



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**FLÁVIA COSTA LIMA DUBBERSTEIN**

**AS IMPLICAÇÕES DA DINÂMICA DO FINANCIAMENTO DA  
EDUCAÇÃO PARA AS DESIGUALDADES  
INTERMUNICIPAIS QUANTO AO GASTO POR ALUNO NO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

**VITÓRIA  
2015**

**FLÁVIA COSTA LIMA DUBBERSTEIN**

**AS IMPLICAÇÕES DA DINÂMICA DO FINANCIAMENTO DA  
EDUCAÇÃO PARA AS DESIGUALDADES  
INTERMUNICIPAIS QUANTO AO GASTO POR ALUNO NO  
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Linha de pesquisa: História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araujo.

**VITÓRIA  
2015**

## FICHA CATALOGRÁFICA

[RESERVADO PARA A FOLHA DE APROVAÇÃO A SER FORNECIDA PELO  
PROGRAMA APÓS A DEFESA DO TRABALHO]

## AGRADECIMENTOS

Desafio tão grande quanto chegar ao final da escrita desta dissertação será utilizar apenas três páginas para agradecer a todos que contribuíram para que eu pudesse chegar até o fim da minha trajetória no curso de mestrado. A mais profunda gratidão a Deus, Autor da minha vida.

Ao meu esposo, pelo amor, compreensão, parceria, pela paciência, por suportar meus 30 meses de TPM ao longo desse processo. Você é essencial para a minha vida! Obrigada por acreditar em mim, mesmo quando eu não mais fazia isso.

Às minhas irmãs, Fernanda e Juliana, por serem minhas! Por se alegrarem com minha alegria e se entristecerem com minhas tristezas. Obrigada por me presentear com os três melhores e maiores abraços miudinhos, sinceros e apertados do planeta.

Obrigada, Tio Paulo, por me ensinar quão valioso é o silêncio e a importância da espera.

Meus sinceros agradecimentos a você, Evê! Minha prima, irmã, madrinha e amiga, que se alegrou comigo desde o ventre da minha mãe e me inspira por tamanho esforço em batalhar pelo melhor da vida; uma das poucas que entendem minhas risadas, por vezes descabidas e insanas. Obrigada, pois, mesmo em seus momentos de folga e descanso, você cuida da minha saúde, por ser uma profissional médica que preza pela vida, acima de tudo.

Aos colegas do grupo de pesquisa do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes) pelo apoio, pelas ricas trocas e aprendizagens. Em especial, a Adriano (por compartilhar os desafios da caminhada), Andreia (pelas conversas, trocas de experiências e cuidado fraterno), Charline (pelo apoio, disponibilidade, exemplo e auxílio desde antes de meu ingresso no PPGE), Cybele (pelo apoio e torcida), Rodrigo, adotado pelo grupo (agradeço muitíssimo pela disponibilidade em me ajudar), Marlene (obrigada pelas palavras doces e de incentivo), Fábio e Simone (obrigada pela amizade construída e pela possibilidade de aprender por meio da pesquisa realizada por vocês).

Patrícia e Haila, amigas e irmãs-acadêmicas, obrigada por me ensinarem que na simplicidade há o luxo de uma amizade. Paty, iniciamos essa jornada juntas e cheias de expectativas, construímos muitas e excelentes histórias por meio do nosso retorno aos bancos da universidade. Agradeço-lhe pela amizade sincera e pela memória de agenda. Hailita, por meio do seu apoio e torcida nessa caminhada, me fortaleci. Amiga, consegui! Eu também venci!

A Andreza Alves, excelente amiga e apoiadora para toda hora, que tive o privilégio de conhecer no dia em que fiz a matrícula para o mestrado, muito obrigada por não se furtar a me ensinar aquilo que sabe, a percorrer os caminhos da pesquisa, a compartilhar de tudo um pouco. Muito obrigada pelas tantas palavras de incentivo e pelos momentos de café e risada. Agradeço infinitamente pela generosidade.

À amiga Marileide, minha mais profunda e sincera gratidão por toda a dedicação, disponibilidade de tempo, paciência e esforço para me apoiar na construção deste trabalho. Você esteve ao meu lado em momentos cruciais da elaboração desta dissertação. Amiga que compartilhou carinho e cuidado, agregando novas e preciosas amizades... Não é mesmo, Renata? Não tenho palavras para agradecer o que fez. Saiba que a minha admiração e respeito são ainda maiores.

Aos meus amigos com os quais eu já contava antes do mestrado, por compreenderem minha ausência nesse período. Vocês são minha fonte de recarga e carinho. Sou imensamente grata por essa enorme diversidade que me rodeia e que, apesar de às vezes me desorientar, me ajuda a captar diferentes olhares sobre a mesma realidade.

À instituição de fomento Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo, que me financiou por 22 meses para que eu estivesse dedicada exclusivamente aos estudos cujos resultados aqui apresento.

Aos professores Marcelo Lima e Eduardo Moscon, pela leitura atenta e indicações que muito contribuíram para a realização deste estudo e por se disponibilizarem a participar de sua defesa.

Aos funcionários do PPGE, pela atenção dispensada a todo o momento, pela disponibilidade em nos atender sempre que solicitamos.

Agradeço aos amigos da Turma 27, por se doarem a construirmos juntos, mesmo que por um curto período, novas e infinitas possibilidades de aprendizagem. Esse encontro ficará marcado carinhosamente em meu coração e minha memória.

Ao meu diretor, minha equipe de trabalho e meus alunos da Escola Luterana, por me receberem tão calorosamente nessa reta final e compreenderem as minhas ausências. Até aqui, Deus tem me abençoado sobremaneira! Por meio de abraços, sorrisos e palavras, tenho aprendido a cada dia o valor que cada um de vocês tem.

À minha orientadora, Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araujo, que tive oportunidade de conhecer quando eu ainda era bem criança e ela, por sua vez, ingressava na graduação. Hoje, me oportuniza crescer como pessoa e academicamente nesse processo. As suas sugestões e indicações de leituras foram fundamentais para a minha formação acadêmica. A você, a minha eterna admiração e agradecimento.

Enfim, porém não menos importante, a minha cereja desse bolo, dedico esta pesquisa aos meus pais, Maria Angélica e João Luiz, únicos e insubstituíveis na minha vida. Merecem a minha honra, por tudo e em tudo que fizeram e fazem para cada uma de nós, filhas. Vocês em tudo me ensinam, acreditando, tentando e se dando infinitamente, cada um ao seu modo. Agradeço por tanto amor e dedicação, por sempre exigirem o melhor de mim. Só posso dizer que vocês foram essenciais para que eu conseguisse chegar até aqui. Muito, muito obrigada!!!

"Em paz com a vida  
E o que ela me traz  
Na fé que me faz  
Otimista demais  
Se chorei ou se sorri  
O importante  
É que emoções eu vivi"

Roberto Carlos

## RESUMO

O objetivo geral desta pesquisa é analisar as implicações da dinâmica do financiamento da Educação para as desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo. Seus objetivos específicos são: descrever e categorizar produções acadêmicas sobre o financiamento da Educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); contextualizar o cenário econômico e educacional do Espírito Santo; analisar descritivamente as implicações do gasto por aluno no referido estado a partir da oferta de matrículas no período de 2009 a 2013. O questionamento principal foi: qual a capacidade institucional de cada município capixaba em ofertar a etapa obrigatória de escolarização? A garantia da oferta educacional a partir da legislação constituiu-se como a base teórica do estudo, considerando a Emenda Constitucional nº 59/2009 e tendo Pinto (2007; 2010; 2012; 2013; 2014) como principal interlocutor, pelo fato de que ele aponta para a viabilização do direito à Educação pública a partir da necessidade premente de elevação dos gastos na área. O trabalho é de natureza qualitativa, tendo como estratégias metodológicas a pesquisa de caráter bibliográfico e também documental, sendo esta baseada principalmente em dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES) e pelo Instituto Nacional de Pesquisa em Educação Anísio Teixeira (Inep). A partir da análise do gasto por aluno praticado nos anos de 2009 a 2013 por cada um dos 78 municípios que formam o Espírito Santo, o entendimento é que, durante o período analisado, eles demonstraram capacidade financeira de garantir a oferta educacional para a faixa etária obrigatória, havendo, no entanto, uma discrepância entre si.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação. Gasto por aluno. Desigualdades intermunicipais. Oferta educacional.

## ABSTRACT

This research aimed to analyze the implications of education funding dynamics in inter inequalities in student spending in the state of Espírito Santo. We question is about how much a student spend with education in the state of Espírito Santo. We question is about the institutional capacity of each municipality to provide the required step of education in the state of the Espírito Santo? The guarantee of educational provision from the legislation was established as the theoretical basis of the study, considering the Constitutional Amendment 59 of 2009, and using Pinto (2007; 2010; 2012; 2013; 2014) as the main interlocutor considering that it points to the viability of the right to public education from more spending on education. Our work is qualitative methodology and how we use the literature review from documentary research on the site of the Court of Espírito Santo (TCE-ES) and through the National Institute for Research in Education Anísio Teixeira (Inep). From the analysis of spending student practiced in the cities of these micro-regions, we understand that the 78 Espírito Santo municipalities during the analysis period, have financial capacity to ensure the educational provision for mandatory age group. We realize that there is a discrepancy regarding the educational provision in municipalities in the state of Espírito Santo, considering the amounts of spending student practiced in the years 2009-2013.

**Keywords:** Education Financing. Spent student. Inter inequalities. Educational provision.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - DIVISÃO DO ESPÍRITO SANTO EM MICRORREGIÕES .....	54
FIGURA 2 - MICRORREGIÃO METROPOLITANA.....	54
FIGURA 3 - MICRORREGIÃO POLO LINHARES .....	59
FIGURA 4 - MICRORREGIÃO METROPOLITANA EXPANDIDA SUL .....	62
FIGURA 5 - MICRORREGIÃO SUDOESTE SERRANA .....	65
FIGURA 6 - MICRORREGIÃO CENTRAL SERRANA .....	68
FIGURA 7 - MICRORREGIÃO LITORAL NORTE.....	71
FIGURA 8 - MICRORREGIÃO EXTREMO NORTE.....	75
FIGURA 9 - MICRORREGIÃO POLO COLATINA .....	78
FIGURA 10 - MICRORREGIÃO NOROESTE 1 .....	81
FIGURA 11 - MICRORREGIÃO NOROESTE 2.....	84
FIGURA 12 - MICRORREGIÃO POLO CACHOEIRO.....	87
FIGURA 13 - MICRORREGIÃO CAPARAÓ.....	91

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB DO ESPÍRITO SANTO E BRASIL (1960-2004) (EM %)	39
TABELA 4 - OFERTA DE MATRÍCULAS NA FAIXA ETÁRIA OBRIGATÓRIA NO ESPÍRITO SANTO (2009-2013)	48
TABELA 5 - TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO ESPÍRITO SANTO (2009-2013) (%)	48
TABELA 6 - NÚMERO DE CONCLUINTEs NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO ESPÍRITO SANTO (2009-2012)	49
TABELA 7 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO METROPOLITANA (2009-2013)	57
TABELA 8 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO POLO LINHARES (2009-2013)	60
TABELA 9 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO METROPOLITANA EXPANDIDA SUL (2009-2013)	64
TABELA 10 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO SUDOESTE SERRANA (2009-2013)	67
TABELA 11 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO CENTRAL SERRANA (2009-2013)	70
TABELA 12 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO LITORAL NORTE (2009-2013)	74
TABELA 13 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO EXTREMO NORTE (2009-2013)	77
TABELA 14 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO POLO COLATINA (2009-2013)	80
TABELA 15 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO NOROESTE 1 (2009-2013)	83
TABELA 16 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO NOROESTE 2 (2009-2013)	86

**TABELA 17 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS  
MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO POLO CACHOEIRO  
(2009-2013).....90**

**TABELA 18 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS  
MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO CAPARAÓ (2009-2013)  
.....94**

## **LISTA DE SIGLAS**

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IJSN – Instituto Jones dos Santos Neves

Inep – Instituto Nacional de Educação e Pesquisa Anísio Teixeira

LDB – Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

PIB – Produto Interno Bruto

RMGV – Região Metropolitana da Grande Vitória

TCE-ES – Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo

Ufes – Universidade Federal do Espírito Santo

USP – Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 POLÍTICA DOS FUNDOS (FUNDEF/FUNDEB)</b> .....	<b>23</b>
2.1 FUNDEB, O GASTO ANUAL POR ALUNO E O DEBATE ACADÊMICO .....	277
<b>3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: ASPECTOS ECONÔMICOS E EDUCACIONAIS</b> .....	<b>388</b>
3.1 BREVE HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....	388
3.2 PANORAMA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO .....	466
<b>4 AS DESIGUALDADES INTERMUNICIPAIS QUANTO AO GASTO POR ALUNO NO ESPÍRITO SANTO A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO TOTAL DO FUNDEB</b> .....	<b>51</b>
4.1 MICRORREGIÃO METROPOLITANA .....	54
4.2 MICRORREGIÃO POLO LINHARES .....	58
4.3 MICRORREGIÃO METROPOLITANA EXPANDIDA SUL .....	61
4.4 MICRORREGIÃO SUDOESTE SERRANA .....	65
4.5 MICRORREGIÃO CENTRAL SERRANA .....	68
4.6 MICRORREGIÃO LITORAL NORTE .....	71
4.7 MICRORREGIÃO EXTREMO NORTE .....	75
4.8 MICRORREGIÃO POLO COLATINA .....	78
4.9 MICRORREGIÃO NOROESTE 1 .....	81
4.10 MICRORREGIÃO NOROESTE 2 .....	84
4.11 MICRORREGIÃO POLO CACHOEIRO .....	87
4.12 MICRORREGIÃO CAPARAÓ .....	91
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>96</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>99</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Por mais de dois dos quatro anos do meu curso de graduação, participei de seminários, oficinas, congressos e projeto de pesquisa concernente a políticas de inclusão na Educação e às necessidades específicas que demanda cada sujeito em situação de aprendizagem. Graduei-me em 2007 e tive a oportunidade de atuar como pedagoga na Educação Profissional e em seguida na Educação Básica. Nas duas situações, estive inserida em instituições de caráter privado, como parte da equipe de gestão pedagógica, observando e interferindo na formação/constituição do meu aluno como indivíduo, como um cidadão de direitos civis, em especial, o direito à Educação, previsto no art. 205 da Carta Magna de 1988.

Art. 205. A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Vivenciando as práticas de gestão e considerando a maneira como se desenvolviam os processos educacionais, fortaleci uma necessidade de aprimorar meus conhecimentos teóricos em políticas públicas, mais precisamente as políticas educacionais que garantam o direito à Educação, bem como o contexto em que elas são gestadas. Percebi, então, que poderia ser o momento de um retorno à universidade, com vistas a compreender, participar, inteirar-me e de algum modo contribuir com o que eu estava vivenciando nas instituições educacionais em que atuei, que fazem parte de um panorama que ainda deixa a desejar no que diz respeito às garantias de acesso à Educação de qualidade que atenda às demandas e expectativas dos brasileiros.

A partir desse impulso, iniciou-se o meu desafio de construir um trabalho inédito e com relevância para a comunidade acadêmica. A definição do problema de pesquisa aconteceu após várias conversas informais com a orientadora, a participação em eventos científicos da área, a interlocução com os colegas do grupo e de outros programas de pós-graduação espalhados pelo Brasil. Meu projeto inicial propunha um estudo sobre a qualidade na Educação e o federalismo brasileiro, com análises a respeito das políticas públicas de acesso no âmbito do Brasil. Com o amadurecimento ao longo do cumprimento das disciplinas, cheguei à atual proposta,

que faz um recorte para as condições educacionais do estado do Espírito Santo, especificamente, em como ela recebe interferências do gasto por aluno aplicado por esse ente público.

O Espírito Santo é um estado marcado por desigualdades advindas do modelo federativo brasileiro. Assim, o debate aqui empreendido centraliza-se no que isso implicaria para os gastos com Educação praticados pelos municípios capixabas. Desse modo, esta dissertação insere-se na tentativa de ampliar a discussão a respeito dessa temática. Ressaltamos que o uso do termo “gastos”, embora extremamente criticado, será mantido aqui, com o sentido de investimentos ou recursos aplicados, sendo usado expressamente na Constituição Federal (CF) de 1988, no ponto em que o texto legal se refere ao financiamento da Educação no País.

A pesquisa analisa as implicações da dinâmica do financiamento da Educação nas desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo, em um recorte anual de 2009, ano de implantação total do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), a 2013.

Após a promulgação da CF/88 e, em especial, da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 e EC nº 53/2006, que criaram, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundeb, a relação entre o federalismo brasileiro e a Educação tem ocupado cada vez mais espaço nas discussões. Essa importância dá-se pela especificidade da situação brasileira. O Estado brasileiro constitui uma federação organizada em três níveis de governo (União, Distrito Federal/Estados e Municípios), na qual as atribuições e responsabilidades quanto à manutenção e o desenvolvimento do ensino deveria ocorrer em um regime de colaboração previsto na CF/88, que, é preciso ressaltar, ainda carece de regulamentação para o âmbito educacional.

Na CF/88, a distribuição de competências legislativa e arrecadatória entre os entes combinou a existência de competências privativas da União, Estados e Municípios, ao lado da competência comum de execução e, finalmente, da competência

legislativa concorrente para os dois primeiros<sup>1</sup>. Todavia, essa normativa constitucional não veio acompanhada da necessária regulamentação das responsabilidades dos entes subnacionais, principalmente no que concerne ao provimento das políticas educacionais. Com isso, especialmente no caso da Educação, atualmente tem emergido intensos debates em torno dessa regulamentação, visto que a sua ausência compromete a garantia a esse direito de maneira equânime e com qualidade social<sup>2</sup> para todos.

De acordo com Araujo G. (2010), a complexidade da organização política e institucional no País e a não regulamentação desse regime se dá por conta da grandeza do espaço geográfico brasileiro e da heterogeneidade encontrada na federação, constituída por estados e municípios que, em sua grande maioria, sobrevivem de repasses dos fundos de participação – Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundos de Participação dos Municípios (FPM), respectivamente<sup>3</sup>.

Estando assim organizados, os estados e municípios, limitados em sua autonomia e marcados por diferenças entre si e mesmo dentro de seus limites geográficos, devem submeter-se à Constituição Federal, que faz previsões legais para todos eles, sem, contudo, levar em conta as limitações específicas de cada um. Dessa forma, em consonância com Araújo (2005), este trabalho também traz ao debate a urgência na formulação de políticas educacionais, pensando em um sistema articulado e considerando os aspectos que o federalismo acarretou para o Brasil.

---

<sup>1</sup> Silva (1992. p. 419), afirma que "a diferença que se faz entre competência exclusiva e privativa é que aquela é indelegável e esta é delegável. Então, quando se quer atribuir competência própria a uma entidade ou órgão com possibilidade de delegação de tudo ou de parte, declara-se que compete privativamente a ele a matéria indicada".

<sup>2</sup> Termo utilizado em documentos do Ministério da Educação nesta primeira década de século, a qualidade social implicaria diretamente no tipo de Educação ofertada à população por direito constitucional.

<sup>3</sup> Parte considerável dos impostos federais recolhidos aos cofres do Tesouro Nacional encontra-se previamente destinada aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por medida Constitucional (art. 159 da CF/88). A Secretaria do Tesouro efetua as transferências para os entes beneficiados em prazos previamente estabelecidos, com fins de alimentação e funcionamento das administrações públicas. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 22 maio 2015.

O art. 211 da CF/88 prevê que à União está designada a tarefa de assegurar e garantir que o ensino seja oportunizado de maneira equânime. Considerando a questão do federalismo brasileiro e a Educação, nosso debate perpassou pela distribuição de recursos para o financiamento desse setor em uma federação recortada e marcada por desigualdades.

