, de uma educação afiançada pelo Estado para todos os que estivessem em idade de frequentar a escola; da obrigatoriedade da matrícula sob infortúnio de punição; da não subordinação da educação a qualquer doutrina religiosa; e finalmente, da gratuidade da educação, para que todos, indiscriminadamente, tivessem acesso à mesma. Contudo, foi um período marcado pela ausência de ações legais da descentralização do ensino brasileiro tanto no contexto administrativo, político e econômico das relações intragovernamentais e intergovernamentais.

O ensino superior foi marcado como um processo de expansão fundamentado no surgimento de novos centros públicos de ensino, igualmente destinado a responder os anseios das ações progressistas nacional. Foi encaminhado pelo ministro da educação Clóvis Salgado, a criação da Universidade de Brasília (UNB), bem como, foi estimulado à elaboração de diversos cursos superiores nas redes federais e particulares voltados as áreas de administração e gestão. Como justificativa, acreditava-se indispensável à formação de profissionais destinados ao gerenciamento do país (uma elite bem preparada) que poderiam aplicar mecanismos práticos para a otimização dos empreendimentos públicos e privados. De forma peculiar, a efetivação de um programa para o incremento de uma área estratégica, como a

administração, aludiria à racionalização e a modernização do país, através da estruturação de uma ciência moldada em bases, valores e técnicas mercadológicas e produtivistas e subordinada a um modelo industrial.

4.2.3 A década de sessenta e os ditames dos interesses internacionais

Os anos sessenta iniciaram-se com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1961, depois de treze anos de sugestões e mudanças e com vinte e cinco artigos vetados pelo então presidente João Goulard (1961-1964), que posteriormente auferiram a concordância do Congresso Nacional.

A aprovação da Lei 4.024 beneficiou o amoldamento do sistema educacional brasileiro ao propósito do desenvolvimentismo econômico da nação. Como ratificação, o artigo 95 dessa lei previa que a União franquearia sua cooperação financeira ao ensino sob a configuração de subvenção e financiamento a consignações mantidas pelos estados, municípios e setor privado, para a aquisição, construção ou reforma de prédios escolares, instalações e equipamentos. Ressalta-se que o país, na época, não tinha recursos para atender com plenitude a rede oficial de ensino, o que proporcionou a manutenção da exclusão de metade da população em idade escolar. Nessa conjunção, foi incentivada a expansão da rede privada, naturalmente, em detrimento do conjunto mais carente da população.

Em termos de recursos, o artigo 92 da LDB determinava como obrigação a vinculação mínima anual de 12% das receitas oriundas dos impostos diretos e indiretos da União para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, sendo 90% desse montante direcionados a constituição do Fundo Nacional do Ensino Primário, do Fundo Nacional do Ensino Médio e do Fundo Nacional de Ensino Superior. Aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal era fixada a cota correspondente a 20% das mesmas fontes de receitas correntes, tendo como punição pelo descumprimento a perda do direito de pleito aos aportes financeiros auxiliares por parte do governo federal, para este fim (educação).

Como resultado, no ano de 1961, considerado ainda como período de transição para a execução da LDB, a educação pública representou 16,49% e 10% da composição dos gastos dos governos estaduais e municipais, respectivamente. Como constatação dos dados, ficava demonstrado que para os estados a conversão para os padrões estabelecidos pela nova lei não seria fator de barreira, ao contrário dos municípios que teriam a necessidade de dobrar as verbas destinadas à educação, fato agravado pela escassez de receitas próprias correntes e pela impossibilidade do recebimento de transferências verticais pelo não cumprimento de metas.

Analisando o contexto da distribuição federativa dos estabelecimentos escolares a grande maioria, como nas décadas anteriores, ficou sobre encargo da esfera pública. Ponderando, novamente as escolas de ensino primário só que agora para o ano de 1962, apenas 8,6% eram aprovionadas pela esfera privada, estando o restante rateado no âmbito público, na proporção de 47,2% para os municípios, 43,7% para os estados e 0,5% para a União. Estes números evidenciaram uma inversão na participação governamental, sendo que pela primeira vez na história brasileira o poder local passa a ser majoritário. Todavia, esta expressão quantitativa na gestão escolar não correspondia igualmente à participação dos governos locais no acesso dos recursos e nas deliberações políticas normativas e deliberativas que permaneciam centralizadas, principalmente, na esfera do poder federal.

Em termos de trajetória, a comparação entre as tabelas 24 e 26 permite constatar que em alguns estados a descentralização administrativa do ensino primário foi mais intensa. Na região Norte exalta-se o caso do Pará onde o número de escola sob orientação municipal passou de 0,1% em 1947 para 28,4% em 1962. Na região Nordeste os estados do Rio Grande do Norte e Paraíba não apresentaram participação administrativa dos municípios no ensino primário no ano de 1947, em contrapartida no ano 1962 o poder local representou, respectivamente, 43,1% e 58,8%. Na região Sudeste o exemplo mais latente foi o do estado do Espírito Santo com um índice de participação municipal inicial de 0,7% em 1947 e de 16,7% em 1962. Na região Sul o estado que demonstrou maior alteração foi o Paraná, com participação local para o ano de 1947 equivalendo somente a 1,4% e de 44,5% no ano de 1962. Na região Centro-Oeste o caso mais relevante foi do estado de Goiás, que também não teve a presença do governo municipal na gestão do ensino primário no ano de 1947 e expôs uma participação relativa de 37,4% no ano de 1962.

Em contrapartida, motivados pela expressiva retração do setor privado, os estados do Acre, Amazonas, Pernambuco, Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Mato Grosso acabaram por ter uma ampliação percentual de escolas estaduais. Por sua vez, os estados do Acre, Minas Gerais e Santa Catarina foram os únicos que apresentaram queda na participação da responsabilidade administrativa do ensino primário fundamental.

Os estados da região Sudeste foram os que apresentavam maior concentração de estabelecimentos sobre a tutela da esfera regional, ficando os estados com taxa correspondente a 53,88% do ensino primário. Em compensação a região Nordeste ficou com o pior resultado com taxa de 24,66%. Já os estados da região Norte demonstraram a menor participação relativa do poder local na esfera administrativa do ensino primário com

porcentagem correspondente a 7,95%. A região Nordeste, por sua vez, ficou com o melhor índice com valor equivalente a 59,41%.

Em termos gerais, quando se afronta os percentuais do ano de 1947 e 1962 na participação administrativa dos estabelecimentos de ensino primário pode-se concluir que o governo federal teve um crescimento relativo de 400%, os governos estaduais tiveram uma retração de 12,63%, os governos municipais um aumento de 27,22% e a esfera privada uma diminuição de 33,85%.

Tabela 28 – Percentual de estabelecimentos do ensino primário sobre responsabilidade das distintas esferas de poder público e do setor privado em 1962

Estados	Governo			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Rondônia*	94,4	---	---	5,6
Acre	---	82,5	12,8	4,7
Amazonas	0,1	96,0	---	3,9
Roraima	87,2	---	---	12,8
Pará	1,9	61,2	28,4	8,5
Amapá*	81,7	---	6,5	11,8
Maranhão	---	11,1	77,6	11,3
Piauí	---	36,9	53,7	9,4
Ceará	---	23,1	67,3	9,7
Rio Grande do Norte	0,1	39,2	43,1	17,7
Paraíba	2,0	32,8	58,8	6,4
Pernambuco	0,7	18,5	61,7	19,1
Alagoas	---	12,1	73,4	14,5
Sergipe	---	43,8	45,0	11,3
Bahia	0,1	37,2	54,1	8,6
Minas Gerais	0,3	36,4	58,6	4,7
Espírito Santos	---	81,3	16,7	1,9
Rio de Janeiro	0,2	42,3	40,3	17,2
Guanabara**	---	34,8	---	65,2
São Paulo	---	74,6	20,6	4,8
Paraná	---	52,5	44,5	3,0
Santa Catarina	---	63,0	35,5	1,5
Rio Grande do Sul	0,1	20,9	70,9	8,1
Mato Grosso	---	75,1	15,7	9,1
Goiás	0,4	52,8	37,4	9,5
Distrito Federal**	---	---	---	100,0
Brasil	0,5	43,7	47,2	8,6

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil - 1962.

*Territórios da Federação na época;

**O estado da Guanabara não é mais o Distrito Federal (somente até 1960).

Salienta-se que independente dos números apresentados, o contexto administrativo, do sistema educacional brasileiro na primeira metade da década de sessenta foi marcado pela centralização do poder por meio do Conselho Federal de Educação, responsável pela elaboração, fixação de prazos e execução do Plano de Educação referente a cada Fundo Nacional anteriormente citado. Dessa forma era afiançada a hierarquia do sistema, ao promover medidas de integração nacional e concentrar as decisões referentes à educação ao nível federal, pela aplicação de uma planificação educacional justificada em documentos e instâncias internacionais, como a *Carta de Punta Del Este* decorrente da reunião promovida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) no Uruguai em 1961, onde foram determinados os princípios de interação econômico-social da Aliança para o Progresso dos países latino-americanos.

Aperfeiçoar e fortalecer as instituições democráticas em aplicação do princípio de autodeterminação dos povos. Acelerar o desenvolvimento econômico e social, executar programas de casas, impulsionar, a reforma agrária, assegurar aos trabalhadores uma justa remuneração, promover programas de saneamento básico e higiene, reformular as leis tributárias, estimulando a poupança e o reinvestimento de capitais, eliminar o analfabetismo: estendendo no menor prazo os benefícios a todos os países latino-americanos e **estimular a atividade privada**” (CARTA DE PUNTA DEL ESTE, 1961, p. 4, grifo nosso).

Além de cooptações em esferas supranacionais, o direcionamento da educação voltada para o contexto econômico foi realizado em encontros regionais e por pensadores e estudiosos sul-americanos. Na Conferência de Santiago do Chile e nos encontros da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) no início da década de sessenta foi sugerido para a educação brasileira e dos demais países do continente a busca incessante pelo melhoramento e expansão na formação nos mais diferentes níveis e aspectos, para que se fosse possível o alcance do planejamento econômico e social microeconômico, ou seja, que o discente fosse galgado para ser empreendedor, consumidor e, especialmente, trabalhador qualificado para a indústria. Somente desse modo, se poderia pleitear o desenvolvimento macroeconômico.

Na segunda metade da década de sessenta, com a inserção dos militares ao poder, o cenário educacional torna-se extremamente centralizado e fortemente alienado ao contexto internacional capitalista. De 1964 a 1969, o sistema educacional brasileiro aloca-se explicitamente ao desenvolvimento econômico destinado a reproduzir internamente a prevalência de hábitos de consumo supérfluos das classes alta e média nacional, consolidando uma modernização demudada em mecanismo de dominação, ao avesso do incremento individual e da autonomia social.

Como no governo anterior as diretrizes educacionais foram postas muito mais por compromissos externos, que pelas necessidades e prioridades dos múltiplos setores produtivos privados e gerenciais públicos nacionais.

Pautados e subordinados nas prerrogativas acordadas na *Carta de Punta Del Este*, data desse período da história brasileira, as concordatas e convenções entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e o *United States Agency International for Development* (Estados Unidos Agência Internacional para o Desenvolvimento – USAID) que conferiram as deliberações e normatizações práticas e metodológicas da educação do país a especialistas norte-americanos.

Por intercessão do governo brasileiro foi firmada um conjunto de acordos entre o Ministério de Educação e Cultura (MEC) e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID). Os técnicos da AID reordenaram a estrutura do sistema educacional brasileiro, quase sempre, desconsiderando a conjuntura brasileira. Como desígnio precípua do Plano Decenal de Educação da Aliança para o Progresso, um dos pactos primários estabelecidos buscou o aprimoramento do ensino primário, com a ampliação quantitativa dos sistemas escolares e com o incremento da sua produtividade. Sequencialmente decorreu um segundo acordo objetivando o ajuste para o melhoramento do ensino médio. Como ação prática foi instituído o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), com o intento de capacitar trabalhadores para a realização de atividades técnicas nas linhas operacionais das indústrias, especialmente, das fábricas filiais das matrizes multinacionais que atuavam em setores estratégicos do mercado interno. O SENAI também formou mão-de-obra destinada à alocação no setor de comunicação, como, rádio e televisão. Setores igualmente considerados fundamentais e indispensáveis para a formação favorável da opinião pública.

Em termos impositivos, outros acordos restringiram a autonomia da publicação e divulgação de conteúdos contrários nos livros didáticos, além da exposição de assuntos e posicionamentos divergentes em sala de aula. Paralelamente, as legítimas falhas e deficiências do ensino brasileiro e o implemento de uma educação idealizada por meio da e para a nossa realidade, foram ocultadas por decretos e pelo Ato Institucional nº 5, ao estabelecer a censura à imprensa, à educação e à cultura, o que legitimou e sustentou a conservação da preeminência da classe dominante constituída por uma elite local e internacional.

Por fim, as mudanças educacionais realizadas no período compreendido entre 1969 e 1971 foram conduzidas pelo Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais e o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IPES/IBAD) e determinadas pelo Plano Decenal. Cultivaram ainda os moldes das diretrizes acordadas pelo MEC/USAID, que ratificou a Lei da Reforma

Universitária de 1968, cuja meta principal coincidia e complementava a do ensino médio, ou seja, fomentar mão-de-obra qualificada para os cargos administrativos e decisórios da indústria, através de uma formação técnico-científica positivista, relegando educação popular a espaços alternativos ou informais.

Os termos “produção” e “produtividade” tornaram-se chavões, granjeando evidência no campo educacional como prerrogativas associadas aos índices de formação numérica de profissionais qualificados e de mão-de-obra capacitada prioritariamente para os setores industriais e secundariamente para os serviços urbanos, necessários ao crescimento do binômio cidade-industrial.

Em suma, esta década fica configurada pelo uso de uma formação científica-tecnicista no ensino médio e superior, configurada por ações objetivas e práticas, normalmente repleta de símbolos e metáforas quantitativas para a educação. As diretrizes usadas foram decorrentes de escolhas restritas realizadas por grupos de trabalho nomeados para delinear e alvitar medidas para modernização e ampliação do ensino fundamental, considerado como meio de ascensão social sem relação específica na formação do indivíduo; e do colegial (hoje ensino médio) estimado como direcionamento ao mercado de trabalho e a primeira escolha profissional através do ensino técnico.

Palavras exaltadas como objetivos-fim da máxima capitalista tornaram delineadoras de currículos e projetos pedagógicos em todo o país e nos mais diferentes níveis de ensino. O emprego de expressões que demonstravam o desempenho positivo ou restrito da escola e dos professores quanto a sua capacidade de ensinar foram usados para silenciarem as vozes dos educadores e peritos em educação para o predomínio exclusivo do discurso de uma ideologia da integração mercadológica.

Em termos legais, a segunda metade da década de sessenta foi marcada pela Constituição de 1967 e pela Emenda de 1969. A Constituição de 1967 estabeleceu no seu artigo 168 que a educação era direito de todos e obrigação das famílias e do Estado, sendo compulsório e gratuita sua disponibilidade para crianças entre 7 e 14 anos, todavia, sem a fixação de percentual mínimo de aplicação de recursos por parte das três esferas de poder. Já a Emenda de 1969 sancionou a educação como direito de todos, sobretudo, das crianças entre 7 e 14 anos, porém, como ação imperativa exclusiva do Estado, bem como, foi fixado o percentual de 20% das receitas dos municípios com alocação forçosa no setor educacional. Para a União foi instituído a atuação supletiva e a função de assistência técnica e financeira aos sistemas regionais descentralizados (estados e Distrito Federal), pois, estes eram os sistemas de ensino previstos.

4.2.4 A década de setenta e a desresponsabilização da União no provimento educacional

A década de setenta, a despeito da vigência de um regime militar de poder, foi caracterizada por certos aspectos de descentralização educacional. As ações que demonstram uma maior partilha gerencial no setor educacional público partem da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases de 1971 (ou Lei 5.692/71), que de modo geral instituiu as diretrizes e os embasamentos para o ensino de 1º e 2º grau, e de forma particular, para Souza e Faria (2003) no seu artigo 71 explicitou sua referência legal sobre a descentralização do ensino municipal, através das referências às imputações que os Conselhos Estaduais careceriam incumbir aos Conselhos Municipais de Educação.

Segundo Both (1997) foi esta lei que incluiu oficialmente os municípios no quadro executor da administração do ensino de 1º grau, ao expor em seu artigo 41 que a educação se estabelecia como obrigação da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que deveriam dispor de proventos para efetivá-la e impulsioná-la. No mais, esta mesma lei, em seu artigo 58 incentivava a municipalização do ensino ao apresentar em seu parágrafo único um enfoque que salientava que a transferência das responsabilidades de encargos e serviços de educação deveriam ser progressivas e contínuas, sobretudo, quando relacionadas ao 1º grau.

Em relação à administração do ensino, no Art. 58, a lei delega aos estados, em legislação supletiva, o estabelecimento das responsabilidades destes e dos municípios no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus. No parágrafo único do referido artigo estabelece que essas medidas visarão à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau (OLIVEIRA, 1999, p. 25-26).

Como suplemento o artigo 71 destacava que os Conselhos Estaduais de Educação poderiam transferir parcela de sua competência a Conselhos de Educação que se constituíam nas esferas locais, com a prerrogativa da existência de condições adequadas para o provimento das responsabilidades pelo respectivo município. No entanto, a autonomia inerente ao governo local, era muito subjetiva, pois todas as suas disposições deveriam ser aprovadas pelo estado ao qual pertencia o município.

Na prática esta ação pode ser observada por duas feições. Se por um aspecto, ficou posta a possibilidade concreta de um município instituir Conselhos Municipais de Educação, desde que legitimamente aprovado pelos Conselhos Estaduais de Educação. Por outro lado, ficou assinalado na legislação educacional a legítima desresponsabilização da União e (a partir dessa lei) dos estados, com relação ao ensino de 1º grau, pois, legalmente os governos

regionais passavam a dispor da possibilidade de paulatinamente repassar para o encargo municipal as incumbências e os serviços educacionais concernentes a esse plano de ensino. O que reforça a característica histórica do rateio educacional brasileiro, ou seja, descentralizar os níveis de ensino mais caro e menos importante (1º grau).

Para Carvalho e Verhine (1999) a desresponsabilização não se limita a uma questão burocrática, como prova pode ser mencionado o fato de que:

[...] os avanços resultantes da Lei 5.692 ficaram muito aquém do esperado. As matrículas na rede municipal passaram de 25,7%, em 1970, para apenas 30,0% em 1996, e, em alguns casos, como São Paulo, ocorreu, de fato, uma estabilização da oferta. Na maioria dos demais, constituíram-se redes municipais precárias e de baixa qualidade, concentradas nas periferias urbanas e nas zonas rurais, atendendo aos segmentos mais empobrecidos da sociedade (CARVALHO; VERHINE, 1999, p. 302).

Conforme os mesmos autores, a disposição para a descentralização da educação em pleno regime militar, poderia ser concebido como um antagonismo ao natural autoritarismo do poder central nesse período. Contudo, não foi, pois dentro desse contexto a União permaneceu monopolizadora da elaboração das políticas de educação, exclusiva na definição dos arranjos curriculares e privativa na divisão dos recursos financiadores para o custeio da educação em seus distintos níveis de ensino, definidos especialmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. A gerência das matrículas ficou a cargo das redes estaduais, mas com a colaboração dos municípios na disponibilização das vagas.

Para Oliveira (1999), efetivamente, a Lei 5.692 impetrou a perpetuação do domínio da União sobre o sistema educacional da federação brasileira, empregando para isso um planejamento integrado pautado em práticas paliativas que buscavam abrandar as heterogeneidades do momento mediante auxílio técnico e financeiro do governo federal, asseverando a descentralização como fato meramente operacional e não deliberativo ou normativo. Como resultado, gera-se como observação crítica a constatação de um processo parcial, marcado por uma descentralização tecnocrática, ou seja, a partilha de atributos e responsabilidades sem a disposição equivalente de aportes e decisões ao poder municipal, já historicamente depauperado.

Há que considerar, ainda, que, no período da ditadura militar no Brasil (1964-1984), pouco se avançou em termos de municipalização da educação, uma vez que o modelo desenvolvimentista adotado se pautava, ao contrário, na centralização de poder e recursos, com vistas à realização de grandes obras. A descentralização levada à cena neste momento esteve unicamente centrada na execução de determinadas atividades, sob o comando das Secretarias de Educação dos Estados (CARVALHO; VERHINE, 1999 *apud* SOUZA; FARIA, 2003, p. 50).

Merece ressaltar o fato de que após a promulgação da Lei 5.692, a política educacional para o ensino de 1º grau ter sido direcionada ao âmbito dos projetos federais com ações voltadas para os estados do Nordeste, com a pretensão de conduzir a municipalização do ensino, prioritariamente para os estados mais pobres.

A principal realização executada para a descentralização da educação pelo governo federal na década de setenta, foi o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICIPIO), implementado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1974, tendo como propósito resolver os problemas principais do ensino municipal (inexistência ou inadequação de serviços municipais de educação; insuficiência de recursos humanos e financeiros; carência de rede física; predominância de professores não titulados; altas taxas de repetência escolar; elevadas taxas de evasão; acentuada distorção idade-série; grande número de escolas unidocentes; classes multisseriadas; currículos e programas inadequados). Em consonância com lógica vigente, o objetivo central do PROMUNICIPIO era o aperfeiçoamento do ensino de 1º grau, através da atuação articulada e hierarquizada entre as administrações estadual e municipal.

Todavia, para Arelano havia uma diferença abissal entre intenções e ações, evidenciadas nos resultados alcançados pelo PROMUNICIPIO que:

[...] transferia recursos para as prefeituras municipais que concordassem em assumir o ensino de 1º grau. Esse projeto impacto – como eram conhecidos os projetos prioritários do Governo Militar, nessa época – realizado com recursos financeiros frutos de empréstimos internacionais, acaba sendo adotado quase que exclusivamente na região Nordeste – a mais pobre do país – que, por razões de ordem político-econômica, em geral, “concordava” mais facilmente com o governo federal, na esperança de conseguir alguns recursos extras para seus (pobres) municípios. Não por acaso, portanto, a região com maior percentual de municipalização do ensino fundamental e mais precária, quaisquer que sejam os critérios de avaliação considerados em matéria de educação (ARELARO, 1999, p. 65).

Na percepção de Rosar (1997) apesar das diversas distorções existentes no período, é na década de setenta que se inicia a efetivação, por meio da vinculação de proventos do Fundo de Participação dos Municípios ao setor educacional, que teve como destaque, o PROMUNICIPIO. Apesar disso, tal projeto, conforme a autora foi realizado muito mais por meio de ações voltadas a organização do sistema educacional, buscando acomodar o ensino e a formação colegial aos interesses econômicos vigorantes, preservando uma entrada limitada de discentes no ensino público em todos os níveis, de maneira que os gastos com educação da União abateram-se ao invés de ampliar-se e o compromisso com o ensino de 1º grau

deslocou-se para à esfera pública que dispunha de ínfimo montante financeiro para tal destinação.

Igualmente deve ser ressaltado, que a despeito da municipalização na região Nordeste ter consistido com maior intensidade, há decorrências dessa política na segunda metade da década de setenta em todo o país. Segundo Arelano (1999) o estado de São Paulo ratifica isso, por apresentar explicitamente as implicações do processo de municipalização no aumento da disponibilização de vagas para pré-escola, da ampliação da merenda escolar e na construção de novas unidades escolares por meio de convênios firmados entre o estado e diversos municípios. O estado do Paraná também demonstrou os efeitos do programa PROMUNICIPIO, notadamente, nas ações destinadas a educação rural que, entre 1976 e 1986, vivenciou um contexto de solidificação das escolas unidocentes.

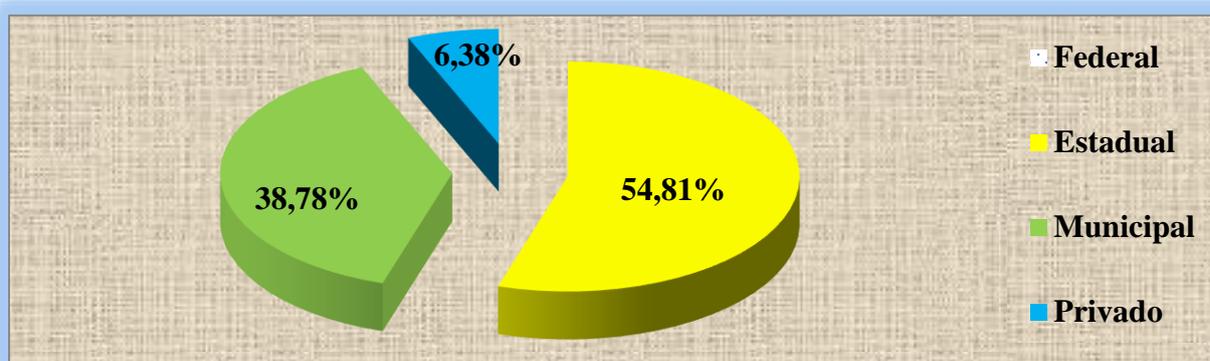
Tabela 29 – Número de alunos matriculados no ensino de 1º grau no estado do Paraná

Ano	Governo			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
1978	484	837.518	592.606	97.563

Fontes: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; INEP/MEC – Censo Escolar.

No caso paranaense, as práticas que induziram à municipalização proporcionaram resultados quantitativamente expressivos. No ano de 1978 a rede municipal local representou 38,78% do total de alunos matriculados no ensino de 1º grau, enquanto no contexto nacional as redes municipais configuravam-se normalmente com média inferior a 30% das matrículas. Em contrapartida, a participação da esfera federal resumia-se a 0,03% (demonstrando a plena ausência da União no provimento da alfabetização, problema crônico do país).

Gráfico 8 – Percentual de alunos matriculados no ensino de 1º grau no estado do Paraná no ano de 1978



Fontes: SIE-SEED/PR-FUNDEPAR; INEP/MEC – Censo Escolar. (Adaptado).

Salienta-se que o caso do Paraná é uma exceção, uma vez que, a maioria dos estados, principalmente, os nordestinos possuíam situação financeira bem diferente (restritiva, quando não calamitosa). Outra ressalva é que mesmo no Paraná os resultados qualitativos não foram tão expressivos, pois, dados oficiais do MEC mostravam que mais de 25% dos alunos do 1º grau encerravam esta etapa sem ter o devido domínio da leitura e das ferramentas de cálculos.

Ainda sobre o aporte financeiro é importante exaltar que devido tanto a precariedade das contas municipais gerada pela péssima distribuição tributária vigente, quanto pela ausência do repasse do salário-educação para os municípios (transferidos aos estados e repassados facultativamente aos governos locais), os efeitos positivos dos projetos postos em funcionamento na década de setenta foram bastante limitados, para não mencionar inexpressivos, o que ofuscou a descentralização como processo de federalização educacional.

O salário-educação, a mais importante fonte de financiamento do 1º grau, somente beneficiava os estados e suas redes escolares e, diante do sistema de discriminação de rendas públicas, os municípios pouco poderiam fazer em prol da luta para acabar com o analfabetismo. A política de ação supletiva dos estados, em relação aos seus municípios, praticamente inexistia (MELCHIOR, 1987, p. 17).

Como disposição final, constata-se a partir de uma apreciação ampla de cenário, que a disposição à descentralização do ensino não foi um fato isolado do Brasil. De modo geral, os governos da América Latina estabeleceram por meio de seus Ministros de Educação as deliberações firmadas em rodadas de negociação realizadas em 1979 no Consenso de Bogotá. A partir deste foram elencadas ações destinadas à aplicação de instrumentos voltados a regionalização e a municipalização do sistema educacional de cada nação envolvida.

Conforme Rosar (1997), os ensaios e as experiências com a descentralização da educação nos países da América Latina, nos anos sessenta, setenta e oitenta, durante períodos de regimes autoritários e antidemocráticos, ficou marcado por ações que propendiam abreviar as resistências e desconchavar segmentos opositores da sociedade, nomeadamente, os professores, com o desígnio de impor reformas educacionais quantitativas e superficiais, ao mesmo tempo, em que subjugava tais profissionais a condições de trabalho degradantes, associadas de abjetos vencimentos.

Como decorrência, à descentralização e a busca de modos mais “democráticos” da gestão educacional pública latino-americano, buscou muito mais justificar a ausência dos governos centrais, através da participação local. Além disso, com a formalização da municipalização do ensino, a descentralização igualmente significou um artifício prático de economicidade, visto que se procurou transferir os dispêndios, inclusive para a comunidade.

4.2.5 Os anos oitenta e a descentralização e municipalização fiscal da educação brasileira

A década de oitenta começa permeada pela herança dos anos setenta, tendo como fulcro um enfoque meramente quantitativo para a educação. Os fundamentos qualitativos do ensino, tais como o imperativo organizacional da escola e as próprias condições efetivas das práticas de ensino, foram relegadas a espaços secundários.

Outro ponto advindo do passado foi à restrição do volume de recursos destinados a educação, pois, é fato que na década de setenta o regime militar limitou bruscamente o montante direcionada ao ensino, alcançando o mais reduzido patamar de aplicação da história recente do país, menos de 3% das dotações orçamentárias do governo federal.

O salário-educação (Lei 4.420/64), originalmente idealizado para fomentar o ensino oficial público de 1º grau, desviou-se de seu proposto inicial, tornando-se muito mais relevante como instrumento suplementar para barganhas políticas. Em outras palavras, o salário-educação proporcionou a União e aos estados bases políticas locais mais fortes e leais ao regime militar. Como exemplo, era comum a União, atrelar a transferência de recursos do salário-educação aos estados para a edificação de novas unidades escolares, mediante o atendimento de favores e apoios políticos em questões legislativas. Criava-se desse modo, uma rede de benefícios particulares e perdas nacionais, marcadas pelas dependências financeiras e políticas dos municípios. Concomitantemente, parte das verbas do salário-educação, gradualmente, foi destinada ao subsídio do ensino privado cada vez mais relevante na disposição qualitativa educacional, sobretudo, para a formação das novas gerações das classes elitistas do país.

Como resultado dessa conjuntura, a primeira metade da década de oitenta apresentou números flagelantes de desempenho para o sistema educacional público brasileiro. Em termos de mensuração, a grande maioria dos alunos que iniciaram o 1º grau - em torno de 80% - não conseguiam concluir e/ou prosseguir o 2º grau, expondo um arranjo escolar que não impetrava nem a formação e nem a manutenção do aluno na escola, conseqüentemente, não alcançando o objetivo formal exposto na legislação educacional (asseverar o direito à educação à população).

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídas ao longo da 1ª série; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de 14 anos, 60% de suas matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira viviam abaixo da linha da pobreza. Tais dados forneciam as condições para a exigência de redirecionamento na legislação educacional vigente. (SHIROMA; EVANGELISTA; MORAES, 2000, p. 44).

Como em momentos anteriores, a institucionalização legal não afiançou o direito de estar e aprender na escola, bem como, a permanência em sala de aula não denotava, fundamentalmente, garantia de aprendizagem formal e científica. Os limites intrínsecos da disposição escolar e as condições externas impediam que os discentes, em sua maioria progredissem e desfrutassem das oportunidades de ascensão social, tornando o ensino mais um contexto de preservação (quando não ampliação) das disparidades econômicas, já tal latentes no âmbito social brasileiro.

Buscando suplantar adversidades tão densas, o governo federal promoveu algumas ações. A primeira foi à imposição por meio da Emenda Constitucional nº 24/83, denominada popularmente como Emenda João Calmon, da retomada do atrelamento de recursos para o ensino, com a obrigatoriedade de percentuais mínimos de aplicação a educação por esfera de governo. A União passava a ter como compulsão a porcentagem correspondente a um piso de 13% das receitas tributárias, enquanto que para os estados e municípios o valor correspondia a 25% já incluso os recursos provenientes de transferências.

Além dessa medida, foi organizado em 25 de setembro de 1986, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), entidade que reunia todos os secretários estaduais de educação com o desígnio de estabelecer os verdadeiros anseios coletivos para o aperfeiçoamento efetivo do ensino público, além de auxiliar o MEC na elaboração de respostas práticas que solvessem as desventuras nacionais do sistema educacional e as diversidades regionais.

Por fim, foi formado também sob tutela do MEC em 10 de outubro de 1986, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) apresentando como missão a articulação, a mobilização e a integração dos dirigentes municipais de educação para definir e acastelar os caminhos para que a educação pública tornasse realmente social, tendo como ferramenta principal a elaboração de redes solidárias de permuta de informações e experiências, sobretudo, bem sucedidas.

Todavia, para muitos pesquisadores como Shiroma (2000) a criação do CONSED, da UNDINE e a aplicação Emenda Constitucional nº 24/83 não passavam de novas tentativas políticas e superficiais da elite brasileira para protelação do sistema em voga, pois, os problemas centrais continuam preservados, sem nenhuma sinalização de dissolução. Prova disso é que a influência norte-americana no cerne dos currículos com características tecnicistas e psicológicas permaneciam na base de formação tanto dos professores quanto dos alunos. No próprio coletivo dos docentes e discentes o discurso hegemônico era fazer da educação um instrumento de formação de recursos produtivos para o mercado de trabalho,

aplicando incessantemente ações de treinamento e capacitação com o propósito contínuo de como aprender a ser mão-de-obra qualificada. Desse modo a autora argumenta que:

Assim, em um primeiro momento, juntamente com a atuação direta do MEC junto aos municípios, só cresceram as contradições entre o poder centralizador do governo federal que manteve o controle das verbas, dos critérios de distribuição e repasse do salário-educação, entre outros - e os propósitos de descentralização. Uma das estratégias utilizadas pelo governo federal foi a de atuar diretamente junto aos municípios, passando ao largo das administrações estaduais aumentando o clientelismo. Um outro resultado foi a dualidade sem controle das redes municipal e estadual. A política confusa pulverizou ainda mais as fontes de financiamento e comprometeu definitivamente qualquer esforço de planejamento global e articulado da educação (SHIROMA, *et. al.*, 2000, p.43-44).

Diante de tantas distorções nos mais variados segmentos de interesse nacional, testemunhou-se no Brasil a formação de setores da sociedade civil na busca por mudanças que resultaram no surgimento de uma “Nova República” marcada originalmente pela promulgação da Constituição Federal de 1988, também concepta como Constituição Cidadã.

Destaca-se que a nova Constituição foi elaborada diante da correlação de múltiplas forças, muitas vezes apresentando posições opostas com naturezas políticas conservadoras ou progressistas. Sobre a educação, a discussão constitucional envolveu diferentes entidades, as mais relevantes foram a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), a Comissão Afonso Arinos e a da Carta de Goiânia, elaborada no decorrer da 4ª Conferência Brasileira de Educação (CBE). Entre as alusões alvitradas, preponderou, a proposta do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, órgão que manteve uma posição imutável no decorrer de todo o processo, não só na configuração da constituinte, mas posterior, na laboração da Lei de Diretrizes e Base.

[...] fruto de intensa participação da sociedade civil organizada nos debates da constituinte, colocou no cenário político um novo ator social: o cidadão. E como no espaço de exercício de sua cidadania erigiu o município como ente federado dotado de autonomia e instituiu os sistemas municipais de ensino. (BORDIGNON, 2009, p.32).

De modo específico, a Constituição Federal de 1988 introduziu os princípios da descentralização e municipalização na gestão efetiva das políticas sociais públicas. Pela primeira vez uma Constituição Brasileira incorporou “o município” como instância administrativa educacional independente.

O artigo 211 gerou a possibilidade dos municípios organizarem seus sistemas particulares de ensino, porém, sempre considerando a coparticipação com a União, os estados,

e o Distrito Federal. Pelo inciso V parágrafo 1º do mesmo artigo, os municípios deveriam cultivar auxílio técnico e financeiro com a União e com os estados, através dos programas referentes à educação infantil e ao ensino fundamental. Pelo parágrafo 2º os estados e o Distrito Federal careceriam priorizar a formação colegial referente ao ensino fundamental e médio. E pelo parágrafo 3º a União deveria direcionar os seus empenhos para o ensino superior simultaneamente exercendo ações supletivas e redistributivas em favor das outras esferas de poder objetivando a homogeneização da qualidade no ensino.

O artigo 212 sistematizou os recursos necessários ao financiamento da educação através da fixação de percentuais das receitas provenientes dos impostos, englobando neste contexto as transferências, a serem destinadas por cada esfera pública de poder no incremento e na conservação da educação, respeitando os seguintes patamares: União 18%, estados, municípios e Distrito Federal, 25%. Além disso, o mesmo artigo normatizou como prioridade o acolhimento das necessidades do ensino obrigatório no momento do rateio dos proventos públicos; estabeleceu a elaboração de programas suplementares para a merenda escolar e assistência à saúde, financiados por receitas oriundas de contribuições sociais e de fontes extra-orçamentárias; e definiu que parte dos dividendos da contribuição social do salário-educação recolhidos das empresas seriam destinados ao ensino fundamental, inclusive quando tais serviços fossem prestados pelas próprias empresas na formação de seus empregados e dependentes no respectivo nível de ensino poderiam ser deduzidos no período seguinte do recolhimento dos impostos obrigatórios.

Tabela 30 – Vinculação percentual de recursos para a educação deliberados nas Cartas Constitucionais brasileiras entre 1934/1988

Entes Federados	Vinculação						
	CF. 34 (art. 139)	CF. 37	CF. 46 (art. 169)	CF. 67	EF. nº 01/69	EF. nº 24/83	CF. 88 (art. 212)
União	10%	Revogou a vinculação	10%	Revogou a vinculação	-	13%	18%
Estados e DF	20%		20%		-	25%	25%
Municípios	10%		20%		20%	25%	25%

Fonte: Autor. (2013)

Como consolidação, o VI inciso do artigo 30 determinava que o município, respeitando princípios cooperativos poderia administrar seu sistema de ensino, tendo liberdade para aplicar normas e metodologias pedagógicas que melhor se acomodassem a sua realidade socioeconômica. As principais funções redirecionadas do Ministério da Educação para os municípios foram à gestão da rede de escolas técnicas, a administração da merenda

escolar e a gerência dos recursos para a realocação da capacidade decisória e administrativa dos estados para as prefeituras com intuito de implementação da autonomia da escola. Ressalta-se que as junturas entre as esferas permaneceram, e as leis adotadas pelo município continuavam estaduais e federais.

Diante dessa configuração, Saviani (1999, p. 122) argumenta que:

[...] a própria Constituição, ao prescrever no art. 22, inciso XXIV, que compete privativamente à União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional; que compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (art. 24, inciso IX); e que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência (art. 23, inciso V), não estendeu aos municípios a competência para legislar em matéria de educação. Portanto, não tendo autonomia para baixar normas próprias sobre educação ou ensino, os municípios estariam constitucionalmente impedidos de instituir sistemas próprios, isto é, municipais, de educação ou de ensino.

Desse modo, o processo de descentralização das escolas públicas da educação básica variou de município para município (inclusive dentro do mesmo estado). Dependeu muito mais das disposições e do comprometimento de cada gestor municipal, ao longo do período, do que das legalidades constitucionais e do anseio federal ou estadual por mudanças.

A Constituição Cidadã, por fim, também instituiu igualdade entre campo e cidade, pois, tanto na zona urbana, como na zona rural, foi afiançado a educação para crianças de até 6 anos, como dever do estado e encargo do município, tanto nas creches como na pré-escola, estendendo-se para o ensino fundamental. Em relação ao perímetro rural, a obrigação do município incluía também, a obrigatoriedade pelo transporte de alunos e de professores, atendendo as demandas em busca ao acesso do ensino gratuito e obrigatório (ensino fundamental), conferido posteriormente pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394 de 1996 (Lei Darci Ribeiro), no seu artigo 4 inciso I intitulado “Do Direito à Educação e do Dever de Educar”.

Apesar do avanço legislativo, como resultado efetivo a década de oitenta ostentou altas taxas de evasão e repetência, e ausência de vagas, fatores que somados mais uma vez frustraram o propósito maior da Constituição Federal que correspondia ao pressuposto de que o acesso à escola poderia avalizar a inclusão do educando oriundo da camada mais pobre ao mercado de trabalho. Como justificativa, constata-se que a inquietação do ensino público, neste período, limitou-se, basicamente, a garantir a equidade de oportunidades de ingresso à educação formal, explicando, assim, a ampliação do número de escolas sem, no entanto, ter garantido a conservação destes alunos na mesma. Outro ponto relegado foi novamente a ausência de discussões alusivas a falta ou limitação da qualidade do ensino público oferecido.

4.2.6 Os anos noventa, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o FUNDEF

A década de noventa, tem suas bases políticas e ideológicas para a educação proveniente da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida em *Jomtien* na Tailândia entre 5 a 9 de março de 1990. Neste encontro foram estabelecidos os parâmetros que deveriam nortear por pelo menos uma década as ações educacionais dos 150 países participantes (entre estes o Brasil). Todos os atos sugeridos, por sua vez, estavam em consonância com as diretrizes e metas alvitadas pelos organismos supranacionais formuladores do encontro e mentores das propostas. Entre as organizações envolvidas, pode-se proferir menção ao Programa das Nações Unidas (PNUD), ao Fundo Monetário Internacional (FMI), ao Banco Mundial (BM), ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA).

Como resultado, a Conferência Mundial de Educação para Todos (também conhecida como Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura - UNESCO), gerou um documento composto por 10 artigos onde se expressavam os objetivos e metas do encontro. As temáticas dos artigos eram: Artigo 01 – Satisfazer as necessidades básicas da educação; Artigo 02 – Expandir o enfoque; Artigo 03 – Universalizar o acesso à educação e promover a equidade; Artigo 04 – Concentrar a atenção na aprendizagem; Artigo 05 – Ampliar os meios e o raio de ação da educação básica; Artigo 06 – Propiciar um ambiente adequado à aprendizagem; Artigo 07 – Fortalecer as alianças; Artigo 08 – Desenvolver uma política contextualizada de apoio; Artigo 09 – Mobilizar os recursos; e o Artigo 10 – Fortalecer a solidariedade internacional.

