



Financiamento da educação no contexto do federalismo: limites e possibilidades do regime de colaboração

Financing education in the context of federalism: limits and possibilities of the collaboration regime

Le financement de l'éducation dans le contexte du fédéralisme: limites et possibilités du régime de collaboration

Dalva Valente Guimarães Gutierrez¹
Universidade Federal do Pará

Laurimar de Matos Farias²
Sec. de Estado de Educação do Pará

Daniela Cunha Terto³
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do RN

Resumo: O artigo analisa as possibilidades e limites do regime de colaboração a partir do Fundeb e do PAR considerando municípios do PA, MG e RN. Com base em dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e do MEC/FNDE, analisam-se os montantes financeiros recebidos decorrentes do PAR e do Fundeb visando dimensionar a participação dos entes federativos na composição desses recursos. Em todos os municípios, os recursos do PAR oriundos da União foram ínfimos em relação ao aplicado em educação. Com o Fundeb, 86,6% dos municípios recebem aportes significativos de outros entes federados, mas apenas 33,3% recebem complementação da União, um regime de colaboração, portanto parcial.

Palavras – chave: Financiamento da educação. Regime de Colaboração. Federalismo.

Abstract: The article analyzes the possibilities and limits of the collaboration regime from Fundeb and PAR considering municipalities in PA, MG and RN. Based on data from the Information System on Public Budgets in Education (Siope) and MEC / FNDE, the financial amounts received from PAR and Fundeb are analyzed in order to measure the participation of federative entities in the composition of these resources. In all municipalities, PAR resources from the Union were minimal compared to those invested in education. With Fundeb, 86.6% of the municipalities receive significant contributions from other federated entities, but only 33.3% receive complementation from the Union, a collaboration regime, therefore partial.

¹ Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e professora Associada da graduação e da pós-graduação em Educação (Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal do Pará. *E-mail:* dalva.valente@gmail.com. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/3309392796628506>. *ORCID:* <http://orcid.org/0000-0002-5157-6400>.

² Doutor em Educação (UFPA), Mestre em Educação (UFPA). Professor das Secretarias Estadual (Seduc-PA) e Municipal (Semec-Belém) de Educação. Professor Pesquisador I (Parfor/UFPA). *Email:* laurimar@ufpa.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5258692547180880>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-4503-0380>.

³ Doutora em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora da área de Política e gestão escolar do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, campus Currais Novos. *Email:* daniela.terto@ifrn.edu.br. *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/5995982936289626>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0003-0307-6572>.

Keywords: Education financing. Collaboration regime. Federalism.

Résumé : L'article analyse les possibilités et les limites du régime de collaboration de *Fundeb* (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica*) et *PAR* (*Plano de Ações articuladas*) en tenant compte des villes au Pará, Minas Gerais et Rio Grande do Norte. Sur la base des données du système d'information budgétaire du gouvernement brésilien, le *Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação* (*Siope*), et du *Ministério da Educação* (*MEC*)/*FNDE* (*Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*), les montants financiers reçus du *PAR* et du *Fundeb* sont analysés afin de mesurer la participation des entités fédératives à la composition de ces ressources. Dans toutes les villes, les ressources de *PAR* de l'État étaient négligeables par rapport à celles investies dans l'éducation. Avec le *Fundeb*, 86,6% des communes reçoivent des contributions importantes d'autres entités fédérées, mais seulement 33,3% reçoivent une complémentation de l'État, un régime de collaboration, donc partiel.

Mots clés : Financement de l'éducation. Programme de collaboration. Fédéralisme.