A Lei de Diretrizes e Bases para Educação Nacional (LDB) atualmente em vigor (Lei nº 9.394/96) trata dos recursos financeiros no seu art. 74, tendo em vista que o mesmo se refere ao “padrão de qualidade” do ensino, ao prescrever o regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, por meio do estabelecimento do padrão mínimo de oportunidades educacionais para o Ensino Fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, o que seria capaz de assegurar um ensino de qualidade. O parágrafo único desse artigo da LDB aponta ainda que o custo mínimo levaria em conta as variações regionais. Sendo assim, essa contribuição dialogaria com o panorama de lacunas que dificultam a garantia de acesso à Educação de qualidade, para atender às demandas e expectativas existentes nas diferentes regiões, estados e municípios brasileiros, incluindo aí o Espírito Santo.

Além da previsão em Carta Magna, a atuação dos entes em regime de colaboração consta do novo Plano Nacional de Educação, recém-aprovado por meio da Lei 13.005/14, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias para cumprimento do mesmo (Art. 7).

Diante desse contexto, esta pesquisa analisou descritivamente as possíveis desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno anual aplicado em cada município do estado do Espírito Santo, no período de 2009 a 2013, considerando o término do período da implementação do Fundeb.

Consideramos que a relevância do debate em torno da Política Educacional do estado do Espírito Santo articulada ao financiamento da Educação é um tema bastante atual. Assim, resgatamos o contexto educacional espírito-santense, na perspectiva de trazer elementos empíricos para o debate. A partir disso, acreditamos que a discussão aqui empreendida, além de dialogar com o panorama dos gastos com Educação por aluno no estado do Espírito Santo, poderá influenciar

pesquisadores de diferentes regiões, estados e municípios brasileiros a fazerem reflexão semelhante sobre suas realidades.

A questão que motivou e impulsionou este trabalho de pesquisa refere-se ao esforço que o poder público nas esferas municipais tem dispensado, a partir de 2009, quando se deu a implantação total do Fundeb, ao gasto por aluno anual equivalente nos 78 municípios capixabas.

Assim, o **objetivo geral** do trabalho é analisar as implicações da dinâmica do financiamento da Educação nas desigualdades intermunicipais quanto ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo. Entre os **objetivos específicos**, estão: descrever e categorizar produções acadêmicas sobre financiamento da Educação e o Fundeb; contextualizar o cenário econômico e educacional do estado do Espírito Santo; analisar descritivamente as implicações do gasto por aluno no referido estado a partir da oferta de matrículas no período de 2009 a 2013.

No que diz respeito aos **pressupostos metodológicos** que deram base ao desenvolvimento deste estudo, utilizamos a pesquisa documental, no intuito de investigar como se caracterizava a oferta e financiamento, no que tange ao gasto por aluno no estado do Espírito Santo. De acordo com Oliveira (2008), a pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica, sendo que o que as diferencia é a natureza das fontes<sup>4</sup>, considerando que a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema. A pesquisa documental, no entanto, busca informações junto a outros canais, incluindo aí organizações de caráter privado e público.

A pesquisa documental foi precedida pela realização de um levantamento bibliográfico dos trabalhos publicados sobre a temática investigada em periódicos qualificados na área da Educação e no banco de teses da Coordenação de

---

<sup>4</sup> Oliveira (2008) ressalta a importância de todo pesquisador saber o que significariam essas tais fontes, esclarecendo ainda o que as distingue e o que seria cada uma delas. De acordo com a autora, esclarecemos que fontes primárias seriam aquelas que pela primeira vez obtêm os dados que serão posteriormente organizados e analisados pelo pesquisador, enquanto as fontes secundárias, referem-se a dados e informações que já foram tratados por outros pesquisadores.

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A busca se deu por meio de palavras-chave como “gasto aluno”, “gasto com Educação” e “financiamento educacional”. Após leitura dos materiais, elegemos aqueles que mais se aproximavam do problema desta pesquisa e que estão descritos no tópico 2.1. Também foram consultados documentos oficiais (leis, decretos, resoluções, entre outros) que apresentavam informações sobre a Educação em geral e sobre o Espírito Santo e seus respectivos municípios.

A escolha do Espírito Santo para a realização da pesquisa considerou alguns fatores. Entre eles está a necessidade de incentivar a realização de maior volume de pesquisas e a organização de publicações que revelem o contexto capixaba. Além disso, o financiamento da Educação tem ocupado prioridade na agenda dos governos estaduais brasileiros e, desse modo, a análise do gasto por aluno no âmbito do Espírito Santo pode exercer uma contribuição importante a esse debate.

Quanto à pesquisa documental, os dados obtidos para este estudo são provenientes do Instituto Nacional de Pesquisa em Educação Anísio Teixeira (Inep), destacando-se o Censo Escolar e as Sinopses Estatísticas da Educação Básica, e do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. Também foram acessados bancos de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. As séries históricas de perfis regionais publicadas pelo Instituto Jones dos Santos Neves<sup>5</sup> e a série histórica “Finanças Públicas do Espírito Santo” foram usadas na caracterização dos 78 municípios, no que tange aos seus aspectos econômicos e educacionais. Outro documento extensamente utilizado foi o “Mapeamento da gestão democrática da Educação pública municipal do estado do Espírito Santo: relatório período 2005-2009” (MAPEAMENTO, 2013), fruto do trabalho de um grupo de pesquisa da linha

---

<sup>5</sup> “[...] vinculado à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo, tem como finalidade produzir conhecimento e subsidiar políticas públicas por meio da elaboração e implementação de estudos, pesquisas, planos, projetos, programas de ação e organização de bases de dados estatísticos e georreferenciados, nas esferas estadual, regional e municipal, voltados ao desenvolvimento socioeconômico do Espírito Santo, disponibilizando essas informações ao Estado e à sociedade”. Disponível em: <[http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=169&Itemid=265](http://www.ijsn.es.gov.br/Sitio/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=169&Itemid=265)>. Acesso em 21 jun. 2015.

“História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais” do PPGE-Ufes, orientado pela Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araújo.

A pesquisa documental empreendida para este estudo, portanto, trabalha com dados secundários, uma vez que a coleta não se deu diretamente pela pesquisadora, cujo papel centrou-se na organização dos dados, de modo a analisá-los para alcançar o objetivo a que se propôs com a pesquisa aqui relatada. A seguir, detalhamos como as fontes documentais foram utilizadas.

O procedimento utilizado para analisar os dados relativos aos 78 municípios capixabas foi inspirado na pesquisa “Mapeamento da gestão democrática da Educação pública municipal do estado do Espírito Santo: relatório período 2005-2009” (MAPEAMENTO, 2013), cuja análise foi feita a partir da subdivisão do Espírito Santo em microrregiões geográfico-administrativas. Dessa maneira, analisamos descritivamente cada microrregião do estado, e os municípios que a compõe, a partir da coleta de dados de gasto por aluno e a quantidade de matrículas efetuadas no período de recorte utilizado em nosso trabalho.

As informações sobre o gasto anual por aluno de cada um dos 78 municípios capixabas foi obtida a partir da leitura de documentos disponíveis no site do TCE-ES. As informações relativas aos recursos financeiros do Fundeb foram consultadas no site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Os dados referentes às matrículas e alunos concluintes na Educação Básica foram extraídos do Censo Escolar realizado pelo Inep, sendo complementados pelos dados das Sinopses Estatísticas da Educação Básica, publicadas pelo mesmo órgão.

O recorte temporal para a coleta e análise de dados empreendidas nesta pesquisa abrange o período de 2009 a 2013, considerando como marco o ano em que se deu a implantação total da política de fundos Fundeb e, como término, o ano em que se deu o ingresso da pesquisadora no curso de mestrado.

A análise dos dados coletados nas 12 microrregiões do Espírito Santo é de natureza descritiva e qualitativa, com o objetivo de perceber, por meio de documentos, leis,

decretos e valores financeiros, as implicações da dinâmica do financiamento da Educação nas desigualdades intermunicipais quanto ao gasto aluno no Espírito Santo no período de 2009 a 2013, partindo do pressuposto de que a garantia da oferta educacional é dever do Estado e direito de todos os cidadãos.

No que diz respeito à **estrutura**, além desta introdução, o trabalho possui outros quatro capítulos.

No segundo capítulo, fizemos um levantamento bibliográfico e a categorização de produções acadêmicas sobre financiamento da Educação, especificamente sobre a política de fundos denominada Fundeb, e o gasto por aluno empreendido pelos municípios. Esse levantamento permitiu que tivéssemos uma noção do cenário nacional para que pudéssemos refletir sobre o cenário do estado escolhido para a análise empreendida neste trabalho. Ainda, traçamos resumidamente o cenário educacional brasileiro, para que, posteriormente, chegássemos à caracterização do cenário no Espírito Santo.

No terceiro capítulo, apresentamos uma contextualização do estado do Espírito Santo quanto aos aspectos econômico e educacional. Fizemos, ainda, uma descrição das finanças, dos fundos municipais e da implantação do Fundeb.

O quarto capítulo realiza uma análise descritiva quanto às desigualdades intermunicipais, considerando o gasto por aluno no Espírito Santo a partir da implantação total da atual política de fundos.

Consideramos esse debate oportuno, tendo em vista o panorama recente de aprovação do Plano Nacional de Educação e as implicações para o planejamento educacional para a próxima década. Seguem-se a esse último capítulo as considerações finais.

## **2 POLÍTICA DOS FUNDOS (FUNDEF/FUNDEB)**

Em 1996, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). O objetivo da criação do Fundef era promover a universalização, a manutenção e a melhoria da qualidade do ensino, com o foco principal na reestruturação dos salários e na qualificação do magistério do Ensino Fundamental público. Para isso, parte da receita de impostos e transferências dos estados e municípios foi subvindicada exclusivamente à manutenção e ao desenvolvimento dessa modalidade de ensino.

O Fundef vigorou por dez anos, de 1997 a 2006. Durante esse período, 15% das receitas estaduais e municipais do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços, da desoneração pelas exportações (Lei Kandir – Lei Complementar nº 87/1996) e do Imposto sobre Produtos Industrializados era deduzida dos orçamentos públicos e encaminhada ao Fundef. Esses recursos eram distribuídos aos estados e municípios proporcionalmente ao número de alunos matriculados no Ensino Fundamental de suas respectivas redes de ensino.

Para minimizar as desigualdades regionais, a legislação do Fundef também fixou, em âmbito nacional, um valor mínimo de repasse por aluno (atualizado todos os anos por decreto presidencial), cabendo à União complementar esse valor, caso o mesmo não fosse alcançado nos estados ou municípios. Com a criação desse fundo, alguns pesquisadores interpretaram que nesse momento estava regulamentando o regime de colaboração, tendo em vista que a partir disso estava posta a distribuição ou divisão de tarefas entre os entes federados no que diz respeito a alcançar o gasto com aluno determinado<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Informação apresentada pela Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araújo, durante a palestra “Regime de Colaboração no federalismo brasileiro e suas relações com o novo Plano Nacional de Educação (PNE) e o Plano Municipal de Educação (PME), ministrada em 29/10/2014, na Assembleia Municipal de Educação de Serra-ES.

Em 2006, último ano de vigência do Fundef, foi criado, por meio da EC nº 53/2006, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que, em substituição ao Fundef, viria a vigorar no período de 2007 a 2020. Esse novo fundo possui basicamente os mesmos objetivos do anterior, mas sua atuação é muito mais abrangente, atendendo a todas as modalidades da Educação Básica pública (Educação Infantil, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos, Ensino Fundamental e Ensino Médio).

A distribuição dos recursos é feita obedecendo-se às divisões de atuação prioritária na Educação Básica, definidas no artigo 211 da Constituição Federal de 1988. Ou seja, a partir dos dados do Censo Escolar, os municípios recebem os repasses proporcionalmente ao número de alunos matriculados na Educação Infantil e no Ensino Fundamental. Ao Estado, são repassados recursos para este nível de ensino – uma vez que ainda existem escolas estaduais ofertando matrículas nessa modalidade – e, também, para o Ensino Médio. Ao final de cada ano, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que é responsável pela administração do Fundeb, disponibiliza as previsões de recursos para o ano seguinte, indicando quanto cada estado e município deve receber.

Com a finalidade de suprir o aumento da demanda, ampliaram-se também as fontes de receita do Fundeb. Além dos recursos do Fundef, foram incorporadas mais três novas fontes: Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), aumentando-se progressivamente suas alíquotas de contribuição até que alcançassem o patamar de 20% no ano de 2009. A complementação da União, que antes só ocorria quando o valor por aluno não atingia o mínimo nacional, também passou a ser compulsória e progressiva.

Os fundos voltados à Educação são mecanismos de financiamento da Educação pública e funcionam como se fossem uma cesta de recursos, em que municípios e estados contribuem com uma parte dos impostos recolhidos. Feito o “bolão” de recursos, ele é dividido pelo número de alunos atendidos na rede municipal ou

estadual, chegando-se a definir um valor mínimo a ser aplicado em cada estado. Esse valor não pode ser inferior à média nacional, estabelecida anualmente. Se assim estiver, a União fará a complementação, para que nenhuma rede invista menos recursos do que o estabelecido como valor mínimo nacional (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2010).

Os fundos apresentam vantagens e desvantagens para a Educação pública. O grande desafio é avançar para além dos fundos estaduais e criar um sistema nacional de financiamento da Educação Básica. A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2010) e o novo Plano Nacional de Educação<sup>7</sup> para o próximo decênio (2014-2024) propõem que esse fundo seja estabelecido com Custo Aluno Qualidade.

Partindo de algumas considerações feitas por Pinto (2007), o que se verifica é que houve um retrocesso na atual política de financiamento, posto que a partir do Fundef percebe-se um aumento considerável pela municipalização do ensino<sup>8</sup> nos estados considerados mais pobres no que diz respeito à arrecadação financeira. Esse retrocesso pode ser decorrente de uma omissão do governo estadual<sup>9</sup> ou de uma expectativa elevada por parte dos municípios em receber o “dinheirinho” desse fundo – o diminutivo, aqui, é uma reprodução do que se ouve dos profissionais de Educação, notadamente os que atuam na gestão, ao se referir aos repasses do fundo.

---

<sup>7</sup> A estratégia 20.6 do novo Plano Nacional de Educação propõe a implantação do Custo Aluno-Qualidade Inicial, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem, sendo progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade.

<sup>8</sup> Os municípios passaram a reivindicar para si a tutela dos alunos do Ensino Fundamental, como forma de aumentar o recebimento dos recursos e, por conseguinte, o saldo Fundeb (FINANCAS, 2013).

<sup>9</sup> A omissão estadual, nesse caso, pode ser entendida por conta de uma má interpretação da Carta Magna pelo ente em questão, que, convenientemente ou não, delegou ao município a competência exclusiva na oferta do Ensino Fundamental, ignorando que ele deveria ter atuação prioritária (CASSINI, 2014).

Podemos também confirmar o que Pinto (2007) destaca a respeito da redistribuição de recursos: a alternância do Fundef para Fundeb não trouxe satisfatórios mecanismos de equidade<sup>10</sup> na Educação nacional entre as diversas regiões que compõem o Brasil, até porque a verba, antes repartida somente nas seriações do Ensino Fundamental, necessitou de adaptações para uma distribuição maior, tendo em vista que atenderia a toda a Educação Básica. Dessa maneira, o universo para a captação aumentou, mas não foi tão marcante, enquanto o sistema distributivo, em todas as suas instâncias, trouxe uma grande diferença no momento em que os investimentos são recebidos.

Para além disso, há um quadro diverso na Educação em nosso país, no qual existem municípios com maior dificuldade financeira e que não conseguem manter uma qualidade equiparada a outros que possuem maior poder financeiro e de investimento. Possivelmente, ocorrerá equidade no momento em que todos os níveis de Educação (Infantil, Fundamental e Médio) fizerem parte da agenda de preocupações do sistema em funcionamento. Em relação às finanças, porém, ainda há uma diversidade gritante no que diz respeito à qualidade da oferta e estrutura das instituições e profissionais. A municipalização, nessas condições, elevaria a oferta do ensino público com baixa qualidade. Além disso, em outro estudo, Pinto (2013) traz um alerta de que o Fundeb não é permanente e que o prazo de término está previsto para 2020, ou seja, a partir disso, os municípios não mais receberão esse recurso, que voltará para os estados.

A complementação do Fundeb pela União fez com que alguns estados pudessem garantir o valor de investimento estabelecido pelo Ministério da Educação como mínimo nacional, que, em 2011, foi de R\$ 1.729,00 nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Esse valor ainda não é o suficiente e está bem distante do calculado

---

<sup>10</sup> A intenção dos fundos era que todos os estados brasileiros tivessem a mesma condição de financiamento da Educação. Porém, isso não foi alcançado, uma vez que as condições de arrecadação dependem das atividades econômicas, que são bastante díspares nas mais diversas regiões do Brasil e mesmo no âmbito dos estados. Nesse contexto, vale destacar que outro gargalo da equalização (conceito afeto ao federalismo de matriz cooperativa) está em garantir um serviço público com padrão mínimo para os cidadãos (ARAUJO, 2013). Sendo assim e em consonância com Araujo (2014), o debate da equidade no Brasil é um desafio, tendo em vista que a marca do federalismo é fortalecer a desigualdade.

pelo Custo Aluno Qualidade Inicial, que é R\$ 3.060,00 por ano. Não podemos esquecer que esse valor se aproxima do gasto mensal de um aluno em uma escola privada de elite (PINTO, 2012).

A composição do Custo Aluno Qualidade é uma das variáveis que mais tem motivado os debates em torno do financiamento da Educação atualmente. No entanto, existem trabalhos (Araújo L., 20013) e movimentos que defendem o Fundeb, ancorados no discurso de que ele tem desempenhado um importante papel na redução das disparidades entre as unidades federadas.

De acordo com o Art. 211 da CF/88, o papel da União é garantir um padrão mínimo de qualidade na oferta educacional, de modo que haja uma redução nas desigualdades existentes no território brasileiro. Após um esforço para definição do que seria esse padrão, na tentativa de se fazer real o que descreve o inciso IX do Art. 4º da LDB (Lei 9.394/1996), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação<sup>11</sup>, juntamente com o apoio da sociedade civil, construiu o mecanismo Custo Aluno-Qualidade Inicial, que, conforme Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação nº 08/2010, foi compreendido como a materialização do conceito de padrão mínimo descrito na CF/88 e na LDB. No entanto, o parecer ainda aguarda homologação do Ministério da Educação, com fins de que se torne uma resolução.

No próximo tópico, ainda neste capítulo, é apresentado o levantamento dos trabalhos acadêmicos produzidos sobre a temática aqui discutida e que contribuíram para a realização desta pesquisa.

## **2.1 FUNDEB, O GASTO ANUAL POR ALUNO E O DEBATE ACADÊMICO**

Este tópico tem como finalidade apresentar dados coletados no levantamento bibliográfico realizado, categorizando as produções acadêmicas sobre financiamento

---

<sup>11</sup> A Campanha Nacional pelo Direito a Educação surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil. Trata-se de instituição que articula mais de 200 grupos e entidades distribuídas pelo Brasil, tendo como missão atuar pela efetivação e ampliação dos direitos educacionais gratuitos e de qualidade para todos.

da Educação e política de fundos Fundeb e o gasto por aluno. Consideramos que esse levantamento permitirá uma noção do cenário nacional, para uma posterior reflexão concernente ao cenário do estado do Espírito Santo.

Revisitando a bibliografia, encontramos diversos trabalhos tratando sobre o tema aqui discutido. Assim, os trabalhos e pesquisas aqui listados reportam-se à política de fundos educacionais em vigor no Brasil (Fundeb) e publicações que abarcam o gasto por aluno anual no território brasileiro, considerando que os aspectos a serem tratados em nosso trabalho envolvem essas duas nuances.