Pelo exposto ficavam fulgentes os objetivos intrínsecos dessa conferência. O primeiro artigo revelava o propósito precípua de restringir o papel do Estado à educação básica, buscando solver, sobretudo, o problema do analfabetismo, inclusive, funcional que limita a mão-de-obra disponível ao modelo capitalista; o segundo artigo enfatizava o uso da informação e da comunicação na reformulação dos currículos e para a aplicação das novas práticas de aprendizagem deixando evidente a incorporação da superficialidade no ensino e penetração de valores internacionais; o terceiro artigo ao substituir o termo igualdade por equidade despontava o sentido que o novo sistema educacional deveria ter, pois, equidade a muito conhecido estava subordinado aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade transcrita na lógica econômica como custo-benefício para a determinação dos investimentos públicos; o quarto artigo direcionava seu texto a realçar a busca incessante por habilidades e conhecimentos úteis e práticos, mostrando que a educação deveria ser uma ferramenta

mercadológica via resultados efetivos de aprendizagem; o quinto e sexto artigos apontavam a transferência de responsabilidade do Estado de modo intrasetorial e intersetorial, respectivamente, pois, justificam a segmentação sobre a responsabilidade do governo central com níveis inferiores de governo, bem como, direcionavam para as famílias, os grupos religiosos, as comunidades locais, as organizações não-governamentais e outras instâncias a obrigação da formação da criança, do jovem e do adulto (analfabeto); o sétimo artigo despontava sobre a obrigação dos envolvidos com a gestão educacional e com o ensino de incorporarem práticas de planejamento, finanças e comunicação para otimizar os resultados de desempenho almejado; o oitavo artigo abalizava o avanço da educação condicionado a mudanças institucionais em conformidade as necessidades atuais da economia, do comércio, do trabalho, do emprego e da saúde, em suma, as necessidades de um sistema produtivista; o nono artigo possibilitava a maior inserção do setor privado no processo educacional ao igualar a relevância do setor privado ao setor público, possibilitando a transferência de recursos da esfera pública para a privada ao redefinir o conceito de público; por fim, o décimo artigo desnacionalizava a educação, ao homologar em nome da “solidariedade internacional” a legalidade dos investimentos privados e de organismos e instituições intergovernamentais na educação dos países membros, tornando possível os cumprimentos de metas correlacionadas ao “atendimento das necessidades básicas de aprendizagem”.

Em decorrência e para a ratificação dos ideais postas na Conferência Geral da UNESCO, foi constituída em novembro de 1991, a Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, tendo como diretor Frederico Mayor Zaragoza (diretor-geral da UNESCO) e coordenador Jacques Delors (ex-presidente da Comissão Europeia). Essa comissão foi formada por quatorze personalidades de setores acadêmico-políticos de diversos países, além de quatorze conselheiros extraordinários e cento e nove indivíduos pertencentes às instituições consultadas. O Brasil não teve nenhum representante.

Como resultado foi promulgado o texto “Educação: Um Tesouro a Descobrir”, composto por quatro pilares básicos para educação, assim, expressos: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver com o outro, e aprender a ser. Apesar de demonstrarem conotações humanistas, os valores expressos solidificam a lógica exposta no primeiro encontro. Na prática os chavões tinham propósitos específicos. O aprender a conhecer salientava a necessidade capitalista de fomentar continuamente mentes capazes de gerar conhecimento (tecnologia). O aprender a ser corroborava a obrigação capitalista de promover ininterruptamente mão-de-obra adequada a manusear o conhecimento (operacional). O aprender a viver com o outro buscava reduzir as diferenças não no intuito de integração, mas

de minimização das lutas de classes (aceitar o outro mesmo que este lhe explore). O aprender a ser buscava tornar o indivíduo independente inclusive de valores e atitudes, o que no presente é versado pela academia como proativo, ou seja, sempre produtivo (e autônomo do aparato social e econômico do Estado que deve ser mínimo).

Finalizando o arcabouço ideológico internacional da década de noventa, ocorre na capital da Índia em 1993 o encontro que foi denominado de Declaração de Nova Délhi sobre Educação para Todos. Esse fórum foi composto por Indonésia, China, Paquistão, Índia, Bangladesh, Egito, Nigéria, México e Brasil, para a ratificação do compromisso desses países em buscarem a universalização da educação primária em seus respectivos territórios. Era mais uma tentativa clara na busca no combate a pobreza e as disparidades sociais através da educação dentro de uma lógica produtivista para o mercado e descentralizado para o Estado, com metas irreais para ano de 2000.

No Brasil, a admissão dos preceitos postos pela Conferência Mundial de Educação para Todos, pela Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, e pela Declaração de Nova Délhi sobre Educação para Todos realizou-se inicialmente por meio do Plano Decenal de Educação para Todos, divulgado em 1993 pelo Ministério da Educação. De modo preciso e direto este plano buscava posicionar harmonicamente a educação básica aos novos princípios econômicos, sociais e políticos da reforma do Estado, expondo inclusive os estorvos a serem suplantados para o cumprimento dos objetivos e metas desejados. Elegia como prioridade o ensino fundamental, concebendo como finalidade secundária a plenitude das ações de financiamento da educação. Apresentava dois pontos básicos: o acolhimento dos requisitos educacionais básicos para completa inclusão na vida moderna e no mercado de trabalho e a universalização das oportunidades de impetrá-las. Estes objetivos deveriam ser efetivados através da atuação conjunta das esferas públicas e privadas e da parceria com os agentes externos.

Com esse plano, o Brasil abalizava parâmetros locais a partir do acordo firmado na cidade de *Jomtien* e, demonstrava aos organismos supranacionais que o projeto educacional por eles prescrito iria vigorar em terras brasileiras, oficializado pelo Estado através das políticas promovidas pelo governo central.

O país, mais recentemente assumiu compromissos internacionais, quanto ao oferecimento educacional em 1990, na Conferência de *Jomtien* e na declaração de Nova Délhi em 1993. Sofreu influências das agências externas de financiamento, em especial do Banco Mundial, da CEPAL - Comissão Econômica para América Latina, além daquelas provenientes do empresariado. Esse direcionamento encontrou, ainda, eco em educadores ligados ao governo, tendo como decorrência a

legislação de 1996, a qual trouxe alterações significativas ao ensino brasileiro (OLIVEIRA, 1999, p. 28).

Em consenso com as pretensões postas, a primeira grande mudança educacional legal da década de noventa no Brasil foi ocasionada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (Lei n. 9.394/96, promulgada em 20 de dezembro de 1996) que substituiu a Lei 5.692/71. A LDB 9.394/96 instituiu a educação como um conjunto de processos formativos que deveria ser concretizados pela família, pela empresa, pela sociedade civil e pelo Estado por meio de ações de ensino e pesquisa.

Na busca de tal objetivo, a educação básica brasileira deveria ser fragmentada em três dimensões: o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio. Sendo a segunda etapa a única que se constituía com caráter de obrigação para o Estado.

A educação infantil (ou educação pré-escolar) consistia no ensino promovido para crianças entre zero e seis anos de idade, com o propósito de desenvolver capacidades motoras e cognitivas associado ao processo de alfabetização, normalmente por meio de atividades lúdicas e jogos que estimulam a descoberta.

O ensino fundamental versava sobre a formação dos estudantes entre seis e quatorze anos de idade (passando posteriormente a ter nove anos de duração, determinada pela Lei n.11.274 de 2006) sendo a matrícula obrigatória e sua disponibilização gratuita na rede pública. Apresentava-se dividido em dois ciclos – fundamental I e II. O fundamental I compreendendo os cinco primeiros anos onde se consolidava a alfabetização do discente e se demonstravam as primeiras noções do mundo físico e natural. O fundamental II abrangia o aprofundamento no ensino das línguas, da matemática, das ciências exatas e humanas, além das artes.

O ensino médio tratava da educação de estudantes entre quinze e dezessete anos de idade. Tinha por finalidade acentuar os conhecimentos conquistados na etapa anterior do ensino básico, bem como, preparar o indivíduo para a vida em sociedade, para o mercado de trabalho, ou para o ensino superior. Poderia ser substituído ou realizado simultaneamente a educação profissional de nível técnico.

Em relação ao ensino superior (nível mais elevado do sistema educativo) o Estado brasileiro através da LDB 9.394/96 não afiançou a todos, pois, o documento expressava que o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, dependia da capacidade individual de cada estudante, logo, não poderia o Estado promover a sua universalização.

Como nota irrefutável se constata que o ensino infantil, o ensino médio e nomeadamente o ensino superior não foram postos como primazias para a educação pública brasileira. Salienta-se desse modo que os encargos do Estado eram enfocados no ensino fundamental com caráter reducionista, uma vez que, as responsabilidades pelo seu provimento eram partilhadas com a plenitude da sociedade civil, apregoada pela iniciativa privada cada vez mais presente neste nível de educação, concretizando assim as diretrizes da Declaração de *Jomtien*, que buscavam uma equidade social.

Como ressalva, o termo equidade empregado nos documentos provenientes dos encontros internacionais para a educação, suplantava a expressão igualdade, e isso não era mero acaso. O termo igualdade se colocado significaria universalização à educação, ou seja, o acesso idêntico a todas as esferas sociais a todos os níveis de ensino. Em contrapartida o conceito de equidade afiançava no caso da educação, tão somente para um grupo focalizado (os que não dispunham de condições financeiras próprias para o ingresso ao ensino particular), o acesso a um nível específico de educação, a educação fundamental.

Assim revela-se, o ensino fundamental obrigatório como o meio de equalização paliativa do conhecimento e provedor das oportunidades de inserção dos cidadãos no mercado de trabalho. Buscando melhorar os resultados, dois anos depois da apresentação da LDB 9.394/96, o governo federal organizou e divulgou “Os Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN” para a educação fundamental.

A formação desses parâmetros foi abonada pela carência presente nos currículos vigorantes nos estados e pela ausência de um currículo nacional que servisse de referencial. Dessa maneira, para Falleiros (2005) a estratégia do Ministério da Educação foi publicitar a concepção de que as discrepâncias dos projetos curriculares desenvolvidos pelas secretarias estaduais de educação demonstravam à urgência da existência de parâmetros nacionais que balizassem a admissão de pontos indispensáveis a formação fundamental.

Para alcançar tal intento, o PCN abalizava tópicos relacionados à didática por área e por ciclo, almejando formar uma conexão entre os aspectos teóricos e práticos dos conteúdos a serem ministrados. Isso decorria em orientações efetivas para ações metodológicas e avaliativas, especialmente, direcionadas para as séries do fundamental I.

Sobre os conteúdos, os Parâmetros Curriculares Nacionais alteraram substancialmente os temas e os assuntos abrangidos, sugerindo, um ensino que incorpora-se conteúdos mais próximos da realidade social, econômica e cultural vivenciado no coletivo diário. Desse modo, as competências desenvolvidas no fundamental deveriam conter um empirismo social.

Ao mesmo tempo, coube a escola a função de socializadora, aspirando inculcar na formação individual a percepção de cidadão, por meio de contornos que envolvessem preceitos de respeito à diferença e de aceitação ao outro.

Reforça-se que como mencionado anteriormente, na realidade tais ações de mudanças curriculares e de ações escolares no ensino brasileiro estavam postas a um propósito maior. Para as modificações promovidas em conteúdos e temas abordados se ambicionava resultados concretos de produtividade e customização, pontos centrais da lógica concorrencial. Para as transformações requeridas nos atos escolares, desejava-se o enfraquecimento das lutas sociais e o abrandamento na percepção da divisão de classes, tão marcante na história brasileira.

Em termos funcionais o Ministério da Educação tinha o papel político-estratégico, para as secretarias estaduais e municipais cabia à função estratégico-gerencial e para as escolas incumbia o atributo gerencial-operacional. Ficando demonstrado dessa forma, para Lalleiros (2005) toda a preservação da hierarquia organizacional da educação brasileira.

Logo, mesmo o discurso oficial e a legislação federal sugerindo uma descentralização do sistema de ensino em termos político, gerencial e operacional, os fatos confirmavam o avesso, pois, as estratégias eram verticalizadas, as regras eram impostas e até mesmo a avaliação de desempenho era realizada através de provas nacionais aplicadas em escolas públicas de todo o país e os resultados proferidos eram usados ao interesse do governo para avaliar recursos de investimentos e empréstimos externos de instâncias supranacionais.

A tensão descentralização/centralização constitui, também, as bases da política educacional dos anos 1990. No levantamento das políticas educacionais dessa década, verificamos que o Estado está centralizando o controle, principalmente através dos Parâmetros Curriculares Nacionais, e descentralizando o financiamento da educação, sobretudo através do FUNDEF e do repasse de dinheiro direto para as escolas (PERONI, 2003, p.71).

Sobre o aspecto financeiro, surgem também contradições. Os anos noventa abalizam-se inicialmente por diversas medidas recentralizadoras por parte do governo federal sobre os provimentos tributários, em consequência da crise fiscal que envolveu os três governos do período (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique). Tanto que no final do ano de 1993, para tornar possível a efetivação do Plano Real foi instituído o:

[...] Fundo Social de Emergência (FSE), posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Os recursos desses Fundos eram (e ainda são, no caso do FEF) retirados do bolo tributário e somente após esta retirada eram feitas as transferências para estados e municípios (FPE e FPM), num claro objetivo de diminuir os repasses para estas esferas de governo (MENEZES, 2003, p.809).

O objetivo central era solver o desequilíbrio fiscal oriundo das restrições de verbas e da expansão dos gastos na esfera federal. Para isso aplicou-se um conjunto de medidas que objetivavam diluir os déficits da União, mesmo isso significando a piora na distribuição tributária e a precarização dos serviços públicos prestados. Como ações ativas foram criados novos tributos e ampliando as alíquotas dos já existentes, especialmente, daqueles não subordinados aos compromissos divisionários com estados e municípios.

Como solução, já em 1989, efetivou-se a instituição da contribuição pressagiada na Constituição Federal, com cobrança atrelada ao lucro líquido das empresas. Em 1990, alargou-se a alíquota da COFINS de 0,5% para 2%, bem como, a porcentagem do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF). Em 1993, criou-se o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF), posteriormente, elaborado como contribuição e com caráter permanente.

Em comum, todos os recursos desses tributos ficaram restritos ao governo federal. Sem nenhum rateio relativo ou absoluto para estados e municípios, o que na prática representou a possibilidade da União permanecer em média durante a década de noventa com 55% do total arrecadado pelo setor público, enquanto os estados e os municípios ficavam com 28% e 17%, respectivamente.

Apesar dos valores demonstrem uma melhora dos proventos municipais (já que na década anterior em média a participação local era menor – 8,7%), o total de municípios, a partir da Constituição Cidadã saltou de 4.185 em 1989 para 5.561 em 1999 (mais três foram criados na década seguinte), o que significava na essência um número maior de participantes na divisão das verbas, reduzindo o montante a ser auferido individualmente. Conseqüentemente, limitando os investimentos de melhoramento nos serviços básicos como a educação, inclusive, fundamental (municipalizada).

[...] cabe à União recolher o grosso dos impostos, caracterizando um sistema fiscal altamente centralizado. E, tal [...] recentralização de recursos nas mãos da União e de ingerências se traduzem em limitações na capacidade de financiamento do gasto público das esferas subnacionais (MENEZES, 2003, p.810).

Ambicionando alinhar também o aspecto financeiro aos ditames internacionais, foi estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 14, de setembro de 1996, e regimentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e regularizado pelo Decreto n.º 2.264, de junho de 1997, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que entrou em vigor em janeiro de 1998,

configurando-se como um conjunto de fundos contábeis formados por recursos das três esferas de governo, passível de fiscalização e com critérios de utilização.

Por natureza, o FUNDEF ficou trajado como um fundo financeiro (com prazo de vigência real de nove anos – 1998/2006), com as mesmas prerrogativas aplicadas ao Fundo de Participação dos Estados (FPE) e ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Isso denotava que seus recursos seriam transferidos automaticamente aos estados e municípios, respeitando-se os coeficientes de repartição determinados e apregoados antecipadamente. Os dividendos e dispêndios, por sua vez, deveriam sempre estar pressagiados no orçamento e a execução, contabilizada de forma exclusiva. Os recursos do FUNDEF deveriam ser destinados apenas para a manutenção e o incremento do ensino fundamental e, particularmente, na fomentação do seu concomitante magistério. O fundo seria formado, essencialmente, por recursos dos próprios estados e municípios, procedentes de fontes já existentes, adicionados de verbas extras, oriundos do governo federal.

Em termos específicos, a Emenda Constitucional n.º 14 instituiu por meio do FUNDEF, a vinculação percentual de 15% do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp) e do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), como recursos próprios para o financiamento do ensino fundamental, onde a partilha obedeceria ao número de alunos matriculados, assim como, respeitando um custo mínimo anual por aluno (e não mais pela capacidade financeira local). Desse modo, era desconsiderado, para formação dos coeficientes das subunidades de governo receptoras dos recursos do fundo, o total de discentes matriculados no ensino infantil (creche e pré-escola), no ensino médio (antigo 2º grau) e no ensino supletivo.

Tabela 31 – Composição das receitas próprias e transferidas do FUNDEF

ORIGEM DOS RECURSOS
Fundo de Participação dos Estados (FPE)
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS)
Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp)
TOTAL DE RECURSOS PRÓPRIOS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
15% dos total das receitas
Complementação da União
TOTAL DE RECURSOS DO FUNDEF

Fonte: Autor (2013)

Em conformidade ao estabelecido pelos artigos 70 e 71 da LDB 9.394/96, os proventos do FUNDEF direcionavam-se restritamente a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental através de normas claras que eliminassem a duplicidade de interpretações.

De modo específico, o artigo 70 do FUNDEF estabelecia a aplicação mínima de percentuais não só para alunos. Para a remuneração dos profissionais do magistério (inclusive os leigos – sem a habilitação mínima exigida) e profissionais que exerciam funções de apoio pedagógico (direção, administração, planejamento, supervisão e orientação educacional) foi determinado o emprego de 60% dos recursos do fundo. No decorrer dos cinco anos iniciais de vigência do FUNDEF (entre 1997 e 2001), foi consentida a destinação de parte do percentual mencionado para a habilitação de professores leigos, sendo o uso dos recursos determinado exclusivamente pelo governo interessado (estadual ou municipal) de acordo com suas precisões.

Os outros 40% eram aplicados com despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, permitindo assim, que fossem destinados: para a remuneração e aperfeiçoamento dos demais profissionais da educação (por exemplo, atividades técnicas); para a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino (máquinas, móveis, equipamentos, terreno, dentre outros); para o uso e manutenção de bens vinculados ao ensino (material de conserto e reparação de instalações); para realização de atividades-meio necessária ao funcionamento do ensino (vigilância, limpeza, material de consumo); e para aquisição de material didático (lápiz, borrachas, canetas, cadernos, cartolinas, colas).

Como complemento o artigo 71 impedia a destinação dos recursos do FUNDEF (1996, p.05) para:

- Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou , quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua qualidade ou à sua expansão;
- Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- Formações de quadros especiais para Administração Pública sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- Programas Suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

De modo prático, as transferências para os estados e os municípios eram feitas em conta corrente exclusiva do Banco do Brasil. Como montante, o FUNDEF dedicou cerca de

R\$ 14.249.215.000,00 para o ensino fundamental, apenas no ano de 1999. Sendo que o montante nacional mínimo estabelecido por discente foi de R\$ 315,00.

Tabela 32 – Avaliação dos dispêndios por aluno/ano por região – 1999

Regiões	Estados e Municípios			Diferença	União	
	FUNDEF (mil R\$)	Matrícula	Gasto por Aluno (R\$)		Complementação da União (mil R\$)	FUNDEF – total (mil R\$)
Norte	979.071	3.053.763	474	+ (159)	160.925	1.139.997
Nordeste	2.735.221	11.107.969	266	- (49)	781.914	3.517.135
Sudeste	6.625.041	11.710.686	556	+ (241)	---	6.625.041
Sul	2.051.649	4.180.319	492	+ (177)	---	2.051.649
Centro-Oeste	915.393	2.327.287	417	+ (102)	---	915.393
Brasil	13.306.376	32.380.024	433	+ (118)	942.839	14.249.215

Fonte: COTEPE e STN/MINIFAZ, SOF/MPOG e INEP/MEC. (Adaptado).

Analisando-se a tabela acima se confirma as disparidades educacionais, com a região Sudeste apresentando o melhor gasto *per capita* por aluno do país, com média correspondente a R\$ 556,00. Em contrapartida a região Nordeste exibiu o pior resultado nacional, com média equivalente a R\$ 266,00, inclusive a única a nível regional inferior ao piso nacional (mesmo depois de aplicado os recursos próprios dos estados e municípios). Desse modo a complementação da União foi destinada a sete estados do Nordeste (exceção feita ao Rio Grande do Norte e a Sergipe). Na região Norte o único estado que precisou de complementação foi o Pará. Nas demais regiões brasileiras nenhum estado careceu dessa fonte suplementar.

Como evidência geral, destaca-se que os anos noventa foram marcados como um momento de transição para a democratização da escola pública brasileira e a definição dos novos rumos para a área educacional. Orientações estas explicitamente vinculadas ao ideário neoliberal da globalização, a necessidade do ajuste mediante a reforma do Estado, a reestruturação produtiva, a desregulamentação financeira e a flexibilização do trabalho.

Para Shiroma (2000), este contexto resultou em um novo projeto político-pedagógico marcado por uma série de alterações unilaterais que materializaram a:

[...] participação da sociedade civil como articulação com empresários e ONGs; descentralização como desconcentração da responsabilidade do Estado; autonomia como liberdade de captação de recursos; igualdade como equidade; cidadania crítica como cidadania produtiva; formação do cidadão como atendimento ao cliente; a melhoria da qualidade como adequação ao mercado e, finalmente, o aluno foi transformado em consumidor (SHIROMA, *et. al.*, 2000, p. 52).

4.2.7 O século XXI e as ações paliativas na educação brasileira - FUNDEB

O século XXI principia sua discussão internacional sobre os marcos da educação global a partir do Fórum de Dakar (também conhecido como Fórum Mundial da Educação) realizado em abril de 2000, na capital do Senegal. Esse encontro teve a participação de 150 países e 180 Organizações Não Governamentais (ONGs) na busca pela reiteração da educação como um direito humano, como meio para a aplicação do desenvolvimento sustentável, como política de combate a violência, e como ferramenta prática para a estabilidade econômica e social no contexto nacional e na esfera internacional.

Todos estes princípios foram apresentados de forma sintetizada no documento final do encontro, denominado de “Marco de Ação de Dakar”, que recomendava aos países presentes (e filiados a UNESCO) à importância da promoção dos empenhos necessários para o alcance das metas de universalização da educação básica e para o aferimento do aprendizado mínimo por toda a população em idade ativa até 2015.

Em termos de parâmetros quantitativos, o relatório final de Dakar (UNESCO, 2001) promulgou o compromisso de asseverar alguns imperativos sócio-educacionais, tais como: reduzir em 50% até 2015, o hodierno analfabetismo de jovens e adultos; suprimir, até 2005, as desigualdades entre os gêneros; afiançar a qualidade da educação para todos; prover as carências essenciais de aprendizagem; e minimizar, pela metade, a miséria e a pobreza global.

Dessa forma, é adequado salientar que o Fórum de Dakar foi promovido com dois objetivos básicos: aferir o desempenho da educação na década de noventa de cada nação envolvido na Conferência Mundial de Educação para Todos realizada em *Jomtien*, e estender as metas anteriores da educação fundamental para a educação infantil e o ensino médio e avigorar a importância da educação básica universal.

Como precedente, exalta-se novamente (como nos documentos da década passada) um forte relativismo entre discurso oficial e as ações efetivas propostas pelo “Marco de Ação de Dakar”, uma vez que, o texto original dissipa o papel do Estado em um plano secundário e parcial, através de uma alocação neoliberal que estabelece como função pública, sobretudo, ações suplementares e de apoio à iniciativa privada e Organizações Não Governamentais, que passariam a ser amplas e pioneiras em todos os níveis de agenciamento social, inclusive na educação e nos seus diferentes níveis.

Como confirmação, o Fórum de Dakar, acastelava que uma fração crescente dos recursos financeiros de cada país fosse diretamente canalizada para a educação básica

(incluindo os três níveis) e para a melhoria da administração dos recursos educacionais já disponíveis (públicos e privados).

Para apartar o Estado do compromisso de provimento do sistema educacional, o “Marco de Ação de Dakar”, estabeleceu normas gerais para o fomento dos investimentos privados nacionais e internacionais no ensino. Entre as normas postas, destacam-se: a necessidade de ampliação dos recursos externos para o financiamento da educação básica; a simplificação para a destinação (doação ou investimento) de dinheiro privado voltado à educação básica; o fortalecimento da atuação (gerencial e operacional) do setor privado de modo direto e indireto na educação básica; e a intensificação do monitoramento efetivo e regular do desempenho educacional (especialmente, por meio de avaliações periódicas dos alunos e profissionais envolvidos).

Em harmonia ao cenário posto, no Brasil a primeira década do século XXI (que apresenta a gestão majoritária do presidente Luiz Inácio Lula da Silva), preserva internamente grande parte dos objetivos e normas contidos nas políticas para a educação básicas definidas em instâncias internacionais e já aplicadas plenamente pelo governo antecessor (do então presidente Fernando Henrique Cardoso).

Como fato, a principal inovação do período foi à implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF. A proposta de Emenda Constitucional nº 415 que objetivava a criação do FUNDEB, foi conduzida ao Congresso Nacional em 14 de junho de 2005. Após tramitar no Congresso por aproximadamente um ano, a PEC 415 foi abonada e promulgada. Dando continuidade, a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, oficializou a instituição do FUNDEB, que foi regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, como um fundo provisório (com duração estimada de quatorze anos).

Em 01 de janeiro de 2007, o FUNDEB passa a vigorar, finalizando a política financeira monopolista do ensino fundamental, simultaneamente, incorporando como prática a partilha destes recursos e de outros novos com a educação infantil, o ensino médio e algumas outras modalidades de ensino (como a educação especial e de jovens e adultos), objetivando o desenvolvimento da educação básica e a melhoria da remuneração dos profissionais envolvidos.

A ferramenta de rateio dos proventos do FUNDEB era análoga ao empregado pelo FUNDEF, envolvendo a apreensão de recursos dos governos regionais e locais e tendo os dividendos da União como recursos suplementares. A distribuição continuava vinculada pelo

domínio de cada estado e município e era determinada pelo total de alunos matriculados na educação básica. De modo ativo, o FUNDEB possibilitava a existência de 27 fundos estaduais.

Quanto às responsabilidades e aos percentuais de investimentos mínimos de recursos direcionados para manutenção e o fomento do ensino por cada esfera pública de poder o FUNDEB não apresentou alterações. O governo federal continua obrigado a aplicar 18% de suas receitas arrecadadas com impostos, de acordo com a determinação do artigo 212 da Constituição Federal de 1988. Aos estados e municípios cabiam compelir 25% das receitas provenientes dos impostos e das transferências constitucionais. Configurando-se, assim, a ausência da anexação de novos recursos para a educação.

Em contrapartida, a admissão da Emenda Constitucional nº 53 de 2006, estabeleceu aos estados e municípios o aporte gradativo no FUNDEB do percentual de 20% (e não mais de 15%) de alguns impostos e transferências intergovernamentais. Dessa forma, a EC 53/2006 convencionava as seguintes fontes de recursos ao fundo: o Fundo de Participação dos Estados – FPE; o Fundo de Participação dos Municípios – FPM; o Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações – IPIexp.; o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; a Desoneração de Exportações (Lei Complementar nº 87/96 – Lei Kandir); o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* – ITCMD; o Imposto Territorial Rural - ITR; o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; e a Complementação da União (caso necessário).

Tabela 33 – Tributos que integram o FUNDEB respeitando o patamar de 20%

Esfera de Governo	Imposto	Transferência
Estadual	IPVA ITCMD ICMS	Promovida pela União FPE IPIexp Desoneração de Exportações
Municipal		Promovida pela União FPM ITR (50%) ¹
		Promovida pelo Estado IPVA (50%) ICMS (25%) IPIexp

Fonte: Lei nº 11.494/07. (Adaptado).

¹ A Lei nº 11.250/05 possibilita aos municípios e ao Distrito Federal realizarem convenio com a Receita Federal (RF), objetivando a exclusividade na arrecadação e fiscalização do ITR. Dessa forma, a totalidade dos recursos passaria a pertencer ao respectivo governo local.

Consolida-se, assim, a inserção de mais tributos na composição do FUNDEB, expandido a base fiscal que seria retribuída em favorecimento da educação básica. Todavia, permanecia alheia a partilha de diversas contribuições federais, bem como, as receitas próprias dos municípios (Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU, Imposto Sobre Serviços – ISS e o Imposto sobre Transmissão de Bens *Inter Vivos* – ITBI). Como justificativa da exclusão dos proventos locais é ponderada a histórica e latente deficiência financeira da grande maioria dos municípios brasileiros, inviabilizando subtrações específicas.

Ressalta-se que a base dos tributos que compõe o FUNDEB seria linear, entretanto, a participação relativa de cada tributo se alteraria ao longo dos quatorze anos previstos da sua existência. A versão final da Emenda Constitucional nº 53 de 2006 determinava que os tributos que formaram a composição financeira do FUNDEF (FPE, FPM, ICMS, IPIexp e os recursos originários da LC 87/96), com uma equivalência percentual de 15% , no arranjo do FUNDEB corresponderiam a 16,66% no primeiro ano (2007), a 18,33% no segundo ano (2008), e alcançariam 20% a partir do terceiro ano (2009), permanecendo inalterado até 2020 (ano limite de existência do fundo). Os demais tributos que constituiriam o FUNDEB (ITCMD, IPVA e o ITR – Cota Municipal) também se modificariam progressivamente, sendo acomodado a um percentual de 6,66% no primeiro ano, 13,33% no segundo e a partir do terceiro ano, 20%.

Tabela 34 – Fontes de financiamento do FUNDEB para o período de 2007/2020

Receita/Ano	2007	2008	2009	2010/2020
FPE	16,66%	18,33%	20%	20%
FPM	16,66%	18,33%	20%	20%
ICMS	16,66%	18,33%	20%	20%
IPIexp	16,66%	18,33%	20%	20%
Desoneração Exportação	16,66%	18,33%	20%	20%
ITCMD	6,66%	13,33%	20%	20%
IPVA	6,66%	13,33%	20%	20%
ITR – Cota Municipal	6,66%	13,33%	20%	20%
Complementação da União	R\$ 2 bilhões	R\$ 3 bilhões	R\$ 4,5 bilhões	10% da contribuição de estados e municípios

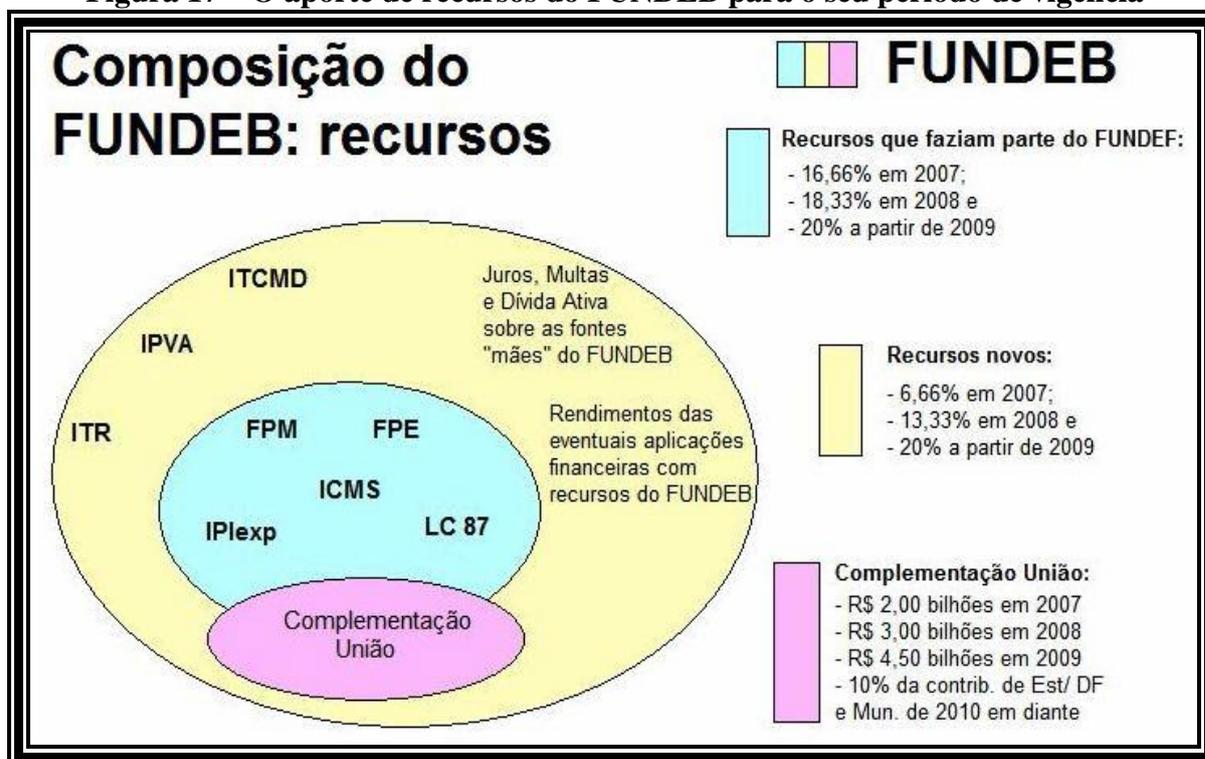
Fonte: Lei nº 11.494/07. (Adaptado).

O modo da complementação da União no fundo seria igualmente crescente, principiando com R\$ 2 bilhões no ano de 2007, R\$ 3 bilhões no ano de 2008, e atingindo R\$ 4,5 bilhões no ano de 2009. A partir do quarto ano de funcionamento do FUNDEB o

suplemento da União deveria equivaler a 10% do total já alocado pelas outras fontes estaduais e municipais no fundo. Destaca-se que esse é uma das alterações promovidas mais relevantes, pois, a complementação do governo federal passava de 1,5% no FUNDEF até 2006 para 10% no FUNDEB em 2010, mantendo-se inalterado em termos relativos por mais dez anos.

No entanto, a verba de suplemento da União, no limite máximo (teto) de 10% do valor corrente anual do fundo, poderia ser disseminada para os fundos regionais de modo exclusivo via programas dedicados à melhoria da qualidade da educação básica. Na prática, tal medida constituía-se em um anacronismo, uma vez que, efetivamente representava uma redução do dinheiro disponível por estados e municípios para outros repasses como: a valorização do magistério e os investimentos diretos na educação básica.

Figura 17 – O aporte de recursos do FUNDEB para o seu período de vigência



Fonte: Elaborado de acordo com a Lei 9.424/96 e a Lei 11.494/07.

Os recursos do salário-educação, outra fonte indispensável de financiamento do ensino, igualmente passaram a ser alocados exclusivamente para os níveis principais da educação básica, estando sua distribuição para os governos regionais e locais subordinada ao número absoluto de alunos matriculados na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio (incorporando também a educação especial, indígena, quilombola e de jovens e

adultos). Tal medida também foi empregada no contexto estadual e municipal para balizar o rateio dos recursos entre os respectivos estabelecimentos de ensino.

Tabela 35 – Modalidades de ensino da educação básica segundo o FUNDEB

Tipos de Estabelecimentos da Educação Básica
I. Creche
II. Pré-escola
III. Séries Iniciais do Ensino Fundamental Urbano
IV. Séries Iniciais do Ensino Fundamental Rural
V. Séries Finais do Ensino Fundamental Urbano
VI. Séries Finais do Ensino Fundamental Rural
VII. Ensino Fundamental em Tempo Integral
VIII. Ensino Médio Urbano
IX. Ensino Médio Rural
X. Ensino Médio em Tempo Integral
XI. Ensino Médio Integrado à Educação Profissional
XII. Educação Especial
XIII. Educação Indígena e Quilombola
XIV. Educação de Jovens e Adultos com Avaliação no Processo
XV. Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional de Nível Médio, com Avaliação no Processo

Fonte: Lei nº 11.494/07. (Adaptado).

Em sua totalidade os proventos do FUNDEB eram disseminados de acordo com as matrículas das fases e segmentos de ensino básico de responsabilidade dos governos locais e governos regionais. Isto é, a educação infantil e o ensino fundamental eram conectados aos municípios, e o ensino fundamental e o ensino médio eram atrelados aos estados. Dessa maneira, o FUNDEB almejava tornar transparente e não concorrente às jurisdições dos entes federativos quanto ao provimento de cada modalidade formadora da educação básica nacional.

O montante aplicado na relação custo-aluno foi determinado pelo governo federal através do estabelecimento de parâmetros mínimos (valor do piso), os quais foram abalizados especificamente, para cada etapa e segmento da educação básica. A sistemática empregada no cálculo do custo-aluno e as diferenças referentes quanto à quantia *per capita* atribuída por modalidade, por fase e pelo tipo de estabelecimento educacional foram apresentadas no texto da Lei Complementar, editada na Medida Provisória nº 339 de 28 de dezembro de 2006, que dispôs de modo restrito a necessidade de considerar para a definição e transferências dos recursos apenas o número de discentes matriculados efetivamente nas respectivas redes de

ensino público presencial local e regional, de acordo com as informações disponibilizadas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A MP 339/06 também expôs que a ponderação entre as fases, os segmentos e os tipos de estabelecimentos seria decorrência da multiplicação do fator de referência por um fator específico estabelecido entre o intervalo mínimo de setenta centésimos (educação de jovens e adultos) e o máximo de um inteiro e trinta centésimos (ensino médio de tempo integral). Dessa maneira era notório que mesmo dentro de um programa de universalização da educação básica, haviam prioridades postas pelo governo federal e disseminadas pelo peso e preço disponibilizado por aluno, dependendo onde este estivesse inserido.

De modo direto, a Resolução nº 1, de 15 de fevereiro de 2007, do Ministério da Educação, através da Junta de Acompanhamento dos Fundos instituiu no seu artigo 01 as especificações que ponderavam a competente repartição dos proventos originários do FUNDEB.

Tabela 36 – Etapas da educação básica e os coeficientes de ponderação segundo o FUNDEB

Os Pesos Relativos das Modalidades de Ensino Básico	
I. Creche	0,80
II. Pré-escola	0,90
III. Séries Iniciais do Ensino Fundamental Urbano	1,00
IV. Séries Iniciais do Ensino Fundamental Rural	1,05
V. Séries Finais do Ensino Fundamental Urbano	1,10
VI. Séries Finais do Ensino Fundamental Rural	1,15
VII. Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,25
VIII. Ensino Médio Urbano	1,20
IX. Ensino Médio Rural	1,25
X. Ensino Médio em Tempo Integral	1,30
XI. Ensino Médio Integrado à Educação Profissional	1,30
XII. Educação Especial	1,20
XIII. Educação Indígena e Quilombola	1,20
XIV. Educação de Jovens e Adultos com Avaliação no Processo	0,70
XV. Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional de Nível Médio, com Avaliação no Processo	0,70

Fonte: Lei nº 11.494/07. (Adaptado).

A consignação de diferentes coeficientes como parâmetro na determinação dos recursos individuais (por aluno) provocou uma intensa disputa entre os governos subnacionais. Como consequência, a parametrização do valor do custo-aluno, por níveis e

modalidades distintas de ensino, gerou inclusive distanciamento entre estados de uma mesma região e municípios de um mesmo estado. A lógica de integração e colaboração, aludidas como justificativa existencial desse modelo de Estado tornou-se fator ausente ou secundário no sistema educacional brasileiro, com latente competição participativa no montante fiscal disponível.

Com o valor mais alto do custo-aluno direcionado para o ensino médio e para as últimas séries do ensino fundamental (fundamental II – do sexto ao nono ano), cujas matrículas estavam nomeadamente sob incumbência dos governos estaduais, estes acabaram detendo um montante maior do saldo transferido pelo FUNDEB, especialmente, quando comparado aos rateios realizados anteriormente na vigência do FUNDEF.

No que se refere à remuneração dos profissionais da educação, a participação relativa disponível continuava análoga (60%), sendo inclusive empregados os mesmos critérios do FUNDEF. Esse percentual era inferior ao que havia sido recomendado no projeto original do Partido dos Trabalhadores (PT) durante a campanha presidencial de 1998, em que era disposta a fração correspondente a 80% do saldo total do fundo. Fato que permaneceu apenas como sugestão mesmo após a chegada desse partido ao poder executivo.

Como inovação o FUNDEB, também firmou a possibilidade da formalização de convênios entre estados e municípios para a permuta de alunos, recursos humanos, dentre outros. Essa prática reintroduziu conjunturas de trabalho, já impugnadas anteriormente por profissionais de educação básica no Brasil, que recebiam delegações e imputações em escolas ou outros órgãos e entidades de educação não integrante do sistema de ensino para o qual foi contratado. Além disso, se a prática de redes consociativas entre sistemas de ensino pode de alguma forma colaborar para a laboração de projetos políticos-educativos fomentadores da qualidade do ensino via disseminação de conhecimentos profissionais, por sua vez, a generalização dos parâmetros de repartição de recursos pelo número de alunos matriculados avigora uma lógica concorrencial pela expansão no atendimento de estudantes, muitas vezes, alheia aos objetivos educacionais. Em outras palavras, a distribuição de recursos pelo número de alunos matriculados tem por implicação a prescrição da razão - profissional de educação por aluno – considerando unicamente as disponibilidades do montante de recursos gerado pelo fundo da educação básica. Sistemas de ensino em estados ou municípios com limitada capacidade fiscal tornaram-se obstaculizados (pelo método imposto) na efetivação de investimentos destinados para a suplantação de déficits educacionais. Nesse cenário, o sistema educacional brasileiro acabou por exacerbar a formulação de convênios e, principalmente, transferências de recursos humanos, transformando tais ações em programas restritos (curto

prazo) sem solução de continuidade, perpetuando a precarização das relações de trabalho no setor público e naturalmente a qualidade do ensino, objetivo maior da educação.