Recebido em: 18 de outubro de 2020

Aceito em: 19 de novembro de 2020

Introdução

O artigo analisa as possibilidades e limites do regime de colaboração a partir do financiamento da educação decorrente do Plano de Ações Articuladas – PAR e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no contexto federativo brasileiro. A perspectiva é de avaliar o regime de colaboração entre a União, o Estado e quinze municípios pertencentes a três Estados de diferentes Regiões brasileiras: Pará (Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal); Minas Gerais (Araguari, Belo Horizonte, Ituiutaba, Monte Alegre de Minas e Uberlândia) e Rio Grande do Norte (Acari, Mossoró, Natal, Riachuelo e São José do Campestre) que implementaram o PAR no período de 2007 a 2014, cuja educação é majoritariamente financiada por meio do Fundeb. O estudo é parte dos resultados da pesquisa: “*Avaliação do Plano de Ações Articuladas (PAR): um estudo em municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Pará e Minas Gerais*” desenvolvida pela UFPA, UFRN e UFU, financiada pela Capes/Obeduc/CNPq. Com base em estudo documental e em dados extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) e do MEC/FNDE, analisam-se os montantes financeiros decorrentes do PAR e do Fundeb em cada município visando dimensionar a proporcionalidade desses recursos em relação às despesas educacionais municipais na função educação e a participação dos entes federativos na composição desses recursos. Partiu-se da seguinte questão: qual a participação relativa da União, do Estado e dos demais municípios na composição dos recursos recebidos do Fundeb

e do PAR pelos municípios pesquisados? Isso possibilita afirmar que há regime de colaboração? Em que proporção? A primeira parte intitulada: **“O Princípio Federativo e os Fundamentos do Regime de Colaboração”** analisa os aspectos conceituais e legais do federalismo brasileiro e do regime de colaboração. A segunda parte denominada: **“Financiamento da educação por meio do Fundeb e do Plano de Ações Articuladas – PAR e as relações intergovernamentais”** trata do financiamento da educação a partir do efeito redistributivo propiciado pelo Fundeb e da proposta de colaboração entre os diferentes entes da federação por meio do Plano de Ações Articuladas – PAR. A terceira parte intitulada **“O Fundeb e o PAR nos municípios: regime de colaboração?”** traz a situação financeira dos quinze municípios em relação ao Fundeb e ao PAR. Nas conclusões, faz-se uma breve reflexão sobre os resultados alcançados à luz da teoria adotada.

1. O Princípio Federativo e os Fundamentos do Regime de Colaboração

O Estado brasileiro se constitui como uma república federativa. Essa é uma forma de organização político-territorial em que coexistem diferentes níveis de governo com relativa autonomia política e administrativa, mas que compartilham de regras comuns entre eles. Elazar (1987) define o federalismo como um sistema político no qual os diferentes governos constituem um pacto que tem como base a autonomia desses concomitantemente a sua interdependência. O federalismo, portanto, se caracteriza pela existência de múltiplos centros de poder e de diferentes arenas de tomadas de decisão. Assim, o poder não fica concentrado em uma única esfera do governo e não há predominância de uma instância sobre a outra. Nesse sentido, não convém aos sistemas federais arranjos que concorram para centralização do poder e das tomadas de decisões em um dos níveis de governo ou cuja descentralização leve à autonomia absoluta e ao isolamento dos entes federados.

Considerando que nos conceitos de centralização e descentralização está implícita a existência de um centro de onde deriva o poder que pode ser distribuído conforme os interesses do governo central, Elazar (1987) propõe o conceito de não-centralização para caracterizar as relações que devem existir dentro da federação, na qual “[...] os poderes do governo dentro deles são difundidos entre muitos centros, cuja existência e autoridade são garantidos pela constituição geral, em vez de se concentrar em um único centro” (ELAZAR, 1987, p.34, tradução nossa). O desenho institucional necessário para este tipo de arranjo federativo estaria regimentado na constituição. Contudo, é importante observar que a carta magna define os direitos dos pactuantes, mas para garantir que seus princípios sejam cumpridos, se faz necessária a criação de outras instituições, mecanismos de negociação e

arenas de decisões que possam garantir a unidade dos diferentes governos na diversidade da federação. Alguns exemplos desses espaços seriam a existência e devida atuação do poder legislativo bicameral e do poder judiciário.

A manutenção do pacto federativo depende também de relações intergovernamentais equilibradas, como bem observa Abrucio (2005, p. 43, grifos do autor): “[...] o fato é que a soberania compartilhada só pode ser mantida ao longo do tempo caso estabeleça-se uma *relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência*”. As Relações intergovernamentais – RIG são entendidas, segundo Wright (1978; 1988), como interações entre as diferentes esferas do governo, visando o curso de ação das políticas públicas. O autor destaca três modelos de RIG: modelo de autoridade independente; modelo de autoridade inclusiva ou hierárquica; modelo de autoridade interdependente ou sobreposta, o qual é caracterizado pela relação de compartilhamento entre os entes da federação. Esse terceiro modelo é o que mais se relaciona com a teoria do federalismo como um pacto, por assentar-se na perspectiva da autonomia e interdependência entre as esferas do governo, como é o caso do Brasil.