Angela de Castro Correia Gomes, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em sua pesquisa de doutorado em Educação defendida em 2011, sob o título “Políticas Públicas na Educação Básica: uma análise da Aplicação do Fundeb, no período de 2007 a 2010, na fronteira Guarajá-Mirim”, buscou refletir sobre esse fundo como política pública da Educação Básica. A discussão centrou-se em como esse fundo foi implantado no município que constituiu o lócus da pesquisa, buscando identificar interferências do Fundeb na Educação municipal ao longo dos quatro anos abarcados na análise realizada em sua pesquisa. O trabalho abarca: (a) análise de dados quantitativos de receitas e despesas; (b) atendimento de necessidades das escolas; (c) interferências na valorização do magistério; e (d) compreensão da gestão dos recursos observando aspectos burocráticos e de gestão participativa.

Consideramos interessante elencar o trabalho de Gomes (2011) em nossa revisão, pois além da mesma utilizar como período de análise os anos de 2007 a 2010, por conta da implementação do FUNDEB, ela analisa em sua tese as melhorias dessa política de fundos e financiamento da educação apesar de um contexto ainda de pouco ou quase nenhum recurso para ser investido para educação básica em Guarajá-Mirim. Esse trabalho traz importantes reflexões quanto à realidade de alguns municípios do Espírito Santo, que apesar de apresentarem um elevado gasto por aluno anual ainda apresentam precariedade quanto às condições na qualidade da oferta educacional.

Em “Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de Fundos contábeis para o financiamento da Educação no Brasil”, estudo de mestrado em Educação defendido junto à Universidade Federal do Rio de Janeiro, Fábio Luciano Oliveira Costa (2012) investigou algumas características e aspectos (políticos e econômicos) desenvolvidos pelo federalismo no Brasil após a Constituição de 1988. A discussão por ele promovida refere-se ao financiamento da Educação Básica na esfera pública, com especial atenção às políticas de fundos contábeis. O autor buscou compreender a estrutura e as relações entre os entes federados, analisando o federalismo nas áreas política e econômica na implantação de regras para o financiamento da Educação Básica e pública no País.

No trabalho de mestrado em Educação defendido em 2012 na Universidade Federal do Pará com o título “A relação entre os entes federados no financiamento da Educação Básica no Brasil no contexto da política de fundos (Fundef/Fundeb)”, Danielle Cristina de Brito analisou o aspecto normativo e de formulação desses dois fundos, com vistas a avaliar possibilidades de colaboração entre os entes federados para o financiamento da Educação Básica no Brasil por meio de ambos, buscando caracterizar possibilidades, formas e mecanismos de colaboração presentes nas leis que os regulamentam.

Dessa maneira, pensando em nosso problema de pesquisa, nos dois últimos trabalhos acima citados, foi possível pensar na relação entre os entes federativos e uma questão importantíssima que impulsionou o nosso trabalho e que elenca o direito à uma educação pública.

Joedson Brito dos Santos (2012), em dissertação de mestrado em Educação defendida na Universidade Federal da Bahia, analisou as mudanças ocorridas no atendimento educacional às crianças de 0 a 3 anos no município de Itabuna, Bahia, a partir da introdução do Fundeb, configurando-o no panorama da política de financiamento educacional, tendo a vinculação de recursos assegurada constitucionalmente. Isso tornou possível, segundo o autor, trazer para a Educação Infantil inúmeras contribuições. Entre elas, ele lista: o aumento de recursos, a expansão do atendimento, a melhoria da qualidade, o fortalecimento do caráter

educacional. Por esses aspectos, evidenciamos a importância do trabalho de Santos (2012) para a realização do estudo aqui empreendido.

Considerando a proximidade com o tema – por se tratar de um estudo sobre dois municípios de um estado específico –, é possível destacarmos aqui o trabalho intitulado “Financiamento da Educação Básica no estado da Paraíba: Análise dos primeiros resultados do Fundeb nos municípios de João pessoa e Cabedelo – PB”. Trata-se do trabalho de doutorado em Educação defendido em 2012 na Universidade Estadual de Campinas por Maria Aparecida Nunes Pereira, que buscou analisar as implicações do fundo na divisão de responsabilidades entre os níveis de governo com relação ao financiamento e à oferta da Educação Básica. Por meio de dados educacionais e financeiros referentes ao município de João Pessoa, a pesquisadora averiguou como o Fundeb estimulou a ampliação da oferta na Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial, elevando as receitas da Educação.

No município de Cabedelo, porém, a pesquisadora registrou movimento inverso: a redução de recursos no orçamento da Educação, considerando que as deduções foram superiores às transferências recebidas, apesar da ampliação da oferta ano a ano. Verificou-se, também, que parte do atendimento à Educação Infantil foi realizada em regime de colaboração com o estado e por meio de parcerias com o setor privado para a oferta de vagas no segmento creche. Em ambas as esferas, averiguou-se queda no atendimento ao Ensino Fundamental, com tendência à estabilidade da oferta.

Analisando o trabalho de Pereira (2012), a conclusão a que se chega é que nos municípios que compuseram a amostra da pesquisa cada esfera de governo tem se responsabilizado pela oferta de vagas em sua área de competência. Além disso, constata-se que o financiamento das atividades típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) dá-se de modo automático entre as esferas, por intermédio das transferências constitucionais, sem que se tenha constatado movimento maior em favor da divisão de responsabilidades para a oferta e o financiamento da Educação Básica nos dois municípios estudados pela autora a partir da instituição do Fundeb, excetuando-se a Educação Infantil em Cabedelo.

No artigo “Gastos públicos com a Educação Básica”, Jorge Abrahão de Castro (1998) confirma que a preocupação com os gastos educacionais é uma questão que levanta debates não muito recentes. Sua pesquisa mostra, a partir de indicadores financeiros, a dimensão e a estrutura dos gastos públicos realizados na Educação Básica. A base de seu estudo foi constituída por dados referentes às três esferas da federação, provenientes do Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada no ano de 1995.

Os resultados do diagnóstico dos gastos com Educação feito por Castro (1998) a partir desses dados confirmaram a importância da Educação Básica na área de pesquisa sobre financiamento educacional, corroborando sua posição como pilar da Educação pública brasileira. O estudo desse autor confirma também que os estados e municípios são as instâncias federadas que mais estavam ocupadas com a Educação Básica. Tal situação se perdura no atual contexto, pois ambos ainda são responsáveis pelo aporte da grande maioria dos gastos realizados na área, mas, apesar disso, o montante investido ainda é pequeno, necessitando de complementação da União.

Em trabalho premiado e publicado pelo Tesouro da Fazenda no ano de 2008, intitulado “Qualidade do gasto público em Educação nas redes públicas estaduais e municipais”, Júlio Francisco Gregory Brunet, Ana Maria de Aveline Bertê e Clayton Brito Borges avaliaram a qualidade do gasto público realizado pelas administrações diretas dos governos dos municípios, estados e do Distrito Federal na Educação Básica pública em 2007, comparando seu comportamento em dois momentos distintos: 2005 e 2007. Os autores efetuaram a comparação do gasto realizado nos ensinos Fundamental e Médio com o retorno obtido pelos estudantes na forma de aprendizado e desenvolvimento cognitivo. A razão entre os indicadores de desempenho e de despesa e o indicador de qualidade do gasto permite a classificação das unidades da federação segundo a qualidade da despesa realizada.

No mesmo trabalho, a qualidade do gasto no ensino básico público foi avaliada no âmbito estadual e municipal. Em decorrência de suas peculiaridades administrativas, a qualidade do gasto público no Distrito Federal é comparada à qualidade ponderada do gasto de estados e municípios. A partir da análise dos resultados feita

por meio desse trabalho, conclui-se que menores despesas resultam em melhor qualidade do gasto em nível estadual. Em nível municipal, bem como na comparação entre estados/municípios e o Distrito Federal, a elevação das despesas resulta em melhor desempenho dos estudantes. Entretanto, nem sempre de forma eficaz. Há casos em que a elevação da despesa não resulta em retorno proporcional em termos do desempenho dos estudantes. Nesses casos, ocorre uma redução na qualidade do gasto público.

Por meio dessa análise comparativa feita por Brunet, Bertê e Borges (2007), observa-se um expressivo grau de inércia na qualidade do gasto público em Educação. As modificações foram pouco expressivas nas esferas estadual e municipal das unidades da federação nos dois anos analisados pelos pesquisadores.

No trabalho “Fundeb e gasto por aluno: alguns resultados iniciais”, apresentado em 2011 no XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Éder da Silva Dantas analisa a implantação do fundo e seu impacto inicial no tocante à evolução do gasto por aluno. Concentrando o foco no gasto por aluno nas séries iniciais do Ensino Fundamental, o autor buscou estabelecer uma comparação entre a desenvoltura dos estados com maior dispêndio e os estados que recebem a contribuição da União. O período de análise compreendeu o gasto por aluno do último ano do Fundef, 2006, até o previsto para 2011. Como conclusão, Dantas (2011) percebeu a redução da diferença entre o gasto por estudante nos estados mais pobres e nos estados mais ricos, além da existência de uma dinâmica expansiva de investimentos educacionais acima do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) per capita, apesar de os gastos ainda se encontrarem abaixo do necessário.

De acordo com o autor, a intenção era analisar os dados dos primeiros anos do Fundeb em relação a três aspectos: o impacto do gasto por aluno no tocante a uma melhor equalização do investimento do ponto de vista regional; a repercussão inicial do fundo no que se refere a uma maior oportunidade de matrículas na Educação Básica, tendo como parâmetro uma maior igualdade do ponto de vista territorial; o impacto do Fundeb e demais ações do governo da época (Partido dos

Trabalhadores) nos resultados dos processos educacionais, também do ponto de vista territorial.

O trabalho de Dantas (2011) chama a atenção pelo fato de utilizar os dois elementos eleitos para análise em nossa pesquisa, a saber: o gasto anual por aluno e o Fundeb. Além disso, o Espírito Santo, lócus da análise desta pesquisa, aparece entre os estados apontados pelo autor com elevado gasto por aluno e nos quais foi observada a evolução desses gastos dentro do período em que foi empreendida sua análise.

O trabalho de Dantas (2011) salta aos olhos, por agregar elementos de uma totalidade brasileira, tendo em vista que a análise a que nos propomos está atrelada ao contexto das microrregiões do Espírito Santo e à desigualdade no gasto por aluno dentro de um mesmo estado.

Por meio de um artigo desenvolvido após uma pesquisa publicada pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação em 2012, intitulada “Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros”, Araújo L. (2012) comprovou a fragilidade dos indicadores organizados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação. O autor mostra que há uma subdeclaração dos gastos municipais na Educação Infantil e na Educação de Jovens e Adultos. Demonstra, ainda, que os fatores de ponderação utilizados pelo Fundeb estão distantes dos valores efetivamente praticados, especialmente para creches. Outra conclusão de sua pesquisa é que a política de fundos não tem conseguido ser eficiente na diminuição da desigualdade territorial, comprovando, ainda, a distância entre o padrão mínimo de qualidade instituído pelo Conselho Nacional de Educação e os gastos efetivados pelos municípios nordestinos.

Outro trabalho de grande relevância para a construção desta pesquisa foi a tese defendida por Raimundo Luiz da Silva Araújo (2013), com o título “Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da Educação Básica”. O ponto de partida da pesquisa é o caráter assimétrico da federação brasileira e a encruzilhada em que o País se encontra diante do enfraquecimento das bases do pacto federativo, considerando que o elo mais fraco

da corrente federal é o município, justamente o ente mais sobrecarregado com responsabilidades educacionais.

Conforme afirmado anteriormente, neste trabalho, o recorte para a análise de dados será o estado do Espírito Santo, observando-se as desigualdades educacionais nas microrregiões capixabas e os respectivos municípios. O trabalho de doutoramento de Araújo L. (2013), por sua vez, possui como foco a análise descritiva das implicações do Fundeb, tendo como referência o Brasil, razão pela qual foi incluído nesta revisão de literatura.

Para testar a validade de políticas redistributivas reguladas pela União e com maior aporte de recursos, Araújo L. (2013) escolhe como variável o município brasileiro, justificando que o motivo dessa escolha encontra-se no peso relevante que esse ente federado possui na prestação de serviços educacionais no País, pela sobrecarga de responsabilidades que lhe foi transferida no processo de municipalização implantado nas últimas décadas e por expressarem, no seu conjunto e na sua diversidade, as assimetrias existentes na federação brasileira. Esse aspecto também traduz a importância de seu trabalho para a elaboração desta pesquisa, na qual pretendemos analisar as disparidades educacionais quanto ao gasto por aluno encontradas nos 78 municípios capixabas.

Ainda no que diz respeito aos trabalhos de relevância para o estudo aqui empreendido, especificamente os que apresentam pesquisas realizadas no estado do Espírito Santo, apontamos: a dissertação em Educação de autoria de Arthur Sérgio Rangel Viana, publicado em 2006; o artigo apresentado em 2012 no XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, com autoria de Alexandre Segovia da Silveira e Arilda Magna Campagnaro Teixeira; o trabalho de doutoramento de Marileide Gonçalves França, publicado em 2014.

Em sua dissertação, intitulada “O Fundeb no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o Ensino Fundamental do município de Vitória”, Viana (2006) investigou como e o que ocorreu com os recursos do Fundeb em Vitória, no período de 1998 a 2004, considerando o impacto no orçamento da Secretaria Municipal de Educação e na distribuição dos recursos financeiros em

alguns itens orçamentários. O autor analisa também de que modo um mecanismo de incentivo fiscal como o Fundo para o Desenvolvimento das Atividades Portuárias do Espírito Santo interferiu na redução dos recursos vinculados à Educação. Em relação à municipalização, o autor investigou se o Fundef teve influência nessa transferência de responsabilidade de matrículas do Ensino Fundamental da esfera estadual para a esfera municipal. Investigou, ainda, em que medida houve alterações no número de matrículas e no atendimento escolar, no que diz respeito ao acesso ao Ensino Fundamental pelos alunos e alunas, e como esse mecanismo de subvinculação de recursos teve influência nas políticas de formação e de valorização salarial do magistério municipal.

O artigo de Silveira e Teixeira (2012), com o título “O efeito do gasto público na qualidade da Educação”, abarcou os 78 municípios do Espírito Santo. Para medir o efeito dos gastos, os autores utilizaram as despesas controladas pelo PIB municipal per capita com Ensino Fundamental nos períodos de 2005, 2007 e 2009 e os resultados dos alunos na Prova Brasil para a 8ª série em Matemática e Português. Os autores submeteram os dados à análise estatística e verificaram que não é estatisticamente significativo explicar o aumento dos gastos em Educação com o desempenho dos alunos. Além disso, os resultados mostram ainda que não necessariamente a qualidade na Educação está relacionada à quantidade que é aplicada para operacionalizá-la.

Finalizando as publicações na área de políticas públicas e que envolvem financiamento da Educação, está a tese de França (2014), com o título “Financiamento da Educação especial: complexas tramas, permanentes contradições e novos desafios”. Este estudo analisou a ação do poder público no provimento de recursos financeiros à Educação Especial na gestão do município de Vitória, capital do Espírito Santo, no contexto do financiamento da Educação Básica, tomando-se como referência os anos de 2008, 2009 e 2010. A autora partiu do pressuposto de que a garantia da Educação às pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação, bem como a ampliação de sua oferta, implicam intervenção por parte do Estado no intuito de assegurar os direitos dessa população no que tange ao acesso, à permanência e à

qualidade de ensino nos sistemas educacionais brasileiros. Para o desenvolvimento do trabalho, França (2014) realizou pesquisa documental, por meio da consulta ao planejamento e execução orçamentária, aos demonstrativos de receitas e despesas, bem como aos documentos oficiais do município.

No que se refere à gestão das verbas da Educação especial, quanto à sua transparência, organização e padronização, França (2014) conclui, por meio de demonstrativos de execução orçamentária, que as mudanças no padrão de financiamento da Educação trazidas pelo Fundeb não produziram significativas alterações nas formas de registros dos dados contábeis referentes às etapas e modalidades de ensino junto aos sistemas de informações mantidos pelos órgãos oficiais.

Em todos os trabalhos até aqui destacados, o tema central são as políticas públicas e de financiamento. A análise mostra que esse debate acadêmico não está desatrelado da luta pela garantia do direito à Educação pública e de qualidade. A partir da década de 1980, a Educação passou a ser entendida como um bem indispensável para o exercício democrático e o Ensino Fundamental foi proclamado como direito público subjetivo do ponto de vista programático, ou seja, no sentido do registro das intenções (ARAÚJO G., 2007). Dessa maneira o direito à Educação passa a ser identificado com a obrigatoriedade/responsabilidade tanto da família, em enviar os seus filhos para a escola, quanto do Estado, em oferecer vagas em número suficiente para atender à demanda por matrículas no Ensino Fundamental.

Com a Constituição de 1988, as noções de responsabilidade e de igualdade passaram a integrar o direito à Educação como uma ação intencional. A Educação, a partir de então, estaria resguardada por lei, como um direito subjetivo e uma obrigação, no sentido de que se entende que as crianças não se encontram em condições de negociar se querem ou não recebê-la ou de que forma vão recebê-la. Ou seja, o direito de não fazer uso dos serviços educacionais não está colocado como possibilidade e a perspectiva emancipadora não está colocada como ponto de partida, e, sim, como ponto de chegada. Daí a relação estreita entre direito à Educação e Educação obrigatória (HORTA, 1998).

No Brasil, com esses direitos adaptados a representações e significados baseados nos privilégios e nas desigualdades, o caráter emancipador e igualitário do direito à Educação foi mitigado pelo próprio sistema normativo, ou seja, o direito à Educação se viu restringido até mesmo como intencionalidade, conforme Araújo G. (2007 p. 9), de acordo com quem o desafio que está colocado atualmente é a ruptura no processo de afirmação do direito à Educação enquanto representação na racionalidade política da sociedade em geral e dos trabalhadores da educação. O direito de cidadania não é entendido como medida que opera a passagem para a igualdade no plano das relações sociais, tendo em vista que o acesso à Educação não significa fator de diferenciação social, lógica contrária àquela anterior à atual Carta Magna, em que eram escolhidos os que seriam inclusos nesse e nos demais direitos relacionados ao exercício da cidadania.

Este capítulo apresentou uma síntese dos estudos científicos concernentes à temática financiamento educacional, especificamente sobre os fundos Fundef e Fundeb e o gasto por aluno. No próximo capítulo, faremos a contextualização do estado do Espírito Santo, ressaltando especialmente seus aspectos políticos, econômicos e relativos à Educação. Isso ajudará na compreensão tanto dos dados coletados para esta pesquisa quanto da definição do recorte de 2009 a 2013 como período a ser analisado neste estudo.

### **3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO: ASPECTOS ECONÔMICOS E EDUCACIONAIS**

Este capítulo apresenta a contextualização do estado do Espírito Santo quanto aos seus aspectos econômico e educacional, além de fazer uma descrição das finanças e fundos municipais a partir do ano de implantação total do Fundeb, ou seja, 2009, até o ano de 2013.

#### **3.1 Breve histórico do financiamento da Educação**

O estado do Espírito Santo, durante três séculos do período colonial, foi mantido à margem do desenvolvimento brasileiro, tendo, inclusive, perdido grande parte do seu território ao longo do século XVIII. No século XIX, correspondente ao período imperial, e na Primeira República, no século XX, a realidade de profundo atraso econômico foi gradativamente sendo alterada com o povoamento realizado em grandes unidades produtivas escravocratas e em pequenas propriedades familiares constituídas a partir da colonização europeia. A cafeicultura, atividade econômica de maior relevância nacional, propiciou ao Espírito Santo a formação de uma base econômica permanente, ainda que em lenta expansão. A marcha do café, iniciada no século XX, foi gradativamente ocupando o solo capixaba, do sentido sul para o norte, criando centros urbanos em seu interior, construindo uma infraestrutura adequada à atividade, como as estradas de ferro e o Porto de Vitória, moldando uma estrutura produtiva de comércio e serviços que serviam como apoio à dinâmica do café.