Por fim, exacerba-se que além dos proventos originários dos impostos, outras fontes se constituíram como recursos financiadores da educação brasileira na primeira década do século XXI. Merecem menção as contribuições sociais, as fontes mistas e as outras transferências voluntárias e autônomas. Entre as contribuições sociais a principal era o salário-educação, criado exclusivamente para prover este segmento, com recursos voltados inicialmente de modo específico para o ensino fundamental (FUNDEF) e posteriormente para o ensino básico (FUNDEB). A partilha dos recursos era fracionada respeitando o percentual de 10% para a União e os 90% restante para as três esferas de governo, sendo a quota federal correspondente a 1/3 (empregada por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE) e a quota estadual e municipal equivalendo a 2/3, disponibilizado conforme o número de discentes matriculados no ensino presencial.

Tabela 37 – O arcabouço de financiamento da educação brasileira por esfera de governo

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<p>1. Orçamentários (Tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ordinários do Tesouro • Vinculação da receita de impostos (18%) para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) <hr/> <p>2. Contribuições sociais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação/quota federal (1/3) • Contribuição sobre o lucro líquido • Contribuição para a seguridade social • Receitas brutas de prognósticos <hr/> <p>3. Misto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza <hr/> <p>4. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Operações de crédito • Renda líquida da loteria federal • Renda de órgãos autônomos • Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) • Diretamente arrecadados • Diversos 	<p>1. Orçamentários (Tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef <hr/> <p>2. Transferências</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação/quota federal • Orçamentários da União • Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE <hr/> <p>3. Contribuição social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação/quota estadual (2/3) <hr/> <p>4. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos 	<p>1. Orçamentários (Tesouro)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef <hr/> <p>2. Transferências</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação/quota estadual • Salário-Educação/quota federal • Salário-Educação/quota municipal • Orçamentários do estado • Orçamentários da União • Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE <hr/> <p>3. Outros</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos

Fonte: Constituição Federal de 1988, LDB nº 9.394/96, Lei nº 11.494/07 e demais leis ordinárias.

Como fonte mista de recursos para a educação pode-se citar o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criado pela Emenda Constitucional nº 31 do ano de 2000, sendo regulamentado pelo decreto nº 5.997 de 2006. A meta desse fundo como exposto em

sua sigla era promover a melhoria na qualidade de vida da população excluída através de ações voltadas para programas de saúde, educação, habitação, nutrição e renda familiar. Como o fundo tinha um caráter emergencial suas verbas nunca foram definidas nem em valores relativos e nem em montantes absolutos, para nenhuma área ou programa específico.

O grande problema de trajetória enfrentado pelo FCEP foi à perda de parte de suas verbas financiadoras, pois, a origem de seus recursos foi majoritariamente proveniente da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), que após 2007 teve sua existência finalizada. Dessa forma, restaram ao fundo os proventos originários do adicional de 5% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), incidente sobre produtos supérfluos. Apesar de sua fragilização, no ano de 2010 a continuação do fundo foi aprovada pelo Congresso Nacional, acatando o apelo de diversos governadores (especialmente, dos estados da Bahia e de Mato Grosso).

Dentre as outras transferências para o custeio do sistema educacional, destaca-se a renda líquida da loteria federal que financia múltiplos programas de crédito estudantil e ações formativas, como: o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e ações destinadas à educação física e ao desporto (vinculados aos centros educacionais). Além disso, devem ser aludidas as transferências referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE). O PDDE configura-se como um suporte financeiro às escolas públicas de educação básica dos governos subnacionais, bem como, as instituições privadas que ofertem educação especial sem fins lucrativos. Representa uma ajuda de recursos para infraestrutura física e pedagógica almejando a melhoria de desempenho dos alunos envolvidos. Já o PNAE proporciona através de transferências de verbas um auxílio a alunos da educação básica matriculados em estabelecimentos de ensino público e de caráter filantrópico, objetivando melhorias nos níveis nutricionais e nos hábitos alimentares dos discentes assistidos. Por fim, o PNATE propicia de modo automático o repasse de recursos financeiros para o financiamento de dispêndios relacionados à manutenção dos veículos escolares usados por prefeituras e por estados para o deslocamento dos discentes nas zonas urbana e rural e para a contratação de serviços terceirizados com igual finalidade.

Para finalizar destaca-se que o marco legal em vigor na década de noventa (como já exposto) foi formado pela Constituição Federal de 1988, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394), pelo FUNDEB (Lei nº 11.494) e por um conjunto de preceitos infraconstitucionais e ordenamentos do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Tabela 38 – O arcabouço jurídico das responsabilidades sobre a educação por esfera de governo

ESFERA DE GOVERNO	COMPETÊNCIA
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> • CF de 1988 – A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211, § 1º) • LDB – A União incumbir-se-á de: <ul style="list-style-type: none"> I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; II – “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos territórios”; III – prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva. (Lei no 9.394, de 1996, Tít. III, artigo 9º) • LDB – O Sistema Federal de ensino compreende: <ul style="list-style-type: none"> I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superiores criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação. (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. IV, artigo 16) • LDB – “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas”. (Lei no 9.394, de 1996; Tít. V, Cap. IV, artigo 55) • A União, de acordo com o § 3º da EC n o 14/1996, complementará os recursos do Fundef sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • CF de 1988 – “Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211, § 3º) • LDB – Os Estados incumbir-se-ão de: <ul style="list-style-type: none"> II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; (...) VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio. (Tít. IV, artigo 10) • LDB – Os sistemas de ensino dos Estados e do DF compreendem: <ul style="list-style-type: none"> I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo DF; II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal; III – as instituições de ensino fundamental e médio, criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV – os órgãos de educação estaduais e do DF, respectivamente. (Tít. IV, artigo 17) • A forma de distribuição do FUNDEB entre os estados e seus municípios será proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino básico. (Lei 11.494/07, artigo 2º)
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> CF de 1988 – “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211, § 2º) • CF de 1988 – Compete ao Município – “Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. (Artigo 30, VI, Cap. IV) • LDB – Os municípios incumbir-se-ão de: <ul style="list-style-type: none"> I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; (...) V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitia a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino”. (Tít. IV, artigo 11) • LDB – Os sistemas municipais de ensino compreendem: <ul style="list-style-type: none"> I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantida pelo poder público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação. (Tít. IV, artigo 18)

Fonte: Constituição Federal de 1988, LDB nº 9.394/96, Lei nº 11.494/07 e demais leis ordinárias.

4.3 Síntese de apreciação parcial

Responder satisfatoriamente ao fundamento do direito pleno da educação, considerando dessa forma a universalização do ensino com qualidade para todos aqueles que tenham idade escolar e/ou que, por algum motivo, desejam retornar ou estender seus conhecimentos, impõe a compleição de um sistema nacional de educação que pondere a multiplicidade de contextos socioeconômicos existentes na nação brasileira. Em outras palavras, exige por parte do setor público a descentralização política, administrativa e financeira em favorecimento dos governos regionais e locais.

Historicamente, o processo de descentralização no Brasil em sua conjuntura educacional originou-se na década de quarenta prosseguindo até o momento hodierno, porém, ao longo desses oitenta anos os procedimentos estabelecidos formalmente nem foram lineares (alternando vários períodos de retrocesso nas diversas autonomias), nem homogêneos (apresentando distinções profundas verticais – entre esferas de governo – e horizontais – dentro da mesma esfera de governo) e nem harmônicos (expondo contradições entre aspectos legais, gerenciais e fiscais).

Como resultado, diversas consequências emanaram em momentos distintos suscitando distorções latentes com implicações relevantes. Dentre as várias decorrências, duas merecem menção: a falta de equivalência entre as responsabilidades atribuídas e os proventos disponíveis para cada modalidade de ensino e para cada nível de governo e a desresponsabilização do governo federal como agente financiador da educação pública.

A ausência da equivalência entre as atribuições e os recursos, normalmente, para os governos subnacionais foram marcadas pelo déficit de receitas ou superávit de obrigações. Em oposto, para a União as verbas disponíveis para área educacional quando comparada as suas imputações, ordinalmente, foram compatíveis.

Ressalta-se que a consideração acima feita baseia-se em analogias cronológicas, ou seja, em nenhum período a legislação que delineou a cobertura educacional do país foi integral, logo, a equivalência não era sinônimo necessariamente de universalização. Por sua vez, seja notório que a equivalência entre compromissos e recursos é só uma das prerrogativas que possibilitam a efetivação da qualidade do ensino prestado (e não certeza).

A desresponsabilização do governo central, por sua vez, representou o arrefecimento da União em relação às compulsões de investimentos na área educacional. Em outras palavras, como trajetória as normas e preceitos criados como arcabouço legal reduziram as obrigações do governo federal em direcionar seus dividendos para os vários níveis de ensino,

passando a ter como esfera administrativa um caráter mais supletivo por meio de ações complementares.

Isso fica nítido tanto nos documentos da LDB como nos textos do FUNDEF e FUNDEB. A LDB ao estabelecer as competências para as distintas instâncias de governo adjudicou aos municípios o encargo de sustentar a educação infantil, afiançando como prioridade, o ensino fundamental. Aos estados era incumbido contribuir com os municípios na disponibilização do ensino fundamental e avalizar o ensino médio. A União era encarregada exclusivamente de coordenar nacionalmente a política de educação, prestando assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, tendo como foco especial o ensino superior.

O FUNDEF, por sua vez, restringiu ainda mais as responsabilidades da União, sobretudo, com o ensino fundamental, pois, ao invés da obrigação de aplicar 50% dos recursos educacionais para a eliminação do analfabetismo e a plenitude do ensino fundamental como exposto na Constituição Federal de 1988, o governo central passava agora a ter como encargo apenas 30% das receitas provenientes dos impostos. Paralelamente as contribuições dos estados, Distrito Federal e municípios, expandiram-se de 50% para 60%, confirmando assim a lógica em curso.

Já o FUNDEB instituiu duas alterações para à participação da União: a complementação mínima entre os anos de 2007-2010 e a relação do valor progressivo mínimo de suplementação para cada ano, a partir de 2011, com percentual máximo equivalente a 10% do total já aplicado por outras fontes estaduais e municipais no fundo. Na prática, os recursos de suplemento do governo federal estabeleciam um retrocesso, pois, concretamente configuravam-se como uma diminuição do montante disponível para os governos regionais e locais aplicarem na valorização do magistério e no fomento direto da educação básica.

Desse modo, conclui-se que a suplantação das heterogeneidades educacionais no Brasil depende, inexoravelmente, da transformação do modelo atual. Contudo, fica evidente que essa modificação só será possível se decorrer de um processo histórico amplo e contínuo, em que promova a constituição de uma reforma tributária equalizadora como marco inicial da solvência das desigualdades espaciais ratificadas pelo modelo federativo brasileiro. Isto exige uma efetiva pretensão política que suscite na garantia igualitária de disponibilização de bens e serviços públicos essenciais de qualidade a todos os brasileiros (como o ensino), independente do local de residência, como objetivo precípua da nação.

5 AS DECORRÊNCIAS DO FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO SOBRE A EDUCAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI

O propósito central desse capítulo se constitui em averiguar a equivalência entre os resultados do processo de descentralização econômica (demonstrado através dos gastos educacionais) e a descentralização administrativa (constatada por meio da totalidade das matrículas efetivadas) por esfera de governo e por modalidade de ensino, durante o período de 2000 a 2011 no Brasil. Como resultado institucional é almejado a constatação da autonomia em todos os níveis de governos subnacionais. Como resultado individual é ambicionado a comprovação da correspondência de oportunidades entre os discentes de uma mesma modalidade de formação.

Como mecanismos de fundamentação teórica a interpretação dos dispêndios em educação foi associada ao conjunto de despesas vinculadas aos múltiplos programas e as ações promovidas exclusivamente pelo Estado no fornecimento do ensino, buscando suprir as necessidades e os direitos educacionais do povo brasileiro. Desse modo, foi desconsiderado qualquer gasto educacional realizado pela esfera privada independente da instituição financiadora (famílias, igrejas, sindicatos, empresas ou organizações não governamentais).

Como caráter de especificação para a avaliação das ações do Estado, aplicou-se a definição de Gasto Público Educacional (GPedu), que abrange a totalidade dos recursos financeiros brutos destinados pelo setor público ao financiamento das diferentes modalidades de ensino. Envolve dessa forma, todos os custos realizados com bens tangíveis (inclusive bens de capital), com bens intangíveis (serviços diretos e indiretos) e com transferências (sobretudo, intergovernamentais), sem subtrair o montante de recuperação – depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos e financiamentos preliminarmente cedidos.

Além disso, todos os valores GPedu foram de modo imperativo corrigidos por um índice de preço para a incorporação de homogeneidade e contemporaneidade, buscando naturalmente viabilidade de comparação. No caso do trabalho em voga foi implementado o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, calculado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI/FGV), sendo todos os valores inflacionados para que se tornassem passíveis de confrontação aos resultados do ano base – 2011.

Para estimativa dos dispêndios, empregou-se a metodologia de apuração do “gasto social” elaborada e aplicada pela Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que apresenta como concepção basilar a categoria de

“área de atuação”. A avaliação fundamentada no “gasto social” possibilita a percepção ordenada das despesas por nível de governo nas distintas áreas e subáreas sociais e de suas concernentes fontes de financiamento. Já a apreciação por “área de atuação” permite a afluência das despesas de caráter social fundamentado por critério de objetivo ou por desígnio dos gastos.

Como consonância entre os preceitos citados, a área de atuação partilha os gastos à vinculação das ações sociais em grupos distintos considerando as necessidades e as prioridades sociais expressas em leis, como direitos sociais prioritários, demonstrando desse modo os rumos das políticas sociais adotadas, seus objetivos e finalidades, bem como, o desempenho auferido entre a destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária.

Na prática, a área de atuação da educação abrange todos os gastos com formulação e implementação da política setorial. Como exemplo, pode-se mencionar as despesas com conservação, ampliação e melhoramento das unidades de formação (escolas) dos diversos níveis e modalidades de ensino existentes.

É exatamente, sobre os diferentes níveis e modalidades de ensino, que correspondem às subáreas de atuação, que versa a desagregação de estudo do trabalho, considerando como componentes dessa sistemática o total de matrículas e gastos: na educação infantil, no ensino fundamental, no ensino médio, no ensino superior e nas demais subfunções da educação (que abrangem os dispêndios com a educação especial, a educação indígena, a educação quilombola, a educação física e desporto, o ensino supletivo, o ensino profissional, a educação de jovens e adultos, dentre outros).

Para a formação do banco de dados alusivos aos gastos públicos por esfera de governo e modalidade de ensino convieram como fonte formal os Demonstrativos Consolidados de Despesa por Função do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social dos exercícios de 2000 a 2009 publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MINIFAZ). Para os dois últimos anos da série (2010 e 2011) constituíram como acervo os Balanços do Setor Público Nacional igualmente de encargo do Ministério da Fazenda. Para a constituição do banco de dados remissivos as matrículas da educação básica por esfera de governo e modalidade de ensino acordaram como fonte oficial as Sinopses Estatísticas da Educação Básica dos Censos Escolares de 2000 a 2011. Para a composição dos dados de matrículas da educação superior por esfera de governo empregou-se como fonte documental as Sinopses Estatísticas da Educação Superior de 2000 a 2011. Salienta-se que, todas as sinopses estatísticas estão disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) atrelado ao Ministério da Educação e Cultura (MEC).

5.1 Dimensionamentos das matrículas: trajetória e resultados

A matrícula em termos gerais configura-se como o ato pelo qual o discente se vincula a uma unidade de ensino, adquirindo a qualidade de estudante e o direito de dispor de um conjunto de atividades necessárias a uma formação. De modo específico, a matrícula de um aluno representa a primeira ação direcionada a concretização do direito de aprender associado ao compromisso de estudar. Para o setor público, a matrícula de um indivíduo em um estabelecimento de ensino representa simultaneamente a materialização entre uma demanda efetiva social e a consumação de uma oferta real institucional de um bem meritório (que apesar de não ser um bem público puro, por gerar rivalidade e exclusão, deve ser provido pelo Estado por seus benefícios serem de longo prazo com propagação extensiva nos contextos sociais, econômicos e políticos). Torna-se dessa forma, imperativo para qualquer esfera pública a equalização entre o total de vagas disponíveis nas escolas e universidades e a demanda educacional potencial (número absoluto de pessoas dispostas a estudar). Delineados a partir de uma análise que pondere obrigatoriamente os anseios espaciais da população e suas aspirações de formação. Assim, as competências educacionais públicas devem estar ajustadas a um sistema estrutural físico apropriado, para a existência de uma correspondente disposição entre vagas e modalidades de ensino. De modo prático, a constatação desse contexto representa um amoldamento adequado da descentralização administrativa quanto ao atendimento realizado pelo Estado para a educação, acordando a disposição dos três âmbitos de governo com as pretensões sociais para os níveis do ensino básico e da educação superior.

5.1.1 Matrículas: apreciação dos valores absolutos

Ativamente, a análise de dados expressa a composição efetiva da trajetória educacional no Brasil no século XXI. Como agregado, a observação da tabela 39 demonstra que o número de alunos matriculados nas unidades de ensino público passou de 47,96 milhões de estudantes no ano de 2000 para 44,65 milhões no ano de 2011, o que representou uma redução absoluta de 3,31 milhões de discentes. Em termos individuais, as esferas de governo tiveram desempenho distinto, pois, enquanto o nível estadual apresentou uma redução no período, os âmbitos federal e municipal exibiram variações positivas. O governo federal, por exemplo, teve um aumento aproximado de 546 mil estudantes, fomentado, especialmente, pelo ensino superior. Da mesma maneira a esfera municipal teve uma expansão de 1,38 milhões de estudantes, porém ateados, principalmente, pela educação infantil. Em oposição, o domínio educacional estadual expôs uma retração de 5,24 milhões de estudantes,

consequência da diminuição no número total de alunos atrelados a educação infantil e ao ensino fundamental.

Observando de modo segmentado o período em curso, o governo federal acresceu seu atendimento nas modalidades da educação infantil, ensino médio, ensino superior e demais subfunções (que agrega todas as modalidades remanescentes de ensino). Em oposição retraiu sua participação no ensino fundamental. Em termos absolutos, os incrementos nas modalidades citadas foram muito diferenciados, pois, enquanto no ensino infantil e no ensino médio foram adicionados em doze anos apenas 810 alunos e 2,6 mil novos discentes, respectivamente, no ensino superior e nas demais subfunções foram agregadas 444,33 e 100,90 mil novas vagas (entenda-se como ocupadas, ou seja, alunos matriculados), concomitantemente. Por sua vez, o ensino fundamental (que corresponde ao período mais longo de formação do ciclo educacional – 9 anos) teve uma redução de 2,71 mil vagas. Estes resultados demonstram o papel da União no sistema de ensino brasileiro, ou seja, voltado especialmente para a formação mercadológica (compreenda-se como mercado de trabalho).

A esfera estadual, apesar de ter ampliado o número total de estudantes matriculados em três modalidades de ensino (médio, superior e subfunções) teve no final do período uma retração, decorrente da diminuição no número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental. Em termos de valores, o domínio estadual expandiu em 216,10 mil o total de discentes no ensino superior, em 408,63 mil o número de alunos matriculados nas demais subfunções e em 520,16 mil o total de estudantes efetivos no ensino médio. Apesar do somatório demonstrar um incremento expressivo, pois, configura-se como uma expansão absoluta de 1,14 milhão de novos alunos matriculados, a redução transcorrida no ensino fundamental de 6,10 milhões e no ensino infantil de 287,40 mil, perfazendo um total a menos de 6,39 milhões de estudantes, evidenciou o caráter supletivo das redes estaduais para os primeiros anos de formação e a função precípua para os anos finais do ensino básico.

No âmbito municipal foram constatados acréscimos na educação infantil, no ensino superior e nas demais subfunções. Em paralelo verificou-se reduções no ensino fundamental e no ensino médio. Em números as ampliações foram muito divergentes, com o aumento na educação infantil correspondendo a 1,39 milhão de novas matrículas, enquanto no ensino superior e nas demais modalidades de ensino equivalendo, respectivamente a 47,93 e 293,34 mil. Como resultado total o montante de novos estudantes foi de 1,75 milhão. Como aversão o ensino fundamental e o ensino médio apresentaram retrações de 168,10 e 183,63 mil no total de alunos, respectivamente. Como fato particular, fica exposta a função da esfera municipal de assumir o subsídio ou alicerce inicial da formação educacional.

De modo mais amplo, o contexto apresentado confirma a realização dos objetivos propostos nas políticas públicas expostas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases e no FUNDEB, onde foram demarcados os quadrantes de atuação para cada esfera de governo, ficando latente o compromisso dos municípios com a educação infantil e o ensino fundamental I (do primeiro ao quinto ano), dos estados com o ensino fundamental II (do sexto ao nono ano) e o ensino médio, e da União com o ensino médio (de modo complementar) e o ensino superior.

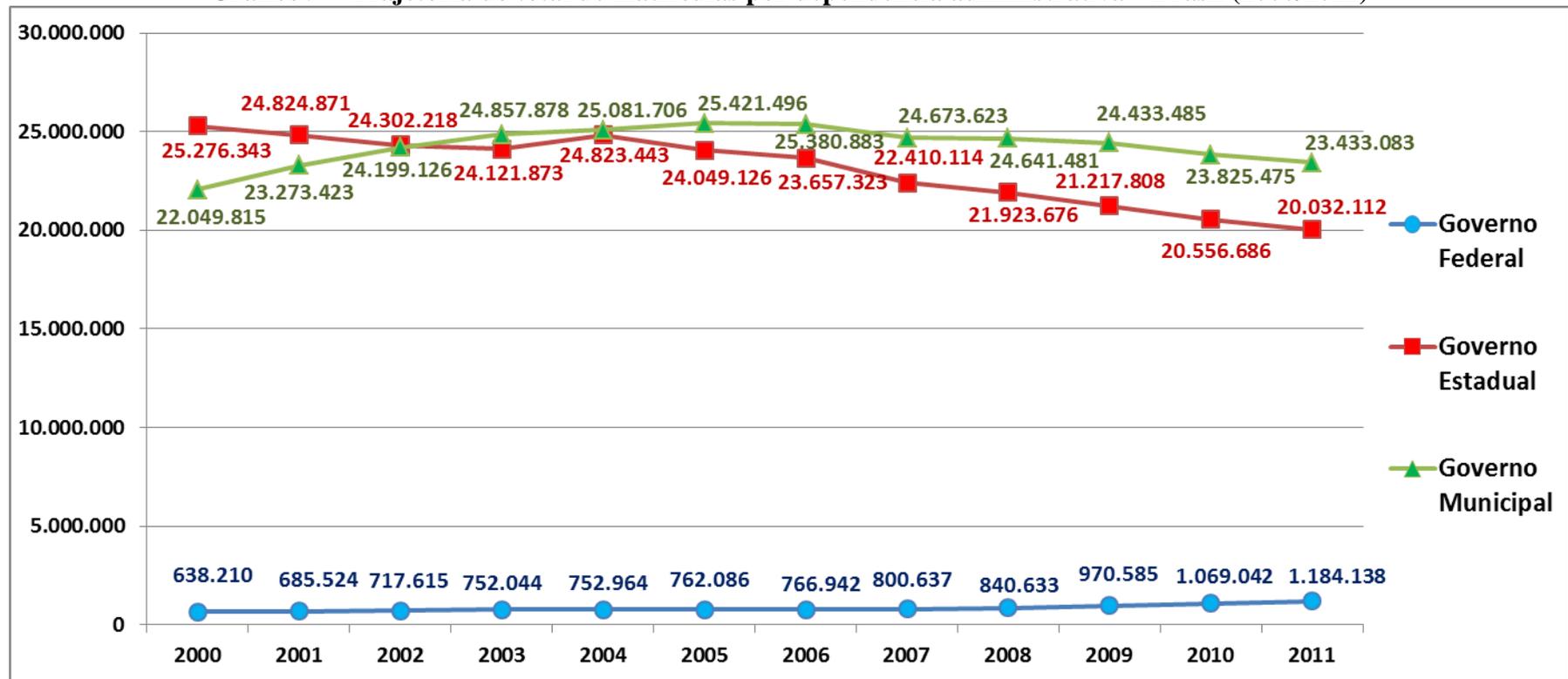
Tabela 39 – Total de matrículas por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)

Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	638.210	685.524	717.615	752.044	752.964	762.086	766.942	800.637	840.633	970.585	1.069.042	1.184.138
Educação Infantil	1.742	2.515	2.460	2.458	2.358	2.561	2.471	2.141	2.238	2.454	2.437	2.552
Ensino Fundamental	27.810	27.416	26.422	25.997	24.633	25.728	25.031	24.276	25.622	25.005	25.425	25.096
Ensino Médio	112.343	88.537	79.874	74.344	67.652	68.651	67.650	68.999	82.033	90.353	101.715	114.939
Ensino Superior	482.750	502.960	531.634	567.101	574.584	579.587	589.821	615.542	643.101	752.847	833.934	927.086
Demais Subfunções	13.565	64.096	77.225	82.144	83.737	85.559	81.969	89.679	87.639	99.926	105.531	114.465
Governo Estadual	25.276.343	24.824.871	24.302.218	24.121.873	24.823.443	24.049.126	23.657.323	22.410.114	21.923.676	21.217.808	20.556.686	20.032.112
Educação Infantil	352.055	336.153	320.189	320.463	292.606	266.265	242.979	177.645	112.546	76.971	71.302	64.652
Ensino Fundamental	15.806.726	14.917.534	14.236.020	13.272.739	12.695.895	12.145.494	11.825.112	11.332.963	11.000.916	10.572.496	10.116.856	9.705.014
Ensino Médio	6.662.727	6.962.330	7.297.179	7.667.713	7.800.983	7.682.995	7.584.391	7.239.523	7.177.377	7.163.020	7.177.019	7.182.888
Ensino Superior	332.104	357.015	415.569	442.706	471.661	477.349	481.756	482.814	490.235	480.145	524.698	548.202
Demais Subfunções	2.122.731	2.251.839	2.033.261	2.418.252	3.562.298	3.477.023	3.523.085	3.177.169	3.142.602	2.925.176	2.666.811	2.531.356
Governo Municipal	22.049.815	23.273.423	24.199.126	24.857.878	25.081.706	25.421.496	25.380.883	24.673.623	24.641.481	24.433.485	23.825.475	23.433.083
Educação Infantil	3.560.614	3.938.914	4.101.552	4.281.676	4.620.981	4.887.641	4.820.236	4.768.604	4.878.475	4.909.091	4.853.761	4.954.341
Ensino Fundamental	16.694.171	17.144.853	17.653.143	17.863.888	17.960.426	17.986.570	17.964.543	17.571.366	17.442.158	17.329.638	16.921.822	16.526.069
Ensino Médio	264.459	232.661	210.631	203.368	189.331	182.067	186.045	163.779	136.167	110.780	91.103	80.833
Ensino Superior	72.172	79.250	104.452	126.563	132.083	135.253	137.727	142.612	140.629	118.176	103.064	120.103
Demais Subfunções	1.458.399	1.877.745	2.129.348	2.382.383	2.178.885	2.229.965	2.272.332	2.027.262	2.044.052	1.965.800	1.855.725	1.751.737
Total	47.964.368	48.783.818	49.218.959	49.731.795	50.658.113	50.232.708	49.805.148	47.884.374	47.405.790	46.621.878	45.451.203	44.649.333
Educação Infantil	3.914.411	4.277.582	4.424.201	4.604.597	4.915.945	5.156.467	5.065.686	4.948.390	4.993.259	4.988.516	4.927.500	5.021.545
Ensino Fundamental	32.528.707	32.089.803	31.915.585	31.162.624	30.680.954	30.157.792	29.814.686	28.928.605	28.468.696	27.927.139	27.064.103	26.256.179
Ensino Médio	7.039.529	7.283.528	7.587.684	7.945.425	8.057.966	7.933.713	7.838.086	7.472.301	7.395.577	7.364.153	7.369.837	7.378.660
Ensino Superior	887.026	939.225	1.051.655	1.136.370	1.178.328	1.192.189	1.209.304	1.240.968	1.273.965	1.351.168	1.461.696	1.595.391
Demais Subfunções	3.594.695	4.193.680	4.239.834	4.882.779	5.824.920	5.792.547	5.877.386	5.294.110	5.274.293	4.990.902	4.628.067	4.397.558

Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Finalizando, pode-se destacar como trajetória que o governo federal apresentou durante o período de 2000 a 2011 sempre variações absolutas positivas, com média de crescimento de 49,63 mil novos alunos matriculados por ano. O domínio estadual ao contrário demonstrou de modo preponderante oscilações absolutas negativas (exceção feita ao intervalo 2003-2004), com média de retração anual de 476,75 mil vagas. O âmbito municipal teve comportamento ambíguo, com crescimento no número total de discentes nos seis primeiros anos e diminuição nos seis últimos, perfazendo no final do período um crescimento médio anual de 125,75 mil novos estudantes.

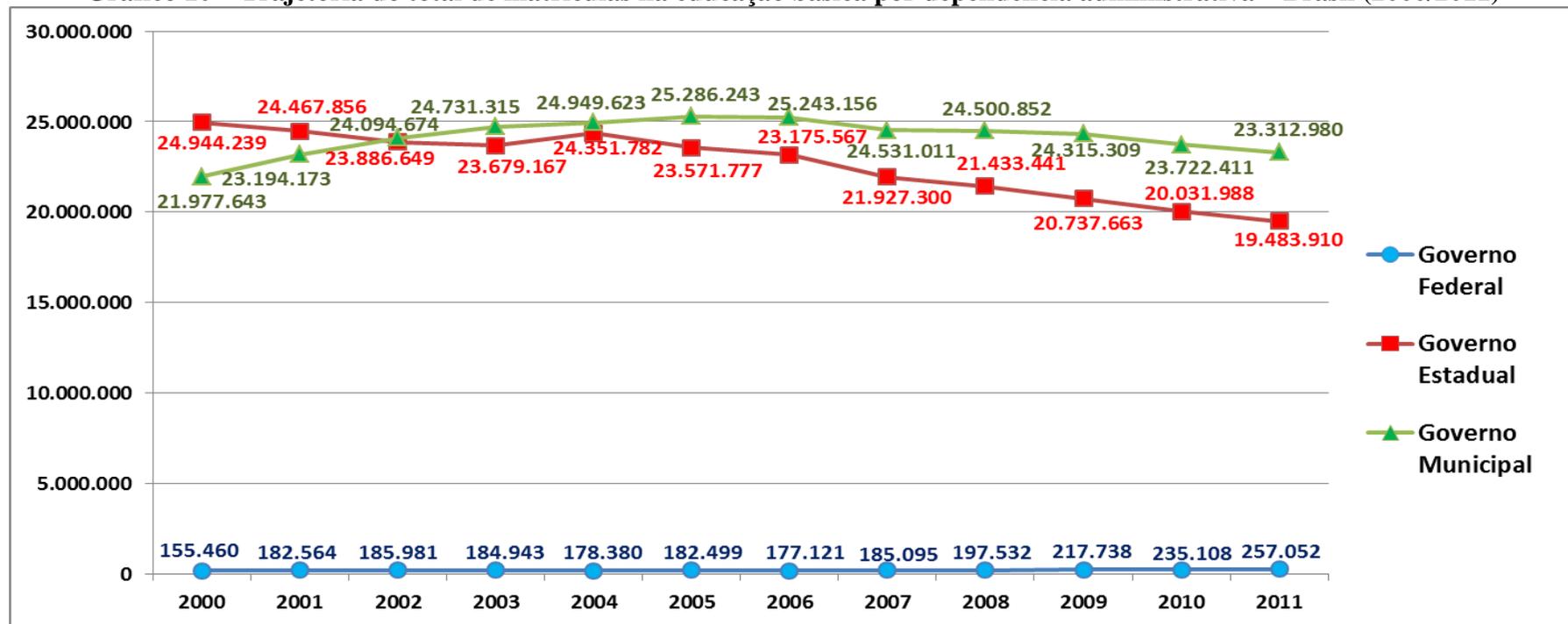
Gráfico 9 – Trajetória do total de matrículas por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Se a analogia for direcionada exclusivamente ao ensino básico pode-se exaltar que como trajetória o governo federal expôs durante a maior parte do período de 2000 a 2011 variações absolutas positivas, com retração apenas nos intervalos entre 2002-2003, 2003-2004 e 2005-2006, com média final de crescimento adicional de 9,24 mil novos discentes matriculados por ano. O nível estadual em oposição exibiu expansão apenas no biênio 2003-2004, sendo todos os demais intervalos cometidos de queda, o que proporcionou uma média anual negativa de 496,39 mil vagas (preenchidas a menos). O plano municipal teve novamente comportamento ambíguo, com crescimento no número total de alunos nos seis primeiros anos e diminuição nos seis últimos, perfazendo no final do período um crescimento médio anual de 121,39 mil novos colegiais matriculados.

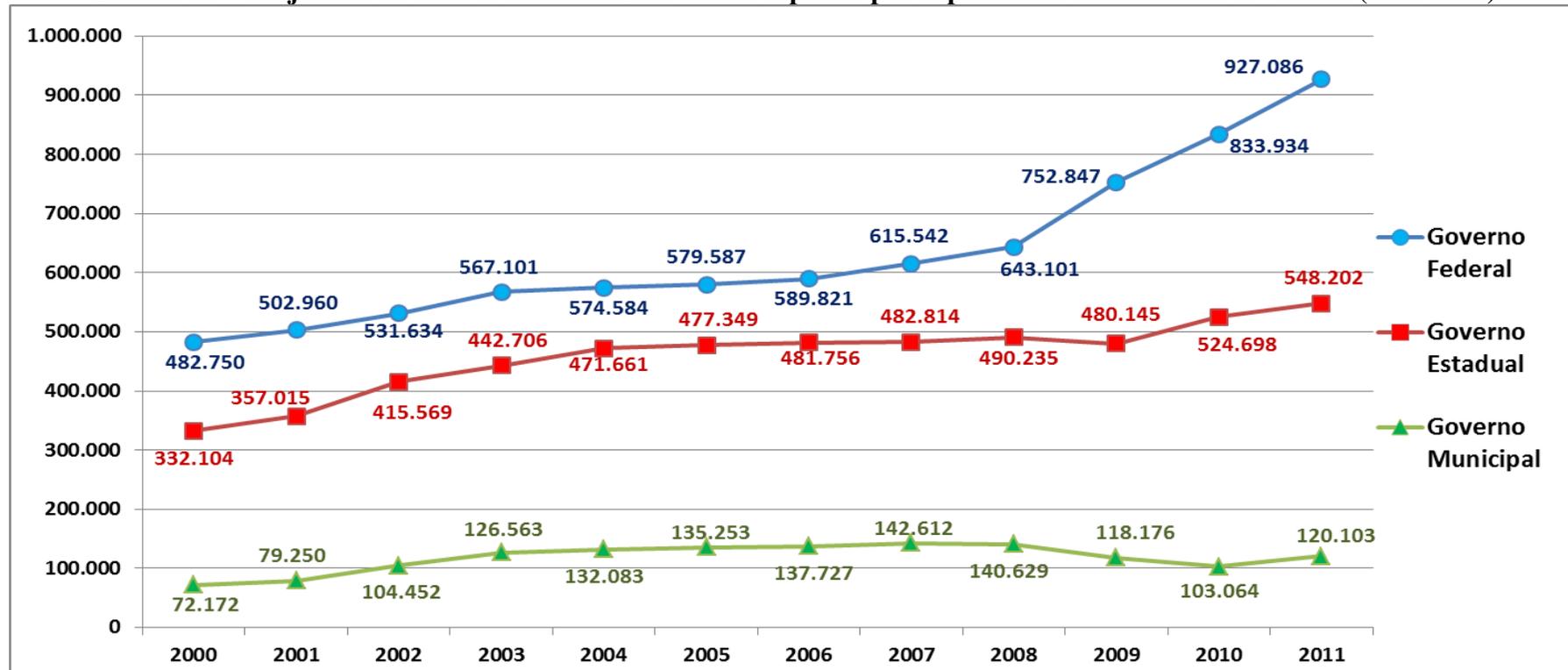
Gráfico 10 – Trajetória do total de matrículas na educação básica por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Se a avaliação for encaminhada tão-somente ao ensino superior pode-se exaltar que como trajetória o governo federal mostrou durante período em questão somente variações positivas, com média anual adicional no número de universitários matriculados nas unidades federais o montante de 40,39 mil novas vagas efetivadas. O plano estadual também teve trajetória (exceção ao biênio 2008-2009) e média crescente com valor anual suplementar de 19,65 mil novos alunos. A esfera municipal apresentou uma trajetória mais irregular com três momentos consecutivos de retração no número absoluto de estudantes (2007-2008, 2008-2009 e 2009-2010), porém, em termos finais teve uma média positiva de 4,35 mil novos discentes matriculados por ano.

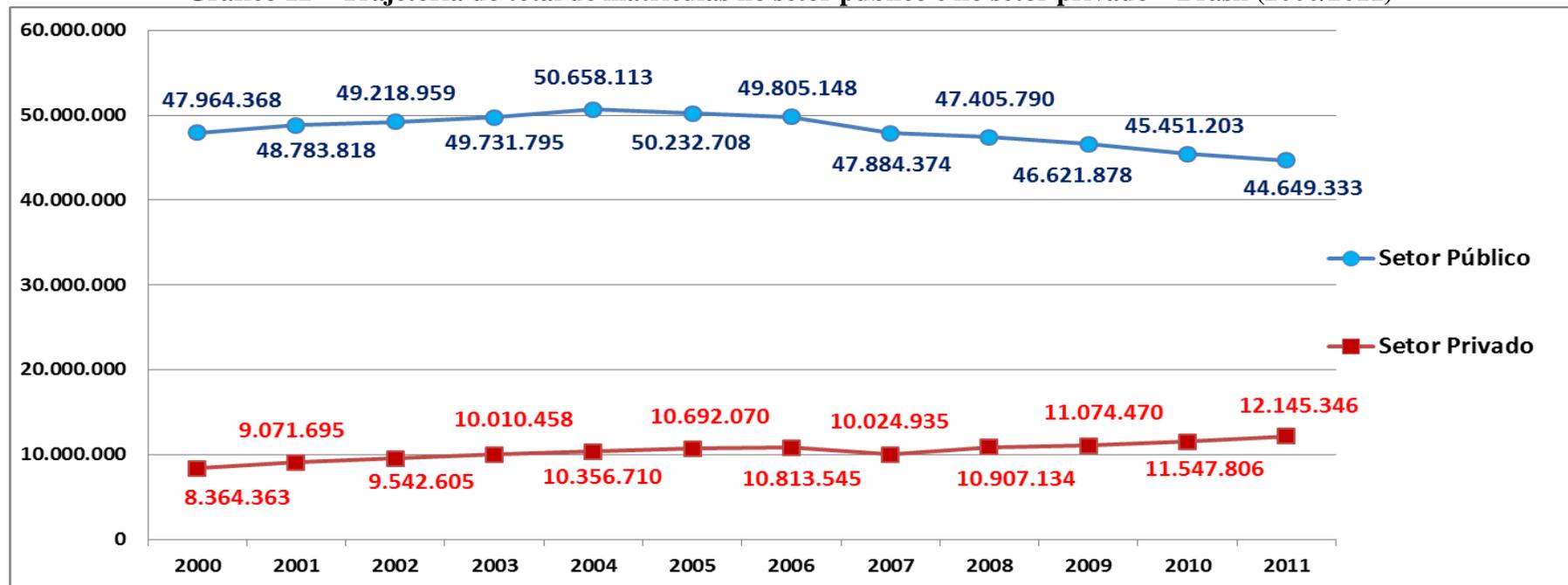
Gráfico 11 – Trajetória do total de matrículas no ensino superior por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Apesar de não ser objetivo desse trabalho, destaca-se a trajetória entre o setor público e privado para o período em estudo. Em conformidade ao exposto no capítulo anterior, fica latente os propósitos de partilha da educação com outros segmentos sociais. Como comprovação o gráfico abaixo aponta para a evolução em termo absoluto do setor privado em sinergia a retração do setor público. Em outras palavras, enquanto o setor público reduziu em 3,31 milhões o número de discentes matriculados na sua rede de ensino, as unidades de formação particular expandiram em 3,78 milhões sua atuação tanto no nível superior como na educação básica, respeitando dessa forma os compromissos assumidos e os alinhamentos dos pressupostos sugeridos nas convenções internacionais e nos acordos com as instituições supranacionais para a educação. Em termos gerais, o Brasil teve um acréscimo no número total de estudantes matriculados na ordem de 465,95 mil.

Gráfico 12 – Trajetória do total de matrículas no setor público e no setor privado – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

5.1.2 Matrículas: apreciação dos valores relativos

Como complemento dos dados absolutos, pode-se converter o estudo para um exame relativo dos valores apresentados anteriormente. Dessa forma, constata-se na tabela 40 que no ano de 2000 o governo federal representava apenas 1,33% do total de matrículas realizadas na educação brasileira, passando no ano de 2011 para 2,67%. Desse percentual apresentado no final do período, 78,29% dos estudantes federais concentravam-se no ensino superior, 9,70% no ensino médio, 9,67% nas demais modalidades de ensino, 2,12% no ensino fundamental e 0,22% na educação infantil. Ficando demonstrado dessa maneira, a restrição da União na participação inicial no desenvolvimento físico e mental, na capacidade de aprender e na responsabilidade com crianças brasileiras.

O domínio estadual, por sua vez, inicia o período com uma participação 52,70% no total de estudantes matriculados nas unidades públicas de ensino, passando para 44,85% no ano de 2011, o que se configura como já expresso pelos valores absolutos da seção anterior em uma forte retração das redes estaduais de ensino. Isso, inclusive, proporcionou a perda do aspecto majoritário dessa esfera de governo quanto às competências educacionais. Como componente, o ano de 2011 apregoa o ensino fundamental com participação de 48,45%, o ensino médio com 35,86%, as demais subfunções de ensino com 12,64%, o ensino superior 2,73% e o ensino fundamental com 0,32%.