Nesta perspectiva, ainda conforme Wright (1988), são características de relações intergovernamentais interdependentes: operações governamentais que envolvam todas as unidades de governo simultaneamente; áreas de total autonomia ou jurisdição única e de independência são comparativamente menores que aquelas compartilhadas; poder e a influência disponível por qualquer um dos níveis de governo, individualmente, são significativamente limitados. Estes limites produzem um padrão de autoridade que é mais bem descrito como barganha. Assim, um aspecto central neste modelo é a prevalência da barganha entre os distintos governos.

O modelo cooperativo, portanto, diz respeito ao processo de tomada de decisões em conjunto pelos entes da federação. O sistema federativo se caracteriza pela autonomia dos entes a qual deve ser considerada no processo de elaboração das políticas públicas. Estas, para serem aceitas, devem atender às necessidades e interesses das partes, nem sempre convergentes. Por isso, a complexidade do relacionamento entre os entes e a necessidade da barganha para a aceitação de determinada política.

Em países cujo regime de governo é o federalismo, como o Brasil, as políticas públicas demandam relações intergovernamentais de autoridade interdependente para sua formulação, execução e avaliação. No caso do federalismo brasileiro, as relações intergovernamentais vêm sofrendo transformações por conta dos diferentes contextos políticos, sociais e econômicos, da transição entre regimes autoritários e democráticos. Assim, observam-se assimetrias no regime de governo brasileiro desde sua constituição em 1889 e, por conseguinte, no inter-

relacionamento entre os entes federados, com tensões relativas às desigualdades sociais e regionais, as quais afetam seu desenvolvimento, de modo que o federalismo brasileiro possui pontos divergentes do modelo apresentado por Elazar (1987).

No campo educacional a responsabilidade é compartilhada entre as três esferas do governo e o pacto federativo pôde ser materializado no Art. 211 da Constituição Federal que estabelece a necessidade de que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Contudo, somente o ordenamento legal não tem sido suficiente para a construção de um regime de colaboração que atenda às necessidades educacionais da população brasileira e que diminua as desigualdades regionais, dada as dificuldades de um país continental e diverso. Por conseguinte, “o regime de colaboração, seja em termos de conteúdo, seja em termos de mecanismo, é difícil, lento e necessariamente negociado. É o que acontece com um Brasil cuja União congrega 27 estados, mais de 5.600 municípios e o Distrito Federal” (CURY, 2010, p. 160). É importante destacar a herança centralizadora dos modelos ditatoriais na história do Brasil, quer seja em relação à gestão pública de um modo geral, quer seja em relação à gestão dos sistemas educacionais.

A discussão sobre os princípios basilares que envolvem o conceito de Regime de Colaboração no sistema nacional e seu aparelhamento político-administrativo implica a necessidade da definição desse termo, considerando sua importância para a gestão do aparato estatal. O termo *regime* vem do latim *regimen*, que significa “ação de guiar, de governo, de direção” e diz respeito ao “modo de administrar, regra ou sistema, regulamento” (WERLE, 2006, p.23). As responsabilidades e as corresponsabilidades na direção da efetivação de um Regime Colaborativo no atendimento às especificidades da Educação Básica devem ser bem definidas, para não ferir a autonomia dos entes regionais e nem os tornar reféns das determinações do governo central, pois, para além de “simples transferência administrativa e burocrática de responsabilidade, a corresponsabilidade significa uma vontade política conjunta de resolver os problemas do ensino básico, dentro das possibilidades de cada esfera administrativa” (HAGUETE, 1989, p.27). O Regime de Colaboração tem sido assunto recorrente nos estudos⁴ das políticas públicas educacionais das últimas décadas em nosso país e para Werle (2006) “remete a um quadro de relacionamento em que se deva ter à frente a autonomia e não a subordinação, contrariando formas de imposição de decisões, inclusive a simples transferência de encargos no trato de questões comuns” (2006, p.23).