Rocha e Morandi (2012) destacam que desde meados do século XIX até a década dos anos 1960 do século passado já se observava uma desigualdade regional no Espírito Santo. Nesse período, a região sul ostentava uma imagem de região desenvolvida economicamente e que de fato foi efetivamente a que assumiu maior destaque no estado, consolidando a cafeicultura, assim como a pecuária leiteira, a agricultura de alimentos básicos, tais como feijão, milho e mandioca, a cultura do plantio de abacaxi e a atividade canavieira. No período de 1908 a 1912, com o governo de Jerônimo Monteiro, houve a implantação de algumas indústrias de

tamanho significativo, tais como a Usina Paineiras, a Fábrica de Tecidos de Cachoeiro do Itapemirim, a Fábrica de Cimento e a indústria Calçados Itapuã.

De acordo com a pesquisa de mestrado em Economia na Ufes realizada por Savio Bertochi Caçador (2008), o Estado chegou a meados do século XX com forte dependência da atividade cafeeira, conforme se vê na Tabela 1. Em 1960, o PIB estadual apresentava a seguinte composição: 41,8% gerados pela agropecuária e pesca; 5,3% pelo setor industrial e 52,9% pelo setor terciário. Nesse mesmo ano, a cafeicultura empregava 55% da população economicamente ativa capixaba e gerava 22% da renda estadual.

TABELA 1 - COMPOSIÇÃO SETORIAL DO PIB DO ESPÍRITO SANTO E BRASIL (1960-2004) (EM %)

Variáveis	1960		1970		1980		1990		2004	
	ES	BR								
Agricultura	41,8	27,6	20,8	12,5	14,7	10,2	6,0	8,0	5,0	8,9
Indústria	5,3	21,6	13,2	30,6	36,2	41,2	36,4	40,4	44,0	41,1
Terciário	52,9	50,8	66,0	56,9	49,1	48,6	57,6	51,6	51,0	50,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Caçador (2008)

Na segunda metade do século XX, a partir de meados da década de 1960, o Espírito Santo passou por intensas transformações, quando os governos estadual e federal começaram a adotar políticas de incentivo à atividade industrial no Estado, por meio de isenção de impostos, melhoria da infraestrutura logística e criação de uma estrutura institucional que permitisse financiamentos estatais (PEREIRA, 1999). Há que se observar que o Estado, até a década de 1960, era economicamente rural, o que, conforme mostrado na Tabela 1, vai decrescendo com o avançar das décadas, ao passo que a indústria vai crescendo. A instalação de grandes projetos industriais<sup>12</sup>, somada à crise no campo, provocada pela erradicação de cafezais, levou a uma intensificação no processo de migração do campo para a cidade. As décadas seguintes foram de consolidação do modelo de desenvolvimento industrial, com ampliação das principais plantas industriais.

<sup>12</sup> Empresas como Companhia Vale do Rio Doce (hoje denominada Vale), Companhia Siderúrgica Tubarão (atualmente denominada ArcelorMittal), Aracruz Celulose (incorporada pela Votorantim Celulose e Papel e atualmente denominada Fibria) e Samarco Mineração (PEREIRA, 1999).

Ainda referente aos dados apresentados na Tabela 1, há que se atentar para que, conforme Rocha (1998), no período de 1960 a 1990, o Espírito Santo foi preparado para substituir seu modelo econômico calcado na monocultura por outro modelo, com perspectiva industrializante. Para tanto, foram implementadas, ao longo dos governos, várias ações administrativas<sup>13</sup>, a fim de que a economia capixaba fosse incluída no processo de industrialização que já se instalara no Centro-Sul do Brasil. Como consequência desse processo, o Estado foi palco de transformações que afetaram radicalmente o modo de produzir e de viver das populações urbanas e rurais, passando de essencialmente agrícola e rural para urbanizado e industrial. Após os anos de 1990, o desempenho da economia capixaba apresentou-se superior ao da economia brasileira. De acordo com Mota (2002), a justificativa está no crescimento das atividades de exportação e importação de bens.

De acordo com levantamento realizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves, a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) divide com a Região Litorânea Sul e a Região Polo Cachoeiro a condição de maior atratividade para investimentos no Estado. Apesar dessa vantagem econômica, RMGV apresenta acentuado quadro de desigualdades sociais, que se manifestam a partir de sua estrutura territorial, com áreas de alto nível de renda e desenvolvimento humano e outras com condições urbanas ainda precárias. Esse cenário de contradições parece uma marca do desenvolvimento brasileiro, com industrialização tardia e concentrada (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2008).

Os 78 municípios capixabas vivenciaram um período de grande expansão na primeira década deste século, alcançando taxas de crescimento acima de 15% ao ano em suas receitas entre os anos de 2004 e 2008, período de expansão das economias brasileira e mundial. Todavia, esse crescimento sofreu uma queda a partir da crise financeira internacional ocorrida no ano de 2009, atingindo a receita

---

<sup>13</sup> Conforme Pereira (1998), entre as ações destaca-se a criação da Companhia de Desenvolvimento do Espírito Santo, sucedida posteriormente pelo Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo, tendo funções definidas em seu estatuto social como financiador de capital fixo e de movimento para elaboração de projetos industriais ou rurais que visem ao aumento da produtividade; participação no capital social de outras empresas; prestação de garantias em empréstimos contraídos no País e no exterior.

total dos municípios capixabas, que alcançou um decréscimo de -6,3% em 2009, índice mais alto que o verificado pelo conjunto dos municípios brasileiros, que foi de -1,4%, no mesmo ano. Por conta dessa situação, conforme se vê na Tabela 2, os recursos aplicados em Educação pelos municípios capixabas totalizaram R\$ 1,64 bilhão, 1,5% menor que o registrado no ano de 2008, consequência do impacto da crise sobre as receitas municipais (FINANÇAS, 2010).

**TABELA 2 - RECEITAS E DESPESAS DO FUNDEB – ESPÍRITO SANTO (2009-2013) (EM VALORES NOMINAIS)**

<b>RECEITAS DO FUNDEB</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Receitas destinadas ao Fundeb	984.490.314,04	1.112.331.759,39	1.275.726.849,25	1.411.548.155,55	1.615.742.884,60
Recursos recebidos do Fundeb	582.377.573,88	653.028.631,83	712.906.098,69	788.719.662,89	855.938.160,17
Resultado Liq. Transf do Fundeb	-402.112.740,16	-459.303.127,56	-562.820.750,56	-622.828.492,66	-759.804.724,43
Receita da Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	3.405.989,64	2.787.520,59	8.524.504,04	8.346.949,38	7.708.126,29
<b>TOTAL</b>	<b>585.783.563,52</b>	<b>655.816.152,42</b>	<b>721.430.602,73</b>	<b>797.066.612,27</b>	<b>863.646.286,46</b>
<b>DESPESAS DO FUNDEB</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Pagamento dos Profissionais do Magistério</b>	<b>450.080.745,12</b>	<b>587.188.702,68</b>	<b>596.527.671,19</b>	<b>684.389.640,26</b>	709.792.355,40
Ensino Fundamental	299.921.989,70	381.082.917,08	364.944.755,06	355.882.612,93	390.700.268,11
Ensino Médio	150.158.755,42	206.105.785,60	231.582.916,13	328.507.027,33	319.092.087,29
<b>Outras despesas</b>	<b>157.250.139,74</b>	<b>67.632.443,41</b>	<b>107.792.636,47</b>	<b>110.317.512,86</b>	<b>165.065.169,70</b>
Ensino Fundamental	133.019.269,88	60.076.705,34	53.059.471,41	57.365.106,69	73.838.648,81
Ensino Médio	24.230.869,86	7.555.738,07	54.733.165,06	52.952.406,17	91.226.520,89
<b>TOTAL</b>	<b>607.330.884,86</b>	<b>654.821.146,09</b>	<b>704.320.307,66</b>	<b>794.707.153,12</b>	<b>874.857.525,10</b>

**Fonte:** Elaborado a partir dos dados fornecidos pelo sistema Finanças Municipais do Brasil (Finbra) para o período de 2009 a 2013 (TESOURO, ONLINE)

A partir de dados fornecidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), em 2012, os municípios capixabas receberam R\$ 1,38 bilhão do Fundeb e repassaram R\$ 750,5 milhões para a sua composição. A diferença entre os valores recebidos e enviados, ou seja, o saldo Fundeb<sup>14</sup>, foi de R\$ 627,4 milhões, 7,1% a mais que em 2011. Os valores repassados por meio do fundo repercutiram nos gastos com Educação nesse mesmo período, implicando uma elevação de aproximadamente 11,4% dos investimentos no Estado. A capital capixaba, Vitória, por sua vez, registrou um aumento aproximadamente duas vezes maior, de 22,4%.

<sup>14</sup> Quando o município apresenta saldo Fundeb negativo, significa que sua contribuição ao fundo é maior que o recebimento dos recursos do mesmo. Ou seja, isso pode significar que o número de alunos matriculados na rede é pequeno ou que o município (e, quando for o caso, o estado) possui uma receita elevada (FINANÇAS, 2013).

Estabelecido pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e iniciado em 2007, o Fundeb alcançou implantação total no ano de 2009, quando abarcou todo o universo de alunos da Educação Básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição. Esse fundo promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da Educação Básica, tendo neste ano de 2015 como base os resultados do Censo Escolar realizado em 2014. A distribuição dos recursos baseia-se na quantidade de alunos pelos quais cada ente é responsável. Conforme dito, entre municípios, estados e União, a responsabilidade educacional maior é dos dois primeiros entes, que, no entanto, recebem um montante de recursos insuficiente para a quantidade de matrículas que atendem, haja vista que a composição do fundo tem como base a arrecadação por eles realizada.

Em 2012, o gasto médio com Educação por aluno apresentou um crescimento acentuado em relação a 2011 (11,4%), passando de R\$ 4.514,24 para R\$ 5.029,28. Entre os municípios com os maiores gastos com Educação por aluno, destacam-se Anchieta (R\$ 12.569,52), Presidente Kennedy (R\$ 10.321,51), Governador Lindenberg (R\$ 8.108,45), Brejetuba (R\$ 7.568,72) e São Domingos do Norte (R\$ 7.549,62). Em contrapartida, Pedro Canário (R\$ 4.071,56), Sooretama (R\$ 3.996,92), Cariacica (R\$ 3.928,01), Viana (R\$ 3.744,89) e Guarapari (R\$ 3.696,87), respectivamente, ocuparam os últimos lugares no ranking (FINANÇAS, 2013).

Conforme se observa na Tabela 3, a seguir, os dados apontam que não há uma diferença significativa entre as regiões no que diz respeito à receita corrente líquida per capita, tampouco, entre os municípios, sendo que a média entre eles é de R\$ 2.578,53. As regiões Central e Sul apresentam uma renda per capita superior à média, considerando que há um município em cada uma delas (Anchieta e Presidente Kennedy, respectivamente) que possui arrecadação bem superior aos demais (Anchieta e Presidente Kennedy arrecadam, respectivamente, seis e 15 vezes mais que os outros municípios das regiões em que se situam).

TABELA 3 - RECEITA LÍQUIDA PER CAPITA E GASTO POR ALUNO COM EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS DO ESPÍRITO SANTO (2012) (EM R\$)

<b>Municípios</b>	<b>Receita total</b>	<b>Gasto com Educação por aluno da rede municipal (2012)</b>
Guarapari	2.049,72	3.926,24
Viana	1.965,04	3.977,24
Cariacica	1.378,20	4.171,72
Sooretama	2.175,16	4.244,90
Pedro Canário	1.782,24	4.324,17
Conceição da Barra	2.626,18	4.328,68
Pancas	1.818,82	4.370,54
Ibatiba	1.989,31	4.570,71
Pinheiros	2.333,59	4.580,38
Irupi	2.263,02	4.584,31
Barra de São Francisco	1.843,21	4.621,52
São Gabriel da Palha	1.974,38	4.648,79
Iúna	1.875,40	4.654,97
Marechal Floriano	2.671,46	4.666,29
Vila Velha	1.679,85	4.700,44
Serra	2.150,25	4.705,18
Cachoeiro do Itapemirim	1.704,11	4.707,66
Iconha	2.732,85	4.752,34
Jaguaré	2.919,72	4.840,70
Nova Venécia	1.998,84	4.872,73
Guaçuí	2.148,53	4.914,03
Colatina	2.068,30	4.949,64
João Neiva	2.563,62	4.973,66
Água Doce do Norte	2.586,10	4.984,89
Castelo	2.087,63	5.064,75
Baixo Guandu	2.127,72	5.106,92
Domingos Martins	2.419,79	5.113,51
Linhares	3.275,24	5.149,22
Apiacá	2.921,59	5.171,82
Atílio Vivácqua	2.908,37	5.197,36
Mimoso do Sul	1.984,89	5.199,25
Piúma	2.952,94	5.210,01
São Mateus	2.165,57	5.227,87
Santa Teresa	2.624,84	5.241,82
Conceição do Castelo	2.777,36	5.270,36
Ibitirama	2.739,72	5.287,58
Itaguaçu	2.500,85	5.379,17
Vargem Alta	2.666,56	5.461,87
Mantenópolis	2.191,24	5.498,26
Ecoporanga	2.241,33	5.499,23
Marilândia	2.406,50	5.505,33
Mucurici	3.967,36	5.513,25
Rio Bananal	3.044,60	5.556,31
Vila Pavão	2.567,96	5.572,28
Afonso Cláudio	2.041,53	5.584,59
Fundão	2.809,21	5.650,13
Maratáizes	3.199,72	5.703,57
Governador Lindenberg	2.593,38	5.712,91
Alfredo Chaves	2.625,90	5.724,60
Aracruz	3.660,72	5.730,26
Dores do Rio Preto	3.097,43	5.740,34

<b>Municípios</b>	<b>Receita total</b>	<b>Gasto com Educação por aluno da rede municipal (2012)</b>
Montanha	2.441,54	5.807,12
São José do Calçado	2.958,49	5.842,84
Santa Leopoldina	2.314,11	5.849,53
Ponto Belo	3.249,13	5.893,74
Rio Novo do Sul	2.259,84	5.976,52
Jerônimo Monteiro	2.629,30	6.024,21
Bom Jesus do Norte	2.269,78	6.126,30
São Roque do Canaã	2.352,69	6.162,51
Santa Maria de Jetibá	2.223,22	6.186,90
Vila Valério	2.649,02	6.201,96
Venda Nova do Imigrante	2.513,72	6.249,11
Boa Esperança	2.707,99	6.288,77
Muniz Freire	2.436,53	6.291,09
Alto Rio Novo	2.733,10	6.296,16
Ibiraçu	2.868,28	6.348,60
Muqui	2.167,58	6.569,80
Laranja da Terra	2.607,15	6.757,84
Itarana	2.738,06	7.027,80
Itapemirim	9.108,09	7.261,84
Vitória	4.530,60	7.722,22
Alegre	2.144,15	7.797,95
Divino de São Lourenço	3.569,72	7.991,33
São Domingos do Norte	2.922,95	8.018,03
Brejetuba	2.654,33	8.038,30
Águia Branca	3.087,91	8.611,52
Presidente Kennedy	30.164,78	10.961,89
Anchieta	11.561,74	13.349,38
<b>TOTAL</b>	<b>2.578,53</b>	<b>5.341,31</b>

**Fonte:** Ferreira e Dubberstein (2014)

Concernente ao financiamento da Educação no Brasil e os limites da atual política de fundos, o caso do Espírito Santo reforça a ideia de que quanto maior o número de matrículas menor o gasto por aluno. Essa situação pode ser constatada quando analisamos a variável população. Do total de 3.578.067 habitantes, metade (1.707.691) concentra-se na Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV). Essa região concentra aproximadamente 50% (233.021) do total de matrículas (505.989). À exceção da capital, Vitória, que apresenta um gasto por aluno de R\$ 7.722,22, acima da média do Estado (5.341,31), os demais municípios dessa região estão abaixo da média estadual.

Essa situação também se reproduz na Região Sul, a segunda mais populosa, com 571.100 habitantes. A maioria de seus municípios tem gasto por aluno na média ou acima dela, à exceção de Cachoeiro do Itapemirim, que possui uma população de 192.156 habitantes e, conseqüentemente, também possui um elevado número de

matrículas, um total de 21.838, representando seis vezes a média de matrículas da região.

Assim, a despesa com Educação por aluno poderá ser associada a dois fatores: receita corrente per capita e número de matrículas na rede municipal de ensino. Dessa forma, cidades com níveis de receita corrente per capita mais elevados ou com reduzido número de alunos matriculados na rede municipal tendem a ter as maiores despesas com estudante, em função da exigência constitucional de vinculação de parte das receitas à Educação.

Os recursos do Fundeb são distribuídos de forma automática. São liberados para a consecução de ações que levam ao cumprimento de objetivos das instituições educacionais de todos os níveis da Educação Básica. Entre as ações focadas pelo fundo, estão aquelas relacionadas à obtenção, manutenção e funcionamento das instalações e equipamentos necessários ao ensino, uso e manutenção de bens e serviços, remuneração e aprimoramento dos profissionais da Educação, aquisição de material didático, transporte escolar, entre outras.

Esses recursos destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (educação regular, Educação Especial ou Educação de Jovens e Adultos), da sua duração (Ensino Fundamental de oito ou nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino e/ou vespertino ou noturno) e da localização da escola (zona urbana, zona rural, área indígena ou quilombola), levando-se em consideração, conforme dito, que cada ente é responsável pelo atendimento prioritário em determinados níveis: os municípios devem utilizar recursos do Fundeb na Educação Infantil e no Ensino Fundamental e os estados, no Ensino Fundamental e Médio, sendo usado no mínimo 60% na remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica e o restante, em outras despesas de manutenção e desenvolvimento. É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de no mínimo 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério.

Feita a caracterização do funcionamento do Fundeb, no próximo tópico, traçaremos um breve panorama da Educação no Espírito Santo.

### **3.2 PANORAMA DA EDUCAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO**

Na dimensão da oferta educacional qualitativa, há que se atentar para a diversidade de demandas e expectativas sobre o que seria uma oferta de qualidade e as conclusões que se pode tirar ao associá-la à quantidade de recursos que é investida. De acordo com Pinto (2013), uma das esferas que acarretam desequilíbrio no Brasil e que impulsionam considerável discussão e debate quanto às políticas educacionais, estando apontada no atual Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/14), diz respeito à arrecadação desigual entre os entes da federação. Para esse pesquisador, há um desequilíbrio estrutural que está relacionado à lógica do sistema tributário e às políticas que cada vez mais municipalizam a Educação, pois a União, incluindo as transferências, arrecada 56% de tributos, enquanto os municípios, 18%, e os estados, 26%.

Essa análise se mostra ainda mais fortemente quando verificamos que entre os entes da federação quem está financiando majoritariamente a Educação são os estados e os municípios, que estão com 80% da responsabilidade, ficando a União com os 20% restantes (na Educação Básica a União financia apenas 12%).

Para essa discussão, Pinto (2013) deixa explícita a necessidade de se compreender as inúmeras e demais tarefas financeiras com as quais a União deve se responsabilizar. No entanto, ele reforça que há uma necessidade de maior participação financeira desse ente, pois de que adianta a autonomia dos municípios e seus sistemas, se ela não vem acompanhada de recursos? Nesse intuito, o autor se posiciona favoravelmente a um maior investimento e intensificação nos modos fiscalizadores por parte do governo federal para o Fundeb (PINTO, 2013).

Por meio de informações do Censo Escolar divulgadas pelo Inep elaboramos uma tabela com base no período de 2009 a 2013, apresentando o quantitativo da oferta de matrículas nas três dependências públicas administrativas no estado do Espírito Santo. Estão incluídos nesses números os alunos que apresentam necessidades

educacionais especiais matriculados na rede regular de ensino e em escolas especializadas. A coleta foi feita tendo como recorte a faixa etária obrigatória, que, tomando por base a Emenda Constitucional de nº 59/2009 (BRASIL, 2009), a partir de 2016, compreenderá dos 4 aos 17 anos (o que de fato contempla o período da pré-escola ao Ensino Médio). Isso permitirá perceber os dados de acesso à Educação no Espírito Santo nas várias modalidades de ensino nas quais a faixa obrigatória está distribuída.