No âmbito municipal, o ano de 2000 exalta uma participação percentual correspondente a 45,97% no total de discentes matriculados nas escolas e universidades públicas, progredindo para 52,48% no ano de 2011, o que como fato empírico tornou esta esfera de governo a principal executora das ações educacionais do Estado brasileiro. Como fração, destacam-se o ensino fundamental e a educação infantil com 70,52% e 21,14%, respectivamente, do total dos estudantes da rede municipal. As demais modalidades de ensino, o ensino superior e o ensino médio representam 7,5%, 0,51% e 0,34%, concomitantemente.

Rateando a analogia exclusivamente como educação básica e ensino superior, no ano de 2011, a esfera federal tinha como resultado 78,29% dos seus discentes pertencentes ao ensino superior e 21,71% ao ensino básico. Já o âmbito municipal, o ano de 2011, apresentava um arranjo oposto com 0,51% dos estudantes vinculados ao ensino superior e 99,49% ao ensino básico. No mesmo intervalo, a esfera estadual apresentou uma oscilação negativa de 7,85% na participação total de alunos registrados na rede de ensino público. Neste ano, os estados tiveram como composição 2,74% dos seus discentes pertencentes ao ensino superior e 97,26% ao ensino básico.

Como conjuntura geral, durante quase todo o intervalo de 2000 a 2011 a trajetória relativa de participação no total de alunos matriculados no ensino público brasileiro das esferas federal e municipal foi crescente e da esfera estadual foi decrescente (comprovação exposta na tabela 40). Contudo, o ano de 2004 apresenta-se como exceção, com a participação do âmbito estadual crescendo e dos domínios federais e municipais retraindo-se. Fato decorrente da expansão significativa dos discentes na rede estadual vinculados ao ensino médio, superior e nas demais modalidades de ensino. De modo objetivo, alguns fatores justificam esta extensão.

Como fato empírico, no ano de 2004 o Estado enfocou ações múltiplas para a diminuição do analfabetismo (inclusive funcional) através de investimentos na educação de jovens e adultos. Para aprimorar o processo de aprendizado, o Ministério da Educação estendeu o período dos cursos de seis para oito meses e implementou como valor mínimo o montante de R\$ 120,00 aos alfabetizadores, com adicional de R\$ 7,00 por aluno em sala de aula. Em números, a maior parte dessas ações foram exercidas pelas redes estaduais, totalizando em seu conjunto 331 projetos com investimento total equivalente a R\$ 89,6 milhões (o correspondente a 53,7% dos recursos repassados) e uma cobertura adicional aproximada de 1,01 milhão de novos estudantes (o equivalente a 59% dos discentes atendidos) (Cury, 2010).

Também deve ser salientada a expansão das vagas estaduais destinadas ao ensino médio. Especialmente, para os estados do Nordeste e do Pará que receberam no ano de 2004 o aporte de R\$ 185 milhões. Os estados do Ceará, Piauí e Maranhão auferiram R\$ 30 milhões cada. Alagoas e Bahia receberam R\$ 25 milhões e R\$ 20 milhões, respectivamente. Os outros estados (Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Pará) embolsaram R\$ 10 milhões, individualmente. Na prática, isso configurou um adicional de 93 mil vagas no ensino médio desses estados. (Cury, 2010)

Alterando o foco de análise para o estudo das modalidades de ensino, a educação infantil teve no período de estudo uma variação positiva de 3,09%, chegando no ano de 2011 a representar 11,25% do total de alunos matriculados na educação pública. A esfera municipal foi responsável pela oferta de 98,66% das vagas, enquanto as esferas estadual e federal responderam por 1,29% e 0,05%, respectivamente. Em avesso, o ensino fundamental expôs uma oscilação negativa de 9,81%, tendo sua distribuição em 2011 configurada com 0,10% de participação federal, 36,96% de porcentagem estadual e 62,94% de composição municipal.

O ensino médio, por sua vez, demonstrou uma variação positiva de 1,85% finalizando o período com uma participação equivalente a 16,53% do total de matrículas. A participação dos domínios federal, estadual e municipal no ano de 2011 foi de 1,55%, 97,35% e 1,10%, concomitantemente. Igualmente ao ensino infantil e médio, o ensino superior exibiu uma oscilação positiva com patamar de 1,72% encerrando o ano de 2011 com percentual de 3,57% do total. Como confirmação do cenário já exposto a maior participação no ano de 2011 foi do governo federal com 58,11%, seguido do âmbito estadual com 34,36% e municipal com 7,53%.

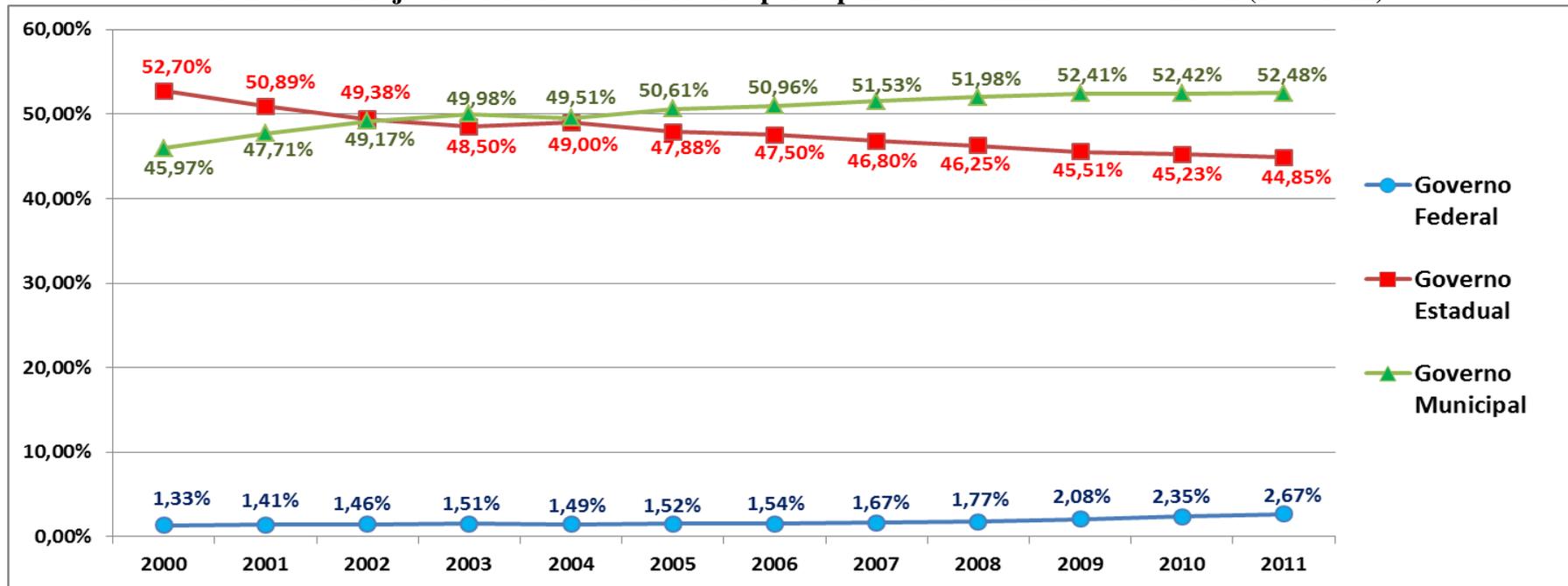
Tabela 40 – Percentual de matrículas por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)

Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	1,33%	1,41%	1,46%	1,51%	1,49%	1,52%	1,54%	1,67%	1,77%	2,08%	2,35%	2,67%
Educação Infantil	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%	0,01%
Ensino Fundamental	0,06%	0,06%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,05%	0,06%	0,06%
Ensino Médio	0,23%	0,18%	0,16%	0,15%	0,13%	0,14%	0,14%	0,14%	0,17%	0,19%	0,22%	0,26%
Ensino Superior	1,01%	1,03%	1,08%	1,14%	1,13%	1,15%	1,18%	1,29%	1,36%	1,61%	1,83%	2,08%
Demais Subfunções	0,03%	0,13%	0,16%	0,17%	0,17%	0,17%	0,16%	0,19%	0,18%	0,21%	0,23%	0,26%
Governo Estadual	52,70%	50,89%	49,38%	48,50%	49,00%	47,88%	47,50%	46,80%	46,25%	45,51%	45,23%	44,85%
Educação Infantil	0,73%	0,69%	0,65%	0,64%	0,58%	0,53%	0,49%	0,37%	0,24%	0,17%	0,16%	0,14%
Ensino Fundamental	32,96%	30,58%	28,92%	26,69%	25,06%	24,18%	23,74%	23,67%	23,21%	22,68%	22,26%	21,74%
Ensino Médio	13,89%	14,27%	14,83%	15,42%	15,40%	15,29%	15,23%	15,12%	15,14%	15,36%	15,79%	16,09%
Ensino Superior	0,69%	0,73%	0,84%	0,89%	0,93%	0,95%	0,97%	1,01%	1,03%	1,03%	1,15%	1,22%
Demais Subfunções	4,43%	4,62%	4,13%	4,86%	7,03%	6,92%	7,07%	6,64%	6,63%	6,27%	5,87%	5,66%
Governo Municipal	45,97%	47,71%	49,17%	49,98%	49,51%	50,61%	50,96%	51,53%	51,98%	52,41%	52,42%	52,48%
Educação Infantil	7,42%	8,07%	8,33%	8,61%	9,12%	9,73%	9,68%	9,96%	10,29%	10,53%	10,68%	11,10%
Ensino Fundamental	34,81%	35,14%	35,87%	35,92%	35,45%	35,81%	36,07%	36,70%	36,79%	37,17%	37,23%	37,01%
Ensino Médio	0,55%	0,48%	0,43%	0,41%	0,37%	0,36%	0,37%	0,34%	0,29%	0,24%	0,20%	0,18%
Ensino Superior	0,15%	0,16%	0,21%	0,25%	0,26%	0,27%	0,28%	0,30%	0,30%	0,25%	0,23%	0,27%
Demais Subfunções	3,04%	3,85%	4,33%	4,79%	4,30%	4,44%	4,56%	4,23%	4,31%	4,22%	4,08%	3,92%
Total	100,00%											
Educação Infantil	8,16%	8,77%	8,99%	9,26%	9,70%	10,27%	10,17%	10,33%	10,53%	10,70%	10,84%	11,25%
Ensino Fundamental	67,82%	65,78%	64,84%	62,66%	60,56%	60,04%	59,86%	60,41%	60,05%	59,90%	59,55%	58,81%
Ensino Médio	14,68%	14,93%	15,42%	15,98%	15,91%	15,79%	15,74%	15,60%	15,60%	15,80%	16,21%	16,53%
Ensino Superior	1,85%	1,93%	2,14%	2,28%	2,33%	2,37%	2,43%	2,59%	2,69%	2,90%	3,22%	3,57%
Demais Subfunções	7,49%	8,60%	8,61%	9,82%	11,50%	11,53%	11,80%	11,06%	11,13%	10,71%	10,18%	9,84%

Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Como decorrência do somatório das modalidades de ensino por esfera de governo, a variação dos valores anteriormente apresentados, no período de 2000 a 2011 demonstram que a participação percentual dos governos federal e municipal em relação ao total de alunos matriculados na rede de ensino público ampliou-se de maneira positiva com percentuais finais de oscilação equivalentes a 1,34% e 6,51%, respectivamente. No mesmo intervalo, o domínio estadual apresentou uma oscilação final negativa de 7,85% na participação total de alunos registrados na rede de ensino público. Como citada na apreciação dos valores absolutos, somente no ano de 2004 os valores apresentam exceção, sendo descendente para os governos federal (queda de 0,02%) e municipal (redução de 0,47%) e ascendente para o domínio estadual (ampliação de 0,50%).

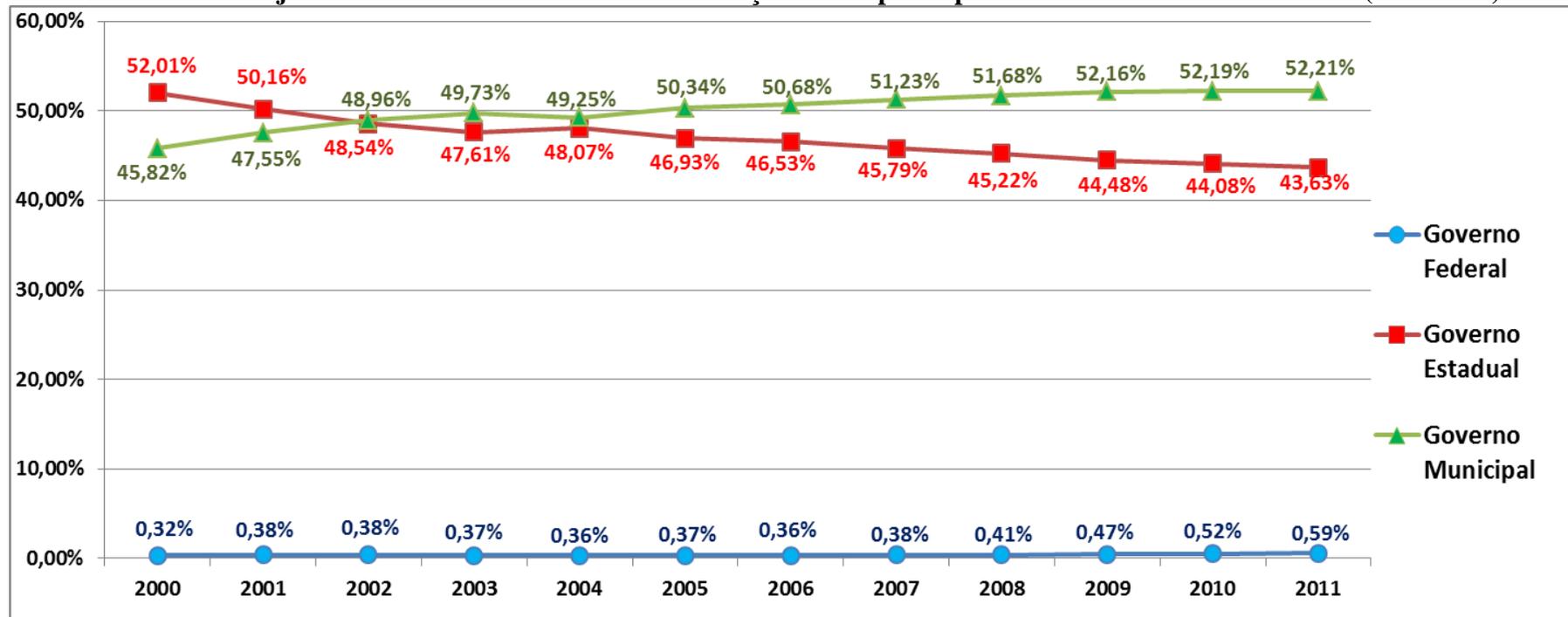
Gráfico 13 – Trajetória relativa das matrículas por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Transferindo a análise dos dados para o contexto do ensino básico, constata-se que a variação relativa entre os anos de 2000 a 2011 da esfera federal foi positiva com progresso de 0,27% (o que gera um crescimento médio de 0,02% ao ano). O âmbito estadual apresenta inversamente uma aguda retração com resultado final correspondente a 8,38% (o que suscita para uma diminuição média de 0,76% ao ano). Já o nível municipal acendeu para um crescimento conciso com efeito total de 6,39% (o que promove um aumento médio 0,58% ao ano). Como destaque, salienta-se que a variação total do período para a educação básica foi negativa, com percentual final de 1,72% (o que consolida uma queda média de 0,16% ao ano).

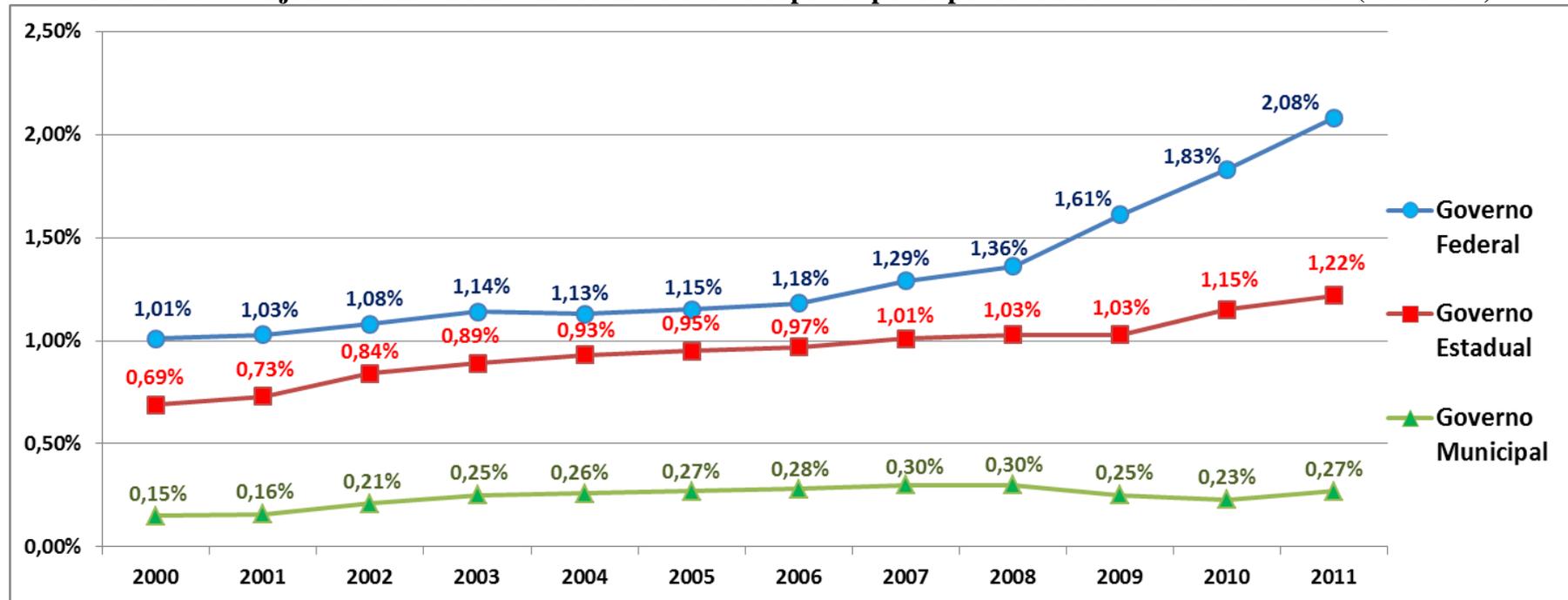
Gráfico 14 – Trajetória relativa das matrículas na educação básica por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

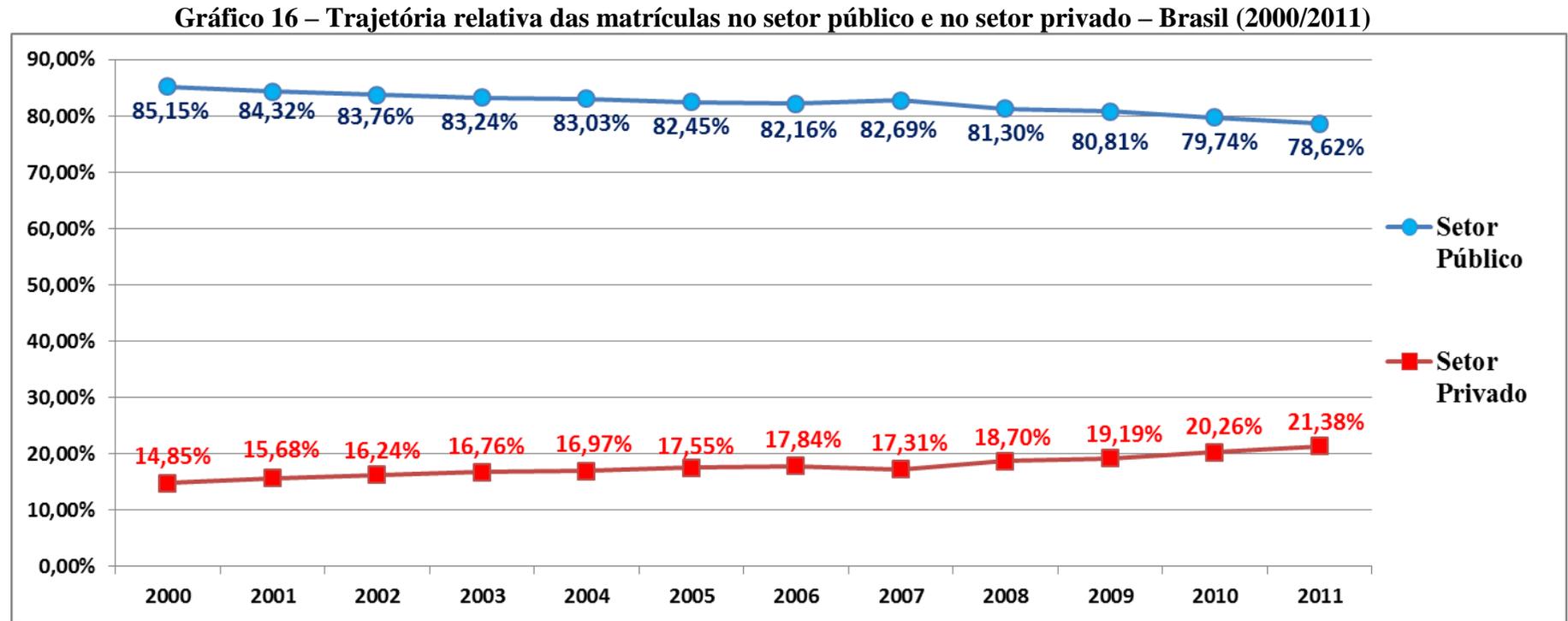
Espaçando o estudo da avaliação dos dados para o conjunto do ensino superior, confirma-se como resultado um aumento de 1,72% dessa modalidade de ensino na participação relativa do número total de estudantes matriculados no setor público (com média de crescimento anual de 0,16%). De modo tipificado todas as esferas de governos apresentaram variações finais positivas entre 2000 e 2011, sendo o aumento do domínio federal equivalente a 1,07% (média anual de 0,10%), do âmbito estadual proporcional a 0,53% (média anual de 0,05%) e no plano municipal correspondente a 0,12% (média anual de 0,01%).

Gráfico 15 – Trajetória relativa das matrículas no ensino superior por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Contemporizando uma análise intersetorial (ou seja, entre setores) com tendências complementares, constata-se que a evolução percentual do setor público é declinante com variação relativa total negativa de 6,53%, gerando uma queda média anual correspondente a 0,59%. O setor privado, em contrapartida, demonstra uma trajetória progressiva com oscilação relativa total e média anual exatamente igual ao setor público só que em sentido oposto. Ressalta-se que o fator precípuo na incitação da expansão do setor privado foi o crescimento de sua participação no ensino superior que no ano de 2011 equivaleu a 21,38% do total de universitários matriculados no país. Este valor, por sua vez, foi consequência de um crescimento total de 5,16% das unidades de ensino superior privado nos doze anos de estudos (com média anual positiva de 0,47%).



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

5.1.3 Matrículas: apreciação intragovernamental

Como trajetória da análise intragovernamental (ou seja, comparação dos resultados ao longo do tempo dentro do mesmo âmbito de governo) a tabela 41 demonstra que no final do período em curso o total de alunos matriculados na rede federal de ensino público tinha expandido em 85,54%, na esfera estadual tinha reduzido 20,75%, na instância municipal ampliado 6,27% e no somatório dos três níveis de governo retraído 6,91%. Este último resultado decorre da associação entre peso (44,85%) e a variação estadual (-20,75%) no ano de 2011, suplantando os valores positivos das outras duas esferas de governo.

Em termos específicos, no âmbito federal o número de discentes efetivos no período de 2000 a 2011 apresentou um crescimento de 743,83% nas demais modalidades de ensino, 92,04% no ensino superior, 46,50% na educação infantil, 2,31% no ensino médio e uma retração de 9,76% no ensino fundamental. No domínio estadual ocorreu no mesmo intervalo cronológico uma ampliação de 65,07% no ensino superior, 19,25% nas demais subfunções de ensino e 7,81% no ensino médio. Em contrapartida, o ensino fundamental e a educação infantil tiveram quedas de 38,60% e 81,64%, respectivamente. Nas redes municipais, as variações corresponderam a um aumento de 66,41% no ensino superior, 39,14% na educação infantil, 20,11% nas demais modalidades de ensino. Como compressão observa-se quedas relativas de 69,43% no ensino médio e 1,01% no ensino fundamental.

Como destaque pode-se exaltar o acentuado crescimento das demais subfunções de ensino na esfera federal, e as fortes restrições da educação infantil no âmbito estadual e do ensino médio no plano municipal. Com relação ao primeiro ponto, exaspera-se como justificativa o acréscimo no número de vagas disponibilizadas na rede federal para o ensino profissionalizante, exposto como alternativa de formação para inserção no mercado de trabalho. Na prática este incremento proveio da execução de políticas públicas aplicadas pelo Estado em ações pertencentes ao Programa de Educação Profissional (PEP) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Já a trajetória regressiva corroborada tanto pelo âmbito estadual em relação à educação infantil e o plano municipal a respeito do ensino médio correspondem aos atributos firmados pela LDB, o FUNDEF e o FUNDEB, para a materialização da municipalização da educação pública brasileira.

No geral, a educação infantil teve no período de 2000 a 2011 um crescimento de 28,28% (decorrente das variações positivas dos governos federal e municipal). O ensino fundamental exibiu uma redução de 19,28% (consequência dos arrefecimentos nos três níveis de governo). O ensino médio expôs um aumento inerte de 4,82% (implicação das oscilações favoráveis ocorridas nos domínios federais e estaduais). O ensino superior ostentou um incremento altivo de 79,86% (efeito das ampliações advindas das três esferas de governo).

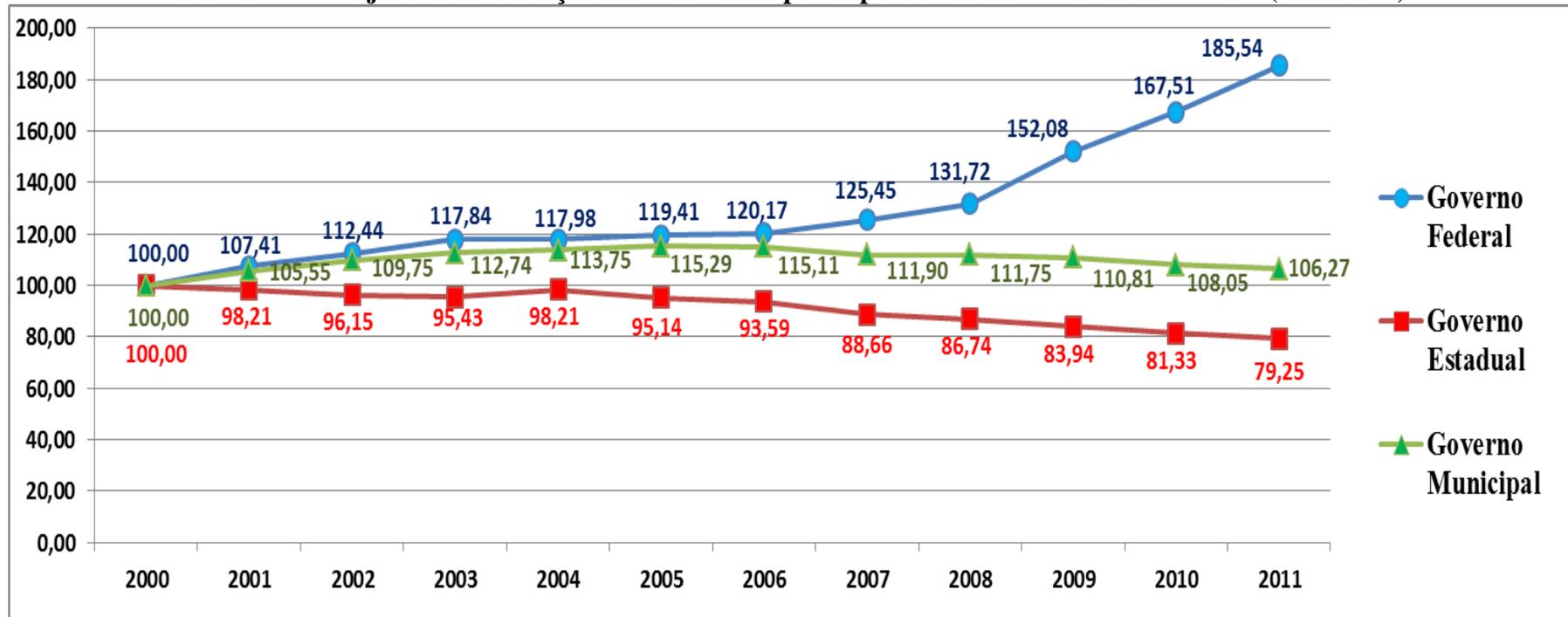
Tabela 41 – Evolução das matrículas por dependência administrativa – Brasil (Ano Base 2000)

Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	100,00	107,41	112,4	117,8	118,0	119,41	120,17	125,45	131,72	152,08	167,51	185,54
Educação Infantil	100,00	144,37	141,2	141,1	135,4	147,01	141,85	122,90	128,47	140,87	139,90	146,50
Ensino Fundamental	100,00	98,58	95,0	93,5	88,6	92,51	90,01	87,29	92,13	89,91	91,42	90,24
Ensino Médio	100,00	78,81	71,1	66,2	60,2	61,11	60,22	61,42	73,02	80,43	90,54	102,31
Ensino Superior	100,00	104,19	110,1	117,5	119,0	120,06	122,18	127,51	133,22	155,95	172,75	192,04
Demais Subfunções	100,00	472,51	569,3	605,6	617,3	630,73	604,27	661,11	646,07	736,65	777,97	843,83
Governo Estadual	100,00	98,21	96,15	95,43	98,21	95,14	93,59	88,66	86,74	83,94	81,33	79,25
Educação Infantil	100,00	95,48	90,95	91,03	83,11	75,63	69,02	50,46	31,97	21,86	20,25	18,36
Ensino Fundamental	100,00	94,37	90,06	83,97	80,32	76,84	74,81	71,70	69,60	66,89	64,00	61,40
Ensino Médio	100,00	104,50	109,52	115,08	117,08	115,31	113,83	108,66	107,72	107,51	107,72	107,81
Ensino Superior	100,00	107,50	125,13	133,30	142,02	143,73	145,06	145,38	147,61	144,58	157,99	165,07
Demais Subfunções	100,00	106,08	95,79	113,92	167,82	163,80	165,97	149,67	148,05	137,80	125,63	119,25
Governo Municipal	100,00	105,55	109,75	112,74	113,75	115,29	115,11	111,90	111,75	110,81	108,05	106,27
Educação Infantil	100,00	110,62	115,19	120,25	129,78	137,27	135,38	133,93	137,01	137,87	136,32	139,14
Ensino Fundamental	100,00	102,70	105,74	107,01	107,59	107,74	107,61	105,25	104,48	103,81	101,36	98,99
Ensino Médio	100,00	87,98	79,65	76,90	71,59	68,85	70,35	61,93	51,49	41,89	34,45	30,57
Ensino Superior	100,00	109,81	144,73	175,36	183,01	187,40	190,83	197,60	194,85	163,74	142,80	166,41
Demais Subfunções	100,00	128,75	146,01	163,36	149,40	152,91	155,81	139,01	140,16	134,79	127,24	120,11
Total	100,00	101,71	102,62	103,68	105,62	104,73	103,84	99,83	98,84	97,20	94,76	93,09
Educação Infantil	100,00	109,28	113,02	117,63	125,59	131,73	129,41	126,41	127,56	127,44	125,88	128,28
Ensino Fundamental	100,00	98,65	98,12	95,80	94,32	92,71	91,66	88,93	87,52	85,85	83,20	80,72
Ensino Médio	100,00	103,47	107,79	112,87	114,47	112,70	111,34	106,15	105,06	104,61	104,69	104,82
Ensino Superior	100,00	105,88	118,56	128,11	132,84	134,40	136,33	139,90	143,62	152,33	164,79	179,86
Demais Subfunções	100,00	116,66	117,95	135,83	162,04	161,14	163,50	147,28	146,72	138,84	128,75	122,33

Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

Considerando o agregado das modalidades de ensino por esfera de governo, constata-se que a evolução final no âmbito federal foi de 85,54% com média de ampliação anual de 7,78% (destacando-se o intervalo entre 2008-2011, onde a expansão foi de 53,82%). O plano estadual percorreu caminho contrário, com retração de 20,75% e média de compressão anual de 1,89% (exceção feita ao biênio 2003-2004 onde foi averiguada oscilação positiva de 2,78%). O nível municipal, por sua vez, exibiu um crescimento de 6,27% o que fomentou uma média anual de acréscimo de 0,57% (avultando-se crescimento nos seis primeiros biênios e queda nos seis últimos).

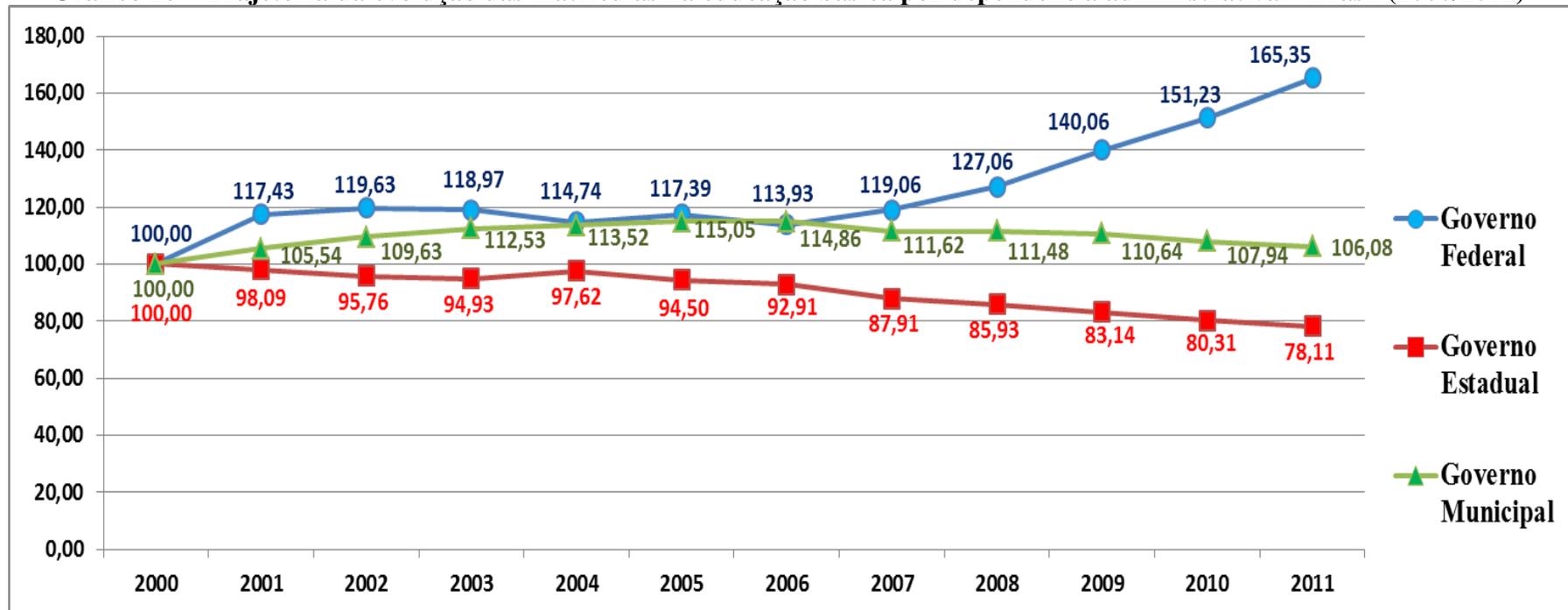
Gráfico 17 – Trajetória da evolução das matrículas por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC. Ano utilizado como base – 2000.

Restringido a apreciação dos dados para a educação básica, pode ser verificada trajetória crescente tanto para a esfera federal como para o âmbito municipal. No plano federal a variação é positiva e correspondente a 65,35% no total, com média anual de 5,94%. No contexto municipal a oscilação é igualmente positiva e equivalente a 6,68%, com média anual de 0,55%. Em sentido avesso, os estados apresentam para o período, trajetória restritiva com queda total de 21,89% e média negativa anual de 1,99% (com declínio mais acentuado no intervalo entre 2006-2011, onde é correspondente a 14,80%).

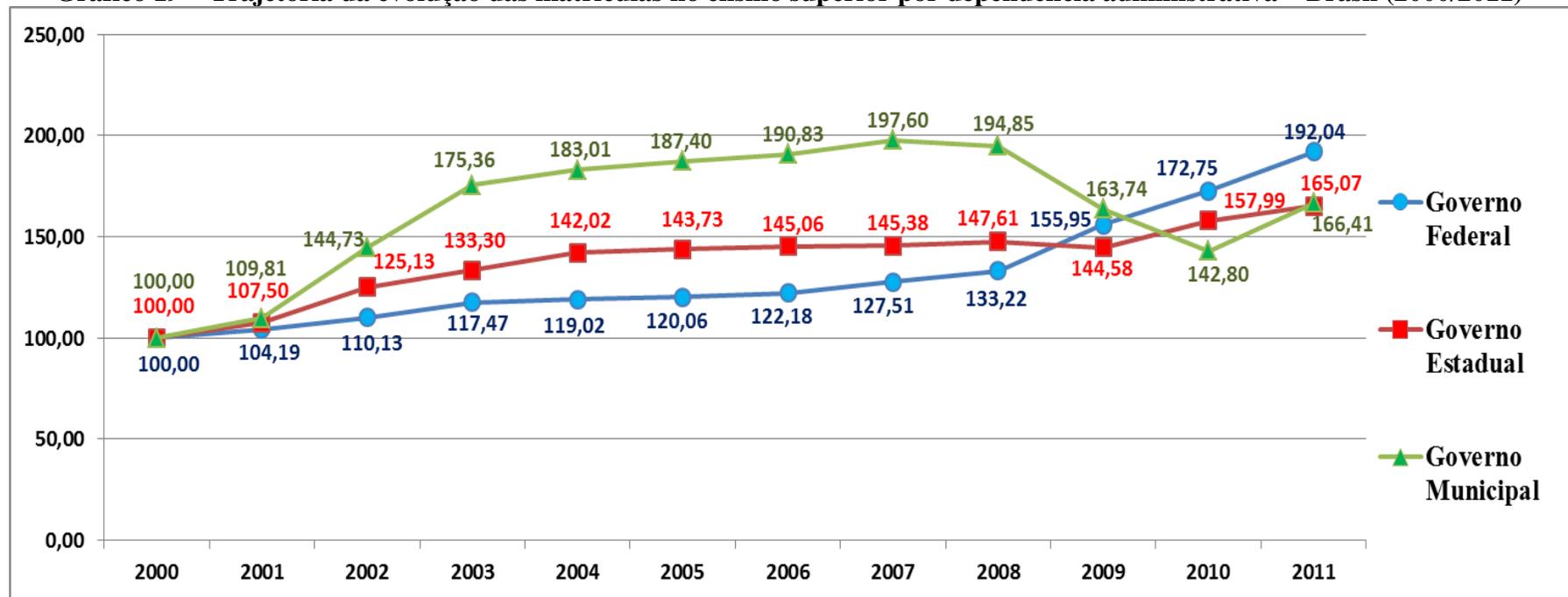
Gráfico 18 – Trajetória da evolução das matrículas na educação básica por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC. Ano utilizado como base – 2000.

Direcionado o exame dos dados para o ensino superior, todas as trajetórias demonstraram variações positivas para o número relativo de discentes matriculados nas esferas públicas de ensino. Contudo, enquanto a trajetória do governo federal é exclusivamente crescente, com resultado total final de 92,04% e média anual de 8,37%, os planos estaduais e municipais alternam expansões e retrações. No âmbito estadual a variação final é positiva e corresponde a 65,07% com média anual 5,92% (exceção feita ao biênio 2008-2009). Na conjuntura municipal a oscilação total do período é positiva e equivalente a 66,41% com média anual de 6,04% (porém, com acentuada queda no intervalo entre 2007-2010).

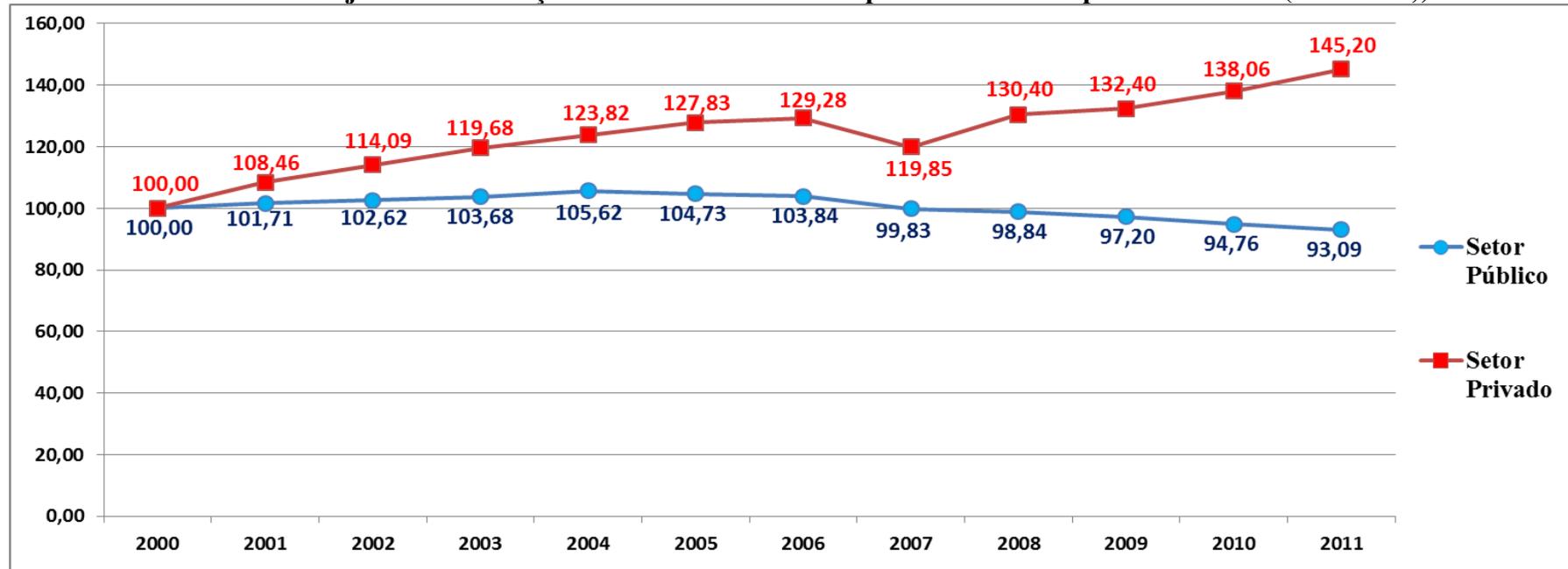
Gráfico 19 – Trajetória da evolução das matrículas no ensino superior por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC. Ano utilizado como base – 2000.