⁴ Entre eles destacam-se os de Werle (2006); Duarte (2001); Abicalil (2003) e Abrucio (2005).

O termo colaboração implica conceitualmente em “trabalhar na mesma obra, cooperar, interagir com outros [...] contribuir, assumir responsabilidades, ter parte nos resultados e em compromisso e despesas comuns” (WERLE, 2006, p.23). A colaboração implica, sobretudo, que as proposições e decisões tomadas sobre uma determinada política pública envolva os entes federativos, como afirma Werle (2006):

O processo colaborativo que se constrói com envolvimento de todos, numa perspectiva democrática cidadã, cujas bases não se restringem a documentos formais, mas que compreende a importância de uma cultura de colaboração entre redes e sistemas, entre executivo e legislativo municipal, entre órgãos normativos dos sistemas de ensino e todos os envolvidos (WERLE, 2006, p.09).

Concordamos com Cassini (2011), quando assevera que a colaboração se configura como “um instituto obrigatório, não vulnerável a uma ‘possível adesão’ e, dessa forma, não corre o risco de ser mais um instrumento sujeito ao jogo defensivo e colaborativo das unidades subnacionais” (CASSINI, 2011, p.68). Para Camini (2010) um Estado que proponha em suas ações governativas, uma relação de colaboração para a promoção de políticas educacionais, deve ser um Estado que propicie maior interação entre os entes federativos, com autonomia, sem o risco de fragilização do princípio do Regime de Colaboração. Portanto, o Regime de Colaboração pressupõe “compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a convencionar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (CAMINI, 2010, p.06), no que concordamos.

Em síntese, o Regime de Colaboração consiste em uma “cultura de relacionamento a ser incrementada em todos os níveis de ensino e em todas as instâncias políticas” (WERLE, 2006, p.09) com o objetivo de assegurar os direitos básicos da sociedade, sem afetar a autonomia dos entes federados. Essa compreensão de ações de compartilhamento comuns difere da delegação de responsabilidades, pois preserva os princípios democráticos da autonomia, da cooperação e da participação de cada ente da federação. O Regime de Colaboração “integra o denominado federalismo de cooperação que tem por finalidade a divisão de poderes de modo equilibrado entre a União e os Estados, com a fixação de vínculos para o trabalho em comum” (LUDWING *et al.*, 2013, p.10). No caso do federalismo brasileiro, incluem-se os municípios como membros partícipes desde a Constituição de 1988.

Não podemos desconsiderar os grandes desafios por não se ter um Regime de Colaboração devidamente regulamentado para viabilizar a educação nacional, pois “quase três décadas de vigência do modelo federativo, promulgado em 1988, não foram suficientes para que as regras de repartição de recursos e responsabilidades fossem devidamente

regulamentadas” (ARAÚJO, 2014, p.61), o que tende a gerar “entraves na complexa engenharia político institucional da federação” (GANZELI, 2012, p.04). Para Fernandes (2013) “enquanto o regime de colaboração para a educação não for regulamentado por meio de Lei complementar, a colaboração entre União, Estados e Municípios terá dificuldades para ser efetivada” (p.19). O fracasso do regime de colaboração levou o governo federal a propor formas de intervenção neste sentido, como afirma Abrucio (2010):

A sensação de fracasso do regime de colaboração incitou o governo federal a pensar em alternativas para o problema. Dois tipos de ação aconteceram. Um deles foi a criação de vários programas federais, desde o governo Itamar e intensificando-se nos mandatos dos dois últimos presidentes (FHC e Lula), com o propósito de criar parâmetros nacionais e combater desigualdades (ABRUCIO, 2010, p.62).

Para Abrucio (2010), dois tipos de ações têm sido desenvolvidos no sentido de fortalecer as relações intergovernamentais entre a União, os Estados e os municípios: a criação dos fundos e a concepção de programas federais que têm como objetivo estabelecer parâmetros nacionais para combater as desigualdades. Neste artigo, focalizamos duas dessas iniciativas governamentais que trazem implicações para o financiamento da educação: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e o Plano de Ações Articuladas – PAR, ambos criados em 2007.