TABELA 4 - OFERTA DE MATRÍCULAS NA FAIXA ETÁRIA OBRIGATÓRIA NO ESPÍRITO SANTO (2009-2013)

Ano	Dependência administrativa	Educação Infantil (pré-escola)	Ensino Fundamental (anos iniciais e anos finais)	Ensino Médio	Total
2009	Estadual	10	132.444	116.450	248.904
	Federal	57	0	2958	3015
	Municipal	84.263	351.206	98	435.567
2010	Estadual	0	126.626	109.618	236.244
	Federal	51	0	3864	3915
	Municipal	77.181	352.880	141	430.202
2011	Estadual	0	125.591	112.592	238.183
	Federal	43	0	4984	5027
	Municipal	79.922	349.034	129	429.085
2012	Estadual	0	121.699	113.029	234.728
	Federal	55	0	5778	5833
	Municipal	81.380	344.537	126	426.043
2013	Estadual	0	118.116	112.164	230.280
	Federal	44	0	5956	6000
	Municipal	83.307	342.292	117	425.716

Fonte: Elaborado a partir do Censo Escolar (Inep).

Coletamos também as taxas de aprovação, reprovação e abandono nas três redes públicas de ensino em todo o Estado, considerando as etapas do Ensino Fundamental e Médio (Tabela 5).

TABELA 5 - TAXAS DE APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO ESPÍRITO SANTO (2009-2013) (%)<sup>15</sup>

Ano	Dependência Administrativa	Ensino Fundamental			Ensino Médio		
		Aprov	Reprov	Abandono	Aprov	Reprov	Abandono
2009	Municipal	84,5	13,3	2,2	95,5	4,5	-
	Estadual	83,7	11,8	4,5	71,3	16,1	12,6
	Federal	-	-	-	89,8	9,8	0,4
2010	Municipal	86,9	11,3	1,8	95,0	4,3	0,7
	Estadual	86,1	11,3	2,6	76,4	15,2	8,4
	Federal	-	-	-	86,5	12,3	1,2
2011	Municipal	86,8	11,6	1,6	92,6	5,0	2,4
	Estadual	83,1	14,2	2,7	70,2	20,7	9,1
	Federal	-	-	-	86,4	12,4	1,1
2012	Municipal	86,75	11,36	1,90	98,9	0,0	1,1
	Estadual	81,93	14,61	3,46	71,7	19,7	8,6
	Federal	-	-	-	84,5	14,3	1,2
2013	Municipal	87,58	10,29	2,13	88,4	10,3	1,3
	Estadual	84,47	12,21	3,32	74,6	16,7	8,7
	Federal	-	-	-	84,8	14,6	0,6

<sup>15</sup> Os dados de 2012 e 2013 não são precisos.

**Fonte:** Elaborado com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica disponibilizadas pelo Inep para o período de 2009 a 2013.

A partir da Tabela 6, observamos que os dados apresentados apontam para uma taxa superior a 80% de aprovação na etapa do Ensino Fundamental no período analisado. O índice de abandono nessa etapa não chega aos 4% e o índice máximo de reprovação apontado em 2012 na rede pública estadual alcançou 14,61%. Quanto ao Ensino Médio, a taxa de aprovação continua elevada. No entanto, apresenta o menor índice na esfera estadual no ano de 2009 (71,4%). Na mesma etapa, percebemos índices mais elevados de aprovação na dependência administrativa federal, alcançando percentuais acima de 84% durante todo o período em que os dados foram analisados.

A seguir, apresentamos também, o número de concluintes do Ensino Fundamental e Médio nas redes municipal e estadual do Espírito Santo no período de 2009 a 2012. Os dados relativos a 2013 não foram disponibilizados pelo site do Inep.

**TABELA 6 - NÚMERO DE CONCLUINTEs NO ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO NO ESPÍRITO SANTO (2009-2012)**

<b>Ano</b>	<b>Dependência Administrativa</b>	<b>Ensino Fundamental</b>	<b>Ensino Médio</b>	<b>Total</b>
<b>2009</b>	<b>Municipal</b>	22.251	35	22.286
	<b>Estadual</b>	14.037	23.577	37.614
<b>2010</b>	<b>Municipal</b>	22.283	18	22.301
	<b>Estadual</b>	14.871	24.885	39.756
<b>2011</b>	<b>Municipal</b>	22.241	23	22.264
	<b>Estadual</b>	14.528	22.363	36.891
<b>2012</b>	<b>Municipal</b>	20.852	19	20.871
	<b>Estadual</b>	13.872	22.260	36.132

**Fonte:** Elaborado com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica disponibilizadas pelo Inep para o período de 2009 a 2012.

Os dados apresentados na Tabela 6 indicam que, de modo geral, o número de alunos concluintes do Ensino Fundamental no Espírito Santo apresenta ligeiro decréscimo no período recortado para fins de análise nesta pesquisa, tomando por base as duas redes (municipal e estadual). No Ensino Médio, a situação não é muito diferente, apresentando também decréscimo no número de concluintes no período de 2009 a 2012.

No capítulo a seguir, apresentamos uma análise descritiva quanto às desigualdades intermunicipais, considerando o gasto por aluno no Espírito Santo a partir do ano de implantação total do Fundeb, ou seja, 2009.

#### **4 AS DESIGUALDADES INTERMUNICIPAIS QUANTO AO GASTO POR ALUNO NO ESPÍRITO SANTO A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO TOTAL DO FUNDEB**

O objetivo deste capítulo é apresentar uma descrição das microrregiões administrativas que compõem o Espírito Santo. Essa descrição engloba dados demográficos e relativos às atividades econômicas, mas centra-se nas desigualdades verificada entre os municípios quanto ao gasto por aluno no período que compreende o ano de 2009 a 2013.

O artigo 212 da Constituição Federal de 1988 assim define os percentuais a serem investidos na Educação por cada ente público:

a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Ou seja, a Educação brasileira tem uma captação de verbas que não são provenientes de sanções (por exemplo, as multas), mas de tributos, impostos, taxas, contribuições de melhorias, empréstimos, compulsórios e contribuições especiais previstos no sistema brasileiro. Do montante arrecadado, é retirada uma quota para ser distribuída pelos mais diversos setores sobre os quais a União tem responsabilidades, contemplando também a Educação.

Analisando o texto constitucional, é necessário perguntar por que a União, de acordo com a CF/88, não possui um valor percentual exato a ser investido, enquanto para os Estados e municípios já se fixa um valor, mesmo que mínimo. A União não pode aplicar nunca menos que 18%, mas pode aplicar apenas esse percentual? Uma esfera tão abrangente aplica a fixação de um valor previsto, enquanto as demais esferas (estados e municípios) são direcionadas a aplicar 25%, minimamente. É necessário repensar ainda se essa forma de distribuição está sendo praticada visando à preocupação com uma Educação de qualidade ou por mera aplicação de uma norma constitucional. É necessário visualizar que existem Estados com maior arrecadação que outros e assegurar que isso não seja um castigo para os cidadãos que se deparam com realidades educacionais tão diferentes dentro do mesmo país.

A pergunta que devemos fazer é: essa delegação de responsabilidades com a Educação nacional está garantindo o direito a Educação Básica em todos os cantos do País? Podemos dizer que a delegação deveria vir com uma presença assídua e marcante na avaliação, acompanhamento e tomada de decisão. Assim, o ideal seria haver uma ação de compensação da maior esfera nacional aos quadros educacionais mais necessitados, pois a equidade na qualidade educacional deveria estar desde o ensino nas grandes cidades até naquele ofertado nos campos e locais menos favorecidos financeiramente.

De acordo com dados coletados no Tribunal de Contas do Espírito Santo (TCE-ES), no ano de 2009, em média, a Educação respondeu por 28,3% da despesa total no Estado contra 17,9% da saúde. Essa participação explica-se pela obrigação constitucional de os municípios aplicarem na Educação um mínimo de 25% de toda receita proveniente de impostos e transferências constitucionais e legais.

Embora a despesa com Educação no Espírito Santo tenha declinado em 2009, o volume de recursos aplicados conforme determina a Constituição aumentou. Segundo os dados do Sistema de Informação sobre Orçamento Público na Educação, entre 2008 e 2009, a aplicação de recursos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) aumentou de 26,7% para 28,5%. Em 2009, esse indicador alcançou seu maior nível em Divino de São Lourenço (38%), São Mateus (35,8%) e Afonso Cláudio (35,3%). Outras 20 cidades aplicaram entre 30% e 35%. A determinação constitucional não foi cumprida em apenas quatro cidades: Presidente Kennedy, Guaçuí, Itarana e Vila Pavão, nas quais o indicador ficou entre 20% e 24,5%.

No entanto, em 2010, o indicador alcançou 28,1%, destacando-se as cidades de São Mateus (37,1%), Cariacica (36,9%), Jaguaré (36,8%), Sooretama (36,6%) e Viana (36,2%) com as maiores participações, bem acima da média do conjunto dos municípios capixabas.

Na média anual de 2011, de acordo com o TCE-ES, 27,7% da despesa total dos municípios foram direcionados à Educação. Entre os que detiveram as maiores

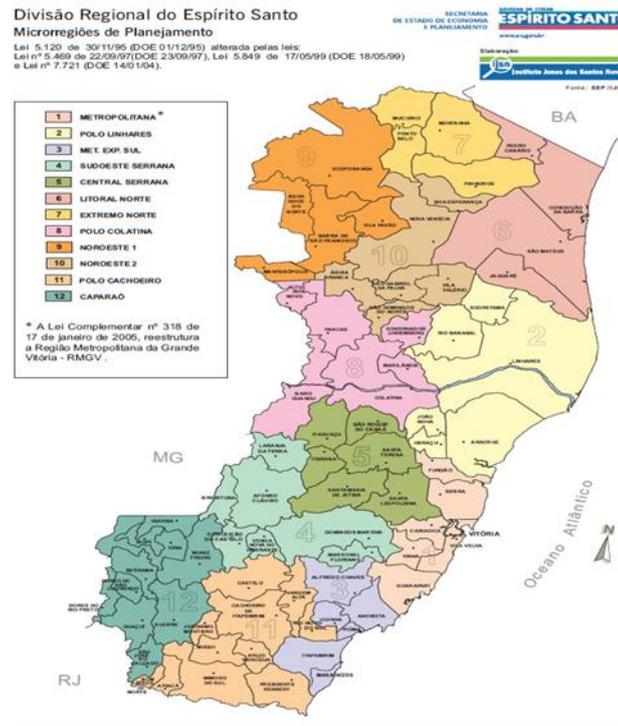
participações, destacaram-se Sooretama (37,6%), Iúna (37,1%), Montanha (35,8%), Jaguaré (35,7%) e Cariacica (35,3%).

Em 2012, em média, 28,8% da despesa total dos municípios capixabas foram direcionados à Educação. Entre os municípios com as maiores participações, destacaram-se: São Mateus (40,7%), Sooretama, Iúna (40% cada um), Nova Venécia (37%) e Cariacica (36,9%). A média de aplicação do conjunto dos municípios capixabas em 2013 foi de 28,4%, a mesma registrada em 2012.

A seguir, fazemos uma caracterização dos gastos por aluno nos 78 municípios capixabas. A descrição analítica aqui apresentada toma como referência a mesma organização utilizada pelo Mapeamento da Gestão Democrática Pública Municipal do Estado do Espírito Santo (2005-2009) (MAPEAMENTO, 2013), ou seja, a que agrupa os 78 municípios segundo a divisão geográfico-administrativa do Estado, que considera características similares dos municípios (Figura 1), ou seja, em microrregiões de planejamento<sup>16</sup>.

---

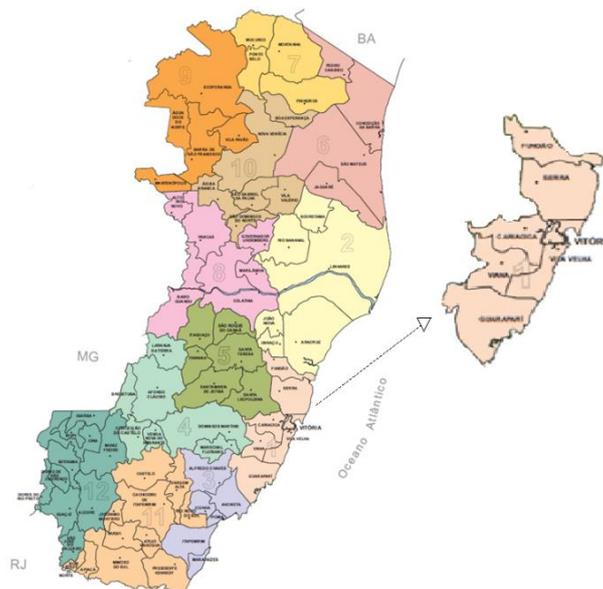
<sup>16</sup> A divisão do Estado em 13 microrregiões administrativas foi estabelecida pela Lei Estadual nº. 5.120/95, alterada pelas Leis nº. 5.469/97, 5.849/99 e 7.721/04, que reduziram esse número para 12 microrregiões (utilizada para fins desta pesquisa), número novamente reduzido para dez pela Lei nº. 9.768/2011.



**Figura 1 - Divisão do Espírito Santo em microrregiões**  
**Fonte:** Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

#### 4.1 MICRORREGIÃO METROPOLITANA

A Microrregião Metropolitana é formada pelos municípios de Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória.



**Figura 2 - Microrregião Metropolitana**  
**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) referentes a 2009 indicam que a Microrregião Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) ocupa 2.331.029 km<sup>2</sup> de área, o que representa apenas 5,06% de todo o território espírito-santense. No entanto, inversamente proporcional, a população da região concentra 48,01% (1.687.704 pessoas) dos habitantes do Espírito Santo. A microrregião é responsável por 64,74% (R\$ 43.222.647.113,00) do PIB estadual. No entanto,

apesar de sua pujança econômica, a região apresenta acentuado quadro de desigualdades sociais, que se manifestam a partir de sua estrutura territorial, com áreas de alto nível de renda e desenvolvimento humano e outras com condições urbanas ainda precárias (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2008, p. 13).

Quanto à atividade econômica da Microrregião Metropolitana, podemos destacar que, no conjunto dos sete municípios, as empresas mais importantes em termos de geração de receita desenvolvem suas atividades na indústria extrativa de minerais, no comércio atacadista, na indústria siderúrgica e nos serviços de importação/exportação. É nesse contexto que o Instituto Jones dos Santos Neves (2010, p. 48) indica que as principais atividades econômicas da Microrregião Metropolitana são as de “Construção civil e pesada, atividades de logística, armazéns de carga e transporte de passageiros, mineração, geração de energia elétrica, petróleo e gás natural, metalurgia e metal mecânica”. O conjunto e diversidade dessas atividades apontam para uma complexidade regional que precisa ser tratada de forma coletiva. Neste sentido,

foi criado e regulamentado pelo Governo do Estado, através do Decreto nº 1.511/2005, o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Comdevit), juntamente com o Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (Fumdevit), que têm como finalidade apoiar o desenvolvimento, a integração e a compatibilização de ações, estudos e projetos de interesse comum da Região Metropolitana (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2008, p. 14-15).

Referente à Educação Básica, dados do IBGE<sup>17</sup> apontam que a RMGV, em 2009, contava com 1.178 estabelecimentos de ensino e 365.724 estudantes matriculados,

---

<sup>17</sup> Dados calculados pelos autores a partir da ferramenta WebCart, disponibilizada pelo IBGE, que possibilita o cálculo de determinado indicador a partir da escolha de variáveis destinadas à criação de cartogramas com dados contidos no canal Cidades@. Essa ferramenta encontra-se disponível em: <http://www.ibge.gov.br/webcart/default.php>.

o que representava, respectivamente, 26,26% e 46,87% do quantitativo desse nível de ensino em todo o Espírito Santo.

Ao observarmos a Tabela 7, a qual mostra o quantitativo de matrículas nos períodos de 2009 a 2013 dos municípios da Microrregião Metropolitana tendo como base os dados do Inep, é perceptível que Vitória responde pela maioria das matrículas.

Os dados obtidos pelo documento Mapeamento (2013) apontaram em duas direções: enquanto o município de Fundão não possuía sistema próprio de ensino, estando vinculado ao sistema estadual, os demais municípios da Microrregião Metropolitana constituíram seus próprios sistemas a partir da implementação do Fundef, em 1996 (a exceção abrange Cariacica e Viana, dos quais a equipe responsável pela elaboração do mapeamento não obteve informações<sup>18</sup>). Assim, Guarapari o fez em 2000; Serra e Vila Velha, em 2003; enquanto Vitória, em 1998. A existência de sistemas próprios implica maior nível de autonomia<sup>19</sup> para o estabelecimento das políticas educacionais desses municípios, bem como na administração dos recursos orçamentários e financeiros.

---

<sup>18</sup> No caso de não haver no município o sistema próprio de Educação, são seguidas as normas do Sistema Estadual de Educação.

<sup>19</sup> A autonomia, na concepção weberiana, ocorre a partir do momento em que a ordem da associação é instituída por seus membros (WEBER, 2004).

TABELA 7 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO METROPOLITANA (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Vitória</b>	4.539,8	5.093,2	5.698,42	7.271,10	7.300,84	50.436	50.009	49.814	49.193	49.230
<b>Vila Velha</b>	2.884,4	3.614,8	3.957,86	4.425,85	4.943,42	44.553	45.580	46.818	47.981	48.495
<b>Serra</b>	3.556,7	3.673,7	3.928,35	4.430,31	4.555,38	56.526	59.820	60.849	61.336	63.039
<b>Cariacica</b>	2.450,9	2.924,7	3.405,79	3.928,01	4.456,27	40.853	40.923	41.539	41.796	41.810
<b>Viana</b>	2.883,9	2.928,0	3.318,11	3.744,89	3.983,29	11.382	11.598	11.880	11.964	11.811
<b>Fundão</b>	2.837,2	3.352,5	3.705,61	5.320,06	4.871,70	3.386	3.292	3.404	3.327	3.094
<b>Guarapari</b>	2.565,5	2.831,2	3.168,80	3.696,87	4.135,08	17.151	17.466	17.663	17.751	19.066

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

Concernente ao gasto anual por aluno, de acordo com o recorte dos anos de 2009 a 2013 expressos na Tabela 7, o município de Vitória é o que tem apresentado os maiores valores. Na outra ponta, aparece Viana, com o valor do gasto por aluno de R\$ 3.983,29 no ano de 2013. Percebe-se ainda que durante todo período exposto na tabela, os municípios da microrregião em questão aumentaram os valores anuais relativos ao gasto por aluno, ainda que a maioria também tenha apresentado aumento na demanda de alunos.

Quanto ao número de alunos matriculados na rede, o município de Serra é o que apresenta os números mais elevados, chegando a totalizar, em 2013, 63.039 alunos. Além disso, esse município é o que atende à maior quantidade de alunos em todo o Espírito Santo.

O município de Fundão, de acordo com os dados expressos na Tabela 7, é o que matricula a menor quantidade de alunos no período analisado nesta pesquisa. Ainda pensando na evolução do número de matriculados nas redes municipais dessa microrregião, os municípios de Vitória e Fundão estão entre os que apresentaram decréscimo no período de 2009 a 2013, enquanto os demais apresentam aumento de alunos atendidos pela rede.

#### **4.2 MICRORREGIÃO POLO LINHARES**

A Microrregião Polo Linhares é formada pelos municípios de Aracruz, João Neiva, Ibraçu, Rio Bananal e Linhares.



**Figura 3** - Microrregião Polo Linhares

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Dados do IBGE (2010) indicam que a microrregião ocupa 6.055.762 km<sup>2</sup> de área, contabilizando uma população de 267.655 habitantes. A microrregião é responsável por 8,6% (R\$ 5.216.800) do PIB estadual. Ainda de acordo com o IBGE (2010), no último censo, realizado em 2010, a Microrregião Polo Linhares respondeu por 8,3% da população do Estado, que totalizava 3.514.952.