Abalizando o escólio para a apreciação intersetorial, os dados apontam para uma trajetória crescente do setor privado em detrimento a contração do setor público (como conjunto). A expansão relativa final do setor privado foi de 45,20% gerando uma média anual de 4,11%. O único biênio de queda ocorreu entre 2006-2007, decorrente da contensão dos investimentos particulares em virtude das expectativas sobre as novas medidas do FUNDEB. Já o setor público, expressou um encolhimento total equivalente a 8,46% o que proporciona uma variação negativa média anual de 0,77%. Salienta-se que a retração do setor público inicia-se a partir do ano de 2004, ratificando a consonância na reforma de atuação do MEC, que definiu três eixos estratégicos fundamentais para a atuação pública, que eram: os cursos de alfabetização e educação de jovens e adultos; o ensino técnico profissionalizante; e a reforma do ensino superior.

Gráfico 20 – Trajetória da evolução das matrículas no setor público e no setor privado – Brasil (2000/2011))



Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC. Ano utilizado como base – 2000.

5.2 Dimensionamentos dos gastos: trajetória de resultados

Os gastos em educação são investimentos sociais com decorrências favoráveis múltiplas em setores variados. No aspecto econômico representa efeitos positivos sobre renda e produto. Como prova, estudos anteriores aplicados pelo IPEA demonstraram que o fator de multiplicação para cada real gasto em educação foram em média no ano de 2011 de R\$ 1,85 no PIB e de R\$ 1,70 na renda das famílias (valores correntes). Como consequência as possibilidades de melhorias macroeconômicas e microeconômicas de uma nação tornam-se efetivas, com ganhos no crescimento econômico do país, no desenvolvimento humano da população, na remuneração dos fatores de produção e na produtividade dos trabalhadores.

De maneira direta, os recursos financeiros que são destinados à educação brasileira, procedem dos tributos de competência referentes a cada ente federativo e das transferências intergovernamentais (especialmente, legais e condicionais). O uso desses recursos é apreciado dentro de um enfoque amplo, observado como aquisição de bens e serviços para serem empregados nas atividades meio e fim das unidades educacionais; e como foco restrito, ressalvado como consumo real dos bens e serviços em todas as atividades realizadas na formação dos discentes.

Como parâmetro, as diretrizes legais estabelecem que o emprego e o consumo real dos recursos no campo educacional são voltados à formação escolar formal, e devem envolver duas funções basilares: a manutenção e o desenvolvimento do ensino. A manutenção está atrelada a aplicação de proventos dedicados a proporcionar as condições efetivas de operacionalização e funcionamento das atividades de ensino. Já o desenvolvimento está vinculado ao uso dos recursos voltados a proporcionar as condições concretas de execução das atividades de ensino e de assistência ao estudante tanto da educação básico (e suas categorias) quanto do ensino superior.

Em termos federativos, o nível de gastos proferido por esfera de governo nas diferentes modalidades de educação, demonstra o volume ativo de recursos disponível para a realização das competências estabelecidas pelo arcabouço jurídico, bem como, a abrangência e as prioridades de cada âmbito do Estado. Todavia, esse processo se institui em cada país de modo dinâmico, sendo o sistema educacional continuamente reformado e reconstruído, respeitando as necessidades sociais de cada época. Importante, para qualquer modelo de federalismo é a constatação da equivalência entre a descentralização econômica e a totalidade de atributos (vista como descentralização administrativa). Na educação isso pode ser traduzido como a correspondência entre gastos e matrículas.

5.2.1 Gastos: apreciação dos valores absolutos

Os dados apresentados sobre os gastos educacionais para o período de 2000 a 2011 são reais (constantes), ou seja, são decorrentes de um processo de inflacionamento, uma vez que, todos os valores passados foram atualizados para o último ano do intervalo (considerado como ano base). O parâmetro de correção usado foi o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna, mensurado pela Fundação Getúlio Vargas (IGP-DI /FGV), como já explicado e justificado na metodologia e com tabela disponível no anexo.

A análise dos dispêndios absolutos em educação por modalidade de ensino e por esfera de governo apregoa a composição efetiva da evolução do processo e da intensidade da descentralização econômica e da autonomia financeira nos diferentes âmbitos do setor público brasileiro (para esse segmento). Como agregado a tabela 42 expôs que a despesa total do país com educação saltou de R\$ 122,22 bilhões no ano de 2000 para R\$ 217,03 bilhões em 2011. O que significou um ganho real no intervalo de doze anos de R\$ 94,81 bilhões com crescimento médio anual de R\$ 8,62 bilhões. Os segmentos que mais favoreceram esta expansão foi o ensino fundamental, com aumento equivalente a R\$ 35,35 bilhões e as demais modalidades de ensino com ampliação correspondente a R\$ 33,55 bilhões. As demais espécies de ensino tiveram ganhos menores, com resultados menos expressivos. O ensino infantil, por exemplo, cresceu R\$ 9,97 bilhões, o ensino superior acendeu R\$ 8,91 bilhões e o ensino médio ateou R\$ 7,03 bilhões.

Em termos individuais, todas as esferas de governo mostraram ganhos no período, porém, com magnitudes distintas. O governo federal teve uma expansão integral próxima de R\$ 26,27 bilhões com média de crescimento anual de R\$ 2,39 bilhões, estimulados pelos aumentos de gastos no ensino infantil, no ensino superior e nas demais subfunções. O ensino infantil, a nível federal cresceu R\$ 926,07 milhões, o ensino superior R\$ 8,55 bilhões e as demais modalidades de ensino R\$ 19,85 bilhões. Em aversão, o ensino fundamental e o ensino médio apresentaram retrações equivalentes a R\$ 2,55 bilhões e R\$ 508,97 milhões, concomitantemente. No conjunto, os resultados financeiros demonstram conformidade com a tendência já latente e expressa pelas variações no número de alunos matriculados nas unidades de ensino da União. Exceção feita ao ensino médio onde a oscilação das matrículas foi positiva e o volume final de investimentos foi negativo.

O governo estadual mostrou um alargamento total aproximado de R\$ 35,03 bilhões com média de crescimento anual de R\$ 3,18 bilhões. Todas as modalidades de ensino da rede estadual tiveram variação positiva nos gastos, com destaque para as demais subfunções que

expandiram R\$ 17,55 bilhões, o ensino fundamental com R\$ 9,81 bilhões e o ensino médio com R\$ 7,19 bilhões. Com ampliação mais modesta aparece o ensino superior totalizando 207,84 milhões e a educação infantil com R\$ 276,76 milhões. Traçando um paralelo com as matrículas, observa-se que enquanto a trajetória dos dispêndios foi crescente para o ensino infantil e fundamental o número de estudantes matriculados no final do período foi decrescente. As demais modalidades de ensino demonstraram consenso entre gastos e matrículas.

O plano municipal exibiu uma ampliação nos gastos absolutos de R\$ 33,51 bilhões com média de crescimento anual de R\$ 3,05 bilhões. O crescimento foi estimulado, principalmente, pelos aumentos ocorridos no ensino fundamental e na educação infantil que expandiram os dispêndios durante os doze anos de estudo em R\$ 28,09 bilhões e 8,76 bilhões, respectivamente. Já o ensino médio e o ensino superior tiveram variações positivas menores, correspondentes a R\$ 358,79 milhões e 152,66 milhões, concomitantemente. Somente as demais subfunções demonstraram retração, porém, expressiva, perfazendo queda de R\$ 3,85 bilhões. Como comparação entre matrículas e gastos apenas a educação infantil e o ensino superior oscilaram na mesma direção (aumento). O ensino fundamental e o ensino médio tiveram expansão dos gastos e contração das matrículas. Já as demais modalidades de ensino apresentaram extensão das matrículas e compressão das despesas com educação.

Na guisa geral, o século XXI para a educação brasileira fica marcado como um período de fomento dos investimentos públicos, de universalização do ensino básico e de acesso do ensino superior. Em destaque, fica evidenciado a retração no número total de alunos no ensino fundamental em todas as modalidades de governo, e a ampliação no número de vagas preenchidas no ensino superior e nas demais subfunções em todos os âmbitos do setor público. Com relação aos dispêndios, constatou-se uniformidade de aumento nos três planos de governo apenas para os investimentos na educação infantil e no ensino superior.

No confronto agregado entre matrículas e gastos, só ocorreu divergência exclusivamente no ensino fundamental, pois, o número total de estudantes matriculados teve variação negativa, enquanto o volume total de dispêndios existiu oscilação positiva. As demais modalidades de ensinos demonstraram ampliações tanto nas matrículas realizadas como nos investimentos materializados para a manutenção e o desenvolvimento da educação pública entre os anos de 2000 a 2011.

Como fato, a tabela seguinte detalha tipificadamente os valores discutidos em termos reais. Inclusive expondo em seu cabeçalho os coeficientes empregados no processo de homogeneização dos dados (usando como método a atualização dos números de 2000-2010).

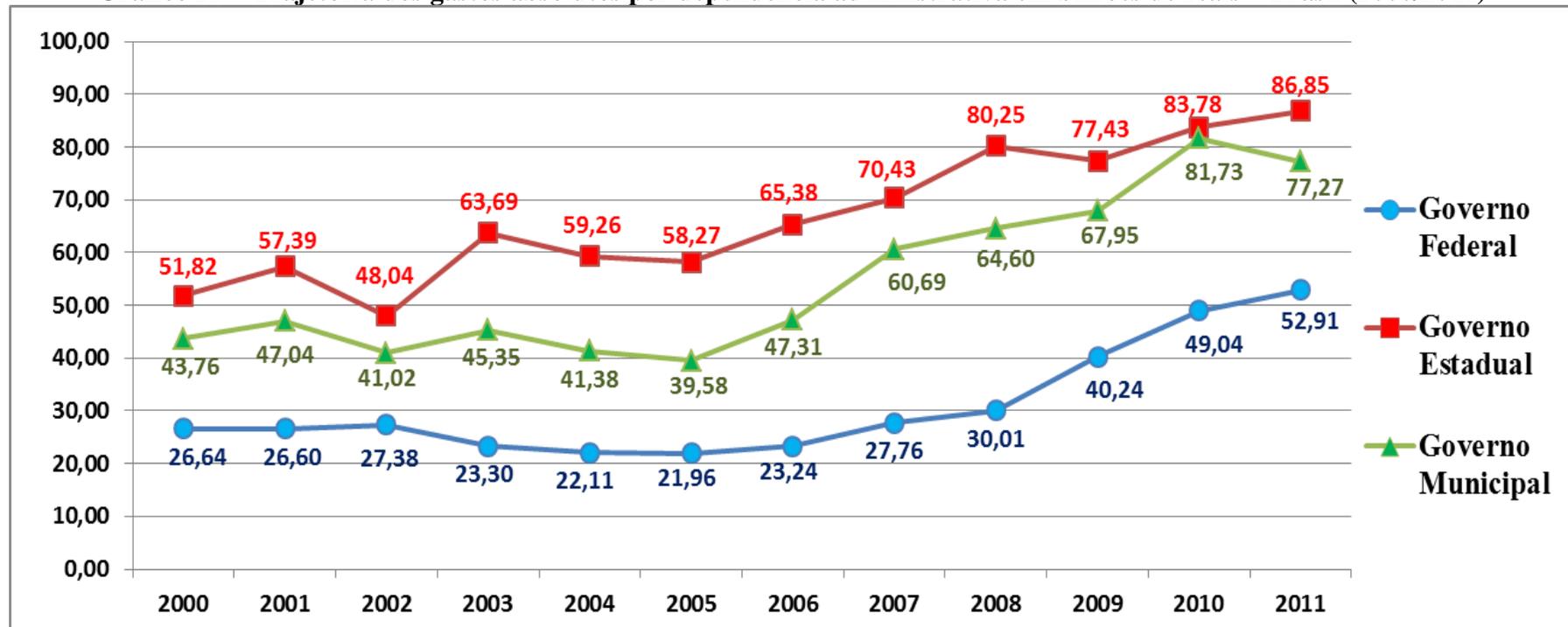
Tabela 42 – Total de gasto em educação pública por dependência administrativa a preço constante – Brasil (2000/2011)

Coefficientes	2,509788298	2,285781692	2,070454431	1,637888166	1,521211262	1,356649658	1,340298022	1,291355643	1,196918753	1,0970841	1,113	1
Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	26.644.826.542,20	26.600.420.674,45	27.377.097.386,37	23.297.762.805,23	22.107.652.317,92	21.961.031.360,16	23.235.725.413,47	27.762.003.786,18	30.005.344.550,22	40.240.525.341,38	49.040.580.585,47	52.909.474.149,44
Educação Infantil	40.885.578,27	35.778.114,32	45.441.934,98	20.156.329,10	40.197.718,60	49.999.126,80	59.193.157,54	97.540.596,71	24.665.693,57	50.100.592,72	60.021.674,71	966.959.648,75
Ensino Fundamental	3.153.182.969,11	3.028.667.517,87	1.841.786.005,47	2.813.175.075,18	1.019.618.377,15	1.570.753.805,18	3.054.055.245,69	4.316.315.703,30	1.626.937.326,62	793.871.523,62	1.115.113.486,63	604.310.287,20
Ensino Médio	1.409.628.312,49	1.970.838.515,68	1.553.467.524,48	956.723.652,94	294.553.103,98	471.421.091,40	191.757.655,74	265.300.865,96	768.915.370,84	377.474.553,24	1.279.410.670,30	900.664.219,14
Ensino Superior	11.100.274.573,31	10.974.082.840,66	9.299.902.220,10	9.828.244.731,56	10.919.930.561,32	11.169.348.760,65	12.503.308.118,57	14.328.189.176,67	14.486.763.324,75	17.002.666.940,02	18.555.639.588,08	19.645.663.921,54
Demais Subfunções	10.940.855.109,02	10.591.053.685,92	14.636.499.701,34	9.679.463.016,45	9.833.352.556,87	8.699.508.576,13	7.427.411.235,93	8.754.657.443,54	13.098.062.834,44	22.016.411.731,78	28.030.395.165,75	30.791.876.072,81
Governo Estadual	51.822.965.384,82	57.394.011.110,39	48.037.767.808,49	63.689.783.688,77	59.261.007.622,38	58.268.748.868,27	65.383.537.279,64	70.433.595.770,33	80.253.956.102,74	77.425.341.280,22	83.784.001.605,76	86.850.099.201,68
Educação Infantil	131.766.520,14	146.314.821,41	131.937.643,38	150.769.314,60	85.385.575,25	84.512.442,58	89.084.749,11	142.156.057,25	286.316.774,08	272.242.694,47	319.087.717,42	408.531.597,94
Ensino Fundamental	23.037.681.019,69	26.345.011.487,60	22.942.851.905,30	26.514.817.113,16	23.388.657.931,64	25.436.598.960,38	28.311.924.872,02	32.153.740.818,15	33.194.274.319,40	32.630.064.361,35	35.143.163.543,99	32.850.015.338,56
Ensino Médio	7.913.815.043,85	8.239.925.308,76	7.118.882.410,08	6.693.857.985,53	7.340.891.762,06	7.317.491.160,09	8.189.726.854,33	8.893.418.726,82	10.802.447.943,62	12.332.328.582,29	13.496.175.409,98	15.094.878.489,19
Ensino Superior	6.185.019.376,53	6.787.700.035,86	5.859.920.657,17	6.430.041.440,32	4.039.776.048,18	4.069.987.132,25	4.542.226.671,09	5.186.818.461,79	6.531.812.085,03	6.213.990.373,59	7.244.901.303,17	6.392.856.103,64
Demais Subfunções	14.554.683.424,60	15.875.059.456,78	11.984.175.192,56	23.900.297.835,17	24.406.296.305,25	21.360.159.172,97	24.250.574.133,10	24.057.461.706,32	29.439.104.980,62	25.976.715.268,51	27.580.673.631,20	32.103.817.672,35
Governo Municipal	43.756.183.037,20	47.042.123.261,72	41.020.006.688,63	45.351.496.443,60	41.384.482.300,04	39.577.996.402,10	47.311.123.784,43	60.687.049.221,39	64.600.298.990,16	67.950.329.999,73	81.730.461.591,11	77.271.747.422,48
Educação Infantil	4.936.310.055,09	5.321.442.376,21	5.236.841.964,22	6.353.389.173,12	5.981.423.691,24	5.911.261.408,50	6.966.059.069,08	8.695.290.734,89	9.660.928.999,42	10.172.709.132,73	13.508.884.706,09	13.701.611.653,94
Ensino Fundamental	24.617.642.403,82	26.683.759.243,43	25.387.148.383,81	30.555.424.740,93	30.117.533.047,26	28.424.261.141,69	33.833.028.779,57	43.489.691.211,15	46.313.848.006,20	48.947.194.982,93	56.845.536.508,63	52.704.015.543,38
Ensino Médio	735.589.783,22	796.306.799,46	747.231.200,81	819.117.109,54	619.536.683,77	325.091.770,98	291.633.997,60	413.208.584,73	453.616.646,82	492.685.532,88	464.519.456,94	1.094.377.374,37
Ensino Superior	510.516.804,94	544.023.863,48	512.310.878,23	601.707.898,38	489.593.676,97	482.215.885,33	545.870.071,36	682.296.634,71	691.403.162,76	710.642.031,02	717.383.791,50	663.182.965,46
Demais Subfunções	12.956.123.990,13	13.696.590.979,14	9.136.474.261,55	7.021.857.521,63	4.176.395.200,80	4.435.166.195,60	5.674.531.866,82	7.406.562.055,90	7.480.502.174,95	7.627.098.320,16	10.194.137.127,95	9.108.559.885,33
Total	122.223.974.964,21	131.036.555.046,54	116.434.871.883,49	132.339.042.937,60	122.753.142.240,34	119.807.776.630,53	135.930.386.477,54	158.882.648.777,90	174.859.599.643,11	185.616.196.621,32	214.555.043.782,34	217.031.320.773,60
Educação Infantil	5.108.962.153,50	5.503.535.311,95	5.414.221.542,58	6.524.314.816,82	6.107.006.985,09	6.045.772.977,88	7.114.336.975,72	8.934.987.388,85	9.971.911.467,07	10.495.052.419,92	13.887.994.098,22	15.077.102.900,63
Ensino Fundamental	50.808.506.392,62	56.057.438.248,91	50.171.786.294,59	59.883.416.929,26	54.525.809.356,05	55.431.613.907,25	65.199.008.897,28	79.959.747.732,60	81.135.059.652,22	82.371.130.867,91	93.103.813.539,25	86.158.341.169,14
Ensino Médio	10.059.033.139,55	11.007.070.623,91	9.419.581.135,37	8.469.698.748,01	8.254.981.549,82	8.114.004.022,46	8.673.118.507,66	9.571.928.177,51	12.024.979.961,27	13.202.488.668,41	15.240.105.537,21	17.089.920.082,70
Ensino Superior	17.795.810.754,79	18.305.806.740,00	15.672.133.755,52	16.859.994.070,25	15.449.300.286,47	15.721.551.778,23	17.591.404.861,02	20.197.304.273,17	21.709.978.572,54	23.927.299.344,63	26.517.924.682,75	26.701.702.990,64
Demais Subfunções	38.451.662.523,74	40.162.704.121,76	35.757.149.155,42	40.601.618.373,26	38.416.044.062,91	34.494.833.944,71	37.352.517.235,85	40.218.681.205,77	50.017.669.990,01	55.620.225.320,45	65.805.205.924,90	72.004.253.630,49

Fonte: Autor. Baseado nos dados do INEP/MEC.

A trajetória dos gastos em termos absolutos evidencia alternância nas variações dos biênios em todos os planos de governo. No nível federal, o intervalo entre 2000-2001 e 2003-2005 é de compressão, porém, como já mencionado anteriormente com resultado final positivo. No domínio estadual, os biênios de constrições ocorrem entre 2001-2002, 2003-2004, 2004-2005 e 2010-2011, novamente, com oscilação total crescente. A conjuntura municipal, por sua vez, corrobora com quatro períodos de retração, sucedendo entre 2001-2002, 2003-2004, 2004-2005 e 2008-2009. Contudo, igualmente as esferas anteriores com oscilação total positiva.

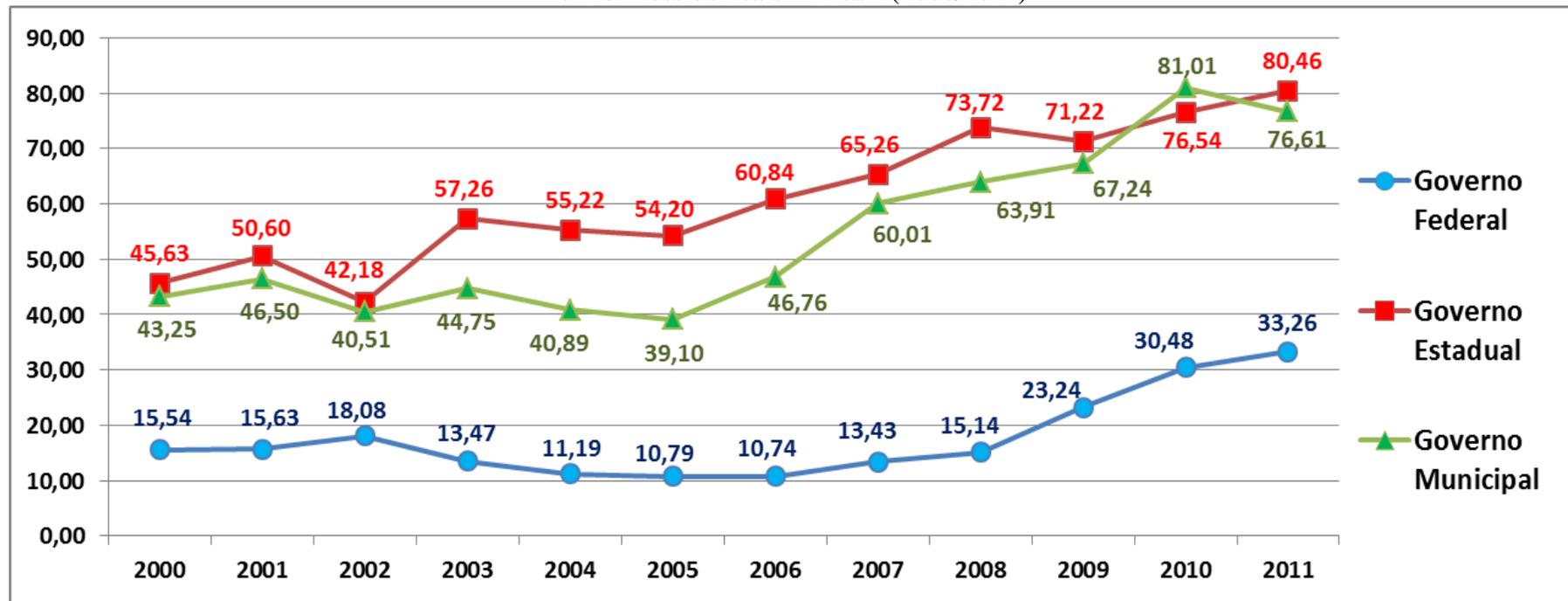
Gráfico 21 – Trajetória dos gastos absolutos por dependência administrativa em bilhões de reais – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do STN/MINIFAZ.

Quando a avaliação dos dados é limitada a educação básica é notória a prevalência das variações positivas no total investido nos doze anos de apreciação dos gastos públicos realizados pelo governo central e pelos governos subnacionais. No plano federal a oscilação total foi de R\$ 17,72 bilhões, com média anual de R\$ 1,61 bilhão (porém, com queda entre 2002-2006, ou seja, durante todo o primeiro governo do presidente Lula, marcado pela cessão de competências). No domínio estadual a alteração foi positiva e na ordem de R\$ 34,83 bilhões, com média anual de R\$ 3,17 bilhões (registrando redução apenas no biênio 2001-2002). No contexto municipal a variação foi crescente com resultado final de R\$ 33,36 bilhões, com média anual R\$ 3,03 bilhões (apresentando diminuição entre 2001-2002, 2003-2004, 2004-2005 e 2010-2011).

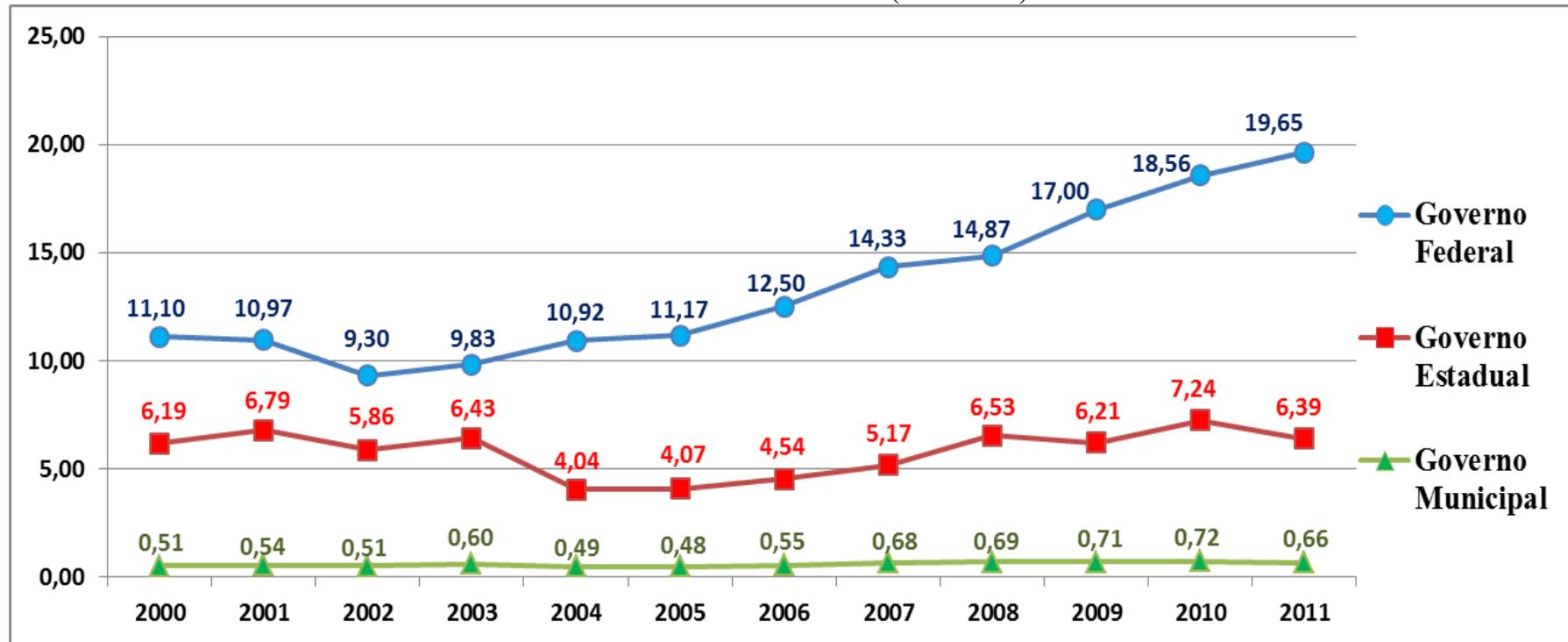
Gráfico 22 – Trajetória dos gastos absolutos na educação básica por dependência administrativa em bilhões de reais – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do STN/MINIFAZ.

Se o estudo for direcionado tão-somente para o ensino superior constatam-se variações totais positivas nas três esferas de governo, porém, com níveis de crescimento para os gastos bem mais modestos. No plano federal a oscilação resultante foi de R\$ 8,55 bilhões, com média anual de R\$ 0,78 bilhão (com queda exclusivamente no biênio 2001-2002). Na conjuntura estadual a diferença final foi positiva e correspondente a R\$ 207,84 milhões, com média anual de R\$ 18,89 milhões (registrado redução entre 2001-2002, 2003-2004, 2008-2009 e 2010-2011). No cenário municipal a variação foi crescente com resultado final de R\$ 152,66 milhões, com média anual R\$ 13,88 milhões (notificando inclinação nos mesmos intervalos da educação básica, ou seja, entre 2001-2002, 2003-2004, 2004-2005 e 2010-2011).

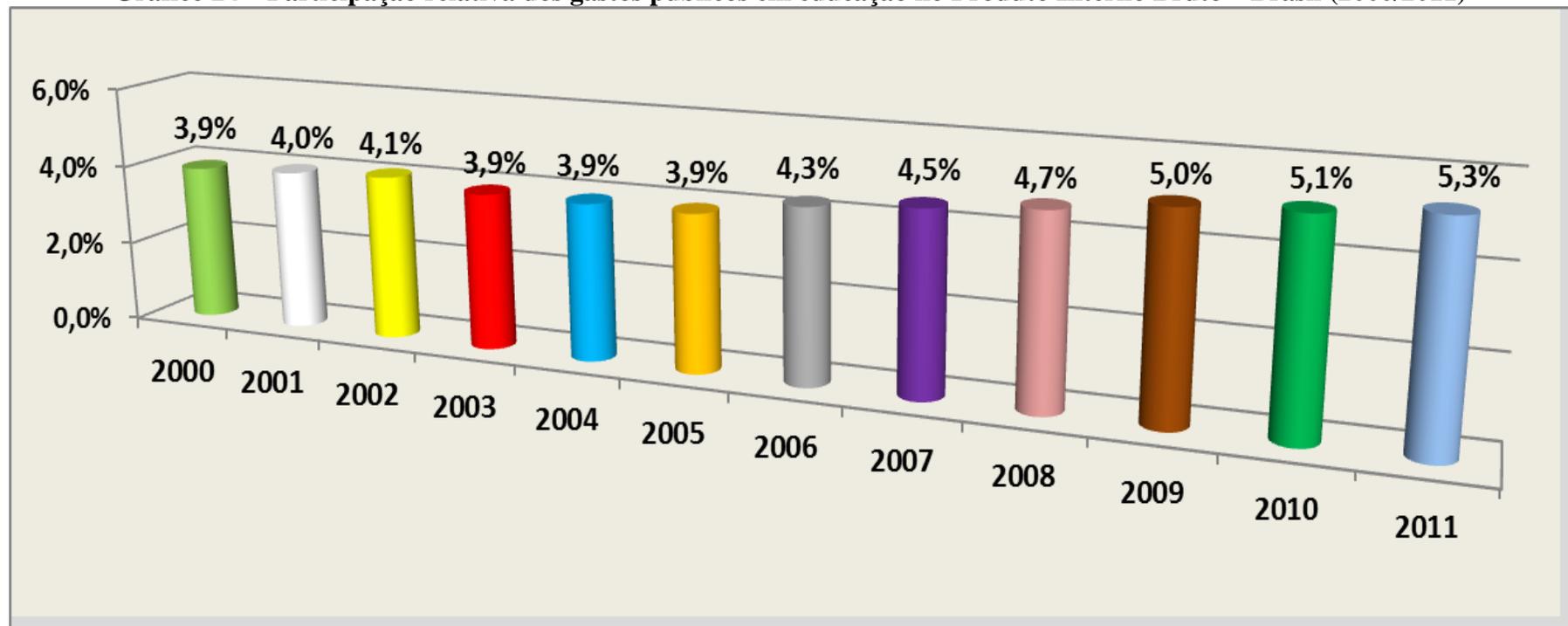
Gráfico 23 – Trajetória dos gastos absolutos no ensino superior por dependência administrativa em bilhões de reais – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do STN/MINIFAZ.

Mesmo não sendo objetivo dessa pesquisa, salienta-se a evolução da participação relativa do gasto público em relação ao Produto Interno Bruto do país. É importante verificar que no intervalo de doze anos o crescimento percentual foi 1,40% (valor superado, como nação, unicamente pela Irlanda com 2%). Infelizmente, de acordo com a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), mesmo diante de uma expansão significativa, o Brasil se manteve abaixo da média almejada que seria de 6,23% do PIB. Além disso, quase a metade desses recursos ficou restrito ao ensino fundamental, gerando assimetrias nos investimentos para as demais etapas da formação. De acordo com a OCDE, até a metade do século XXI o Brasil tinha o 4º pior investimento no ensino terciário (superior) entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento do mundo, o que fragilizava toda a produção de pesquisa e geração de tecnologia nacional.

Gráfico 24 – Participação relativa dos gastos públicos em educação no Produto Interno Bruto – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados do STN/MINIFAZ.

5.2.2 Gastos: apreciação dos valores relativos

Ponderando exclusivamente o setor público, pode ser constatado por meio da tabela 43 que a participação relativa da esfera central cresceu 2,58% entre o ano de 2000 e 2011, resultado que confirma a União como único domínio governamental a ter expansão na participação relativa intersetorial. Este crescimento pode ser justificado por três fatores: a Desvinculação dos Recursos da União (DRU) sobre as receitas direcionadas à educação; a Lei 11.494/2007, que restringiu em 30% o percentual máximo que o governo federal poderia considerar como dispêndio com educação, o que na prática representou um comprometimento da União em empregar mais recursos para essa rubrica para cumprir o piso estabelecido na Constituição Cidadã e nas leis em vigor; e a ampliação da arrecadação com o IOF para suprir as perdas com a eliminação da CPMF, o que proporcionou crescimento das verbas federais para a educação (pois, o IOF como imposto tem obrigatoriamente parte de seu montante apregoado a educação, fato inexistente a CPMF que era uma contribuição). No ano de 2011, o governo central configurava sua participação em 24,38% do total investido em educação. A maior parte desses gastos era destinada ao ensino superior com 37,05% e as demais subfunções com 58,27%. A educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio representavam, respectivamente, 1,85%, 1,15% e 1,68%.

O domínio estadual, por sua vez, estreia o período com uma participação relativa equivalente a 42,40% reduzindo para 40,02% no ano de 2011. Como oscilação total o valor final foi negativo em 2,38%. Apesar da redução, ao longo de todo o século XXI as redes estaduais de ensino como agregado foram as que mais investiram em educação, decorrência do montante de verbas repassadas via FUNDEF e FUNDEB. Em outras palavras, como o plano estadual concentra a maior parte dos alunos do fundamental II e do ensino médio e a estes são atribuídos maiores valores para a formação pelos fundos citados, o montante final total acabou superando as verbas municipais.

O nível municipal, no ano de 2000 exibiu uma participação percentual correspondente a 35,80% com variação negativa acumulada em doze anos de 0,20%, finalizando 2011 com equivalência de 35,60%. A queda se deve muito mais a perda de receitas pela diminuição na participação relativa no número total de alunos matriculados no ensino médio e fundamental II e a inversão de alíquotas tributárias realizada pela União (estimulando as contribuições em detrimento dos impostos vinculados). No ano de 2011, se destacam a participação do ensino fundamental (68,20%), do ensino infantil (17,72%) e das demais subfunções (11,80%).

Demudando a apreciação para o estudo das modalidades de ensino, a educação infantil e as demais subfunções tiveram no período de 2000-2011 crescimento de 2,77% e 1,72%, concomitantemente. O ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior tiveram retração de 1,87%, 0,36% e 2,26, respectivamente. Na educação infantil e no ensino fundamental os gastos da esfera municipal foram majoritários com representação percentual de 90,80% e 61,16%, sequencialmente. No ensino médio e nas demais subfunções prevaleceu os dispêndios estaduais com participações relativas de 88,44% e 44,58%, respectivamente. No ensino superior, foi dominante os investimentos federais com equivalência de 73,58%.

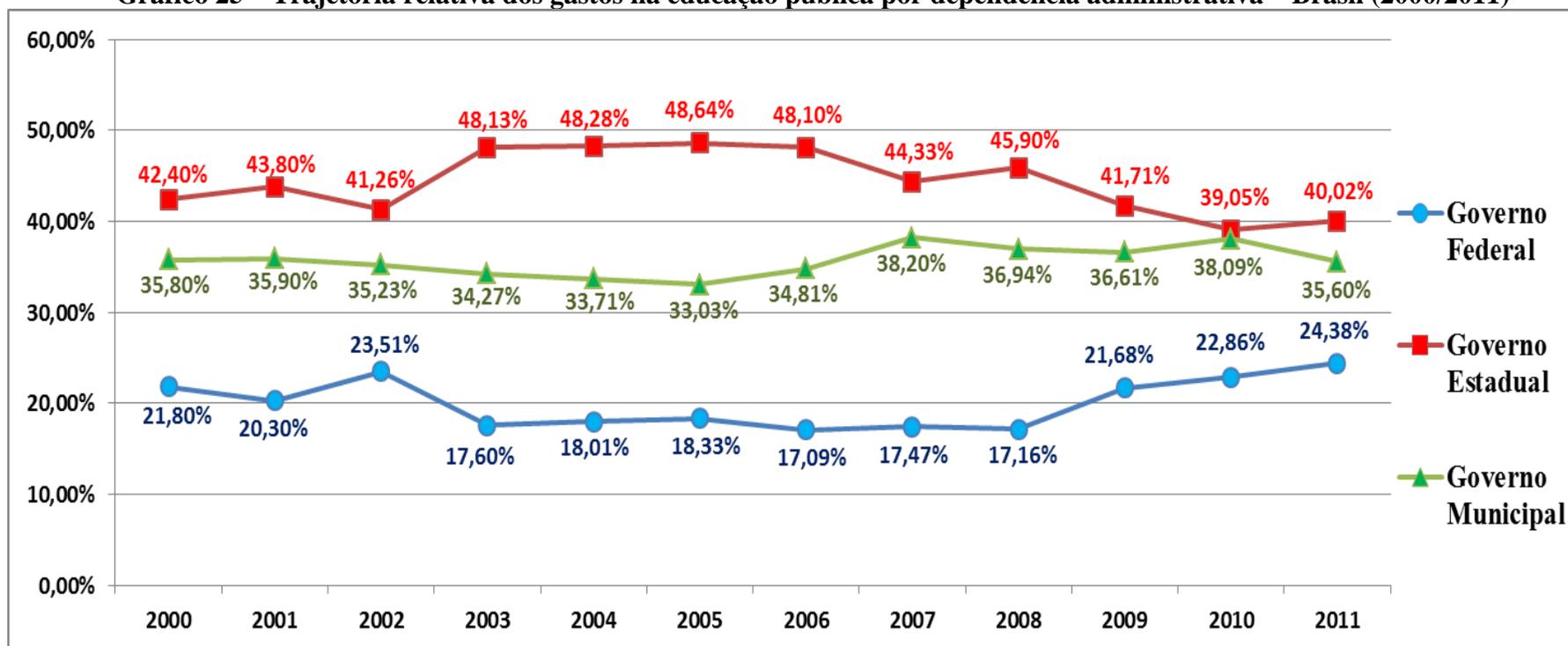
Tabela 43 – Percentual dos gastos em educação pública por dependência administrativa a preço constante – Brasil (2000/2011)

Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	21,80%	20,30%	23,51%	17,60%	18,01%	18,33%	17,09%	17,47%	17,16%	21,68%	22,86%	24,38%
Educação Infantil	0,03%	0,03%	0,04%	0,02%	0,03%	0,04%	0,04%	0,06%	0,01%	0,03%	0,03%	0,45%
Ensino Fundamental	2,58%	2,31%	1,58%	2,13%	0,83%	1,31%	2,25%	2,72%	0,93%	0,43%	0,52%	0,28%
Ensino Médio	1,15%	1,50%	1,33%	0,72%	0,24%	0,39%	0,14%	0,17%	0,44%	0,20%	0,60%	0,41%
Ensino Superior	9,08%	8,37%	7,99%	7,43%	8,90%	9,32%	9,20%	9,02%	8,28%	9,16%	8,65%	9,05%
Demais Subfunções	8,95%	8,08%	12,57%	7,31%	8,01%	7,26%	5,46%	5,51%	7,49%	11,86%	13,06%	14,19%
Governo Estadual	42,40%	43,80%	41,26%	48,13%	48,28%	48,64%	48,10%	44,33%	45,90%	41,71%	39,05%	40,02%
Educação Infantil	0,11%	0,11%	0,11%	0,11%	0,07%	0,07%	0,07%	0,09%	0,16%	0,15%	0,15%	0,19%
Ensino Fundamental	18,85%	20,11%	19,70%	20,04%	19,05%	21,23%	20,83%	20,24%	18,98%	17,58%	16,38%	15,14%
Ensino Médio	6,47%	6,29%	6,11%	5,06%	5,98%	6,11%	6,02%	5,60%	6,18%	6,64%	6,29%	6,96%
Ensino Superior	5,06%	5,18%	5,03%	4,86%	3,29%	3,40%	3,34%	3,26%	3,74%	3,35%	3,38%	2,95%
Demais Subfunções	11,91%	12,11%	10,29%	18,06%	19,88%	17,83%	17,84%	15,14%	16,84%	13,99%	12,85%	14,79%
Governo Municipal	35,80%	35,90%	35,23%	34,27%	33,71%	33,03%	34,81%	38,20%	36,94%	36,61%	38,09%	35,60%
Educação Infantil	4,04%	4,06%	4,50%	4,80%	4,87%	4,93%	5,12%	5,47%	5,52%	5,48%	6,30%	6,31%
Ensino Fundamental	20,14%	20,36%	21,80%	23,09%	24,54%	23,72%	24,89%	27,37%	26,49%	26,37%	26,49%	24,28%
Ensino Médio	0,60%	0,61%	0,64%	0,62%	0,50%	0,27%	0,21%	0,26%	0,26%	0,27%	0,22%	0,50%
Ensino Superior	0,42%	0,42%	0,44%	0,45%	0,40%	0,40%	0,40%	0,43%	0,40%	0,38%	0,33%	0,31%
Demais Subfunções	10,60%	10,45%	7,85%	5,31%	3,40%	3,70%	4,17%	4,66%	4,28%	4,11%	4,75%	4,20%
Total	100,00%											
Educação Infantil	4,18%	4,20%	4,65%	4,93%	4,98%	5,05%	5,23%	5,62%	5,70%	5,65%	6,47%	6,95%
Ensino Fundamental	41,57%	42,78%	43,09%	45,25%	44,42%	46,27%	47,96%	50,33%	46,40%	44,38%	43,39%	39,70%
Ensino Médio	8,23%	8,40%	8,09%	6,40%	6,72%	6,77%	6,38%	6,02%	6,88%	7,11%	7,10%	7,87%
Ensino Superior	14,56%	13,97%	13,46%	12,74%	12,59%	13,12%	12,94%	12,71%	12,42%	12,89%	12,36%	12,30%
Demais Subfunções	31,46%	30,65%	30,71%	30,68%	31,30%	28,79%	27,48%	25,31%	28,60%	29,97%	30,67%	33,18%

Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Como trajetória, todas as esferas de governo alternaram momentos de expansão e de contração na participação relativa dos gastos. A esfera federal, apesar de ter variação final positiva teve retração em quatro momentos (2000-2001, 2002-2003, 2005-2006 e 2007-2008). O âmbito estadual teve como prevalência uma oscilação final negativa, porém, com crescimento nos biênios 2000-2001, 2005-2006 e 2009-2010. Igualmente, o nível municipal teve retração, mas evidenciando acentuado crescimento no intervalo 2002-2003, seguido de declínio constante no intervalo 2006-2010 (exceção feita ao biênio 2007-2008).