2. O Financiamento da educação por meio do Fundeb e do Plano de Ações Articuladas – PAR e as relações intergovernamentais

O financiamento da educação pública está garantido na Constituição Federal de 1988 que assegura a obrigatoriedade de que a União aplique pelo menos 18% de suas receitas de impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pelo menos 25% para o mesmo fim. Com o objetivo de atenuar as disparidades financeiras nos diferentes níveis de governo, o § 4º do art. 211 da CF/88 define que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório”. (Redação dada pela E.C nº 59/2009). A criação do Fundeb⁵ redefiniu as bases de vinculação/distribuição de recursos para a educação entre os entes federados, ao reter automaticamente 20% dos recursos do estado e seus respectivos municípios para a composição de um fundo em âmbito estadual. Mesmo que não haja

⁵ O Fundeb foi criado por meio da E.C. nº 53 de 20 de dezembro de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.

regulamentação específica para o regime de colaboração, o desenho redistributivo do Fundeb na Lei nº 11.494/2007 prevê a repartição de seus recursos entre “o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial” (BRASIL, 2007). Os estados que não conseguirem alcançar o valor aluno-ano mínimo definido pelo governo federal recebem complementação da União (Art. 4º da Lei nº 11.494/2007). A criação do Fundef e do Fundeb, entre outros objetivos, se deu na perspectiva de diminuir as desigualdades regionais e promover o regime de colaboração, pois conforme Oliveira e Santana (2010) o federalismo brasileiro comporta “uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito” (OLIVEIRA; SANTANA, 2010, p.9).

Outra tentativa do governo federal para equalizar as disparidades regionais e instituir o regime de colaboração diz respeito ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), apresentado à sociedade brasileira em 2007 como uma política pública educacional que seria desenvolvida a partir de uma atuação conjunta entre as diferentes esferas de governo visando a alcançar a melhoria da educação brasileira em todos os níveis e modalidades. No Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, que operacionaliza o PDE, o Ministério da Educação institui o Plano de Ações Articuladas (PAR) como uma forma de chegar aos municípios brasileiros, condicionando a concessão de recursos financeiros à sua elaboração e ampliando sua responsabilidade em equalizar as diferenças educacionais estabelecidas historicamente. Nessa conjuntura, o PAR se consubstancia como planejamento estrutural e estratégico de médio prazo, com o objetivo de superar a fragmentação das políticas educacionais, de estabelecer diálogo com os entes subnacionais, fortalecendo o regime de colaboração. O Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007 dispõe sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que fundamenta o PAR, nestes termos:

Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, **em regime de colaboração** com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica (BRASIL, 2007, grifos nossos)

De acordo com esse mesmo Decreto, o PAR consiste em um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa ao cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes em um Plano elaborado pelos municípios, Estados e Distrito Federal” (Art. 9º do Decreto nº 6.094 de 24/04/2007).

O Plano de Ações Articuladas – PAR é realizado plurianualmente com duração de quatro anos. Sua primeira versão nos municípios e estados foi elaborada para o

período de 2007 a 2011 e a segunda para o período de 2011 a 2014. Para sua elaboração, os municípios e estados realizam um diagnóstico da situação educacional, considerando quatro dimensões: gestão educacional; formação de professores e de profissionais de serviços e apoio escolar; práticas pedagógicas e avaliação; infraestrutura física e recursos pedagógicos. Estas quatro dimensões no PAR poderiam contar com apoio técnico e/ou financeiro do MEC. De acordo com o Art. 4º da Lei 12.695 de 2012⁶ “A União [...], fica autorizada a transferir recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações do PAR, sem a necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato” (BRASIL, 2012). Até 2008, todos os municípios e estados brasileiros haviam aderido ao PAR (CAMINI, 2010). É possível inferir que o PAR tem sido desenvolvido como uma política induzida pelo governo federal, cujo poder de barganha é maior devido sua maior capacidade arrecadatória e administrativa. Contudo, conforme Terto e Castro (2017):

A indução de ações como o PAR por parte do governo federal torna-se uma necessidade no caso brasileiro em razão da heterogeneidade presente em nosso território. [...] algumas das unidades subnacionais por si próprias não seriam capazes de planejar nem de executar ações, sendo necessária, portanto, a intervenção do governo central (TERTO; CASTRO, 2017, p. 232).