No que tange às atividades econômicas podemos destacar o setor de geração de energia elétrica, as atividades petrolíferas, a construção naval, as atividades portuárias e o setor de celulose. A microrregião também apresenta grandes investimentos nas atividades de prospecção, extração e processamento de petróleo e gás natural (32,6%). Outro setor importante é o de fabricação de outros equipamentos de transporte, com investimento na indústria naval (17,2%), além da produção de celulose (6%).

TABELA 8 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO POLO LINHARES (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Aracruz</b>	3.246,9	3.658,3	4.601,38	5.395,51	5.509,67	16.124	16.149	15.977	15.735	15.681
<b>João Neiva</b>	2.734,2	3.192,8	3.922,11	4.683,10	4.521,49	2.819	2.820	2.747	2.646	2.469
<b>Ibiraçu</b>	3.739,5	4.196,2	4.897,46	5.977,73	6.020,60	1.160	1.147	1.096	1.130	1.167
<b>Rio Bananal</b>	3.231,9	3.517,7	4.237,51	5.231,71	5.030,09	3.153	3.156	3.134	3.136	3.197
<b>Linhares</b>	3.505,5	3.828,8	4.110,27	4.848,41	5.190,45	21.347	22.258	22.784	22.873	24.006

**Fonte:** Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

Dos municípios desta microrregião administrativa, João Neiva e Rio Bananal não possuem sistema próprio de ensino, utilizando, portanto, o sistema estadual (MAPEAMENTO, 2013).

Em 2015, a cidade de Ibiraju foi destaque na mídia nacional, por meio do canal Futura Educação, que visitou 26 municípios brasileiros, com intuito de conhecer a realidade dos educadores. Conforme os dados mostrados pelo canal, com 11 mil habitantes e 12 escolas municipais, a cidade de Ibiraju se destacava, registrando índices favoráveis no último Ideb: média de 5,8 pontos no Ensino Fundamental, 100% de aprovação nos anos iniciais do Ensino Fundamental e nenhum aluno evadido. Em reportagem publicada pelo portal de notícias Gazeta Online em março deste ano, Viviane Mosé (2015) analisa as práticas realizadas pelo referido município para alcançar tal desempenho e afirma que o posicionamento dos professores de Ibiraju está sintonizado com as práticas mais modernas de Educação no mundo.

Cabe destacar que entre os cinco municípios que compõem a Microrregião Polo Linhares, Fundão é o que possui a menor quantidade de alunos matriculados na rede em todos os anos do período 2009 a 2013, mas também o que apresenta o maior gasto por aluno anual nesses quatro anos de análise, um indício de que a arrecadação do município é elevada.

#### **4.3 MICRORREGIÃO METROPOLITANA EXPANDIDA SUL**

A Microrregião Metropolitana Expandida Sul é formada pelos municípios de Alfredo Chaves, Anchieta, Iconha, Itapemirim, Marataízes e Piúma.



**Figura 4** - Microrregião Metropolitana Expandida Sul  
**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

A Microrregião Metropolitana Expandida Sul ocupa 1.993.646 km<sup>2</sup> de área, o que representa apenas 4% de todo território espírito-santense (IBGE, 2009). De acordo com o último Censo realizado pelo IBGE, a população da microrregião concentra 4% (133.631 pessoas) dos habitantes do Espírito Santo, sendo responsável por 5,03% (R\$ 3.357.387.417,00) do PIB estadual (IBGE, 2010).

Quanto à atividade econômica da Microrregião Metropolitana Expandida Sul, podemos destacar que, no conjunto dos sete municípios, as principais atividades econômicas da microrregião são metalurgia, atividades petrolíferas e portuárias, transporte ferroviário e tratamento de gás (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010, p. 48).

Verificando os sites<sup>20</sup> de cada município dessa microrregião, percebemos que todos possuem sistema próprio de ensino. Cabe destacar que o município que apresenta o maior número de matrículas em todo o período de 2009 a 2013 é Anchieta, que também possui o gasto por aluno mais elevado, se comparado com o dos demais da microrregião. Em contrapartida, o município que apresenta o menor número de matrículas da microrregião é Iconha, variando muito pouco durante os anos que compõem o período recortado para fins de análise nesta pesquisa. Em 2013, Iconha matriculou 1799 alunos na rede, apresentando o gasto por aluno de R\$ 5.608,89, o

---

<sup>20</sup> Seguem links dos sites dos municípios, por meio dos quais verificamos a existência de sistemas próprios de ensino: Alfredo Chaves: <http://www.alfredochaves.es.gov.br/>; Anchieta: <http://www.anchieta.es.gov.br/>; Iconha: <http://www.iconha.es.gov.br/>; Itapemirim: <http://www.itapemirim.es.gov.br/>; Marataizes: <http://www.marataizes.es.gov.br/>; Piúma: <http://www.piuma.es.gov.br/>.

mais elevado do município para os anos do período em análise, conforme se observa na Tabela 9.

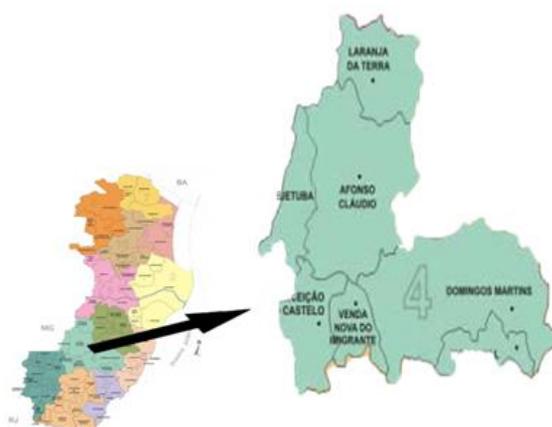
TABELA 9 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO METROPOLITANA EXPANDIDA SUL (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Alfredo Chaves</b>	4.452,5	3.563,6	4.290,89	5.390,18	5.413,57	1.935	1.915	1.923	1.858	1.882
<b>Anchieta</b>	5.575,2	6.751,2	9.462,35	12.569,52	12.248,55	5.621	5.268	5.315	5.634	5.889
<b>Iconha</b>	3.070,7	3.512,3	3.799,74	4.474,71	5.608,89	1.744	1.737	1.778	1.797	1.799
<b>Itapemirim</b>	3.165,8	3.370,5	4.454,69	6.837,61	7.223,72	4.977	5.223	5.381	5.426	5.672
<b>Marataízes</b>	2.554,7	3.083,3	3.775,86	5.370,37	5.595,47	5.799	5.849	5.931	6.205	6.370
<b>Piúma</b>	2.950,7	3.215,3	4.139,42	4.905,65	5.258,73	3.524	3.464	3.501	3.449	3.501

**Fonte:** Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

#### 4.4 MICRORREGIÃO SUDOESTE SERRANA

A Microrregião Administrativa Sudoeste Serrana agrupa os municípios de Afonso Cláudio, Brejetuba, Conceição do Castelo, Domingos Martins, Laranja da Terra, Marechal Floriano e Venda Nova do Imigrante. Juntos, esses municípios ocupam 3.822.762 km<sup>2</sup> de área, com uma população equivalente a 3,8% habitantes da população do Espírito Santo, conforme dados do último censo populacional (IBGE, 2010).



**Figura 5** - Microrregião Sudoeste Serrana

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Conforme dados do Instituto Jones dos Santos Neves (2010), na Microrregião Sudoeste Serrana, o município que concentra o maior número absoluto de famílias na área urbana é Afonso Cláudio (2.084). Venda Nova do Imigrante e Laranja da Terra seguem em segundo e terceiro lugares, respectivamente. Entre os municípios que compõem a microrregião, o que concentra o maior número absoluto de famílias na área rural é também Afonso Cláudio, com 3.125 famílias. Domingos Martins e Brejetuba seguem em segundo e terceiro lugares, respectivamente. Em todos os municípios dessa microrregião o número de famílias rurais é maior que o de famílias que vivem na área urbana. Brejetuba e Domingos Martins apresentam a maior disparidade entre o número de famílias rurais (88,13% e 84,31%, respectivamente) e urbanas (11,87% e 15,69%, respectivamente).

Os municípios que compõem essa microrregião apresentam características econômicas bem definidas. O setor agropecuário é a base da economia regional, com destaque para a cafeicultura, a avicultura e a olericultura. O turismo, vocação natural da microrregião, vem constituindo atividade econômica importante, com boas perspectivas, desde que sejam melhoradas algumas condições da sua infraestrutura (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010).

Na agropecuária praticada nessa microrregião ocorre o predomínio da pequena propriedade, mão de obra familiar, baixa tecnificação e tratos culturais rudimentares. A exceção ocorre no município de Venda Nova do Imigrante, sendo, ainda assim, um caso isolado. Trata-se da Fazenda Pindobas, que se utiliza de recursos técnicos mais sofisticados para a produção de leite tipos A e B e café tipo exportação.

A cafeicultura é a atividade agrícola mais importante da microrregião, sendo a sustentação econômica do produtor rural e do colono. Notadamente no período da colheita, é a principal fonte de emprego e renda para a população camponesa. A olericultura é uma atividade importante na microrregião, nela destacando-se Afonso Cláudio e Laranja da Terra (tomate e quiabo); Domingos Martins (tomate, batata, pimentão e repolho); Venda Nova do Imigrante (tomate) e Marechal Floriano.

A avicultura, igualmente, é uma especialidade microrregional, com destaque para Marechal Floriano, que representa 50% da produção do Estado, e ainda Domingos Martins e Venda Nova do Imigrante, também com produções expressivas. Os custos de produção são elevados, visto que 80% da matéria-prima (farelo de soja, milho e pó de serra) são importados, principalmente do cerrado brasileiro, onerando em muito o custo final da produção e trazendo problemas com a concorrência de estados como o Rio de Janeiro e São Paulo.

TABELA 10 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO SUDOESTE SERRANA (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Afonso Cláudio</b>	3.412,3	3.891,3	5.172,46	5.258,35	5.688,29	4.322	4.155	4.203	4.185	4.152
<b>Brejetuba</b>	4.304,3	4.791,4	5.940,51	7.568,72	5.971,31	1.566	1.501	1.470	1.548	1.567
<b>Conceição do Castelo</b>	3.384,5	3.602,6	3.962,04	4.962,47	4.438,75	2.162	2.209	2.204	2.152	2.029
<b>Domingos Martins</b>	3.106,7	3.698,4	3.983,19	4.814,79	5.007,40	5.145	5.115	5.468	5.463	5.386
<b>Laranja da Terra</b>	3.420,4	4.097,0	4.935,19	6.363,06	5.773,80	1.259	1.171	1.197	1.174	1.152
<b>Marechal Floriano</b>	2.876,0	3.388,0	3.641,82	4.393,69	4.526,99	2.429	2.490	2.690	2.689	2.701
<b>Venda Nova do Imigrante</b>	3.767,7	4.101,9	5.025,85	5.884,04	6.013,07	2.147	2.236	2.272	2.291	2.162

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

A Tabela 10 expressa informação pontual que merece destaque em nossa análise: dos referidos municípios, quase todos apresentaram, de modo geral, pequena variação de gastos com Educação no período de 2009 a 2013, à exceção de Venda Nova do Imigrante. No ano de 2009, esse município apresentou o gasto por aluno de R\$ 3.767,70, chegando ao valor de R\$ 6.013,07 no ano de 2013, registrando aumento a cada ano do período. Em contrapartida, o número de matrículas não sofreu alterações significativas que justificasse esse aumento.

O município de Domingos Martins, de acordo com os dados apresentados na Tabela 10, apresenta a média de matrículas mais elevada para o período analisado. É interessante perceber que o gasto por aluno para os cinco anos do período em análise nesta pesquisa foi aumentando de maneira gradativa. Em 2009, equivalia a R\$ 3.106,70, ao passo que em 2013 alcançou R\$ 5.007,40.

#### 4.5 MICRORREGIÃO CENTRAL SERRANA

A Microrregião Central Serrana é composta pelos municípios de Itarana, Santa Leopoldina, Santa Teresa, Itaguaçu, Santa Maria de Jetibá e São Roque do Canaã.



**Figura 6** - Microrregião Central Serrana

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

De acordo com o IBGE (2010) essa microrregião ocupa 3.318.395 km<sup>2</sup> de área, o que representa aproximadamente 7,19% (46.098.571) de todo território do Espírito Santo. Sua população é de 104.527 pessoas, compreendendo 3% da população do

Espírito Santo, de acordo com o último Censo, indicado, portanto, um percentual pequeno de pessoas residentes em relação à população total do estado.

Em termos socioeconômicos, em 2009, o PIB dessa região foi de R\$ 1.160.167 milhão, apenas 1,74% do PIB estadual total no mesmo ano (R\$ 66.763.012 milhões), o que representa um dos três menores PIBs entre as microrregiões do Espírito Santo e um baixo PIB per capita (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2012). As principais atividades econômicas são a agropecuária, o comércio e os serviços, que, juntas, correspondem a mais de 80% do PIB de toda a região.

Até 2009, nenhum dos municípios apresentava sistema próprio de ensino (MAPEAMENTO, 2013).

TABELA 11 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO CENTRAL SERRANA (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Itarana</b>	3.943,5	5.166,0	5.515,97	6.617,24	6.063,55	1.097	998	978	965	1.018
<b>Santa Leopoldina</b>	4.020,7	4.168,8	5.448,93	5.507,81	7.101,60	1.496	1.368	1.265	1.273	1.184
<b>Santa Teresa</b>	3.486,9	3.466,7	4.198,11	4.935,60	4.780,10	3.513	3.569	3.632	3.452	3.473
<b>Itaguaçu</b>	4.067,3	4.746,2	5.260,94	5.064,93	6.089,23	1.636	1.601	1.569	1.532	1.543
<b>Santa Maria de Jetibá</b>	3.592,1	4.340,6	4.751,22	4.935,60	6.314,45	3.575	3.508	3.426	3.452	3.440
<b>São Roque do Canaã</b>	4.379,3	4.720,2	5.690,30	5.802,50	6.249,79	1.004	1.043	1.035	1.062	1.052

**Fonte:** Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

Conforme a tabela, Santa Maria de Jetibá apresentou a maior variação no gasto por aluno de 2009 a 2013. Em 2009, esse valor foi de R\$ 3.592,10, alcançando R\$ 6.314,45 em 2013. O município não registrou crescimento e diferença considerável no número de matrículas no período, que se manteve próximo aos 3.500.

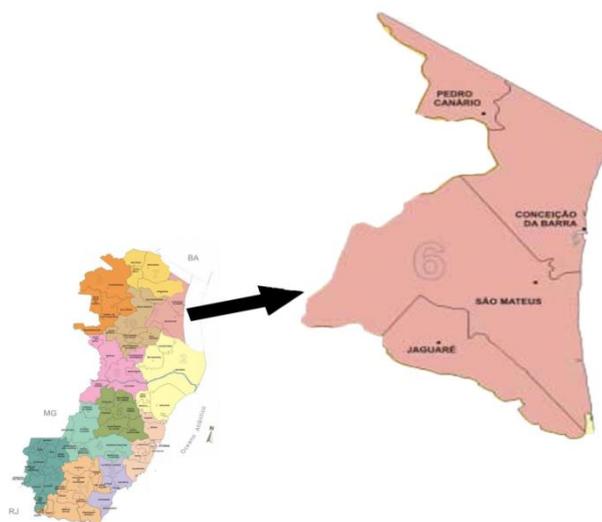
No período de 2010 a 2012, o município de Itarana apresentou o menor número de matrículas da microrregião. Na outra ponta estão os municípios de Santa Maria de Jetibá e Santa Teresa, com aproximadamente 3.500 matrículas cada um, considerando a média dos cinco anos que compõem o período em análise.

O município de Santa Teresa foi o que apresentou menor variação no gasto por aluno no período de 2009 a 2013. Em 2010, registrou o menor gasto, no valor de R\$ 3.466,70. Seu maior gasto chega a R\$ 4.935,60 em 2012.

De modo geral, os municípios dessa microrregião variaram pouco quanto à oferta individual de matrículas de 2009 a 2013, enquanto no que se refere aos gastos por aluno percebe-se um aumento a partir de 2009, ano da implantação total do Fundeb.

#### 4.6 MICRORREGIÃO LITORAL NORTE

A Microrregião Litoral Norte é formada pelos municípios de Conceição da Barra, Jaguaré, Pedro Canário e São Mateus.



**Figura 7** - Microrregião Litoral Norte

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

A Microrregião Litoral Norte ocupa 4.621.340 km<sup>2</sup> de área, representando 10,02% de todo território espírito-santense (IBGE, 2009), com um percentual de 5% dos habitantes (185.949 pessoas) do Espírito Santo. Responsável por 3,4% do PIB estadual, suas atividades econômicas consistem na exploração do turismo, lazer, petróleo e gás e na agroindústria empresarial (frutas, palmito pupunha, café conilon), heveicultura, silvicultura.

De acordo com o documento Mapeamento (2013), até o ano de 2009, apenas Jaguaré informou seguir as regras do sistema estadual de Educação, ou seja, o município não se constituía como sistema próprio. Em consulta feita pelos pesquisadores responsáveis por realizar o mapeamento, entre os quais esta pesquisadora se inclui, Conceição da Barra apenas informou que constituiu comissão para implantação do sistema de ensino, não disponibilizando a lei que o instituiu (Lei nº 3.305/2006). Já o município de São Mateus disponibilizou a lei de criação de seu sistema municipal, que prevê a gestão democrática como um de seus princípios (Lei nº. 327/2004).

Em sua dissertação, defendida em 2009 no Programa de Pós-graduação em Educação da Ufes, Isabel Matos Nunes revela que foi por iniciativa da própria Prefeitura de Conceição da Barra e sua respectiva Secretaria Municipal de Educação que o município regulamentou o sistema próprio de ensino, no ano de 2006, apesar de a secretária municipal de Educação declarar que o mesmo aconteceu em março de 2005.

Em depoimento a Nunes (2009, p. 84), a secretária afirma que a criação do sistema “[...] deu ao município a liberdade de construir políticas desde a Educação Infantil até o Ensino Fundamental numa maior rapidez, maior dinamismo [...]”. Assim, a comissão para implantação do sistema municipal apontava que sua criação seria uma estratégia de fomentar ações para planejamento e execução de políticas educacionais, já que a necessidade de instituir a autonomia do sistema é justificada pela necessidade de ações voltadas para a melhoria do ensino, conforme a declaração da secretária de Educação a Nunes (2009, p. 84, grifos no original).

**Ter certeza de onde estavam nossos problemas**, eram onde: na formação do professor? Na Educação Infantil? Onde era exatamente?

Então nos levou a saber que tínhamos **um grande problema na alfabetização e era maior ainda na matemática**. E isso nos fez que tivéssemos o **reforço escolar, a criação do sistema municipal de ensino** [...]

A seguir apresentamos os dados referentes ao gasto por aluno e às matrículas na Microrregião Litoral Norte no período de 2009 a 2013.

TABELA 12 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO LITORAL NORTE (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Conceição da Barra	2.555,2	3.411,1	3.462,42	4.075,80	...	6.543	6.182	6.031	5.777	5.499
Jaguare	3.114,0	3.345,8	4.119,65	4.557,91	4.680,36	5.292	5.593	5.504	5.581	5.515
Pedro Canário	2.605,2	3.018,1	3.492,70	4.071,56	4.698,71	3.399	3.407	3.190	3.036	3.077
São Mateus	3.135,0	3.111,2	3.642,27	4.922,47	5.164,81	19.693	19.745	19.525	19.294	18.978

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

De acordo com a Tabela 12, os municípios de Conceição da Barra, Pedro Canário e São Mateus apresentaram decréscimo no número de matrículas no período de 2009 a 2013. O gasto por aluno nesse mesmo período é crescente. Por meio de um olhar mais cauteloso para os números, há que se perceber que esse valor é aumentado, não somente por conta da diminuição de matrículas. Há indícios de que a receita desses municípios possa ter continuado estável.