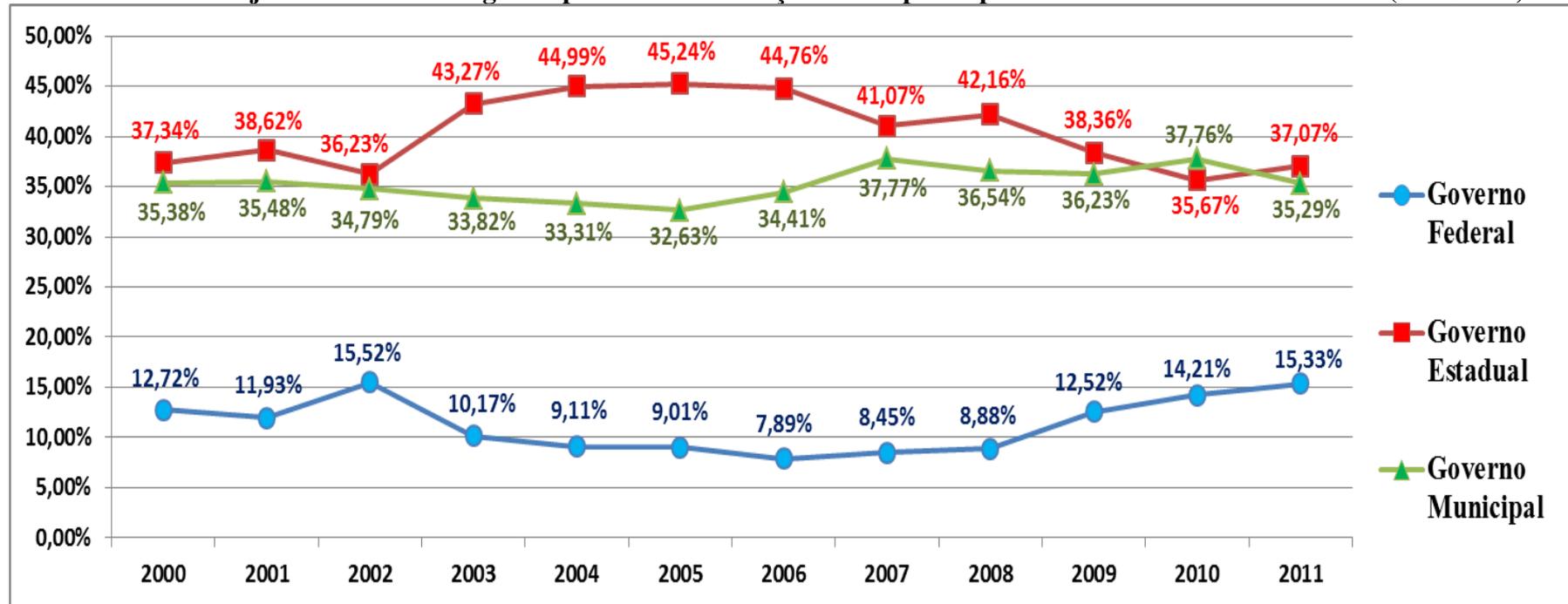
Gráfico 25 – Trajetória relativa dos gastos na educação pública por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Segmentando o estudo entre a educação básica e o ensino superior no ano de 2011, o governo central apresentava como divisão 37,12% dos seus recursos aplicados no ensino superior e 62,88% na educação básica. O plano estadual direcionava 92,63% a educação básica e apenas 7,37% ao ensino superior. Por fim, os âmbitos locais destinavam pífios 0,87% dos seus proventos financeiros ao ensino superior e 99,13% a educação básica. Considerando especificamente a educação básica, o domínio federal teve uma trajetória crescente com variação total positiva de 2,61% para o intervalo dos doze anos. Em aversão, as esferas estaduais e municipais demonstraram cursos de contração com oscilações negativas de 0,09% e 0,27%, respectivamente.

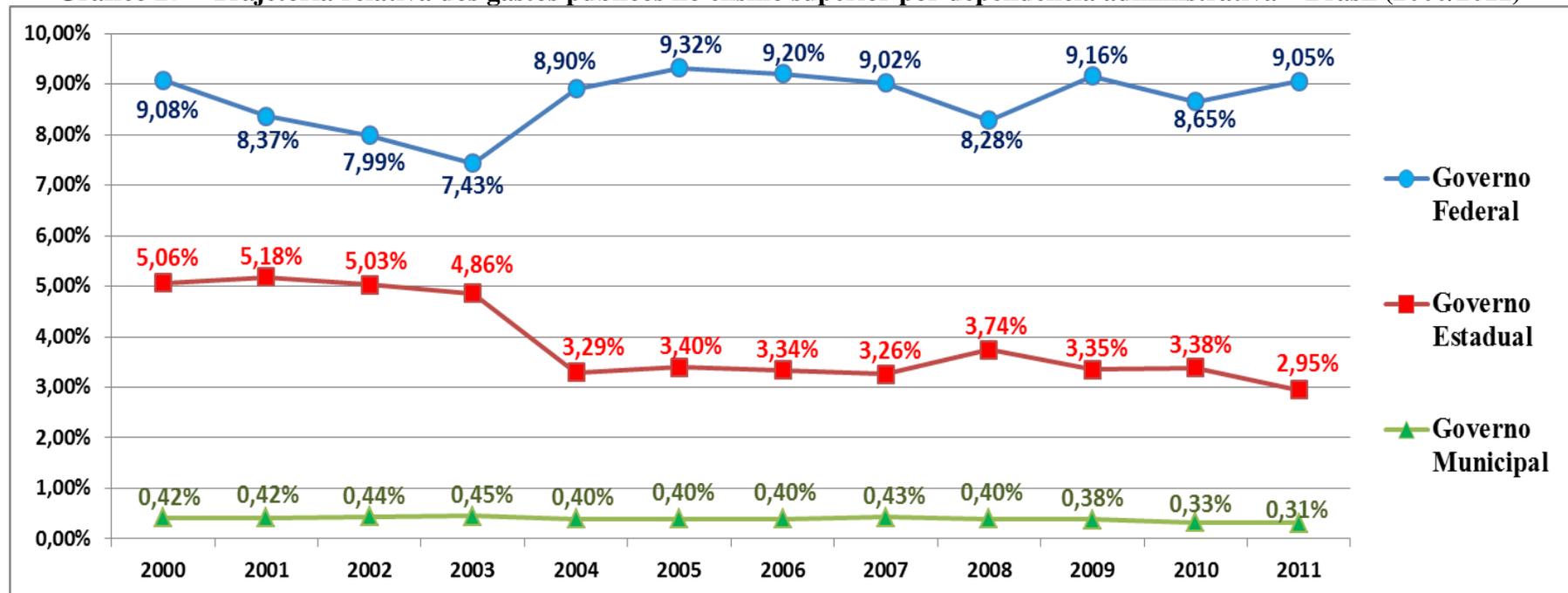
Gráfico 26 – Trajetória relativa dos gastos públicos na educação básica por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

A situação do ensino superior complementa os valores do curso temporal da educação básica. Desse modo, ficou exposto que a trajetória dos três setores governamentais foi decrescente. A diminuição da participação relativa dos gastos públicos nas esferas federal, estadual e municipal foram 0,03%, 2,11% e 0,11%, concomitantemente. Com médias anuais correspondentes pela sequência posta de 0,003%, 0,19% e 0,01%. Destaca-se que esta diminuição comparativa nos três planos administrativos públicos é decorrente do crescimento relativo dos gastos públicos federais na educação básica, mais precisamente nas demais subfunções, com ligação direta com os investimentos feitos na educação profissionalizante como citada na seção das matrículas.

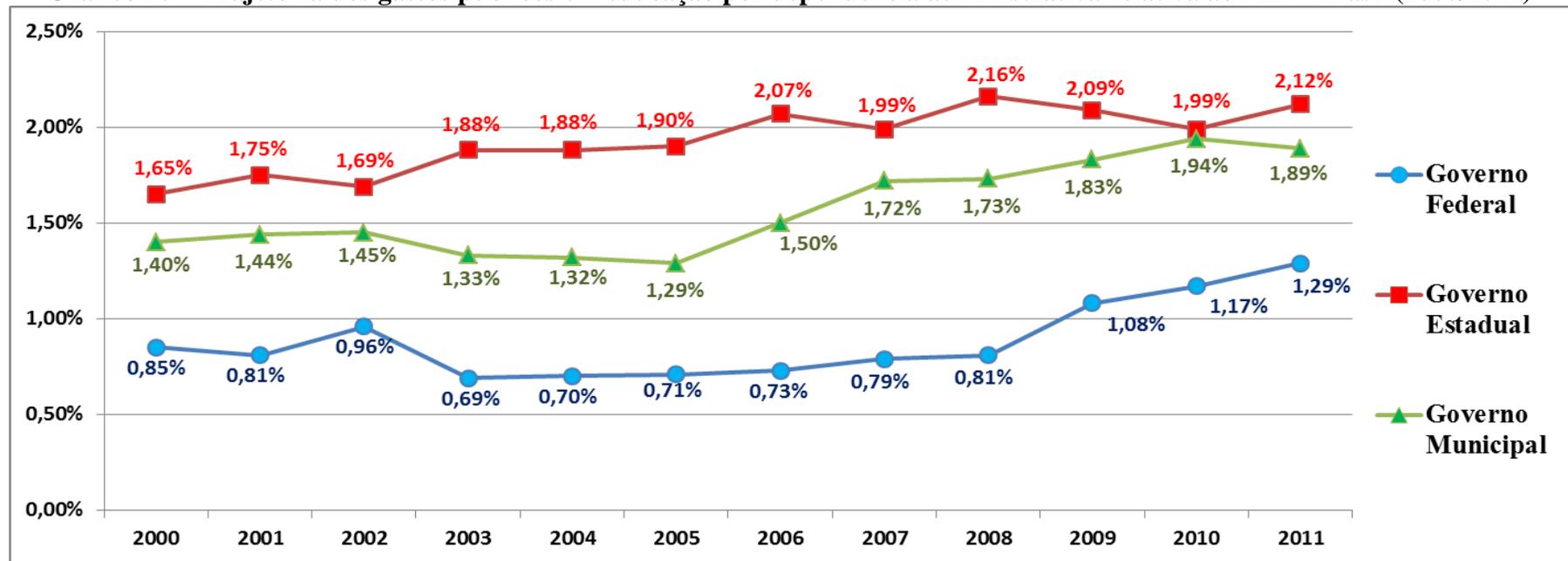
Gráfico 27 – Trajetória relativa dos gastos públicos no ensino superior por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Do mesmo modo que a participação total dos gastos públicos elevou-se no período de 2000-2011 em relação ao PIB, a participação de todos os níveis de governo também. A variação do crescimento relativo do domínio federal foi de 0,44% o que permitiu um valor final de 1,29% no ano de 2011. O âmbito estadual teve oscilação positiva de 0,47% expressando como percentual final o valor de 2,12%. Já a conjuntura municipal apresentou uma diferença de 0,49% com resultado de 1,89% no último ano da série. Como explicação unânime foi refletida em todas as instâncias públicas o aumento da arrecadação do Estado brasileiro (sobretudo, do governo federal, e da ampliação das transferências para os estados e municípios), permitindo o acréscimo nos gastos sociais, especialmente, em educação, principalmente a partir de 2005. O incremento na arrecadação foi decorrente do desenvolvimento do mercado interno e da valorização das *commodities* voltadas para exportação.

Gráfico 28 – Trajetória dos gastos públicos em educação por dependência administrativa relativa ao PIB – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

5.2.3 Gastos: apreciação intragovernamental

Examinando a trajetória intragovernamental exposta na tabela 44 evidencia-se que no decorrer do período em curso o total dos gastos públicos em educação ampliou-se em 77,57%, tendo a educação infantil crescido em 195,11%, o ensino fundamental em 69,57%, o ensino médio em 69,90%, o ensino superior em 50,04% e as demais subfunções de ensino em 87,26%. Em termos reais somente a educação infantil apresentou aumentos constantes nos dispêndios financeiros nos doze anos da série, tendo as demais em algum biênio do intervalo exibido retração, sobretudo, entre 2002-2006.

Como nível a União teve a maior expansão, totalizando 98,57% de aumento nos gastos federais voltados para a educação. Contudo, diferente do cenário agregado algumas modalidades demonstraram compressão, inclusive significativas, e outras expansões quase que imensuráveis (fato que gerou questionamento junto ao INEP, porém, sem explicação plausível). Desse modo, fundamentado nos dados oficiais a educação infantil progrediu em 2.265%, o ensino superior em 76,98% e as demais subfunções em 181,44%. Em contrapartida, os investimentos realizados no ensino fundamental e no ensino médio contraíram-se em 80,83% e 36,11%, respectivamente.

O âmbito estadual, por sua vez, ostentou o menor crescimento entre as esferas governamentais, perfazendo o valor de 67,59%. Como variação todas as modalidades de ensino tiveram resultado positivos, com a educação infantil expondo um aumento de 210,04%, o ensino fundamental um acréscimo de 42,59%, o ensino médio um incremento de 90,74%, o ensino superior uma ampliação de 3,36% e as demais subfunções uma expansão de 120,57%. Pelo exposto, fica latente a precedência das redes estaduais em desenvolver suas ações destinadas ao ensino fundamental (especialmente entre o sexto e nono ano) e ao ensino médio.

Já o plano municipal expressa um crescimento de 76,60% nas despesas públicas voltadas aos arranjos locais de ensino. Pela análise, apenas as demais subfunções apresentam tendências de redução com variação negativa no intervalo entre 2000-2011 de 29,70%. Todas as outras modalidades demonstram crescimento, sendo que a oscilação no ensino infantil correspondeu a 177,57%, no ensino fundamental atingiu 114,09%, no ensino médio alcançou 48,78% e no ensino superior chegou a 29,90%. Igualmente, a esfera estadual, o contexto municipal ratifica o cenário das matrículas com os investimentos locais dedicados precipuamente para o ensino infantil e o fundamental I.

Observando de modo linear, o crescimento total dos dispêndios do governo federal proporcionou uma média anual de 8,96%. A evolução dos gastos no âmbito estadual suscitou uma variação média anual positiva de 6,14%. Já o nível municipal, abalizado nos seus investimentos gerou uma média anual de 6,96%. No somatório a média de ampliação anual das despesas com educação no Brasil foi de 7,05%, com destaque para a média de crescimento da educação infantil equivalente a 17,74%.

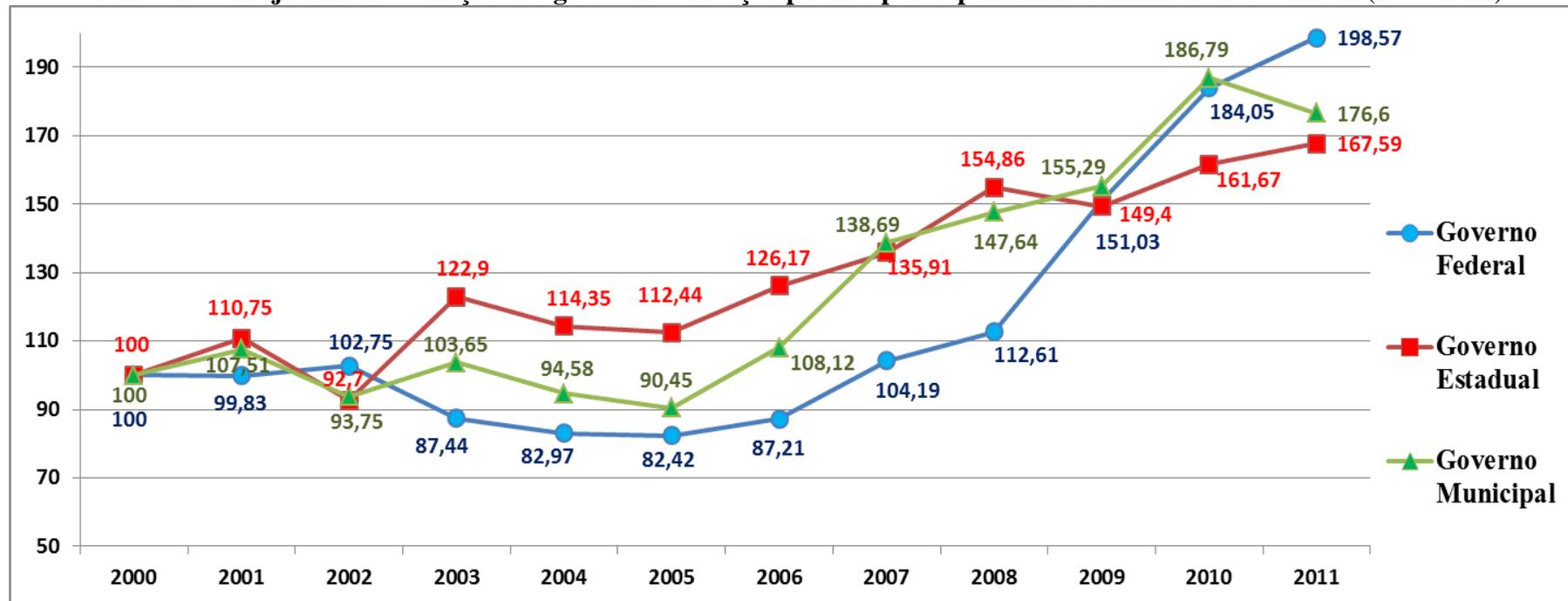
Tabela 44 – Evolução dos gastos em educação pública por dependência administrativa a preço constante – Brasil (2000/2011)

Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	100,00	99,83	102,75	87,44	82,97	82,42	87,21	104,19	112,61	151,03	184,05	198,57
Educação Infantil	100,00	87,51	111,14	49,30	98,32	122,29	144,78	238,57	60,33	122,54	146,80	2.365,04
Ensino Fundamental	100,00	96,05	58,41	89,22	32,34	49,81	96,86	136,89	51,60	25,18	35,36	19,17
Ensino Médio	100,00	139,81	110,20	67,87	20,90	33,44	13,60	18,82	54,55	26,78	90,76	63,89
Ensino Superior	100,00	98,86	83,78	88,54	98,38	100,62	112,64	129,08	130,51	153,17	167,16	176,98
Demais Subfunções	100,00	96,80	133,78	88,47	89,88	79,51	67,89	80,02	119,72	201,23	256,20	281,44
Governo Estadual	100,00	110,75	92,70	122,90	114,35	112,44	126,17	135,91	154,86	149,40	161,67	167,59
Educação Infantil	100,00	111,04	100,13	114,42	64,80	64,14	67,61	107,88	217,29	206,61	242,16	310,04
Ensino Fundamental	100,00	114,36	99,59	115,09	101,52	110,41	122,89	139,57	144,09	141,64	152,55	142,59
Ensino Médio	100,00	104,12	89,96	84,58	92,76	92,46	103,49	112,38	136,50	155,83	170,54	190,74
Ensino Superior	100,00	109,74	94,74	103,96	65,32	65,80	73,44	83,86	105,61	100,47	117,14	103,36
Demais Subfunções	100,00	109,07	82,34	164,21	167,69	146,76	166,62	165,29	202,27	178,48	189,50	220,57
Governo Municipal	100,00	107,51	93,75	103,65	94,58	90,45	108,12	138,69	147,64	155,29	186,79	176,60
Educação Infantil	100,00	107,80	106,09	128,71	121,17	119,75	141,12	176,15	195,71	206,08	273,66	277,57
Ensino Fundamental	100,00	108,39	103,13	124,12	122,34	115,46	137,43	176,66	188,13	198,83	230,91	214,09
Ensino Médio	100,00	108,25	101,58	111,36	84,22	44,19	39,65	56,17	61,67	66,98	63,15	148,78
Ensino Superior	100,00	106,56	100,35	117,86	95,90	94,46	106,92	133,65	135,43	139,20	140,52	129,90
Demais Subfunções	100,00	105,72	70,52	54,20	32,23	34,23	43,80	57,17	57,74	58,87	78,68	70,30
Total	100,00	107,21	95,26	108,28	100,43	98,02	111,21	129,99	143,06	151,87	175,54	177,57
Educação Infantil	100,00	107,72	105,97	127,70	119,54	118,34	139,25	174,89	195,18	205,42	271,84	295,11
Ensino Fundamental	100,00	110,33	98,75	117,86	107,32	109,10	128,32	157,37	159,69	162,12	183,24	169,57
Ensino Médio	100,00	109,42	93,64	84,20	82,07	80,66	86,22	95,16	119,54	131,25	151,51	169,90
Ensino Superior	100,00	102,87	88,07	94,74	86,81	88,34	98,85	113,49	121,99	134,45	149,01	150,04
Demais Subfunções	100,00	104,45	92,99	105,59	99,91	89,71	97,14	104,60	130,08	144,65	171,14	187,26

Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Ponderando o resultado total dos gastos por esfera de governo, pode ser averiguado que a evolução no âmbito federal expôs uma queda consistente de 17,03% nos seis primeiros anos (exceção feita ao biênio 2001-2002), porém com recuperação aguçada de 116,15% entre os anos de 2005-2011. O plano estadual foi marcado por alternâncias entre momentos de ampliação (2000-2001, 2002-2003 e 2005-2008 e 2009-2011) e contração (2001-2002, 2003-2005 e 2008-2009). Do mesmo modo, o contexto municipal demonstra variação final positiva, porém, com a trajetória marcada por crescimentos (2000-2001, 2002-2003 e 2005-2010) e retrações (2001-2002, 2003-2005 e 2010-2011), bem como, com adelgada expansão final (entre 2005-2010).

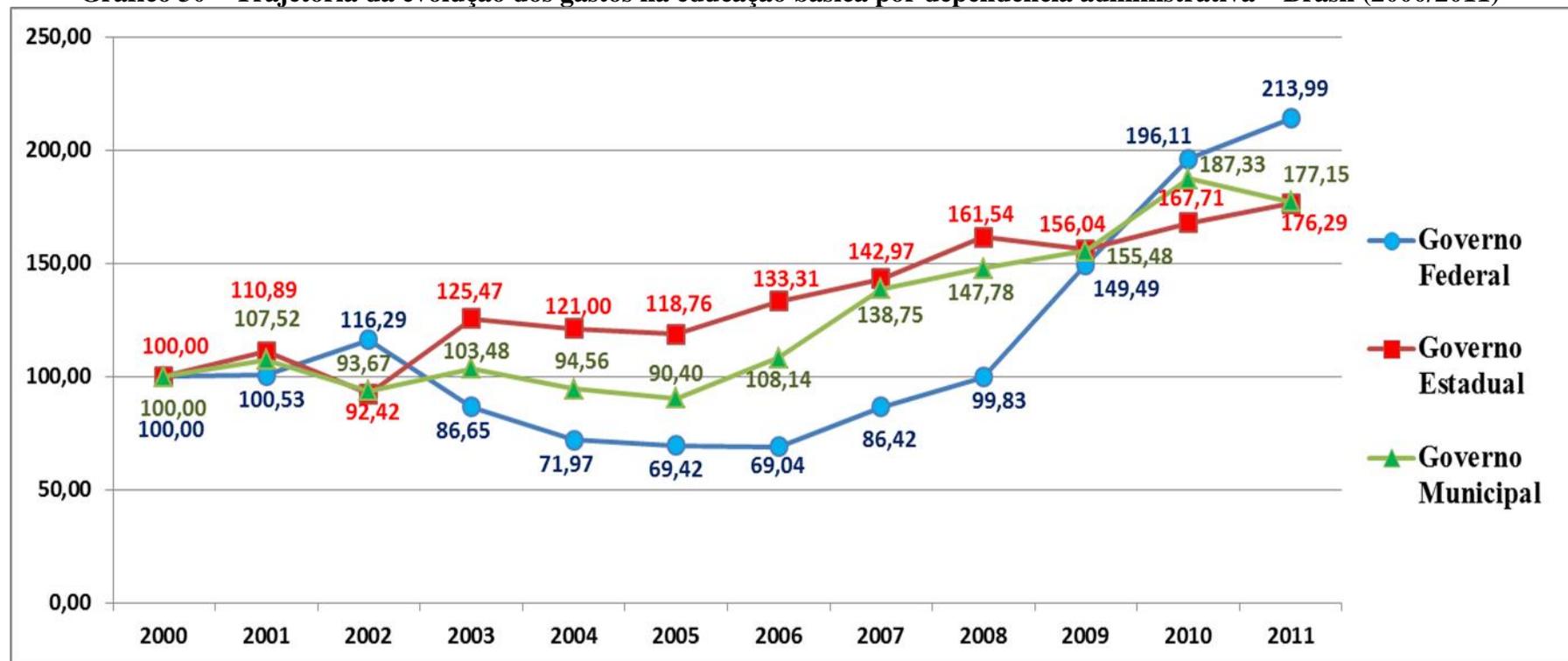
Gráfico 29 – Trajetória da evolução dos gastos na educação pública por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ. Ano utilizado como base – 2000.

Na educação básica, a União totaliza como oscilação final para o intervalo um percentual de 113,99% com média linear anual de 10,36%, demonstrando predominância de queda para a primeira metade da série e incremento significativo nos seis últimos anos. A variação total do governo estadual proporcionou um crescimento relativo de 76,29%, com média anual de 6,94%, notadamente intercalando intervalos de avanço e supressão. Em conformidade, o âmbito municipal apresentou expansão de 77,15%, produzindo uma média anual regular de 7,01%, com tênues nas oscilações entre os anos de 2000 a 2005 e vigor nas variações ocorridas no segundo meado da série.

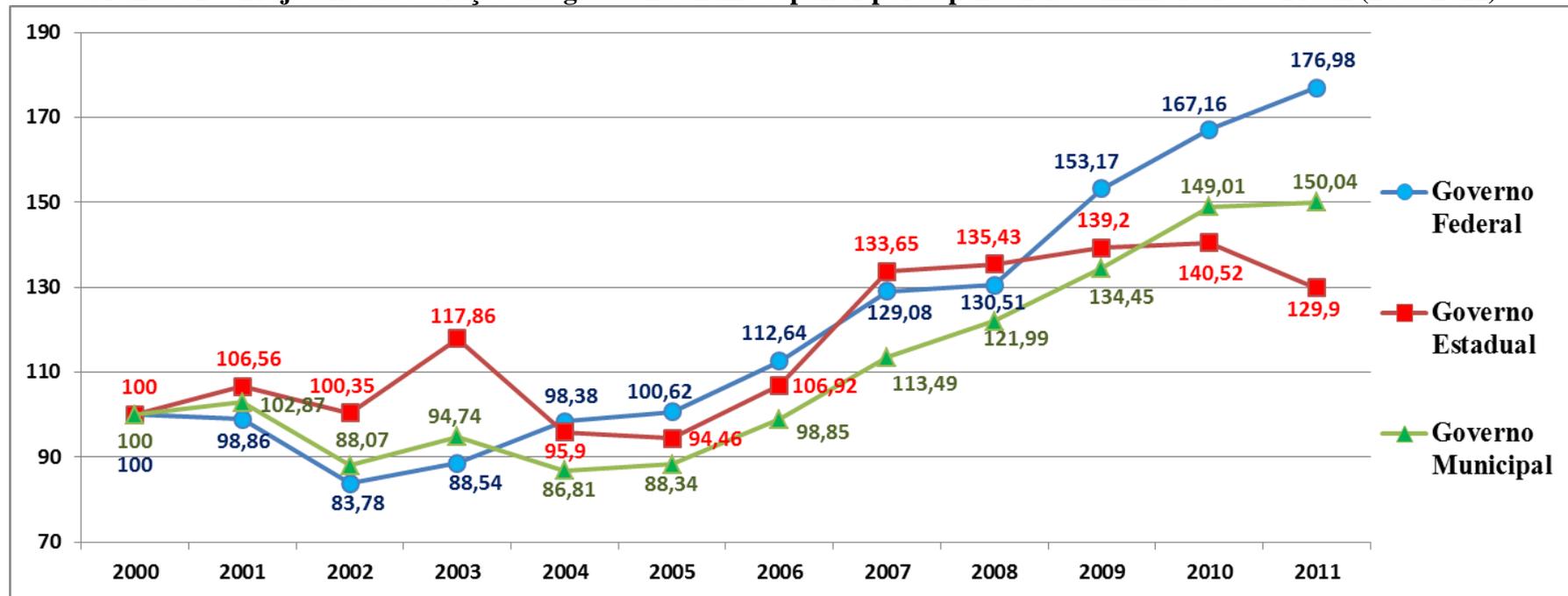
Gráfico 30 – Trajetória da evolução dos gastos na educação básica por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ. Ano utilizado como base – 2000.

Convertendo o exame dos dados para o ensino superior, todas as trajetórias evidenciaram mudanças positivas para o montante relativo de dispêndios realizados por esferas do poder público na educação. Contudo, como já ocorrido na educação básica nenhuma trajetória é unicamente crescente. O plano federal tem como resultado uma variação positiva total equivalente a 76,98% e média anual de 7,00%, com expansão ininterrupta entre os anos de 2002-2011. O âmbito estadual traz como valores finais uma oscilação positiva acumulada de 29,90%, com média linear de 2,72% e destaque para a ampliação entre os anos de 2005-2007. A conjuntura municipal mostra o total de 50,04% como variação final, com média anual de 4,55% e crescimento contínuo no intervalo entre 2004-2011.

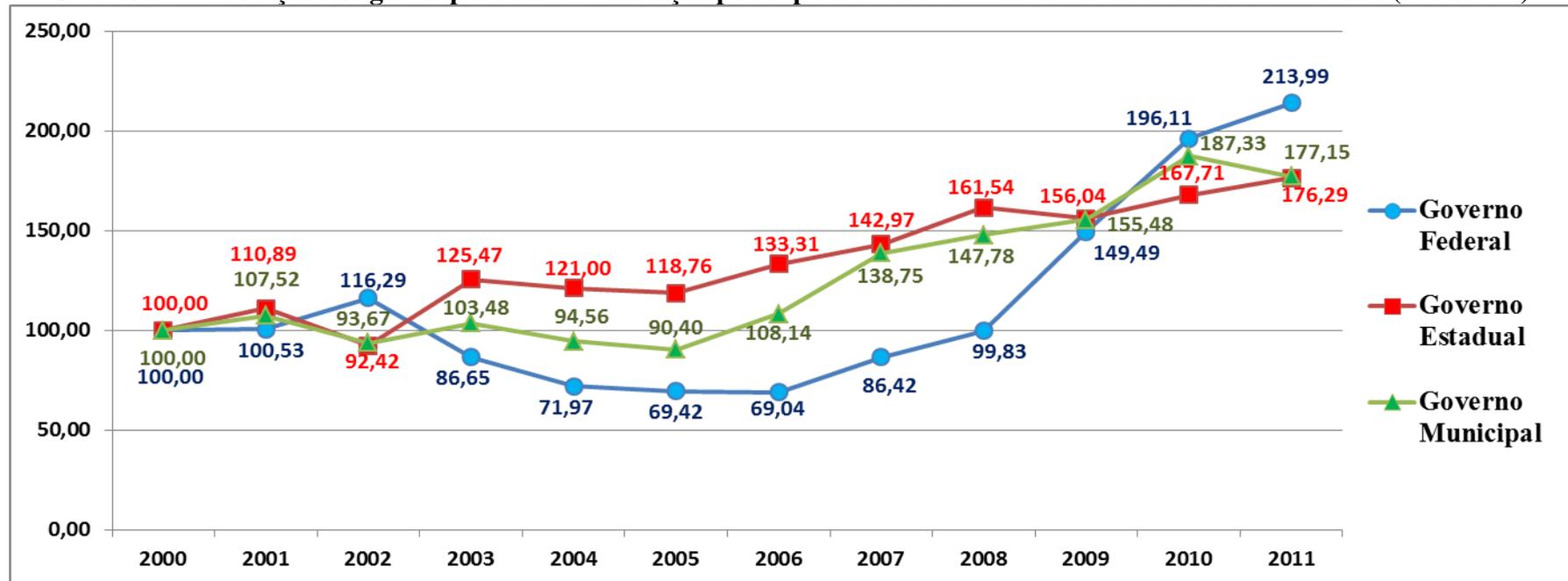
Gráfico 31 – Trajetória da evolução dos gastos no ensino superior por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ. Ano utilizado como base – 2000.

Como decorrência da ampliação absoluta e relativa dos gastos públicos em relação ao PIB no período de 2000-2011, a trajetória evolutiva foi positiva para todos os níveis de governo. Como resultado as esferas federal, estadual e municipal tiveram ampliação de 113,99%, 76,29% e 77,15%, concomitantemente. Em termo empírico, o principal motivador desse incremento foi o aumento dos recursos disponível para os investimentos sociais, gerados pelo aumento da arrecadação tributária em termos reais e percentuais. Esta, por sua vez, provém do crescimento do mercado interno (estimulados pelo aumento do salário mínimo, pelos diversos programas sociais de inclusão, pela ampliação do crédito e pela diminuição do desemprego) e pelo acréscimo no preço de várias *commodities* (agrícolas e minerais) direcionadas aos novos mercados internacionais (como China, Índia, Rússia e Coréia do Sul).

Gráfico 32 – Evolução dos gastos públicos em educação por dependência administrativa relativa ao PIB – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ. Ano utilizado como base – 2000.

5.3 Correlações entre gastos e matrículas

A análise preliminar da totalidade das matrículas entre os níveis de governo e as modalidades de ensino proporcionou um conhecimento amplo do rateio das competências. De forma mais específica ficou exposto à participação de cada setor da administração pública na manutenção e no desenvolvimento da educação nacional, provisionando a dimensão da capacidade de atendimento (oferta) do Estado para cada categoria de instrução. Do mesmo modo, foi exposta a existência e a intensidade da descentralização administrativa entre os entes federados. Considerando como descentralização administrativa a capacidade que cada instância de governo tem em exercer imputações que decorrem do ente central, que confere legalmente as unidades subnacionais à consecução dos serviços públicos, tornando estes capazes de operacionalizar ações efetivas, como a execução do ensino.

Já a apreciação precedente do volume de gastos entre os níveis de governo e as modalidades de ensino gerou entendimentos concretos sobre a divisão dos recursos. De maneira tipificada ficou revelado o montante gasto em termos reais (constante) por cada conjuntura de governo em cada modalidade de ensino, em termos de trajetória e de evolução. O total de gastos realizados também expôs as características da descentralização econômica no setor educacional, ao demonstrar a participação das instâncias de governo, tanto no financiamento como nos dispêndios do Estado brasileiro. Apesar da semelhança, o financiamento está relacionado à origem dos recursos, ou seja, se decorrentes de receitas próprias ou consequência de transferências intergovernamentais. Os dispêndios, por sua vez, estão vinculados às verdadeiras possibilidades de investimentos (em dado momento), pois, cada plano de governo deve respeitar os limites fiscais (acatando suas restrições, para isso consideram-se os pisos legais e suas disponibilidades monetárias reais).

Relacionando o conjunto dos dados decorrentes das matrículas e provenientes dos dispêndios, torna-se plausível proceder às avaliações de equivalência nos gastos *per capita* entre as esferas de governo, entre as modalidades de ensino, dentro das esferas de governo e dentro das modalidades de ensino. No primeiro caso serão observadas as disparidades existentes nos investimentos por aluno nos três âmbitos de governo. No segundo contexto serão considerados às distinções presentes nas despesas por aluno nas cinco modalidades de ensino. Na terceira circunstância serão avaliadas às desigualdades nos gastos por aluno nas categorias de ensino dentro do mesmo nível de governo. Na última conjuntura serão aferidas às heterogeneidades nos dispêndios por aluno considerando a mesma modalidade de ensino nas três instâncias de governo.

Como avaliação inicial dos resultados, os valores absolutos dos dados da tabela 45, mostram como gasto médio por aluno no país no ano de 2011 um valor correspondente a R\$ 4.860,80 contra R\$ 2.548,22 no ano de 2000. De modo efetivo, esta oscilação se configura como um ganho real de R\$ 2.312,58 para o intervalo, gerando uma média de acréscimo anual de R\$ 210,23. Permutando os valores para percentuais, o crescimento no investimento por aluno no período foi de 90,75%, com variação linear anual de 8,25%.