Conforme a legislação, tanto o Fundeb quanto o PAR foram criados com a perspectiva de possibilitar a melhoria da educação trazendo fortes implicações para as relações governamentais. Vejamos como essas iniciativas se materializaram nos quinze municípios da pesquisa, se propiciaram ou não o regime de colaboração entre os entes federados.

3. O Fundeb e o PAR nos municípios: regime de colaboração?

Os municípios focalizados no estudo foram quinze. Cinco do Pará (Altamira, Barcarena, Belém, Cametá e Castanhal); cinco de Minas Gerais (Araguari, Belo Horizonte, Ituiutaba, Monte Alegre de Minas e Uberlândia) e cinco do Rio Grande do Norte (Acari, Mossoró, Natal, Riachuelo e São José do Campestre) e todos implementaram o PAR no período de 2007 a 2014 e contam com o Fundeb como base principal do financiamento da educação local, no mesmo período. Esses municípios

⁶ Dentre outras ações, essa lei dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas.

apresentam características diversas em relação à população, à economia, à dimensão territorial e ao desenvolvimento humano, conforme informações da tabela a seguir:

Tabela 1: Municípios segundo a População, PIB *per capita* e IDHM

	População	PIB <i>Per capita</i>	Ranking	Área (km ²)	IDHM
Pará					
Altamira	99.075	36.934,97	3º	159.533,255	0,665
Barcarena	99.859	34.563,85	4º	1.310,588	0,662
Belém	1.393.399	20.021,36	13º	1.059,458	0,746
Cametá	120.846	6.569,51	106º	3.081,367	0,577
Castanhal	173.149	14.499,37	30º	1.028,889	0,673
Minas Gerais					
Araguari	109.801	28.619,71	72º	2.729,508	0,773
Belo Horizonte	2.375.151	35.024,13	53º	331,354	0,810
Ituiutaba	97.171	25.968,57	96º	2.598,046	0,739
Monte Alegre de Minas	19.619	24.245,72	112º	2.595,957	0,674
Uberlândia	604.013	43.366,06	31º	4.115,206	0,789
Rio Grande do Norte					
Acari	11.035	9.307,13	63º	608,466	0,679
Mossoró	259.815	21.911,86	10º	2.099,334	0,720
Natal	803.739	22.157,34	9º	167,401	0,733
Riachuelo	7.067	6.752,31	130º	262,887	0,592
São José do Campestre	12.356	5.980,51	160º	341,115	0,615

Fonte: IBGE. População, Área e IDHM de 2010. PIB *per capita* referente ao ano de 2014

Em termos de população destacam-se os municípios de Belo Horizonte (MG), Belém (PA) e Natal (RN) como grandes cidades, certamente por serem capitais de seus respectivos estados; a primeira com mais de dois milhões de habitantes, a segunda com quase um milhão e quatrocentos mil habitantes, e a terceira com pouco mais de oitocentos mil habitantes. Destacam-se ainda as cidades com população bastante acentuada: Uberlândia com mais de seiscentos mil habitantes, Mossoró com quase duzentos e sessenta mil habitantes e Castanhal, com mais de cento e setenta mil habitantes. As menores cidades em população são Acari, Riachuelo e São José do Campestre e Monte Alegre de Minas com menos de vinte mil habitantes. Os demais municípios (Altamira, Barcarena, Cametá, Araguari e Ituiutaba) apresentaram população próxima de cem mil habitantes conforme o último censo do IBGE de 2010. Quanto à economia, destacam-se Uberlândia Belo Horizonte, Altamira, e Barcarena com PIB *per capita* acima de trinta e quatro mil reais. Altamira se destaca em dimensão territorial, sendo considerado o maior município do Brasil. Em termos de IDHM⁷, conforme a classificação do PNUD, apenas Belo Horizonte é considerado um município com desenvolvimento humano muito alto, acima de 0,800. São considerados de alto desenvolvimento humano: Araguari, Belém, Belo Horizonte, Natal Uberlândia, Ituiutaba e

⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM avalia três itens: saúde ou longevidade, educação e renda. Faixas, conforme o PNUD: entre 0 – 0,499: Muito Baixo; entre 0,500-0,599: Baixo; entre 0,600 - 0,699: Médio; entre 0,700 - 0,799: Alto; entre 0,800 e 1: Muito Alto.