O município de São Mateus, entre os quatro da microrregião, é o que apresenta o maior número de matrículas, alcançando 19.745 alunos na rede em 2010, proporção muito mais elevada que os demais. Quanto ao seu gasto por aluno, de acordo com os valores coletados junto ao TCE-ES, conclui-se que, comparativamente aos demais municípios, é bem pequeno.

Nos dados fornecidos pelo TCE-ES não havia informações quanto aos valores gastos por aluno no município de Conceição da Barra no ano de 2013.

#### 4.7 MICRORREGIÃO EXTREMO NORTE

A Microrregião Extremo Norte é formada pelos municípios de Montanha, Mucurici, Pinheiros e Ponto Belo.



**Figura 8** - Microrregião Extremo Norte

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Dados do IBGE (2010) indicam que essa microrregião ocupa 2.968 km<sup>2</sup> de área, o que representa apenas 6,44% de todo território espírito-santense. Com baixa densidade demográfica (18,22%), a população da região concentra 1,58% (55.887 pessoas) dos habitantes do Espírito Santo. A microrregião é responsável por 1,04% (R\$ 694.339.694) do PIB estadual.

Quanto à atividade econômica da Microrregião do Extremo Norte, destaca-se, no conjunto dos quatro municípios, a pecuária de corte e, logo em seguida, o plantio de eucaliptos para a produção de celulose e energia, principalmente. A presença dos setores secundário e terciário na economia é bastante incipiente, deixando o desenvolvimento econômico a cargo do setor primário (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010).

Até o ano de 2009, Mucurici e Ponto Belo deixaram claro que seguiam as normas do sistema estadual de ensino, por não possuírem sistema de ensino próprio (MAPEAMENTO, 2013).

TABELA 13 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO EXTREMO NORTE (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Montanha</b>	3.673,2	3.957,6	4.826,71	5.467,88	5.465,25	2.820	2.926	2.902	2.895	2.947
<b>Mucurici</b>	3.084,0	4.404,4	4.371,16	5.191,18	6.519,61	1.066	976	997	945	928
<b>Pinheiros</b>	2.695,5	3.188,9	3.840,12	4.312,80	4.845,48	4.893	4.699	4.457	4.418	4.320
<b>Ponto Belo</b>	3.502,2	4.503,1	4.513,00	5.549,43	...	1.176	1.172	1.215	1.141	1.160

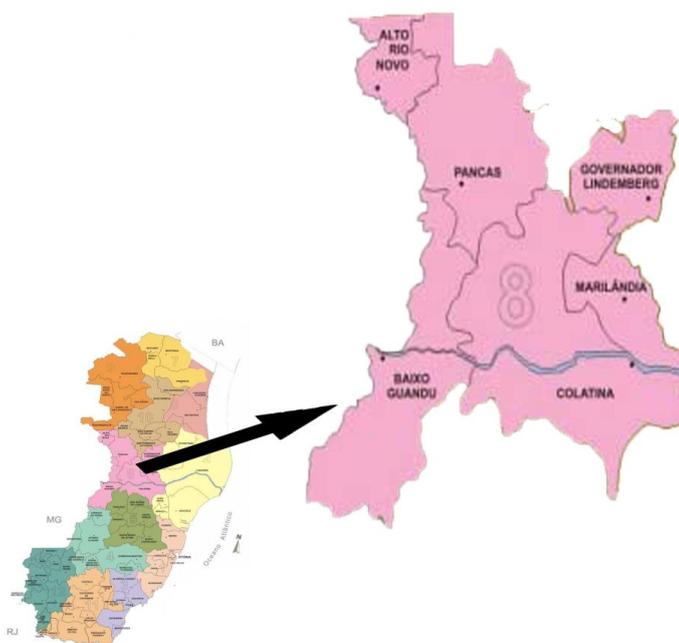
**Fonte:** Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

Dos municípios da Microrregião Extremo Norte, todos eles apresentaram elevação no gasto por aluno em todo o período que se constitui recorte para análise nesta pesquisa. Mucurici se destaca quanto à variação de valor, considerando que no ano de 2009 o mesmo estava em R\$ 3.084,00, alcançando aproximadamente o dobro em 2013. A oferta de matrículas desse município teve um pequeno decréscimo progressivo, reduzindo-se de 1.066 alunos matriculados para 928 no ano de 2013.

No que diz respeito ao município de Ponto Belo, não havia informações quanto aos valores gastos por aluno no ano de 2013 nos dados fornecidos pelo TCE-ES. Assim como em Montanha, nesse município houve um pequeno decréscimo no número de matrículas. Na microrregião, Pinheiros foi o município que apresentou uma desaceleração quanto ao número de alunos matriculados no período: em 2009, estavam matriculados 4.893 alunos, sendo que em 2013 houve uma redução de aproximadamente 500 matrículas municipais.

#### 4.8 MICRORREGIÃO POLO COLATINA

A Microrregião Polo Colatina compreende os municípios de Alto Rio Novo, Baixo Guandu, Colatina, Governador Lindenberg, Marilândia e Pancas.



**Figura 9** - Microrregião Polo Colatina

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Concentra-se nessa microrregião o sétimo município mais populoso do Espírito Santo, Colatina, que, no ano de 2009, tinha população estimada em 111.788 (IBGE, 2010), sendo o mais populoso e com a maior área territorial da microrregião. Os demais municípios que compõem a microrregião são considerados pequenos em extensão territorial e econômica em relação ao próprio município de Colatina, como também em relação aos demais municípios do Espírito Santo.

Depois de Colatina, a cidade de Baixo Guandu é a que tem a melhor participação percentual no PIB estadual, 0,34%, ocupando a 30ª posição no Espírito Santo, sendo que Marilândia ocupa a 62ª posição e Pancas, a 49ª (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010).

De acordo com o documento Mapeamento (2013), até o ano de 2009, ficou constatado que Baixo Guandu, Colatina, Marilândia e Pancas não possuíam sistemas próprios de ensino, estando, portanto, vinculados ao sistema estadual.

TABELA 14 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO POLO COLATINA (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Alto Rio Novo</b>	3.779,9	3.623,5	4.485,40	5.839,65	5.972,41	1.059	1.129	1.137	1.191	1.195
<b>Baixo Guandu</b>	3.226,5	3.762,6	3.962,59	4.588,08	4.800,47	4.193	4.028	4.220	4.171	4.201
<b>Colatina</b>	3.096,7	3.403,6	4.008,96	4.351,54	4.720,22	15.004	15.173	14.988	15.081	15.271
<b>Governador Lindenberg</b>	4.350,3	5.079,7	5.540,32	8.108,45	6.566,41	813	788	860	852	919
<b>Marilândia</b>	3.422,8	3.860,3	4.499,81	5.379,17	5.900,32	1.270	1.311	1.325	1.354	1.410
<b>Pancas</b>	3.765,5	4.186,5	5.237,25	5.177,06	5.916,76	2.249	2.286	2.253	2.246	2.115

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

De acordo com a tabela, dos seis municípios, apenas Pancas apresentou decréscimo quanto ao número de matrículas no período analisado. As demais cidades tiveram aumento no número de alunos matriculados. Quanto ao gasto por aluno, de modo geral, o valor foi maior a cada ano. Os dados coletados também mostram que o município de Governador Lindenberg apresentou o maior gasto por aluno da microrregião no ano de 2012. Trata-se do município que apresenta o menor número de matrículas, estando Colatina na outra ponta, com aproximadamente 15.000 alunos na rede.

#### 4.9 MICRORREGIÃO NOROESTE 1

A Região Noroeste 1, denominada Região 9, é composta pelos municípios de Água Doce do Norte, Barra de São Francisco, Ecoporanga, Mantenópolis e Vila Pavão.



**Figura 10** - Microrregião Noroeste 1

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Conforme dados do IBGE (2010), essa microrregião possui uma população de 97.916 habitantes e ocupa um total de 4.454 Km<sup>2</sup>, o que equivale a 9,67% da extensão territorial do Espírito Santo. Embora sua extensão territorial seja aproximadamente o dobro do tamanho da Região Metropolitana da Grande Vitória,

seus Índices de Desenvolvimento Humano<sup>21</sup> foram considerados entre os menores do Espírito Santo, correspondente a 0,6908, uma média ponderada em relação ao total de habitantes das cidades que compõem a microrregião. Dos aspectos demográficos e sociais, cabe observar que os municípios dessa microrregião indicam saldo migratório negativo em relação aos municípios que se concentram nas regiões litorâneas.

A média de tempo de estudo nessa microrregião é de apenas 3,7 anos, ou seja, a maioria da população frequentou apenas a metade do Ensino Fundamental, caracterizando a precariedade das condições de acesso e permanência (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2009).

De acordo com o documento Mapeamento (2013), até o ano de 2009, nenhum dos municípios possuía sistemas municipais de ensino próprios, seguindo, assim, as orientações e normas da Secretaria Estadual de Educação. Vale ressaltar que esse fato é consequência da conjuntura à época com relação à reestruturação do Estado e a definição das diretrizes e metas na organização estadual dos processos de gestão, que incorporaram um planejamento estratégico prevendo o estímulo de parcerias público-privadas, visando à recuperação e retomada do crescimento econômico.

De acordo com essa realidade e com o que temos analisado nas demais microrregiões do Espírito Santo, podemos acrescentar que:

as mudanças municipais ocorreram em resposta às mudanças de política no âmbito federal. No entanto, o rumo dado à apropriação das novas possibilidades depende da conjuntura municipal em termos de desenvolvimento econômico, social e orientação política do partido no poder (SARMENTO, 2005, p. 1384).

---

<sup>21</sup> Indicador que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, Educação e renda, que possuem pesos iguais na sua determinação. Todos os indicadores são obtidos a partir do Censo Demográfico do IBGE e conforme metodologia do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2008, p. 25).

TABELA 15 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO NOROESTE 1 (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Água Doce do Norte	3.231,0	3.581,1	4.379,42	4.693,68	5.597,87	1.881	1.837	1.819	1.761	1.735
Barra de São Francisco	3.079,6	3.697,0	4.751,29	5.246,76	5.551,38	5.411	5.302	5.411	5.314	5.691
Ecoporanga	3.818,2	3.796,1	5.192,72	5.928,34	6.130,60	2.713	2.546	2.547	2.489	2.655
Mantenópolis	2.704,8	3.631,0	4.594,26	5.183,71	5.929,30	1.997	1.791	1.694	1.627	1.706
Vila Pavão	3.325,3	3.642,1	4.913,35	4.808,58	4.890,77	1.588	1.548	1.506	1.472	1.445

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

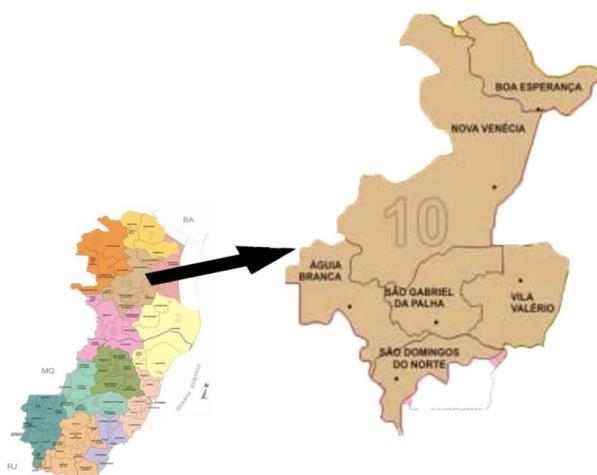
De acordo com a tabela, todos os municípios aumentaram o gasto por aluno a partir do ano de implantação total do Fundeb, ou seja, 2009. No entanto, Barra de São Francisco, em 2013, foi o único dos cinco municípios que registrou elevação no número de alunos no período de recorte para coleta dos dados desta pesquisa. Nesse município, encontrava-se também o maior número de alunos matriculados de 2009 a 2013.

O município de Ecoporanga foi o que alcançou o maior gasto anual por aluno durante o período, registrando em 2013 o valor de R\$ 6.130,60.

No que se refere ao menor número de matrículas e menor variação do gasto por aluno entre os outros da Microrregião Noroeste 1, Vila Pavão apresenta-se em destaque.

#### 4.10 MICRORREGIÃO NOROESTE 2

A Microrregião Noroeste 2 é formada pelos municípios de Águia Branca, Nova Venécia, São Gabriel da Palha, Boa Esperança, Vila Valério e São Domingos do Norte.



**Figura 11** - Microrregião Noroeste 2

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Dados do IBGE (2010) indicam que a Microrregião Noroeste 2 ocupa 2.330,810 km<sup>2</sup> de área, concentrando 7.409 pessoas, o que equivale a 2% dos habitantes do Espírito Santo. A microrregião era responsável por 1,89% do PIB estadual em 2009.

De acordo com o documento Mapeamento (2013), até o ano de 2009, o município de Nova Venécia apresentou sua autonomia na constituição do sistema próprio de ensino. Já Águia Branca e São Gabriel da Palha não possuíam sistemas próprios de ensino à época em que o documento foi elaborado, estando vinculados ao sistema estadual.

TABELA 16 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO NOROESTE 2 (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
Águia Branca	3.610,7	3.788,4	4.619,01	4.660,49	5.415,48	1.568	1.558	1.627	1.652	1.611
Nova Venécia	2.760,1	3.067,1	3.623,52	4.377,22	4.420,99	8.138	8.189	7.961	7.845	7.786
São Gabriel da Palha	2.660,8	3.627,4	3.791,19	4.115,22	4.020,81	3.894	3.916	3.935	3.908	3.958
Boa Esperança	3.516,9	3.407,0	4.529,37	5.177,97	5.437,62	2.077	2.030	2.025	2.115	2.069
Vila Valério	3.518,8	3.949,9	4.442,12	5.921,38	5.372,19	1.838	1.806	1.910	2.029	2.126
São Domingos do Norte	5.162,6	5.696,0	6.713,13	7.549,62	6.264,60	896	948	1.005	979	1.053

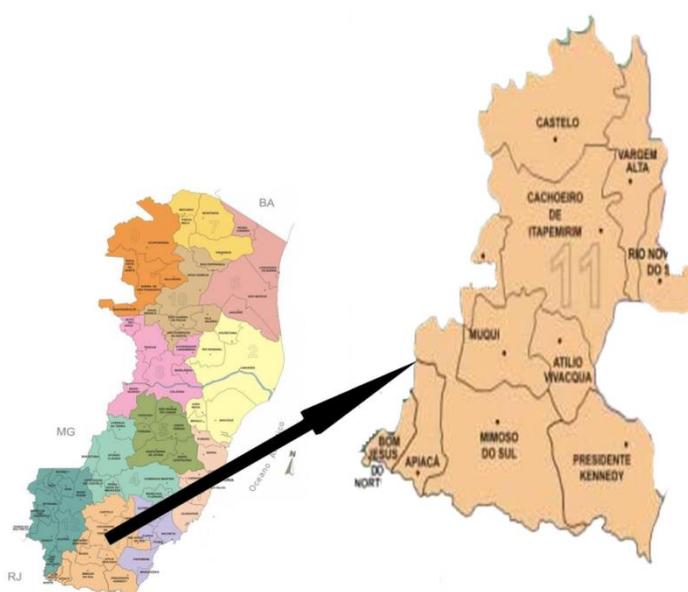
Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

Entre os municípios dessa microrregião, todos apresentaram aumento no gasto anual por aluno no período analisado nesta pesquisa. Se comparado aos demais municípios vizinhos, no ano de 2012, São Domingos do Norte apresentou o maior gasto desde a implantação total do Fundeb. De acordo com informações coletadas no site do TCE-ES, seu gasto por aluno foi de R\$ 7.549,62, sendo que o município é o que apresenta o menor número de matrículas no período dos cinco anos analisados.

Nova Venécia se destaca entre os municípios quanto ao quantitativo de matrículas elevado. Conforme se vê na Tabela 16, em relação aos demais anos do período em análise, foi em 2010 que esse município apresentou o maior número de alunos na rede (8.189). Na outra ponta, encontramos São Domingos do Norte, variando de 896 alunos em 2009 a 1.053 alunos em 2013.

#### 4.11 MICRORREGIÃO POLO CACHOEIRO

A Microrregião Polo Cachoeiro, localizada no extremo sul do Espírito Santo, é formada pelos municípios de Apicá, Atilio Vivácqua, Bom Jesus do Norte, Cachoeiro do Itapemirim, Castelo, Jerônimo Monteiro, Mimoso do Sul, Muqui, Presidente Kennedy, Rio Novo do Sul e Vargem Alta.



**Figura 12** - Microrregião Polo Cachoeiro

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

Segundo dados do IBGE (2009), a microrregião ocupa 4.611.740 km<sup>2</sup> de área, o que representa 10% do território do Espírito Santo. A população é de 434.420 habitantes, correspondendo a 9,77% da população do Estado, segunda maior população por microrregião. Com 6,6% do PIB estadual, apresenta o terceiro maior PIB do Estado. Porém, apresenta grande disparidade econômica, concentrando os maiores índices de pobreza nos municípios de Apiacá e Presidente Kennedy. As atividades econômicas que se destacam são a extração de rochas ornamentais, confecção, laticínio, floricultura, suinocultura, petróleo e gás, café arábica, olericultura e agroturismo.

Faz-se necessário destacar a contradição existente no município de Presidente Kennedy, que apesar de apresentar os maiores índices de pobreza da microrregião, possui elevada arrecadação, inclusive esse município foi alvo de denúncias. A intenção era saber se nas cidades brasileiras a maior arrecadação de impostos retornaria em forma de investimentos para os habitantes. Conforme explicou na reportagem o coordenador do curso de Políticas Públicas da USP e responsável pela condução da pesquisa, Jaime Crozatti, para realizar esse estudo, o valor da receita corrente de todos os municípios brasileiros passou por atualização monetária e em seguida foi dividido pela população estimada pelo IBGE para o município. A pesquisa verificou que os investimentos eram incompatíveis com a arrecadação municipal em diversos municípios, de modo que a reportagem do programa visitou algumas dessas localidades, incluindo Presidente Kennedy.

De acordo com dados do TCE-ES (Tabela 19), o município de Presidente Kennedy tem a arrecadação mais elevada de impostos por habitante no Brasil. O montante é 11 vezes superior à média nacional, sendo oriundo de royalties de petróleo e da indústria naval. Apesar de toda a riqueza, de acordo com as informações divulgadas pela pesquisa, aproximadamente 70% dos 11 mil moradores não possuem rede de esgoto, faltando ainda outros serviços básicos para a população (CIDADES, 2015).

De acordo com o documento Mapeamento (2013), até o ano de 2009, apenas o município de Cachoeiro do Itapemirim declarou organizar-se com sistema de ensino próprio. Os demais municípios declararam seguir as normas da Secretaria Estadual de Educação.

TABELA 17 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO POLO CACHOEIRO (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Apiacá</b>	2.601,2	2.774,0	4.319,72	4.869,69	...	1.494	1.439	1.290	1.267	1.144
<b>Atilio Vivácqua</b>	2.569,5	3.509,6	3.780,30	4.893,73	4.085,24	2.025	2.008	2.075	2.057	2.115
<b>Bom Jesus do Norte</b>	3.893,4	4.532,5	5.759,85	5.768,41	5.398,07	929	935	940	947	952
<b>Cachoeiro do Itapemirim</b>	2.773,3	3.140,1	3.708,20	4.432,65	4.552,58	22.848	22.305	22.295	21.838	21.624
<b>Castelo</b>	3.258,7	3.425,8	3.841,44	4.768,87	4.787,25	5.059	5.261	5.476	5.576	5.426
<b>Jerônimo Monteiro</b>	3.225,1	3.968,1	4.197,76	5.672,28	5.399,42	1.239	1.251	1.254	1.197	1.280
<b>Mimoso do Sul</b>	3.376,3	3.487,9	4.253,93	4.895,52	5.881,29	2.846	2.837	2.687	2.684	2.600
<b>Muqui</b>	3.479,8	3.560,4	5.084,26	6.186,00	5.948,05	1.688	1.663	1.537	1.544	1.507
<b>Presidente Kennedy</b>	6.650,5	10.250,6	19.712,10	10.321,51	15.685,40	1.893	2.131	2.225	2.207	2.141
<b>Rio Novo do Sul</b>	3.912,6	4.016,5	5.043,43	5.627,38	...	1.190	1.259	1.307	1.299	1.272

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

Conforme mostra a tabela, no município de Atílio Vivácqua está o menor valor gasto por aluno do período analisado. Em 2009, o gasto foi de R\$ 2.569,50 chegando a 2013 com R\$ 4.085,24. Na outra ponta, está o município de Presidente Kennedy, que alcançou um gasto por aluno de R\$ 19.712,10 no ano de 2011. Em 2013, o valor do gasto anual foi de R\$ 15.685,40.