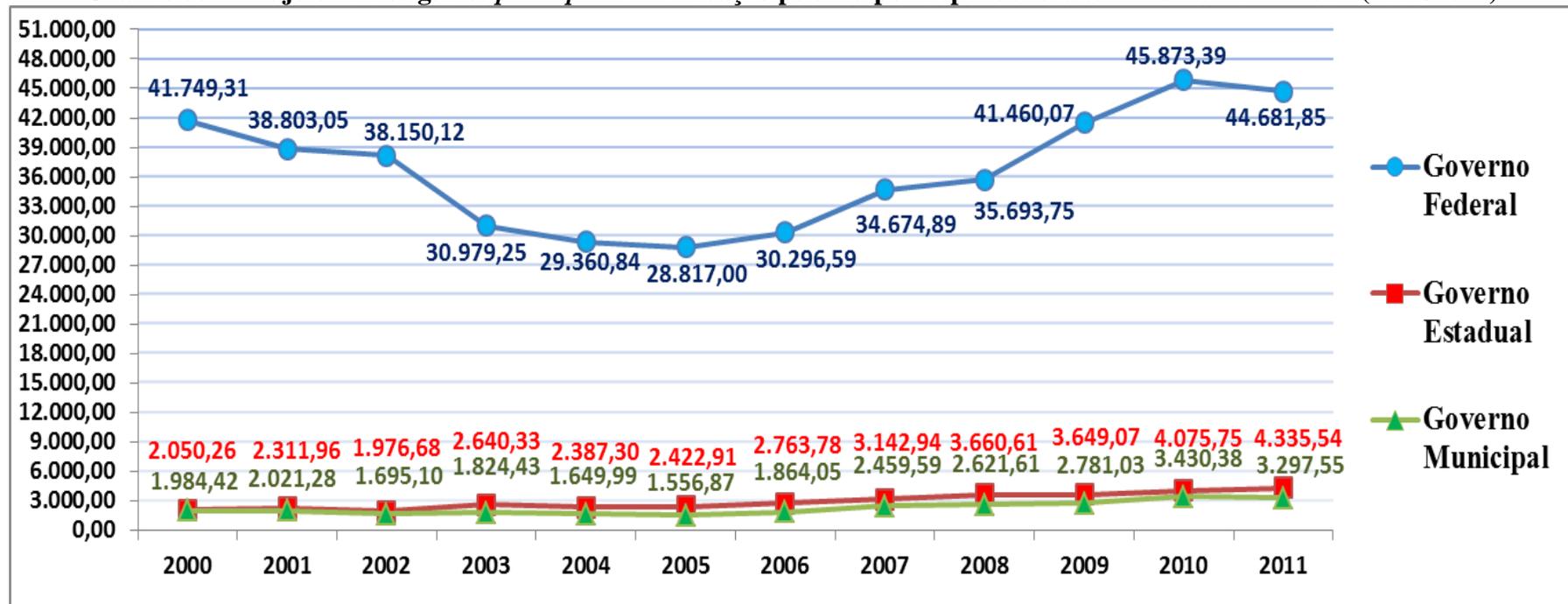
Tabela 45 – Total dos gastos *per capita* em educação pública por dependência administrativa a preço constante – Brasil (Ano Base 2011)

Esfera de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Governo Federal	41.749,31	38.803,05	38.150,12	30.979,25	29.360,84	28.817,00	30.296,59	34.674,89	35.693,75	41.460,07	45.873,39	44.681,85
Educação Infantil	23.470,48	14.225,89	18.472,33	8.200,30	17.047,38	19.523,28	23.955,14	45.558,43	11.021,31	20.415,89	24.629,33	378.902,68
Ensino Fundamental	113.383,06	110.470,80	69.706,53	108.211,53	41.392,38	61.052,31	122.010,92	177.801,77	63.497,67	31.748,51	43.858,94	24.079,94
Ensino Médio	12.547,54	22.260,06	19.448,98	12.868,88	4.353,95	6.866,92	2.834,56	3.845,00	9.373,24	4.177,78	12.578,39	7.836,02
Ensino Superior	22.993,84	21.819,00	17.493,05	17.330,68	19.004,93	19.271,22	21.198,48	23.277,35	22.526,42	22.584,49	22.250,73	21.190,77
Demais Subfunções	806.550,32	165.237,36	189.530,59	117.835,30	117.431,39	101.678,47	90.612,44	97.622,16	149.454,73	220.327,16	265.612,90	269.006,91
Governo Estadual	2.050,26	2.311,96	1.976,68	2.640,33	2.387,30	2.422,91	2.763,78	3.142,94	3.660,61	3.649,07	4.075,75	4.335,54
Educação Infantil	374,28	435,26	412,06	470,47	291,81	317,40	366,64	800,23	2.544,00	3.536,95	4.475,16	6.318,93
Ensino Fundamental	1.457,46	1.766,04	1.611,61	1.997,69	1.842,22	2.094,32	2.394,22	2.837,19	3.017,41	3.086,32	3.473,72	3.384,85
Ensino Médio	1.187,77	1.183,50	975,57	872,99	941,02	952,43	1.079,81	1.228,45	1.505,07	1.721,67	1.880,47	2.101,51
Ensino Superior	18.623,74	19.012,37	14.100,96	14.524,41	8.565,00	8.526,23	9.428,48	10.742,89	13.323,84	12.941,90	13.807,75	11.661,50
Demais Subfunções	6.856,58	7.049,82	5.894,07	9.883,29	6.851,28	6.143,23	6.883,33	7.571,98	9.367,75	8.880,39	10.342,19	12.682,46
Governo Municipal	1.984,42	2.021,28	1.695,10	1.824,43	1.649,99	1.556,87	1.864,05	2.459,59	2.621,61	2.781,03	3.430,38	3.297,55
Educação Infantil	1.386,36	1.350,99	1.276,80	1.483,86	1.294,41	1.209,43	1.445,17	1.823,45	1.980,32	2.072,22	2.783,18	2.765,58
Ensino Fundamental	1.474,63	1.556,37	1.438,11	1.710,46	1.676,88	1.580,30	1.883,32	2.475,03	2.655,28	2.824,48	3.359,30	3.189,14
Ensino Médio	2.781,49	3.422,61	3.547,58	4.027,76	3.272,24	1.785,56	1.567,55	2.522,96	3.331,33	4.447,42	5.098,84	13.538,74
Ensino Superior	7.073,61	6.864,65	4.904,75	4.754,22	3.706,71	3.565,29	3.963,42	4.784,29	4.916,50	6.013,42	6.960,57	5.521,79
Demais Subfunções	8.883,80	7.294,17	4.290,74	2.947,41	1.916,76	1.988,89	2.497,23	3.653,48	3.659,64	3.879,90	5.493,34	5.199,73
Total	2.548,22	2.686,07	2.365,65	2.661,06	2.423,17	2.385,06	2.729,24	3.318,05	3.688,57	3.981,31	4.720,56	4.860,80
Educação Infantil	1.305,17	1.286,60	1.223,77	1.416,91	1.242,29	1.172,46	1.404,42	1.805,64	1.997,07	2.103,84	2.818,47	3.002,48
Ensino Fundamental	1.561,96	1.746,89	1.572,02	1.921,64	1.777,19	1.838,05	2.186,81	2.764,04	2.849,97	2.949,50	3.440,12	3.281,45
Ensino Médio	1.428,94	1.511,23	1.241,43	1.065,98	1.024,45	1.022,72	1.106,54	1.280,99	1.625,97	1.792,80	2.067,90	2.316,13
Ensino Superior	20.062,33	19.490,33	14.902,35	14.836,71	13.111,21	13.187,13	14.546,72	16.275,44	17.041,27	17.708,60	18.141,89	16.736,78
Demais Subfunções	10.696,78	9.576,96	8.433,62	8.315,27	6.595,12	5.955,04	6.355,29	7.596,87	9.483,29	11.144,32	14.218,72	16.373,69

Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ. Todos os valores monetários estão em reais.

Considerando as esferas de governo, constata-se crescimento absoluto em todas. No âmbito federal o gasto *per capita* por aluno em doze anos elevou R\$ 2.932,54 com progressão anual de R\$ 266,59. Nas instâncias estaduais e municipais, as oscilações foram menores, com progressões positivas de R\$ 2.285,28 e R\$ 1.313,13 e médias anuais de R\$ 207,75 e R\$ 119,38, respectivamente. Todavia, quanto os valores de 2011 são afrontados, fica explicitada a diferença no aporte financeira dos três contextos da administração pública, sendo o investimento por aluno no plano federal 10,31 e 13,55 vezes maior do que nos níveis estaduais e municipais, sequencialmente. Naturalmente, tal panorama emana, simultaneamente, da excessiva concentração de verbas e da limitada reunião de atributos para União, que em percentuais responde por 2,67% do total de alunos matriculados e por 24,38% dos proventos públicos para o segmento (educação).

Gráfico 33 – Trajetória dos gastos *per capita* em educação pública por dependência administrativa – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Avaliando as modalidades de ensino, pode-se averiguar que entre 2000 a 2011 transcorreu retração apenas nos dispêndios *per capita* da educação superior. O gasto médio por aluno nas universidades públicas diminuiu em doze anos o equivalente a R\$ 3.325,55 com média anual negativa de R\$ 302,32. Como fato é considerado antagônico, pois, o discurso proferido pelo governo (sobretudo, federal) para o período era a implementação do desenvolvimento, interiorização e qualificação como diretrizes relacionadas ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (REUNI) que fazia parte de um conjunto de ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC, formalizado pelo Decreto Presidencial 6.096, de 24 de abril de 2007 e tendo como meta precípua proporcionar as instituições condições de ampliar o acesso e promover a permanência dos discentes nas universidades.

Em termos absolutos as demais subfunções apresentaram o maior crescimento, com adicional de investimentos *per capita* correspondente a R\$ 5.676,91 e média anual acrescente de R\$ 516,08. O fator que mais fomentou esta expansão foram os gastos realizados para a ampliação dos programas voltados para a educação profissionalizante, meta do governo Lula. Além disso, foram incrementados os valores destinados à educação especial e a educação de jovens e adultos, especialmente para os estados mais pobres das regiões Norte e Nordeste.

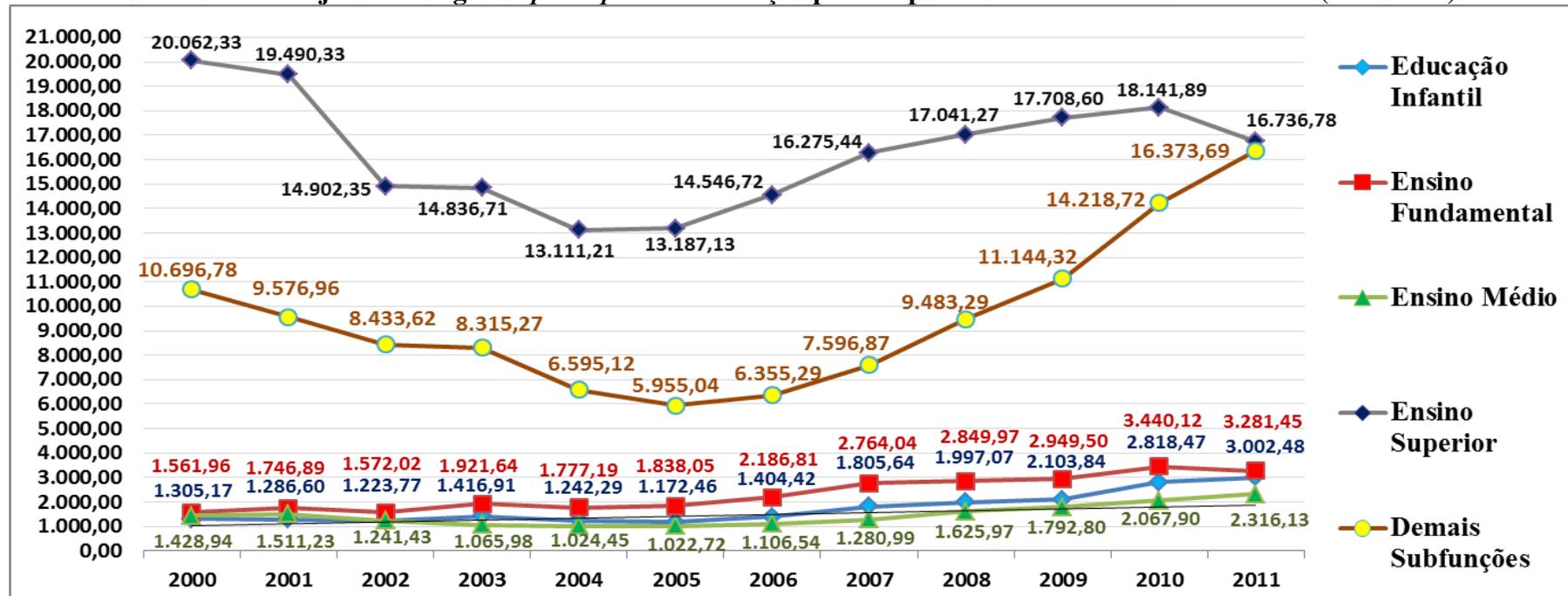
Em termos relativos, destacaram-se a educação infantil e o ensino fundamental. A primeira modalidade teve um crescimento percentual de 130,05% e a segunda de 110,09%. Em termos monetários os acréscimos representaram R\$ 1.693,71 e R\$ 1.719,49, respectivamente. Com médias anuais positivas de R\$ 153,97 e R\$ 156,32, sequencialmente. Não por coincidência os resultados foram mais expressivos a partir da segunda metade da série, momento em que o aporte de recursos do governo federal ao FUNDEB tornou-se efetivo, com incremento de R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3,2 bilhões em 2008 e R\$ 5,1 bilhões em 2009, mantendo-se crescente nos anos seguintes.

O ensino médio não teve a mesma expansão absoluta das demais subfunções e nem relativa da educação infantil e do ensino fundamental, porém, também demonstrou resultados expressivos. Em termos monetários seu gasto médio por aluno passou de R\$ 1.428,94 no ano de 2000 para R\$ 2.316,13 no ano de 2011, o que gerou uma variação positiva de R\$ 887,19 e uma média anual de R\$ 80,65. Em termos práticos, os resultados decorreram do baixo crescimento no número de alunos matriculados no ensino médio (4,82%), fruto da evasão escolar ou da substituição pelo ensino técnico, mais atrativo por já direcionar o estudante para o mercado de trabalho.

Comparando os valores absolutos e relativos entre as modalidades pode-se perceber discrepâncias agudas. No ano de 2011, por exemplo, enquanto era investido R\$ 16.736,78 em um discente do ensino superior, era dispendido apenas R\$ 2.316,13 em um aluno do ensino médio, o que gerava uma diferença monetária de R\$ 14.420,65 e percentual de 722,62%. Em outras palavras, um estudante do ensino superior custava 7,23 vezes mais do que um aluno do ensino médio (fase que prepara o indivíduo para a universidade).

Outras desconexões podem ser exasperadas. Os gastos por aluno nas demais subfunções, no ano de 2011 era 5,45 e 4,99 vezes maior que na educação infantil e no ensino fundamental. Conflitante, quando à própria UNESCO reconhece que a educação infantil é a fase mais cara de formação básica, por incluir menos alunos por professor, exigir mais de um educador por série e ser usualmente em tempo integral.

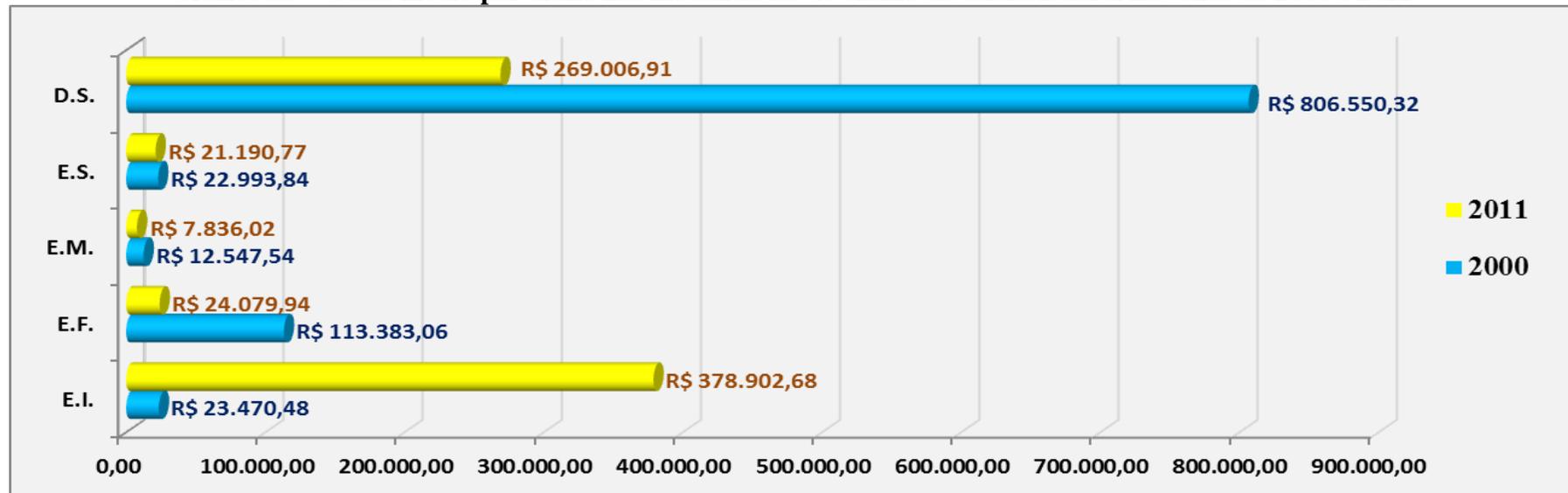
Gráfico 34 – Trajetória dos gastos *per capita* em educação pública por modalidade de ensino – Brasil (2000/2011)



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Convertendo a análise exclusivamente para cada nível de governo, podem ser constatadas novamente marcantes diferenças entre o gasto médio anual por aluno em cada modalidade de ensino. Além disso, ao longo dos doze anos de trajetória as distorções mostram resistência ao adensamento *per capita*. Considerando somente os dispêndios do governo federal verifica-se que o maior investimento médio em educação no ano de 2000 era promovido nas demais subfunções que representavam valores 64,28 e 35,08 vezes maior que no ensino médio e no ensino superior (menores gastos *per capita* entre as modalidades). No ano de 2011, sucederam-se mudanças significativas no direcionamento dos dispêndios por aluno. A modalidade com melhor média passou a ser a educação infantil que teve um investimento médio por discente 48,35 e 17,88 vezes maior que no ensino médio e no ensino superior (que permaneceram com os piores montantes de despesa por estudante). Deve ser ressaltado que, a participação do governo federal em relação ao total de alunos matriculados nas demais subfunções da educação pública no ano de 2000 era de apenas 0,38% e na educação infantil no ano de 2011 era tão-somente 0,05%.

Gráfico 35 – Gasto médio por aluno nas modalidades de ensino da esfera federal nos anos de 2000 e 2011

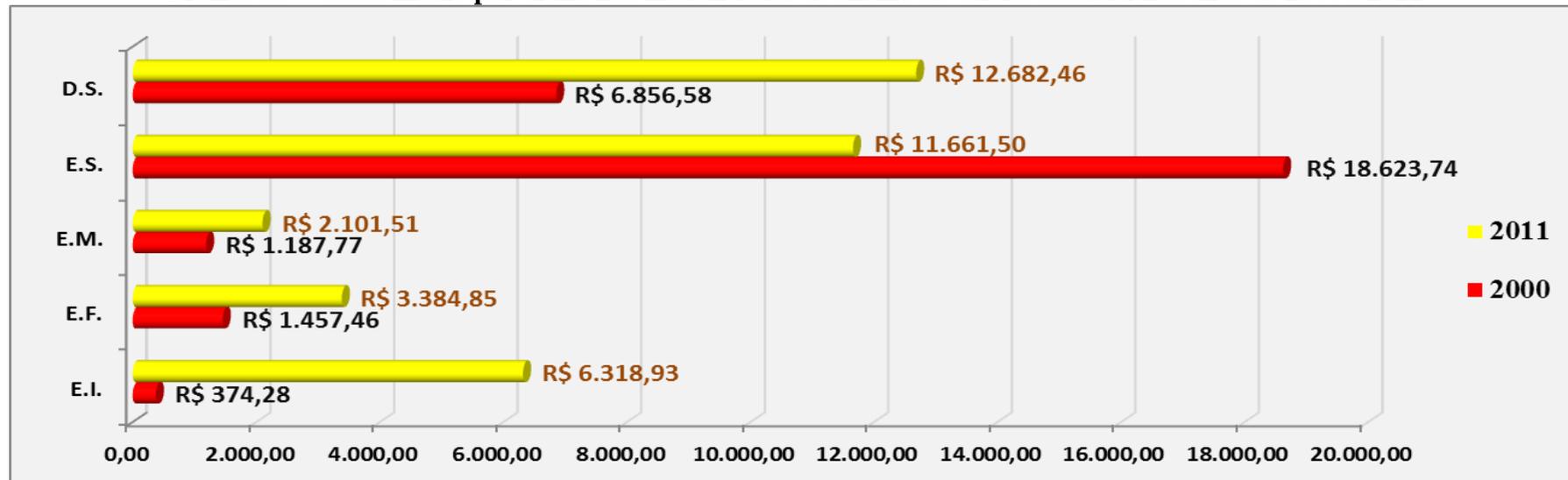


Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – E.I. como educação infantil; E.F. como ensino fundamental; E.M. como ensino médio; E.S. como ensino superior; e D.S. como demais subfunções.

O âmbito estadual também apresentava discrepâncias no gasto médio por aluno, com alterações nos investimentos *per capita* por modalidade de ensino. No ano de 2000 as categorias que tinham os maiores dispêndio médio por estudante eram o ensino superior e as demais subfunções. O ensino superior apresenta um valor anual por aluno de R\$ 18.623,74, o que proporcionava um resultado 49,76, 15,58 e 12,78 vezes maior que as despesas proferidas no ensino infantil, no ensino médio e no ensino fundamental no mesmo ano, respectivamente. No ano de 2011 prevalecem os montantes *per capita* dos gastos cometidos nas demais subfunções e no ensino superior (que regrediu para o segundo lugar). Comparando as demais subfunções (maior média) com o ensino médio (menor média) o saldo *per capita* mostrou uma diferença de 6,03. A melhora do dispêndio médio por aluno nas demais subfunções foi entre 2000-2011 equivalente a R\$ 5.825,88, sendo gerada, sobretudo, pelos recursos transferidos aos estados, sobretudo, para a educação de jovens e adultos. Já a diminuição de R\$ 6.962,24 no ensino superior é resultado do aumento do número de alunos sem o acompanhamento dos recursos.

Gráfico 36 – Gasto médio por aluno nas modalidades de ensino da esfera estadual nos anos de 2000 e 2011

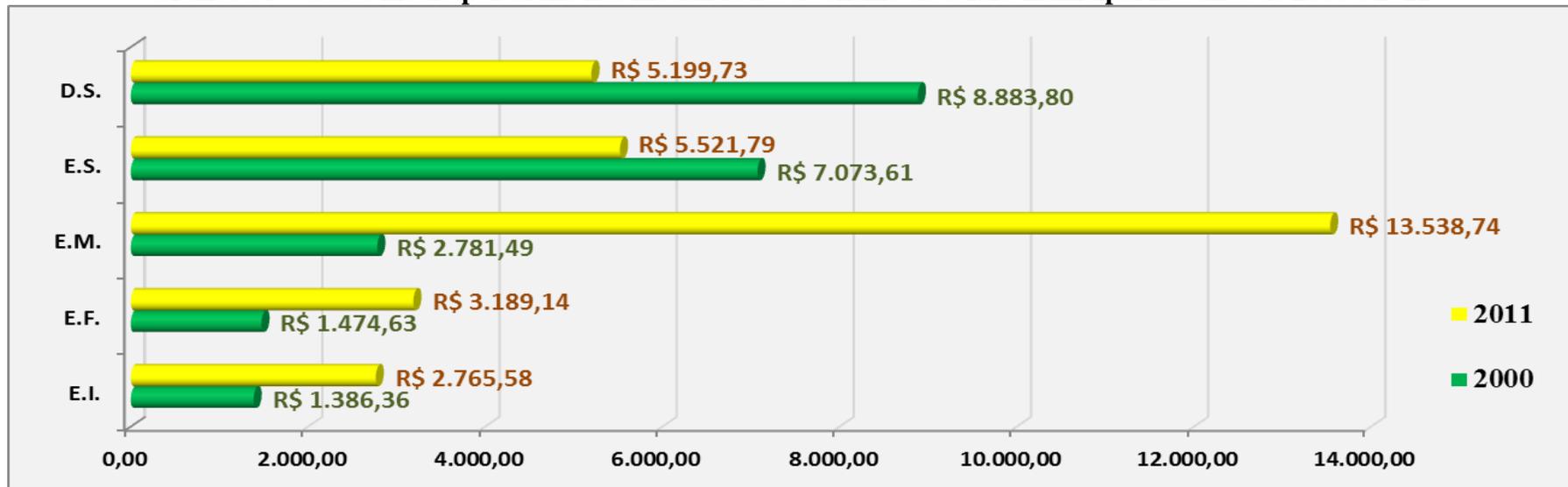


Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – E.I. como educação infantil; E.F. como ensino fundamental; E.M. como ensino médio; E.S. como ensino superior; e D.S. como demais subfunções.

O plano municipal, ao contrário das esferas anteriores teve um agravamento nas disparidades absolutas entre os gastos *per capita* no decorrer do período. No ano de 2000 as modalidades que tinham os melhores investimentos por aluno eram as demais subfunções e o ensino superior sendo superados no ano de 2011 pelo ensino médio. No ano de 2000 a diferença absoluta entre o gasto médio por aluno nas demais subfunções (melhor valor) e a educação infantil (menor dispêndio) era de R\$ 7.497,44 o que resultava um valor 6,41 vezes maior. No ano de 2011 a discrepância absoluta entre o ensino médio (melhor investimento) e a educação infantil (novamente, o pior montante) era de R\$ 10.773,16 o que proporcionava um valor 4,90 vezes maior. Apesar de aparentemente o total de recursos voltados para o ensino médio ter expandido, de modo empírico esta melhora é legitimada pela diminuição abrupta no número de estudantes matriculados nas redes municipais, que diminuiu de 264.459 em 2000 para 80.833 no ano de 2011, o que representa uma redução absoluta de 183.626 discentes, e relativa de 69,43%.

Gráfico 37 – Gasto médio por aluno nas modalidades de ensino da esfera municipal nos anos de 2000 e 2011



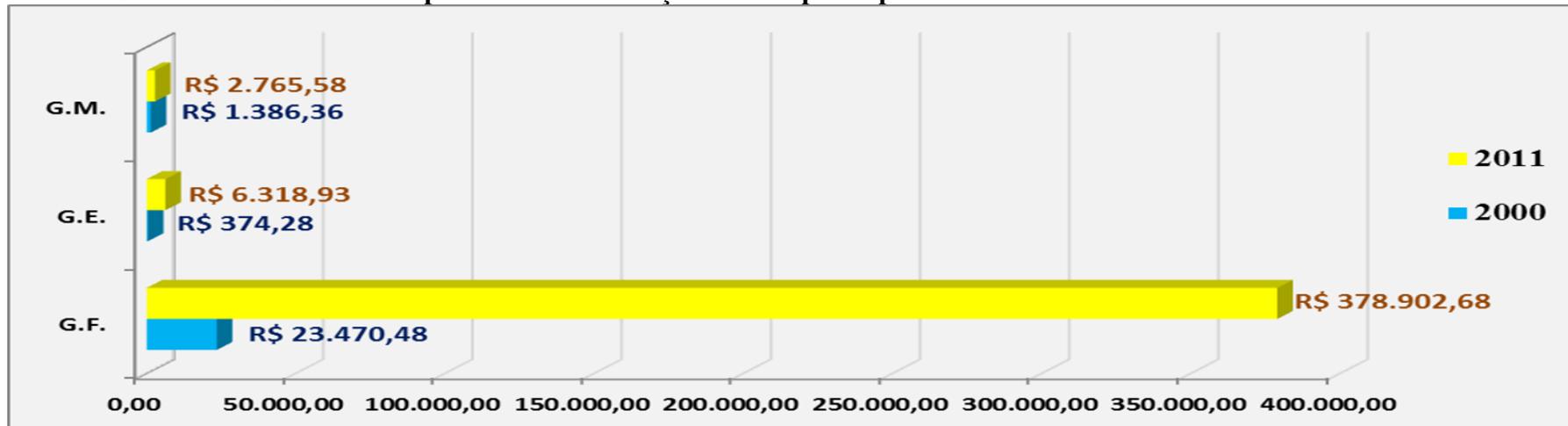
Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – E.I. como educação infantil; E.F. como ensino fundamental; E.M. como ensino médio; E.S. como ensino superior; e D.S. como demais subfunções.

Enfim, chega-se a última analogia do trabalho, onde são comparados os gastos *per capita* de cada modalidade de ensino entre as três esferas de governo, ou seja, o quanto cada dependência administrativa destina em média por aluno para cada categoria de ensino. Iniciando pela educação infantil é percebido no ano de 2000 uma diferença real entre o governo federal e as instâncias estaduais e municipais, com variações absolutas de R\$ 23.096,20 e R\$ 22.084,12, sequencialmente (em favor do primeiro). Em termos comparativos isso significa que a União no começo do século XXI aplicava anualmente em média valores 62,71 e 16,93 vezes maior que os estados e os municípios.

Como trajetória, passado onze anos, os dados mostram que a situação de discrepância na educação infantil não retrocedeu de modo expressivo. No ano de 2011, o plano federal permanecia a balizar valores muito acima dos outros governos subnacionais. Em termos relativos o investimento da União na educação infantil por discente era 59,96 e 137,01 vezes maior do que nos estados e municípios. Igualmente interessante foi constatar que os recursos médios no contexto estadual suplantaram os municipais. Como justificativa fica claro a incisiva transferência das competências com educação infantil para os governos locais, sem o acompanhamento monetário pertinente.

Gráfico 38 – Gasto médio por aluno em educação infantil por dependência administrativa nos anos de 2000 e 2011

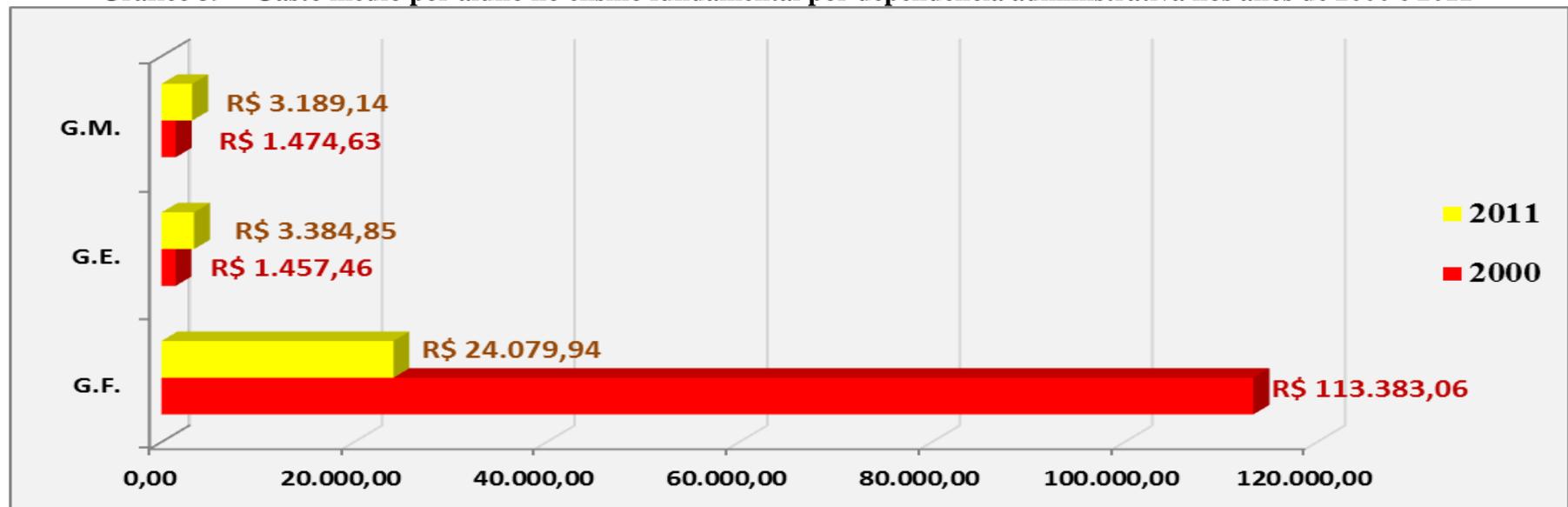


Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – G.F. como governo federal; G.E. como governo estadual; G.M. como governo municipal.

De modo similar, o ensino fundamental demonstrava perceptíveis diferenças nos gastos médios por aluno, porém, em oposição à trajetória da educação infantil, as disparidades tornaram-se menores no final do período. Como prova desse fato, no ano de 2000 a verba federal por discente nessa modalidade de ensino correspondia ao valor anual de R\$ 113.383,06, enquanto os recursos médios estaduais e municipais não alcançavam sequer R\$ 1.5000,00, gerando como relação um investimento federal 77,79 e 76,89 vezes maior que os governos regionais e locais, respectivamente. Já no ano de 2011, as dessemelhanças reduziram, com a União contraindo seus recursos anuais médios com estudantes para R\$ 24.079,94 (queda de 78,76%), e os governos subnacionais ultrapassaram os R\$ 3.000,00, suscitando como comparação um investimento federal de 7,11 e 7,55 vezes maior que os governos regionais e locais, concomitantemente.

Gráfico 39 – Gasto médio por aluno no ensino fundamental por dependência administrativa nos anos de 2000 e 2011

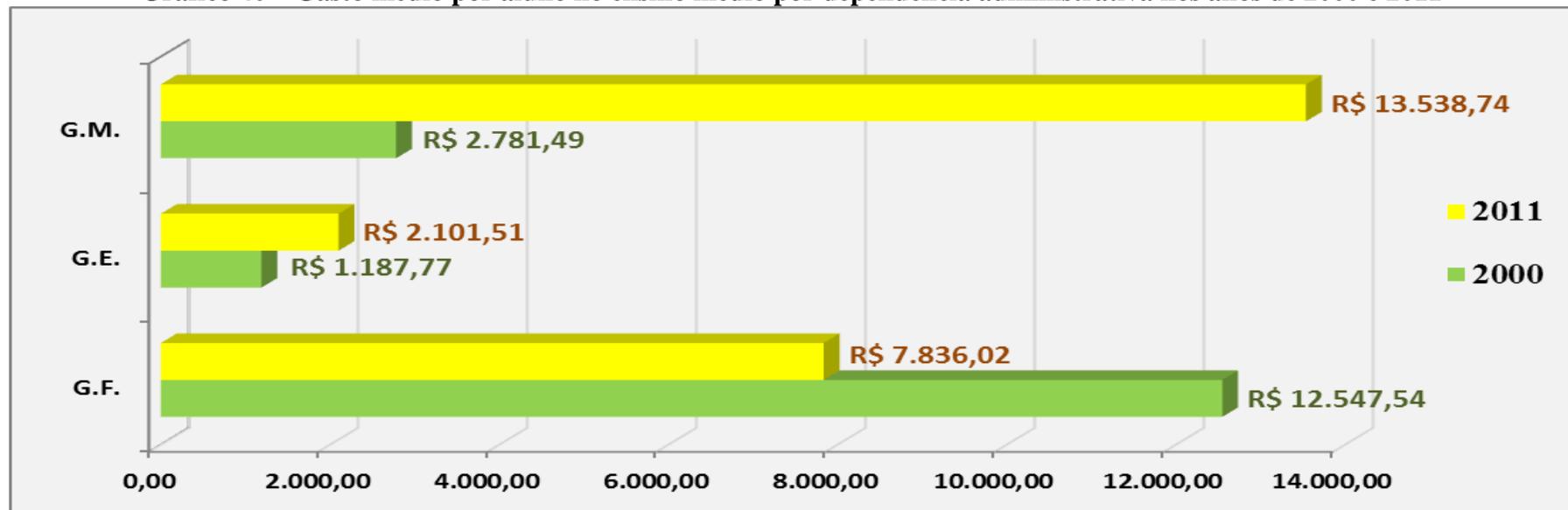


Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – G.F. como governo federal; G.E. como governo estadual; G.M. como governo municipal.

O ensino médio, análogo ao estudo das duas primeiras modalidades de ensino principia o período com a esfera federal se sobrepondo em termos de gasto *per capita* por aluno as outras duas instâncias, porém, encerra a série com supremacia do plano municipal. No ano de 2000 o dispêndio do governo federal tem um adicional por aluno de R\$ 11.359,77 e R\$ 9.766,05 quando comparado às despesas por estudantes dos níveis estaduais e municipais, sequencialmente. Essa discrepância proporciona um gasto comparativo do governo 10,56 e 4,51 vezes maior que os governos regionais e locais, respectivamente. No ano de 2011, o âmbito municipal passa a expor a melhor média (R\$ 13.548,74), consequência de um crescimento relativo de 486,74% que, por sua vez, é fruto muito mais da diminuição dos estudantes vinculados a esta rede do setor público do que do crescimento das verbas.

Gráfico 40 – Gasto médio por aluno no ensino médio por dependência administrativa nos anos de 2000 e 2011

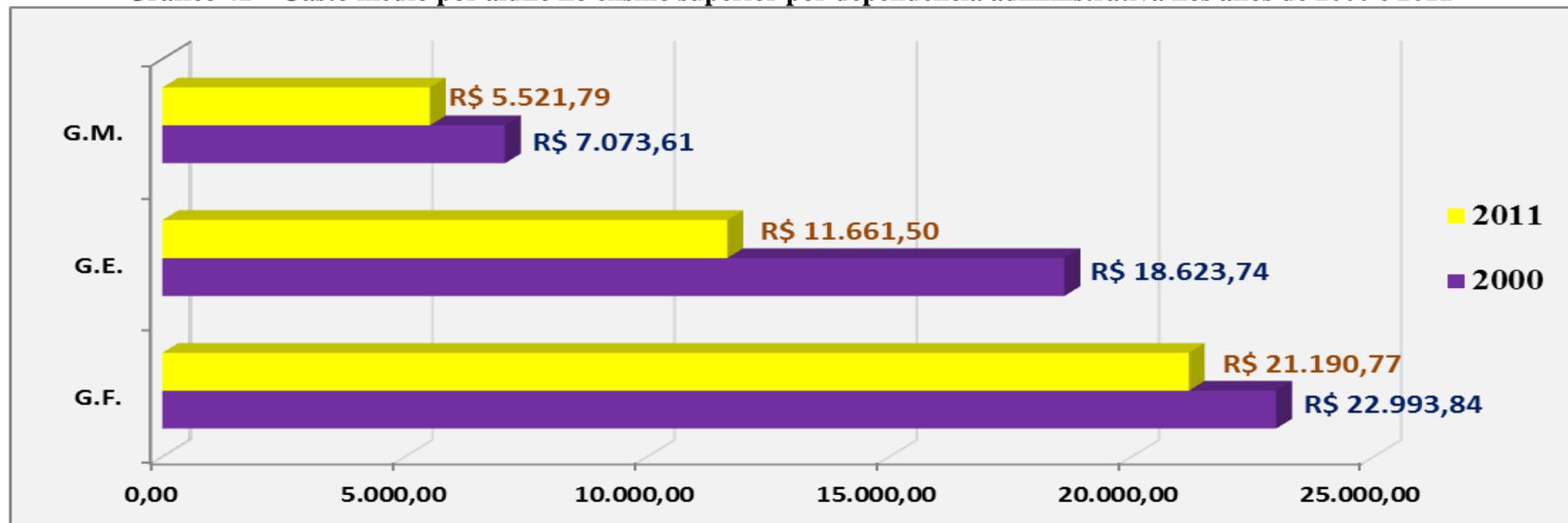


Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – G.F. como governo federal; G.E. como governo estadual; G.M. como governo municipal.

O ensino superior expõe como novidade no período de análise a retração nos gastos por alunos em todas as esferas de governo. A compressão relativa nos âmbitos federal, estadual e municipal foi de 8,51%, 59,70% e 28,10%, respectivamente. Tanto no ano de 2000 como 2011 a União teve maior investimento *per capita* por discente, perfazendo médias de R\$ 21.190,77 e R\$ 22.993,84, sequencialmente. Em contrapartida, foi nessa modalidade que se apresentaram as menores disparidades. No ano de 2000, o plano federal tinha uma despesa média por estudante 1,23 e 3,25 vezes maior que nos governos regionais e locais, respectivamente. Já no ano de 2011, os gastos por aluno no âmbito federal era 1,82 e 3,84 vezes maior que nas instâncias estaduais e municipais, sequencialmente. Apesar do avanço nas disparidades, as distorções no final da série ainda eram relativamente reduzidas.

Gráfico 41 – Gasto médio por aluno no ensino superior por dependência administrativa nos anos de 2000 e 2011

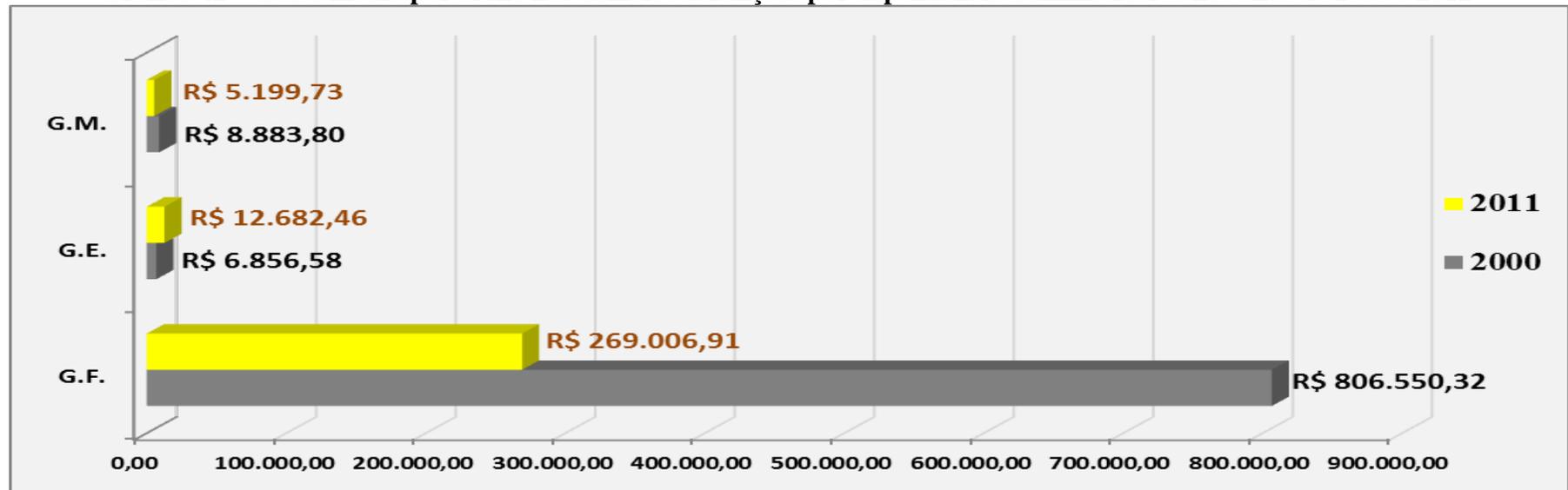


Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – G.F. como governo federal; G.E. como governo estadual; G.M. como governo municipal.

As demais subfunções representam o conjunto de todas as modalidades de ensino que não se vincularam as categorias citadas anteriormente. Desse modo, a sua avaliação pode ter contornos díspares para cada esfera de governo. Contudo, observando o agregado dessa modalidade de ensino pode-se constatar as maiores distorções absolutas tanto no início como no final da série. No ano de 2000, por exemplo, o gasto médio por aluno no governo federal correspondia a R\$ 806.550,32 enquanto os investimentos dos estados não atingiam R\$ 13.000,00 e dos municípios pouco ultrapassavam os R\$ 5.000,00. Este valor quase incomensurável do âmbito federal pode ser explicado pelos investimentos de construção e infraestrutura realizados, especialmente, para acolher as múltiplas necessidades dos alunos da educação profissionalizante. Consolidados o aporte material o montante aplicado por estudante reduziu para R\$ 269.006,91 no ano de 2011, o que representou uma queda de 66,65%. Todavia, os valores médios destinados aos discentes dessa modalidade sempre foram muito acima das outras categorias, fato que gera ausência de argumento ou informação que possa de forma plausível justificar desmesurada dessemelhança.

Gráfico 42 – Gasto médio por aluno nas demais subfunções por dependência administrativa nos anos de 2000 e 2011



Fonte: Autor. Baseado nos dados da STN/MINIFAZ.

Observação: Leia – G.F. como governo federal; G.E. como governo estadual; G.M. como governo municipal.

5.4 Síntese de apreciação parcial

A restrição e/ou ausência de escolaridade de grande parte da população brasileira se constitui historicamente como um dos principais empecilhos ao crescimento e desenvolvimento local, regional e nacional com consequências irradiadas aos mais distintos aspectos sociais, econômicos e políticos.

Considerando a conjuntura nacional no século XXI, os resultados mostram como trajetória uma evolução quantitativa no acesso e nos investimentos ao ensino tanto em termos de nível como das modalidades. Todavia, quando observado unicamente a atuação do setor público, o contexto é antagônico, pois, enquanto o número total de alunos matriculados nos estabelecimentos de ensino do governo diminuem em 3.315.035 alunos (perfazendo uma queda de 6,95%) os gastos totais aumentaram em termos reais para R\$ 94,81 bilhões (gerando um crescimento de 77,57%).

De modo mais específico, entre os anos de 2000 a 2011, a compressão nas matrículas decorreram da constrição no número de estudantes atrelados ao ensino fundamental público com diminuição total de 6.272.528 (proporcionando uma queda de 19,28%). Ponderando que esta é a modalidade mais longa da educação básica e irrevogável ao acesso ao ensino médio e superior (modalidades imersoras no mercado de trabalho), justifica-se ampla apreensão nas consequências que podem surgir derivadas dessa comprovação.

Como atenuante do cenário posto, poderia ser mencionado à progressão no número de alunos para o ensino médio. Todavia, quando se analisa a dilatação no total de discentes da rede pública nessa modalidade se averigua que o aumento foi tão-somente de 339.131, induzindo que grande parte dos estudantes do ensino fundamental evadiu das unidades de ensino público. Como direcionamento, no entanto, se apresentam três caminhos possíveis, quais sejam: ou migraram para a rede privada, situação considerada plausível mais improvável para a grande maioria desses discentes, uma vez que teriam de dispor de aporte financeiro expressivo (pois, o ensino médio é normalmente mais caro que o ensino fundamental); ou enceraram de modo precoce o seu ciclo de formação, gerando decorrências nefastas do ponto de vista pessoal (pois, coopera para o seguimento do baixo nível de escolaridade, o que consolida uma deficiência profissional-qualitativa) e coletivo (pois, impossibilita o progresso do saber que no presente é a mais-valia do desenvolvimento de qualquer nação), com efeitos imediatos e posteriores; ou substituem a formação tradicional (muito mais científica) pela formação técnica (profissionalizante), que durante a última

década foi instigada pelo governo brasileiro, respeitando os anseios do mercado interno de trabalho.

Como resposta mais amoldada a realidade dos dados, a terceira opção aparece como a mais empírica. Contudo, a modalidade demais subfunções demonstrou uma expansão final de apenas 802.863 discentes durante os doze anos em estudo. Além disso, do total de alunos agrupados nessa modalidade os discentes da educação pública profissionalizante só representaram no ano de 2011 o percentual de 9,86%, o que fragiliza esta opção como unicidade. A primeira alternativa (transferência massificada para a esfera privada) surge como justificativa forte, sobretudo, quando se verifica que o crescimento no número absoluto de estudantes foi de 3.780.983 entre 2000-2011. No entanto, surge como empecilho o fato de 72,24% desse acréscimo total ter ocorrido no ensino superior e somente 27,72% no ensino médio (além dos descompassos registrados ao longo dos biênios). Por fim, a terceira opção (evasão) apresenta-se com solidez, quando fica constatado que no intervalo em questão a média de anos estudados pela população brasileira jovem e adulta praticamente não se modificou. No ano de 2009 a população acima de 15 anos tinha como média, 7,6 anos de escolarização. Dois anos após, este índice subiu para 7,7 anos, tempo ainda insuficiente para completar o ensino fundamental (que tem como duração mínima nove anos).

A análise do rateio dos dispêndios também proporcionou preocupação. Como partilha, ao longo de toda a série, o somatório relativo dos recursos disponibilizados para a educação infantil e o ensino médio nunca alcançou o percentual de 15% do total investido pelo Estado na educação pública. Condição considerada contraditória, pois os primeiros anos de formação da educação básica, normalmente, são os que exigem maiores gastos com infraestrutura, pessoal e material operacional. Já o ensino médio impõe um adicional na quantidade e qualidade dos professores e dos recursos didáticos.

Outra crítica se faz quando se verifica a diminuição da participação relativa das despesas no ensino superior. Como prova o percentual dos dispêndios com o ensino superior passaram de 14,56% no ano de 2000 para 12,30% no ano de 2011. Colaborando, dessa forma para a materialização do processo de privatização do ensino universitário.

No geral, o conjunto de dados decorrentes do total de alunos matriculados e dos investimentos realizados pelo setor público nas suas redes de ensino (condicionadas às esferas de governos) durante o século XXI, mostra majoritariamente uma evolução progressiva, porém, permeada de contradições entre os níveis de educação e as modalidades de ensino, exigindo, do âmago do Estado brasileiro maior sinergia na elaboração e execução das futuras políticas voltadas ao sistema educacional, sempre concebido como mudável.

6 CONCLUSÃO

O Estado é a principal instituição reguladora e direcionadora de uma nação. Apresenta em sua constituição um conjunto de funções políticas, administrativas, sociais, econômicas e militares que devem ser aplicadas para organizar e atender as necessidades e as aspirações da população que compõe o seu território. Intrinsecamente, sua estrutura de poder é exercida de modo preponderante pelo governo, concebido como o grupo adutor e executor do Estado com a premissa de laborar suas ações, comumente com caráter transitório e hierárquico.

De modo coevo e dedutivo, não existe país avulto a inferência do Estado, do mesmo que não existe Estado autônomo a ingerência do governo. De modo incondicional, todas as nações corroboram sua presença, externamente por meio de sua soberania vinculada ao Estado e internamente através de sua autonomia atrelada ao governo. Para que se consolide tal desiderato é cogente que o Estado se estruture através de uma forma, seja unitário, regional, autônomo, federativo ou confederativo que, por sua vez, institucionalizará legalmente o grau de centralização ou descentralização do poder existente entre as esferas de governo, determinando na prática a existência e a intensidade da desconcentração, descentralização ou autonomia nas instâncias gerenciais do setor público.

No Brasil prevalece o sistema federativo, caracterizado pela partilha territorial do poder em simetria com a fragmentação espacial regional e local. De forma específica, configura-se a existência de três âmbitos de governo sendo um central e dois subnacionais com alvedrios administrativos, deliberativos e econômicos. Em outros termos, os entes federados exibem aptidões tanto para a realização de escolhas políticas, como para a aplicação de políticas públicas (em suas respectivas, jurisdições). A implementação de políticas públicas é delineada pela dubiedade de asseverar a integridade política e o alvedrio dos vários níveis de governo, em concomitância do arranjo de ações impetradas para fins comuns.

Como trajetória, o federalismo brasileiro é marcado pela transferência vertical de competências, associado a uma série de barganhas fiscais que acabaram por determinar o compasso, a abrangência e os contornos da descentralização nacional em cada período. No geral, a história de divisão do poder no Brasil demonstrou grandes oscilações, especialmente, na participação dos governos subnacionais, sobretudo, na esfera social, o que em diversos momentos evidenciou contextos apenas desconcentradores, quando não centralizadores.

Almejando evitar situações parciais, a Constituição Federal de 1988 aspirou promover a descentralização política associada ao aspecto fiscal, alçando os municípios ao *status* de ente federado e expandindo o montante das receitas tributárias transferidas aos planos

subnacionais. O padrão do Federalismo adotado pela nação, todavia, caracterizou pela partilha de competências sem equivalência financeira na provisão de políticas sociais, especialmente, para a educação, aguçando o problema da demarcação de responsabilidades entre entes federados já secularmente marcados por assimetrias tributárias em contextos espaciais extremamente desiguais.

Especificamente na primeira década do século XXI, as distorções fiscais mantiveram-se abruptas, com deformidades expostas pelo próprio sistema tributário. Como números, no ano de 2011, a relação intersetorial mostrou que a instância pública era apreciada com 35,31% do Produto Interno Bruto do país. Desse total, no contexto intrasetorial o governo federal deteve 70,04% enquanto estados e municípios ficaram com 24,44% e 5,52%, respectivamente. Em termos de escala geográfico-espacial a região Sudeste arrestou nesse mesmo período 69,71% da carga tributária bruta, com o Nordeste e o Norte proferindo apenas 6,13% e 2,07%, concomitantemente. A nível intragovernamental, o ICMS principal imposto do país, isoladamente foi responsável por 21,20% de toda a arrecadação tributária, o que equivaleu a 91,71% das receitas estaduais. Desse montante, 54,81% ficou exclusivamente com a região Sudeste e 33,93% particularmente com o estado de São Paulo.

Na busca de solver as alcantiladas disparidades, estabeleceu-se o funcionamento paralelo de um sistema de transferências intergovernamentais, caracterizado pela promoção de ações condicionadas e estabelecidas em leis, normalmente caracterizadas como repasses constitucionais e discricionários com vínculos de uso pré-estabelecidos (o que buscava evitar práticas como o clientelismo, o patrimonialismo, o fisiologismo e o nepotismo, tão recorrentes na história política regional e local brasileira). Todavia, mesmo com a aplicação dessas ações os efeitos foram disformes. Como prova, no ano de 2011, após a execução das cessões a União permaneceu com 53,50% da receita tributária, enquanto os governos estaduais e municipais ficaram com 27,00% e 19,50%, sequencialmente.

Como agravante desse cenário, o período de 2000 a 2011 recebeu como herança da década anterior o avanço da fragmentação política e geográfica do território nacional, o que acentuou a situação depreciativa do âmbito municipal. Como explicação, pode ser aludido que durante os anos noventa, o Brasil vivenciou um intenso processo de tipificação espacial local que resultou na criação de 1.070 novos municípios. Ao Nordeste, região mais pobre do país, foi agregado mais 283 municípios, totalizando 1.792. Ao Norte, segunda região mais carente da nação, foi incorporado mais 151 municípios, perfazendo 449. Como detalhe, o volume total repassado para os estados permaneceu constante, ou seja, independente do número de municípios os estados de cada região continuou a receber o mesmo montante. Como

implicação, vigorou uma conjuntura em que um número maior de localidades partilhava o mesmo valor relativo. Como decorrência, no ano de 2011, 73% dos municípios brasileiros tinham no mínimo 85% de seus recursos provenientes de transferências intergovernamentais. Mais de 30% das instâncias locais não arrecada nada, ou seja, eram plenamente inviáveis considerando o aspecto econômico.

Delimitando a análise unicamente para o segmento educacional a conjunção fiscal apresenta-se, igualmente, dessemelhante. Como fato empírico, no ano de 2011 o plano federal respondia por 2,67% do total de alunos matriculados na educação pública do país e por 24,28% dos recursos investidos, o que suscitou como gasto *per capita* anual de R\$ 44.681,85. Em contrapartida, os níveis estadual e municipal assumiam 44,85% e 52,48%, respectivamente, da plenitude de estudantes matriculados nas unidades públicas de ensino e 40,02% e 35,60%, concomitantemente, do montante destinado pelo Estado para a educação, o que proporcionou como médias de dispêndio anual os valores de R\$ 4.335,54 e R\$ 3.297,55, sequencialmente. Comprando os valores resultantes das instâncias federal, estadual e municipal, tem-se como saldo uma diferença de 1.255% entre União e municípios e de 930,59% entre União e estados, produzindo um cenário inexplicável, em que o governo federal investe 13,55 e 10,31 vezes mais que os governos locais e regionais.

Direcionando o estudo entre as modalidades de ensino fica evidenciado que a maior parte dos alunos brasileiros e dos investimentos em educação no ano de 2011 estava voltada para o ensino fundamental (apropriado, já que esta é a modalidade composta pelo ciclo mais extenso, com duração mínima de nove anos). No entanto, quando comparado os dispêndios absolutos e o montante final de discentes matriculados, percebe-se que o percentual de gastos correspondia a 39,70%, enquanto o de matrículas equivalia a 58,81%, gerando como valor *per capita* o montante de R\$ 3.281,45. De modo isomorfo os dispêndios promovidos pela educação infantil, ensino médio, ensino superior e demais subfunções, no mesmo período, eram respectivamente, R\$ 3.002,48, R\$ 2.316,13, R\$ 16.736,78 e R\$ 16.373,69. Como analogia, fica exaltado novamente discrepâncias agudas, com o estudante do ensino superior dispondo de um investimento anual 5,57 vezes maior que na educação infantil, 5,10 vezes maior que no ensino fundamental, 7,23 vezes maior que no ensino médio e 1,02 vezes maior que nas demais subfunções. Com exceção da última comparação, as diferenças tornam-se de difícil justificativa, mesmo ponderando-se as distintas necessidades formacionais.

Tracejando o estudo para uma investigação dentro das esferas de governo pode ser averiguado que no âmbito federal prevaleceu à prioridade na oferta do ensino superior, sendo que do total de discentes matriculados na rede federal 77,90% eram universitários. Em

contrapartida, dos recursos totais da União aplicados na educação, somente, 37,12% foram para o ensino superior, gerando um gasto médio por aluno no ano de 2011, correspondente a R\$ 21.190,77, que é 12,69 vezes menor que o dispêndio médio por estudante federal alocado nas demais subfunções. Nas instâncias estadual e municipal, a realidade não era distinta. No nível estadual 48,47% dos alunos estavam inseridos no ensino fundamental que, por sua vez, respondia por 37,83% do total dos dispêndios regionais no setor, gerando um gasto médio de R\$ 3.384,85, que era 3,75 vezes menor que as despesas médias promovidas no ano de 2011 com a modalidade demais subfunções. No contexto municipal, a maioria dos estudantes também concentravam-se no ensino fundamental, perfazendo um percentual de 70,52% da totalidade dos discentes da rede municipal. Os gastos nessa modalidade, em conformidade correspondiam a 68,20% do valor absoluto destinado por esta instância ao financiamento da educação. Como resultado, a média *per capita* no ensino fundamental municipal era de R\$ 3.189,34, que, por sua vez, era 4,25 vezes menor que as despesas médias realizadas com o ensino médio. Como, constatação fica nítida as disparidades entre as modalidades de ensino dentro da mesma instância de governo.

Por fim, realizando uma apreciação dentro da mesma modalidade de ensino, podem ser verificadas novamente inconexões entre valores e percentuais, majoritariamente, favoráveis aos resultados federais. No ano de 2011, os gastos federais em educação infantil por aluno era em média 59,96 e 137,01 vezes maior que nos níveis estaduais e municipais, respectivamente. No mesmo ano, os dispêndios no ensino fundamental federal era em média 7,11 e 7,55 vezes maior que nos âmbitos regionais e locais, concomitantemente. No ensino médio, ocorreu uma exceção, pois, a melhor média pertencia à esfera municipal, com investimento *per capita* 1,73 e 6,44 vezes maior que nos planos federais e estaduais, sequencialmente. No ensino superior, prevaleceu mais uma vez o governo federal com média de gasto anual por aluno 1,82 e 3,84 vezes maior que nos contextos estaduais e municipais, respectivamente. Nas demais subfunções, o governo federal predominou apresentando como diferença um valor médio 21,21 e 51,73 vezes maior que nas conjunturas regionais e locais, concomitantemente.

Pela totalidade do que foi exposto torna-se notório que o sistema federativo fiscal brasileiro demonstra nocivas diferenças, materializadas pelas discrepâncias dos valores absolutos e relativos, decorrentes dos gastos por aluno tanto dentro como entre as cinco categorias de ensino estudadas e as três esferas de governo existentes.

De modo efetivo e geral, o sistema educacional brasileiro na primeira década do século XXI foi marcado pela acentuada restrição na aplicação dos recursos, promovido tanto

pelo dispositivo constitucional, quanto pelo FUNDEF e o FUNDEB, sucessivamente. Que em seus respectivos momentos de vigência definiram o conjunto de normas que estabeleceram o modelo de cooperação entre os entes federados na oferta educacional em (des)conformidade a partilha dos recursos tributários.

De modo direto, a vinculação constitucional das receitas tributárias que financiavam o ensino público reduziu a realização da autonomia dos governos subnacionais e a subvinculação do FUNDEF e FUNDEB acabou por conceber entraves alocativos mais aguçados, ao atrelarem os dispêndios destinados ao sistema educacional a níveis específicos de ensino (primeiramente no ensino fundamental e posteriormente no ensino básico).

Como agravante nem os preceitos constitucionais sobre os recursos e nem o FUNDEF e o FUNDEB incidiram sobre as dessemelhanças regionais e locais quanto às oportunidades educacionais, pois, indiretamente se limitaram a considerar a dimensão populacional, via número de alunos matriculados nas múltiplas modalidades de ensino, delimitados espacialmente e considerados em específicos momentos temporais. Em outras palavras, ao desconsiderar as diferenças de potencial fiscal entre municípios e estados brasileiros os fundos de financiamento da educação não vislumbraram possibilidades reais de dissolução das diferenças horizontais, restringindo-se exclusivamente a ações intergovernamentais. Dessa forma, exalta-se que as alterações horizontais, observadas entre esferas de governo do mesmo nível são tão representativas e preocupantes quanto às disparidades verticais (inclusive sendo historicamente um dos fatores causadores e amplificadores destas).

Para o contexto vertical, as reformas educacionais promovidas nas duas últimas décadas em conformidade com os princípios e diretrizes de organismos internacionais supranacionais, reorganizaram a representação social dos níveis e modalidades de ensino das três esferas de governo, por meio de arcabouços que redirecionaram os embasamentos da educação básica e do ensino superior cujos desígnios foram hasteados e asseverados na Lei de Diretrizes e Bases de 1996. Dentre estes, avulta-se as ações destinadas à efetivação do processo de descentralização da educação, na qual, foram repassadas as incumbências apreciadas como “inferiores” aos estados e municípios. Desse modo, delegaram-se grande parte das funções de organização e disposição dos respectivos sistemas de ensino aos âmbitos regionais e locais. Todavia, obrigatoriamente subordinado a uniformidade das leis federais (especialmente, a LDB 9.394/96 e a CF de 1998), que mantiveram a União como agente fiscalizador e aferidor do cumprimento das metas quantitativas impostas ao sistema educacional brasileiro.

Na prática, a transferência de responsabilidades educacionais promovidas em direção às esferas subnacionais de governo foi agenciada de forma célere, principalmente, para a instância municipal e especificamente, para o ensino fundamental. Tal fato delineou um acentuado processo de descentralização administrativa e desconcentração operacional, gerando de modo majoritário aos municípios a compulsão ampliada pela alocação de novos recursos para o setor. Diante da ausência de proventos próprios, instituiu-se como exercício a transferência vertical de montantes condicionados, normalmente, insuficientes.

As consequências concretas dessa reestruturação do sistema educacional foram antagônicas as implicações desejadas. Por um lado, eram almejados pelo processo de descentralização, avanços virtuosos cíclicos decorrentes da eliminação de etapas intermediárias, da celeridade na execução de medidas operacionais e da diafaneidade dos atos governamentais. Em outros termos, era esperado que a partir das transferências de incumbências operacionais e decisórias para os municípios (eliminando-se atividades-meio), fosse acolhido o aspecto de eficiência; com a maior inserção da sociedade beneficiada (e seus grupos-meta) na definição da ordenação de necessidades e preferências, fosse congregada maior eficácia; com a maior participação da população local no acompanhamento e profilaxia das ações públicas, fosse incorporado o caráter de efetividade.

Na realidade, muitos foram os fatores que restringiram os resultados ambicionados. Inicialmente, evidencia-se que os repasses das competências (matrículas) e dos recursos (gastos) realizados pelo governo federal e pelas instâncias estaduais para os municípios foram promovidos de modo descomedido, ratificando uma transferência instantânea, sem o carecido processo de preparação e amoldamento dos novos sistemas de ensino local, cogentes acolhedores da educação infantil e dos discentes do ensino fundamental.

Como segundo aspecto ressalta-se os problemas derivados da própria estrutura político-educacional brasileira, sobretudo, em sua esfera municipal. De modo claro, os conselhos municipais de educação que deveriam assumir o controle e constituir o ajustamento entre a aplicação dos recursos e a prestação dos serviços eram (e são), em sua maioria, decorrentes de uma sociedade civil desorganizada. Logo, foi prevalecente nos pequenos e médios municípios brasileiros conselhos compostos por indivíduos vinculados aos próprios grupos que dominavam o poder local, subtraindo dessa maneira qualquer enfoque de fiscalização e/ou moralização intrínseco a esta instância.

Um terceiro ponto a ser destacado sobre a descentralização promovida nas últimas décadas no Brasil, se vincula a prática homogeneizadora de ações standardizadas para os alunos e heterogêneas para os professores, conhecidas como economia de escala. A economia

de escala pode ser compreendida no setor educacional como a imposição de medidas e soluções iguais para contextos diferentes, que a partir das diretrizes internacionais tornou-se imperativo no contexto nacional e vigente inclusive nos processos de avaliações padronizadas com assuntos uniformes em escala nacional (antagônica a própria descentralização e o princípio de subsidiariedade). Em contraposição, para os discentes tanto da educação básica como do ensino superior inexistem programas de treinamento e formação com escala e qualidade pertinentes para a efetivação de práticas pedagógicas análogas nos distintos municípios (fato avesso à conjunção anterior).

Como quarto fator, os dados mostram que durante a vigora tanto do FUNDEF como do FUNDEB ocorreu um acanhado acréscimo dos dispêndios relativos totais realizados pela União, com decréscimos relevantes nos recursos relativos para o ensino fundamental, o ensino médio e o ensino superior. A redução dos proventos para o ensino fundamental sugere que o regime de coparticipação entre os âmbitos de governo, legalmente instituída, careceu ser verdadeiramente desempenhado pelo governo central para o adequado equacionamento das distorções nas oportunidades da oferta educacional, tendo como consequência o pouco aporte de recursos federais e uma subvalorização do ensino fundamental municipal. Do mesmo modo, a retração dos montantes direcionados para o ensino médio demonstrou a desvinculação da União como agente de fomento dos estados e da formação científica clássica (suplantada por políticas designadas ao ensino profissionalizante). De forma antagônica, a compressão dos gastos federais no ensino superior evidencia a substituição do setor público pelo setor privado, inclusive com o fortalecimento de canais de subsídio governamental para a esfera empresarial através de programa como PROUNI e FIES.

De modo geral, constatam-se em todas as modalidades de ensino da educação básica, os diminutos recursos da complementação federal que foram majoritariamente baseados na demarcação do valor aluno-ano, desconsiderando assim a realidade brasileira e fazendo com que os repasses não tivessem realmente implicações redistributivas, mas sim compensatórios. Em suma, os parâmetros usados pelo FUNDEF e FUNDEB na definição do valor aluno-ano acompanharam uma coerência de partilha que levou em conta as receitas disponíveis divididas pelo total de matrículas, desconsiderando as diversidades orçamentárias, da disponibilidade já existente de bens e serviços em cada estado e município brasileiro e naturalmente o grau de qualidade do ensino. Adicionam-se a isso, os descompassos entre o volume de verbas educacionais disponíveis entre o governo central e subnacionais, as transferências proferidas de modo condicional e invariável e a inexistência de parâmetros de qualidade no desenvolvimento de alunos e na habilitação dos profissionais envolvidos com o

ensino. Chega-se assim ao panorama hodierno do sistema educacional brasileiro, com o país revelando-se distante de afiançar o princípio da igualdade de oportunidades, inerente ao Federalismo fiscal e essencial a função insersora do ensino.

Dentro dessa conjuntura, pode ser compreendido que o objetivo basilar da descentralização desenvolvida nos últimos anos no país limitou-se a realocar responsabilidades educacionais federais e estaduais para os municípios e a sociedade civil. De modo empírico, o viés da descentralização, proposta em documentos internacionais, solidificou progressivamente o distanciamento dos governos central e regionais com relação ao papel meritório na oferta do ensino público, delegando as instâncias locais o incremento das múltiplas ações designadas, especialmente, à educação básica, que deve superficialmente envolver a sociedade beneficiária por meio de conselhos educacionais muito mais ratificadores do que deliberativos ou normativos.

Quanto ao sistema operacional a educação municipal também passou a dispor de um caráter mais segregado com as etapas de atuação envolvendo política, planejamento, organização, financiamento, dentre outros. Ações, bastante coerentes com aquilo que foi alvitado na CF de 1988 e na LDB 9.394/96 e em concordância com os apontamentos internacionais, porém, obstaculizando a consciência social e complicando os estreitos de comunicação tão necessários à verdadeira gestão democrática e a reorganização educacional.

Fundamentado na conjunção divulgada, finaliza-se salientando, que apesar de tudo e reconhecendo que transformações profundas no sistema de ensino são difíceis, pois, a educação pública brasileira apenas exaspera internamente o conflito de um contexto de mercantilização das relações sociais que, naturalmente, sugere pôr em alteração as medidas da política de financiamento subservientes aos objetivos internacionais do capital via adoção de um planejamento político-educativo de ações intergovernamentais que garante recursos através da dependência de transferências da União para instâncias menores cada vez mais subjugadas aos princípios neoliberais. A efetivação de ações para a ruptura com a lógica gerencial coeva exige a realização de verdadeiras ações supletivas e redistributivas da União através de investimentos enfocados em projetos e programas de transposição das disparidades intersistemas de ensino, construídos com a parceria da sociedade civil. Trata-se de focar os investimentos complementários na universalização de um sistema público de qualidade em todos os estados do país, e, sobretudo, em cada um dos 5.564 municípios da nação, rompendo definitivamente com uma lógica paliativa de financiamento da escolarização dos mais pobres em situações precárias e de baixa qualidade de ensino/aprendizagem.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da federação, os governadores e a redemocratização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2002.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. UFPR. Curitiba, nº 24, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em: outubro de 2010.

_____. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo territorial: arranjos de desenvolvimento da educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil. In: Silva, Pedro Luiz Barros (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

AFONSO, J. R. R. **Aspectos conceituais das relações financeiras intergovernamentais**. Estatísticas Econômicas, vol.22, nº1, p.5-34. São Paulo, jan-abr de 1992.

ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2005.

ARELARO, Lisete R. G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. **Municipalização do ensino no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999, p. 61-90.

ASSUNÇÃO, Juliano Junqueira; ORTIZ, Felipe Augusto Trevisan; PEREIRA, Luis Felipe V. N. **A crise financeira de 2008 e a arrecadação tributária: lições para o desenho de transferências e federalismo fiscal**. Secretária do Tesouro Nacional. Textos para discussão nº 08. Brasília, 2012.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 30. ed. São Paulo: Editora Globo, 1993.

_____. **Introdução à ciência política**. 13. ed. Rio de Janeiro: Editora Globo, 2001.

BAHL, R.; LINN, J. **Fiscal decentralization and intergovernmental transfer in less developed countries**. International Institute of Public Finance, 46th Congress, Brussels, august, mimeo. Bélgica, 1990.

BATISTA, P. N. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, P.N. (et al.). **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BEZERRA, J. E. B. **Princípios da subsidiariedade, corporativismo e educação**. Fortaleza: FAGED – UFC, 2011 (Tese de Doutorado).

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

BORDIGNON, Genuíno. **Gestão da educação no município: sistema, conselho e plano**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BOTH, I. J. **Municipalização da educação**. Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Editora Papyrus, 1997.

BRASIL. Constituição. **Constituições que marcaram o século XX**: edição comemorativa: 1934, texto original: 1946, texto original: 1967, texto original: 1988, atualizada até março de 1999. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. 35. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005. (Coleção Saraiva de Legislação).

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e da nova redação ao art. 60 do ato das disposições constitucionais Transitórias. Cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996.

_____. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. (Revogada pela Lei nº 9.394, de 1996, com exceção dos artigos 6º a 9º alterados pela Lei nº 9.131, de 1995). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1961. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L4024.htm>>. Acesso em: setembro de 2011.

_____. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 out. 1964. Disponível em: <http://www.mps.gov.br/srp/terceiros/lei_4440.asp>. Acesso em: setembro de 2011.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1971. Disponível em: <<http://www.prolei.inep.gov.br/prolei/>>. Acesso em: setembro de 2011.

_____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. (Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar). **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**, Brasília: Imprensa Nacional, v. 186, n. 8, p. 2.749-2.818, ago. 1994. Disponível em: <<http://www.leidireto.com.br/lei-8913.html>>. Acesso em: setembro de 2011.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de dezembro de 1996, p. 27.894.

Disponível em <http://www.abmes.org.br/Textos/Manuais/Reforma_Universitaria/PL_7200_com_EMPs.pdf>. Acesso em: setembro de 2011.

_____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: outubro de 2011.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 09 de junho de 2004, e 10.845, de 05 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: outubro de 2011.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO ESPORTO (MEC). **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/Inep, 2001.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. Coordenação-Geral da Política Tributária. **Carga Tributária no Brasil 2005, Estudos Tributários**. n. 15, Brasília, agosto 2012a.

_____. **Proposta de Emenda Constitucional n. 41**, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em <www.fazenda.gov.br>. Acesso em: outubro de 2012b.

_____. **Emenda Constitucional n. 42**, de 19 de dezembro de 2003. Disponível em <www.planalto.gov.br/CCIVIL-03/Constituicao/Emendas>. Acesso em: outubro de 2012c.

BREMAEKER, François E. J. **Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond Universitária, 2008.

BURDEAU, Georges. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. Paris, 1957.

CAMARGO, Guilherme Bueno. A guerra fiscal e seus efeitos: autonomia x centralização. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004.

CARVALHO, Inaiá M. M.; VERHINE, Robert E. **A descentralização da educação**. Sociedade & Estado, Brasília, v. 14, n. 2, p. 299-322, jul/dez. 1999.

CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.

CASTRO, J. A. de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

COELHO, Sacha Calmon Navarro. **Comentários à Constituição de 1988 – sistema tributário**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

CONFERÊNCIA NACIONAL DA EDUCAÇÃO BÁSICA. **Construção do Sistema Nacional Articulado de Educação – SNE**. Documento Final – Brasília, Ministério da Educação, 2008.

CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, São Paulo: Editora Manole, 2004.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

DABIN, Jean. **Doctrine générale de l'état**. Paris, 1939.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 19. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal**. Texto para discussão 38. Consultoria legislativa do Senado Federal. Brasília, fevereiro de 2008.

DINIZ, Eli. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 38, n. 3, 1995. pp. 385-415.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação Sistêmica e Política de Financiamento da Educação Básica. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.26, n.92, p.821-839, ed. especial, out. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a06.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2010.

FALLEIROS, I. Parâmetros Curriculares Nacionais para a educação básica e a construção de uma nova cidadania. In: NEVES, L. M. W. (Org.). **A Nova pedagogia hegemônica: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: EDUSP, 1994.

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, fev. 1998 (Texto para Discussão, n. 547).

FERREIRA, Marlos Vargas. **Finanças públicas para concursos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2008.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do setor público**. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas, 1989.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 34. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011.

GEERTZ, Clifford. **A Interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1978.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.

GOLDBERG, Daniel K. Entendendo o federalismo fiscal, uma moldura teórica multidisciplinar. *In*: CONTI, José Maurício (org.). **Federalismo fiscal**. Barueri, São Paulo: Editora Manole, 2004.

GUEDES, Kelly Pereira; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Descentralização fiscal e o tamanho do governo no Brasil**. Revista de Economia Aplicada, São Paulo - SP, v. 11, n. 2, 2007.

HERBER, Bernard. **Modern public finance**. 5 ed. Homewood - ILL, Richard D. Irwin, INC. 1983.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2012**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília: Inep, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2000**. Brasília: Inep, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2001**. Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2002**. Brasília: Inep, 2002. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2003**. Brasília: Inep, 2003. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2004**. Brasília: Inep, 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2005**. Brasília: Inep, 2005. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2006**. Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2007.** Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2008.** Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2009.** Brasília: Inep, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2010.** Brasília: Inep, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Censo escolar: sinopse estatística da educação básica 2011.** Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acessado em: março de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2000.** Brasília: Inep, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2001.** Brasília: Inep, 2001. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2002.** Brasília: Inep, 2002. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2003.** Brasília: Inep, 2003. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2004.** Brasília: Inep, 2004. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2005.** Brasília: Inep, 2005. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2006.** Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2007.** Brasília: Inep, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2008.** Brasília: Inep, 2008. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2009.** Brasília: Inep, 2009. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2010.** Brasília: Inep, 2010. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Graduação: sinopse estatística da educação superior 2011.** Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acessado em: junho de 2013.

_____. **PISA 2000 Relatório Nacional.** Brasília: Inep, dez. 2001. Disponível em: <www.inep.gov.br/internacional/pisa>. Acessado em: julho de 2005.

LE FUR. **L'Etat Fédéral et Confédération d'Etats.** Paris, 1896.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 15. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

LIMA, Eusebio de Queiroz. **Teoria do Estado.** 8. ed. Rio de Janeiro: Editora Record, 1957.

MEDAUAR, Odete; OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Consórcios públicos: comentários à Lei 11.107/2005.** São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2006.

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

MENEZES, Ana Maria Ferreira. **A autonomia e os recursos tributários municipais no Brasil: uma análise à luz das Constituições Republicanas.** Bahia Análise & Dados. Salvador, v. 13, n. 3, p. 801-812, dez. 2003. Disponível em: <http://www.sei.ba.gov.br/publicacoes/bahia_analise/analise_dados/pdf/retros2003/pag_801.pdf>. Acesso em: janeiro de 2010.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Sistema de administração tributária: uma visão geral.** Estudo Tributário nº 08. Brasília-Distrito Federal, agosto de 2002. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br>>. Acesso em: abril de 2012.

_____. **Carga tributária líquida.** 29 de novembro de 2012. Secretária de política econômica. Brasília: SPE, 2012. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/destaques/2012_11/SPE_Carga%20Tribut>

[%C3%A1ria%20L%C3%ADquida%20%202012_em_30_11_2012.pdf](#)>. Acessado em: janeiro de 2013.

_____. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**. Setembro de 2012. Secretária do Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf>. Acessado em: janeiro de 2013.

_____. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE)**. Setembro de 2012. Secretária do Tesouro Nacional. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPE.pdf>. Acessado em: janeiro de 2013.

MUSGRAVE, Richard Abel. **Teoria das finanças públicas**. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

MUSGRAVE, Richard Abel; MUSGRAVE, Peggy. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. 1. ed. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NORTH, Douglass Cecil. **Custo de transação, instituições e desempenho econômico**. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1998.

OATES, W. E. **Federalismo fiscal**. Madri: Instituto de Estudios de Administración, 1977.

OEA. **Aliança para o Progresso**. União Pan-americana, Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, Washington, D.C., *Punta del Este*, Uruguai, de 5 a 17 de agosto de 1961.

OLIVEIRA, Ataídes. **Caixa preta do sistema S: SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR, SEST, SENAT, SEBRAE, SESCOOP, ABDI e APEX**. Senado Federal. Secretaria Especial de Editoração e Publicações (SEEP). Brasília – Distrito Federal, 2012.

OLIVEIRA, Luiz Guilherme de. **Federalismo e guerra fiscal: alguns aspectos, alguns casos**. São Paulo: Edições Pulsar, 2000.

OLIVEIRA, Romualdo Portela (Org.). **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Autêntica, 1999.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A Municipalização do Ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.) **Gestão Democrática da Educação**. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PIAGET, J. **Para onde vai a educação?** 9. ed. Rio de Janeiro: José Olympo, 1988.

PLANK, D. N. **The means of our salvation: Public Education in Brazil, 1930-1995**. Vestview Press, 1996.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. A construção de condicionantes no espaço amapaense. In: PORTO, Jadson Luís Rebelo; CHELALA, Charles; SILVA, Gutemberg de Vilhena; COUTO, Magdiel Eliton Ayres do. *Condicionantes construídos*: reflexões sobre as transformações espaciais amapaenses. Macapá: 2007. (Série Percepções do Amapá, 5). prelo.

PRADO, Sérgio. **Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil**. Trabalho elaborado no contexto do projeto: Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. São Paulo: Editora Unicamp. 2001.

PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**. 2. ed., Paris, Dalloz, 1961.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. **O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90**. Brasília: Plano Editora, 2003.

RECEITA FEDERAL. **Carga tributária no Brasil 2011**: Análise por tributo e bases de incidência. Ministério da Fazenda. Novembro de 2012. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudoTributarios/estatisticas/CTB2011.pdf>>. Acesso em: fevereiro de 2012.

_____. **Histórico de arrecadação por estado - 2006**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/default.htm>>. Acesso em: março de 2012.

_____. **Histórico de arrecadação por estado - 2007**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/default.htm>>. Acesso em: março de 2012.

_____. **Histórico de arrecadação por estado - 2008**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/default.htm>>. Acesso em: março de 2012.

_____. **Histórico de arrecadação por estado - 2009**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/default.htm>>. Acesso em: março de 2012.

_____. **Histórico de arrecadação por estado - 2010**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/default.htm>>. Acesso em: março de 2012.

_____. **Histórico de arrecadação por estado - 2011**. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Historico/Arrecadacao/PorEstado/default.htm>>. Acesso em: março de 2012.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela; SANTANA, Wagner (Org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: Combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

RIANI, Flávio. **Economia do setor público**: uma abordagem introdutória, 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. A Municipalização como Estratégia de **Descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro**. In OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

RUSSEFF, Ivan; SALLES, Fernando Casadei. **O consórcio intermunicipal de educação do leste paulista**. In: Cadernos dos Núcleos de Ensino (5). São Paulo: Fundunesp, 2002.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, volume 40, n. 3, 1997. pp. 335-376.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Revista Educação & Sociedade, nº 69. Campinas-SP, dezembro, 1999.

SCELLE, Georges. **Manuel de Droit International Publique**. Paris, 1948.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balço do Setor Público Nacional (BSPN). Exercício de 2010**. Ministério da Fazenda. Brasília: STN, 2011. Disponível em: <www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>. Acessado em: abril de 2012.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Balço do Setor Público Nacional (BSPN). Exercício de 2011**. Ministério da Fazenda. Brasília: STN, 2012. Disponível em: <www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>. Acessado em: abril de 2012.

_____. **Consolidação das contas públicas. Orçamento fiscal e da seguridade social. Exercícios de 2000 a 2009**. Ministério da Fazenda. Brasília: STN, 2010. Disponível em: <www.tesouro.gov.br/contabilidade_governamental/relatorios_demonstrativos.asp>. Acessado em: abril de 2012.

SERRA, José; AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v.6, n. 12, p.3-30, dez. 1999.

SHAH, A. **Federalismo fiscal y governabilidade macroeconómica: en lo próspero y en lo adverso?** Trimestre Fiscal, Guadalajara, INDETEC, v. 69, a. 21, jan./mar. 2000.

SHIROMA, Eneida. O.; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e as causas da riqueza das nações**. Tradução: Getúlio Schanoski Júnior. 1. ed. São Paulo: Editora Madras, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Mauro Santos. **Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian**. Nova Economia, Belo Horizonte, janeiro-abril de 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**. UFPR. Curitiba, nº 04, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100008&lng=pt&nrm=iso>. Acessado em: outubro de 2010.

SOUZA, Donaldo Bello de e FARIA, Lia Ciomar de (Orgs.). **Desafios da educação municipal**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

TANZI, V. **Questões de coordenação das políticas fiscais**. Finanças e Desenvolvimento. Washington: FMI/Banco Mundial, v. 8, n. 24, dez. 1988.

TER-MINASSIAN, T. Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: na overview. In. TERMINASSIAN, T. **Fiscal federalism in theory and practice**. Washington: International Monetary Fund, 1997.

TESOURO DA FAZENDA. **A evolução das finanças municipais**. Ministério da Fazenda. Estudos técnicos do Conselho Monetário Nacional (CNM). Volume 01. Brasília: TN, 2012. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acessado em: março de 2013.

UCKMAR, Victor. **Princípios comuns de direito constitucional tributário**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

UNESCO, Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura. **Educação para todos: o compromisso de Dakar**. Brasília: UNESCO, CONSED, Ação Educativa, 2001.

WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Editora Cultrix, 1994.



ANEXO

Tabela 46 – Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI/FGV)

Anos	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Anual
1995	1,36	1,15	1,81	2,30	0,40	2,62	2,24	1,29	- 1,08	0,23	1,33	0,27	14,77
1996	1,79	0,76	0,22	0,70	1,68	1,22	1,09	0,00	0,13	0,22	0,28	0,88	9,33
1997	1,58	0,42	1,16	0,59	0,30	0,70	0,09	- 0,04	0,59	0,34	0,83	0,69	7,48
1998	0,88	0,02	0,23	- 0,13	0,23	0,28	- 0,38	- 0,17	- 0,02	- 0,03	- 0,18	0,98	1,71
1999	1,15	4,44	1,98	0,03	- 0,34	1,02	1,59	1,45	1,47	1,89	2,53	1,23	19,99
2000	1,02	0,19	0,18	0,13	0,67	0,93	2,26	1,82	0,69	0,37	0,39	0,76	9,80
2001	0,49	0,34	0,80	1,13	0,44	1,46	1,62	0,90	0,38	1,45	0,76	0,18	10,40
2002	0,19	0,18	0,11	0,70	1,11	1,74	2,05	2,36	2,64	4,21	5,84	2,70	26,41
2003	2,17	1,59	1,66	0,41	- 0,67	- 0,70	- 0,20	0,62	1,05	0,44	0,48	0,60	7,67
2004	0,80	1,08	0,93	1,15	1,46	1,29	1,14	1,31	0,48	0,53	0,82	0,52	12,13
2005	0,33	0,40	0,99	0,51	- 0,25	- 0,45	- 0,40	- 0,79	- 0,13	0,63	0,33	0,07	1,22
2006	0,72	- 0,06	- 0,45	0,02	0,38	0,67	0,17	0,41	0,24	0,81	0,57	0,26	3,79
2007	0,43	0,23	0,22	0,14	0,16	0,26	0,37	1,39	1,17	0,75	1,05	1,47	7,89
2008	0,99	0,38	0,70	1,12	1,88	1,89	1,12	- 0,38	0,36	1,09	0,07	- 0,44	9,10
2009	0,11	- 0,13	- 0,84	0,04	0,18	0,32	- 0,64	0,09	0,25	- 0,04	0,07	- 0,11	- 1,43
2010	1,01	1,09	0,63	0,72	1,57	0,34	0,22	1,10	1,10	1,03	1,58	0,38	11,30
2011	0,98	0,96	0,61	0,50	0,01	- 0,13	- 0,05	0,61	0,75	0,40	0,43	- 0,16	5,00
2012	0,30	0,07	0,56	1,02	0,91	0,69	1,52	1,29	0,88	- 0,31	0,25	0,66	8,11

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV).



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