Bom Jesus do Norte foi o município com menor número de matrículas no período. Em 2013, fechou com o maior número nos cinco anos analisados: 952 alunos na rede municipal. O município de Castelo apresenta números aproximados de alunos matriculados, variando de 5.059 em 2009 a 5.426 em 2013.

O TCE-ES não disponibilizou informações sobre o valor gasto por aluno no ano de 2013 para os municípios de Apiacá e Rio Novo do Sul.

#### 4.12 MICRORREGIÃO CAPARAÓ

A Microrregião Caparaó é composta pelos seguintes municípios: Alegre, Divino de São Lourenço, Dolores do Rio Preto, Guaçuí, Ibatiba, Ibitirama, Irupi, Iúna, Muniz Freire e São José do Calçado.



**Figura 13** - Microrregião Caparaó

**Fonte:** Adaptado a partir de Instituto Jones dos Santos Neves (2011)

No que se refere à ocupação territorial, esse conjunto de municípios ocupa cerca de 3.738 km<sup>2</sup>, equivalente a 8,11% da área territorial do Espírito Santo. Sua população contabiliza 165.196 habitantes, 4,74% do total da população capixaba (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010).

É importante destacar que a Microrregião Caparaó é composta por uma grande representatividade rural. Dados extraídos do Instituto Jones dos Santos Neves (2010) mostram que de 48.507 domicílios na microrregião, 29.892 compõem a área urbana, enquanto que 18.615 estão localizados na área rural. Isso nos leva a refletir sobre as especificidades dessa microrregião, principalmente quando surgem números mostrando condições básicas de vida das quais determinadas regiões rurais ficam privadas, como abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Enquanto 95,1% da população urbana usufruem da rede geral de água, apenas 7,5% da população rural dispõem desse serviço, que é um direito básico para o exercício da cidadania, constituindo-se, portanto, um direito que deveria ser garantido a todos. Em contrapartida, 89,3% dessa população rural mantêm seu abastecimento de água através de poço ou nascente, enquanto que na população urbana esse número cai para 4,7% (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010).

No tocante à forma de esgotamento sanitário, existem disparidades entre as áreas rural e urbana, pois na área urbana prevalece o número de domicílios com acesso à rede geral de esgoto ou pluvial, totalizando 82,4%, enquanto que apenas 4,1% dos domicílios rurais têm esse mesmo acesso. Na área rural, por sua vez, prevalecem as formas mais precárias de esgotamento sanitário, na qual 45% utilizam rios, lagos ou mar para o lançamento dos dejetos; 22,7% utilizam as valas; 12,5% usam as fossas rudimentares; 5,1%, as fossas sépticas; 6,2% utilizam outro escoadouro e 4,4% não tinham acesso a banheiro e sanitário (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2010).

Ficam claras, então, as diferenças presentes nas condições de vida proporcionadas aos habitantes da Microrregião Caparaó, onde a área rural tem uma estrutura precária, necessitando de um olhar mais aguçado às suas necessidades, visto que

ela é composta por 38,4% dos domicílios da microrregião, o que representa aproximadamente um terço da população, tendo em vista que os domicílios têm em média de 3,3 moradores.

Essa grande representação rural da Microrregião do Caparaó contribui para que sua principal fonte de economia seja a agropecuária, que todos os anos produz toneladas de alimentos. Isso se torna um ponto econômico favorável, devido ao amplo espaço rural da microrregião.

De acordo com o documento Mapeamento (2013), até o ano de 2009, ao organizarem seus sistemas de ensino, os municípios têm a possibilidade de elaborar algo mais específico e que seja coerente com a sua realidade, desde que haja consonância com a lei maior. No entanto, não são todos os municípios que fazem uso dessa possibilidade e, como pode ser visualizado na Tabela 18, o municípios de Dores do Rio Preto e Muniz Freire não elaboraram uma lei que regulamentasse seus próprios sistemas municipais de ensino, continuando a seguir as normas da Secretaria Estadual de Educação. Apenas o município de Alegre propôs um sistema municipal de ensino, garantindo, assim, sua autonomia.

TABELA 18 - GASTO POR ALUNO E QUANTIDADE DE ALUNOS MATRICULADOS POR MUNICÍPIO NA MICRORREGIÃO CAPARAÓ (2009-2013)

Municípios	Gasto por aluno (R\$)					Número de matrículas no município				
	2009	2010	2011	2012	2013	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Alegre</b>	5.822,9	6.852,4	6.802,88	7.342,41	...	2.371	2.405	2.273	2.465	2.394
<b>Divino de São Lourenço</b>	4.095,9	5.243,9	6.738,62	7.524,49	8.468,85	387	374	364	331	317
<b>Dores do Rio Preto</b>	3.981,0	4.024,0	4.520,89	5.405,00	6.504,36	733	715	706	696	686
<b>Guaçuí</b>	2.844,6	3.163,3	4.328,25	4.626,96	4.587,43	4.959	4.879	4.105	4.212	4.176
<b>Ibatiba</b>	2.854,3	3.063,6	3.447,24	4.303,70	3.837,53	3.555	3.619	3.759	3.791	3.992
<b>Ibitirama</b>	2.794,8	3.481,7	4.826,45	4.978,69	6.223,41	1.565	1.549	1.520	1.579	1.553
<b>Irupi</b>	2.974,5	3.640,7	4.202,99	4.316,50	5.282,26	1.871	1.850	1.858	1.816	1.818
<b>Iúna</b>	2.983,0	3.271,9	3.926,91	4.383,03	4.586,37	4.799	4.713	4.743	4.600	4.656
<b>Muniz Freire</b>	3.786,0	3.961,2	4.596,67	5.923,57	6.072,61	3.157	3.092	3.101	2.804	2.781
<b>São José do Calçado</b>	2.985,9	3.884,9	4.224,52	5.501,51	5.054,91	1.615	1.413	1.398	1.371	1.325

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo TCE-ES e pelo Inep.

De acordo com a tabela, em 2013, Dores do Rio Preto apresentou o maior valor gasto por aluno, se comparado aos demais municípios da microrregião (R\$ 8.468,85). Na outra ponta, estava o município de Ibatiba, com o gasto de R\$ 3.837,53.

Com relação ao maior número de alunos matriculados na rede, os municípios de Lúna e Guaçuí apresentam aproximadamente a mesma média, quase 5.000 alunos, sendo que em ambos houve pouca variação anual.

O menor número de alunos, dentro da Microrregião do Caparaó e também entre todas as demais microrregiões do Espírito Santo, é do município de Divino São Lourenço. De acordo com os dados expressos na Tabela 18, o município tem aproximadamente 300 alunos matriculados na rede anualmente, considerando o período de recorte para a coleta de dados realizada nesta pesquisa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa de mestrado teve como foco analisar as implicações da dinâmica do financiamento da educação para as desigualdades intermunicipais quanto ao gasto aluno no estado do Espírito Santo. Para isso descreveu e categorizou as produções acadêmicas sobre financiamento da educação e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); contextualizou o cenário econômico e educacional do Espírito Santo e analisou as implicações do gasto aluno nesse estado a partir da oferta de matrículas no período de 2009 a 2013.

O interesse residiu em investigar a capacidade institucional de cada município do Espírito Santo para ofertar a etapa obrigatória de escolarização, especificamente, de cumprir o gasto por aluno estabelecido pela legislação em vigor. Assim, foi definido um recorte temporal a partir do ano de implantação total do Fundeb, ou seja, 2009, até 2013. Elegemos como marco o ano de implantação total desse fundo, por entendermos que ele representou um passo significativo na Educação brasileira e que, apesar de temporário e falho em alguns aspectos, vincula recursos financeiros para todos os segmentos, níveis e modalidades da Educação Básica, atendendo, assim, à faixa etária obrigatória, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 59/2009.

Corroborando as análises sobre financiamento da Educação no Brasil relatadas na revisão bibliográfica e os limites da atual política de fundos, o caso do Espírito Santo reforçou a ideia de que quanto maior a oferta educacional no que diz respeito ao número de matrículas, menor o gasto por aluno.

Essa situação pode ser constatada quando analisamos a quantidade de matrículas ofertadas. Considerando que, de acordo com dados do último Censo do IBGE (2010), do total de 3.578.067 habitantes, metade (1.707.691) concentra-se na Região Metropolitana da Grande Vitória, responsável por aproximadamente 50% do total de matrículas. A exceção é a capital do Espírito Santo, Vitória, que durante todo período analisado apresenta um gasto por aluno mais elevado dessa microrregião

estando acima da média apresentada por todos os demais municípios capixabas. O restante dos municípios dessa microrregião está abaixo da média estadual.

Essa situação também se reproduz na Microrregião Polo Cachoeiro, a segunda mais populosa, que, de acordo com o último Censo IBGE (2010), possui 571.100 habitantes. Ali, a maioria de seus municípios tem gasto por aluno na média ou acima, à exceção de Cachoeiro do Itapemirim, que possui a população mais elevada. Conseqüentemente, esse município também possui um elevado número de matrículas ao longo do período analisado, representando aproximadamente seis vezes a média de matrículas da microrregião. Dessa forma, percebemos também que as cidades com níveis de receita mais elevados ou com reduzido número de alunos matriculados na rede municipal tendem a ter as maiores despesas com estudante, em função da exigência constitucional de vinculação de parte das receitas à Educação.

Podemos perceber, em consonância com os estudos de Gouveia e Silva (2012), que assim como as condições econômicas do município interferem nos investimentos da Educação local, de modo geral, os municípios com melhores condições econômicas tendem a apresentar maiores gastos por aluno.

Tomando por base os dados apresentados para o período de 2009 a 2013, o Espírito Santo não necessitou de complementação de recursos pela União, haja vista que o valor mínimo nacional gasto por aluno durante o período esteve inferior ao praticado nos seus municípios.

O estudo aqui empreendido também instiga-nos a afirmar que comparar a qualidade dos gastos praticados nas microrregiões evidencia as desigualdades intra e inter-regionais no estado do Espírito Santo; a ausência de articulação das políticas de financiamento e as desigualdades quanto à oferta de matrícula na faixa etária obrigatória.

Diante do levantamento feito para este trabalho, há também que se destacar que, em 2013, o gasto mínimo anual obrigatório por aluno da Educação Básica pública foi de R\$ 2.287,87 (ou R\$ 190,66 reais mensais). Todavia, conforme ressalta Pinto

(2012), esse valor investido anualmente por aluno matriculado na rede pública municipal se aproxima do gasto mensal de um aluno em uma escola privada de elite. Por isso, a necessidade de uma avaliação que considere o custo aluno qualidade, caso contrário, os estados que atualmente ultrapassam o mínimo nacional continuarão sem repasses de recursos necessários para uma educação de qualidade social.

O estudo aqui relatado poderá contribuir para a realização de novos trabalhos, a fim de uma melhor compreensão da correlação entre gasto e qualidade no estado do Espírito Santo e os 78 municípios que o compõem, para além de pesquisas que avancem em direção de outras realidades regionais brasileiras.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Constituição, Federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação**: análises das propostas de organização nacional da Educação brasileira a partir do regime de colaboração. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v.31, n.112, p.749-768, jul-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Estado, direitos de cidadania e direito à educação**: do programa ao diagrama. In: REUNIÃO ANUAL DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO, 30, 2007, Caxambu-MG: Associação Nacional de Pesquisa de Pós-graduação em Educação, 2007.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil**: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para regulamentação do regime de colaboração. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v.34, n.124, pp.787-802, jul-set. 2013a. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 1 out. 2014.

ARAUJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e Educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros**. Revista Educação e Sociedade, Campinas, v.33, n.121, pp.1215-1233, out-dez. 2012. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 1 out. 2014.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da Educação Básica**. 2013b. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo.

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

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Senado Federal, 2006.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

\_\_\_\_\_. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996.

CAÇADOR, Savio Bertochi. **Um olhar crítico sobre a evolução da economia capixaba nas últimas décadas**: uma análise a partir das teorias de

desenvolvimento regional e de estatísticas de inovação. 2008. 175 f. Dissertação (Mestrado em economia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito**. São Paulo, SP, 2010. Disponível em: <[http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQUieducativo\\_2Edicao.pdf](http://arquivo.campanhaeducacao.org.br/publicacoes/CAQUieducativo_2Edicao.pdf)>. Acesso em: 5 fev. 2014.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Gastos públicos com a Educação Básica**, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v.79, n.193, pp.135-147, set-dez. 1998. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/>>. Acesso em 12 de maio de 2015.

COSTA, Fabio Luciano Oliveira. **federalismo após a promulgação da constituição federal de 1988 e as políticas de fundos contábeis para o financiamento da Educação no Brasil**. 01/07/2012 254 f. MESTRADO ACADÊMICO em EDUCAÇÃO Instituição de Ensino: UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Biblioteca Depositária: CENTRAL DA UNIRIO.

DANTAS, Éder Silva. **Fundeb e gasto por aluno: alguns resultados iniciais**. In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO E II CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 2011, São Paulo. Cadernos Anpae. Niterói: Anpae, 2011. v. 1. p. 1-1.

FERREIRA, Andreza Alves, DUBBERSTEIN, Flávia Costa Lima. **Finanças Municipais e Políticas Educacionais: as desigualdades na oferta educacional do estado do Espírito Santo**. São João Del Rei: UFSJ, 14 out. 2014. Comunicação Oral apresentada no 11º Encontro de Pesquisa em Educação da Região Sudeste.

FINANÇAS dos municípios capixabas. Vitória, v. 16. jun. 2010. Disponível em: <[http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas\\_2010/](http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2010/)>. Acesso em: 19 abr. 2014.

FINANÇAS dos municípios capixabas. Vitória, v. 17. jul. 2011. Disponível em: <[http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas\\_2011/](http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2011/)>. Acesso em: 19 abr. 2014.

FINANÇAS dos municípios capixabas. Vitória, v. 18. jun. 2012. Disponível em: <[http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas\\_2012/](http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2012/)>. Acesso em: 19 abr. 2014.

FINANÇAS dos municípios capixabas. Vitória, v. 19. jul. 2013. Disponível em: <[http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas\\_2013/](http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2013/)>. Acesso em: 19 abr. 2014.

FINANÇAS dos municípios capixabas. Vitória, v. 20. jun. 2014. Disponível em: <[http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas\\_2014.pdf](http://www.aequus.com.br/anuarios/capixabas_2014.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2014.

FRANÇA, Marileide Gonçalves. **Financiamento da Educação especial: complexas tramas, permanentes contradições e novos desafios**. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2014.

GOMES, ANGELA DE CASTRO CORREIA. **Políticas públicas de financiamento da Educação Básica:** uma análise da aplicação do fundo de manutenção e desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos profissionais da Educação Fundeb, no período 2007-2010, em Guajará-mirim, RO. 01/12/2011. 338 f. Doutorado em Educação: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo .

GOUVEIA, Andrea Barbosa, SILVA, Isabelle Fiorelli. O Gasto aluno-ano no Paraná (Brasil) e a situação de financiamento da educação nas regiões metropolitanas do estado. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v.30, n.1, pp.305-331, jan./abr. 2012. Disponível em: <<http://www.perspectiva.ufsc.br>>. Acesso em 11 de agosto de 2015.

HORTA, José Silvério Bahia. **Direito à Educação e obrigatoriedade escolar.** Cadernos de Pesquisa FCC, São Paulo, n.104, pp. 5-34, jul. 1998. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/158.pdf>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

INEP. **Censo escolar 2010:** INEP. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Acesso em 30 setembro de 2014.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Dinâmica Urbano Regional do estado do Espírito Santo.** Disponível em: <http://www.ijsn.es.gov.br>. Acesso em 25 de julho de 2014b.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Perfil Regional: Região Metropolitana da Grande Vitória.** Disponível em: <<http://www.ijsn.es.gov.br>>. Acesso em 25 de julho de 2014a.

MAPEAMENTO da Gestão Democrática Pública Municipal do estado do Espírito Santo (2005-2009). 2013. Documento elaborado pelo grupo de pesquisa ligado à linha História, Sociedade, Cultura e Políticas Educacionais do Programa de Pós-graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal do Espírito Santo.

NUNES, Isabel Matos. **Políticas de Educação especial e inclusão escolar no município de Conceição da Barra:** um estudo de caso. Dissertação (Mestrado em Educação). 198 f. Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação, Ufes, Vitória, 2009.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer Pesquisa Qualitativa.** 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2008. 181p.

PEREIRA, Guilherme Henrique. **Política Industrial e Localização dos Investimentos: o caso do Espírito Santo.** Vitória: Edufes, 1999.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Financiamento da Educação Básica no estado da Paraíba:** análise dos primeiros resultados do Fundeb nos municípios de João Pessoa e Cabedelo - PB. 200 f. Doutorado em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende, ALVES, Thiago. Ampliação da obrigatoriedade na Educação Básica: como garantir o direito sem comprometer a qualidade.

**Retratos da Escola**, Brasília, v.4, n.7, pp.211-229, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 7 de outubro de 2014.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A Política recente de fundos para o financiamento da Educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100 - Especial, p.877-897, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 25 de abril de 2013.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Dinheiro traz felicidade? A relação entre insumos e qualidade na Educação. In: PINTO, José Marcelino de Rezende; SOUZA, Silvana Aparecida de. (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da Educação**. São Paulo, Xamã, 2014, pp. 41-56.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da Educação Básica: a divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, Brasília, v.6, n.10, p.155-172, jan./jun. 2012.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Financiamento de uma Educação de qualidade em uma federação em desequilíbrio**. Goiás: UFG, 30 set. 2013. Mesa redonda ministrada na 36ª Reunião Nacional da ANPED.

ROCHA, H. C. Formação econômica do Espírito Santo e sua lógica empresarial. In: GUALBERTO, J.; DAVEL, E. (Org.). **Inovações organizacionais e relações do trabalho: ensaios sobre o Espírito Santo**. Vitória: Edufes, 1998. p. 33-75.

ROCHA, Haroldo Correia, MORANDI, Angela Maria. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Espírito Santo: Economia e Política. Vitória, v.1, 2012. Disponível em: <[http://www.es-acao.org.br/\\_midias/pdf/livro\\_cafeicultura-1643-51db02ce63622.pdf](http://www.es-acao.org.br/_midias/pdf/livro_cafeicultura-1643-51db02ce63622.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2014.

SANTOS, Joedson Brito dos. **O Fundeb e a Educação Infantil no município de Itabuna**. 171 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

SARMENTO, Diva Chaves. Criação dos sistemas municipais de ensino. **Sociedade e Educação** Campinas, v. 26, n. 93, p. 1363-1390, Set./Dez. 2005. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 19 de julho de 2015.

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. **Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros: ano base 2009**. Brasília, DF, 2012. (Relatório de pesquisa). Disponível em: <<http://undime.org.br/noticia/pesquisa-perfil-dos-gastos-educacionais-nos-municipios-brasileiros-revela-que-o-que-e-aplicado-no-setor-esta-abaixo-do-necessario>>. Acesso em: 5 fev. 2014.

VIANA, Arthur Sérgio Rangel. **O Fundef no Espírito Santo: alguns processos instituídos nas políticas públicas para o Ensino Fundamental do município de Vitória**.

Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação, Ufes, Vitória, 2006

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UnB, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1, 2004.