Mossoró. Os demais possuem índices de desenvolvimento humano médio, exceto Cametá e Riachuelo, cujos índices são considerados baixos.

Quanto à situação educacional dos municípios da pesquisa, vejamos alguns dados na tabela a seguir.

Tabela 2: Matrícula na Educ. Básica, Tx. de Escolarização, Ideb Ens. Fund. Tx. Mort. Infantil

Municípios	Matrícula Rede munic. (2014)	Taxa de Escolarização (2010)	Ideb 1º ao 5º ano Fund. (2015)	Ideb 6º ao 9º ano Fund. (2015)	Mort. Infantil (2014)
Pará					
Altamira	25.768	93,1	5,2 (4,7)	4,4 (4,9)	21,28
Barcarena	21.118	97,3	3,9 (4,4)	3,4 (4,5)	12,35
Belém	70.091	96,1	4,6 (4,4)	4,0 (4,3)	15,37
Cametá	36.335	96,7	3,9 (3,9)	3,3 (4,2)	18,72
Castanhal	26.330	95,4	4,6 (4,5)	3,8 (4,6)	12,74
Minas Gerais					
Araguari	6.427	97,8	6,0 (5,9)	5,2 (5,2)	14,78
Belo Horizonte	165.070	97,6	6,1 (5,9)	4,8 (4,9)	9,96
Ituiutaba	7.145	98,1	6,5 (6,0)	5,0 (5,1)	5,44
Monte Alegre de Minas	1.936	94,5	5,8 (5,5)	4,2 (4,8)	8,13
Uberlândia	56.334	98,0	5,8 (5,5)	4,5 (4,6)	10,03
Rio Grande do Norte					
Acari	1.502	97,6	5,9 (6,0)	4,3 (4,7)	21,43*
Mossoró	21.071	97,7	5,6 (4,6)	4,7 (4,4)	12,9
Natal	51.396	96,3	4,7 (4,7)	3,6 (4,2)	12,14
Riachuelo	1.524	96,8	3,6 (3,6)	3,2 (3,7)	17,24*
São José do Campestre	2.212	96,9	3,3 (3,7)	2,6 (3,7)	11,83

Fonte: Inep e IBGE. Nota 1: As matrículas da Educ. Básica referem-se à Educação Infantil, Ensino Fundamental, EJA presencial e Educação Especial. Nota 2*: Os dados de mortalidade infantil de Acari e Riachuelo são de 2013, por não constar o dado para 2014 no IBGE.

No ano de 2014, último ano da segunda etapa do PAR, os municípios com maior quantidade de matrícula na educação básica foram Belo Horizonte (165.070), Belém (70.091), Uberlândia (56.334) e Natal (51.396). Entre os de menor atendimento destacavam-se Acari (1.502), Riachuelo (1.524), Monte Alegre de Minas (1.936), São José do Campestre (2.212), Araguari (6.427) e Ituiutaba (7.145) por apresentarem menos de dez mil matrículas. Os municípios que atenderam acima de vinte mil matrículas, portanto de médio atendimento, foram Mossoró (21.071), Barcarena (21.118), Altamira (25.768), Castanhal (26.330) e Cametá (36.335). Em Altamira e Cametá as matrículas públicas da Educação Infantil e do Ensino Fundamental são totalmente municipalizadas, o que não ocorre nos demais municípios, que compartilham o atendimento com a rede estadual. Todos os municípios apresentam taxa de escolarização de 6 a 14 anos acima de 95%, exceto Altamira (93,1%) e Monte Alegre de Minas (94,5%). Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, em 2015, todos os municípios alcançaram a meta definida pelo MEC para os

anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), exceto Barcarena, Acari e São José do Campestre. Nos anos finais do ensino fundamental (5º ao 9º ano) apenas Mossoró alcançou a meta definida. Em Altamira é onde ocorre o maior índice de mortalidade infantil, taxa de 21,8% bem acima da média nacional para aquele ano, calculada em 14,4% por mil nascidos vivos (IBGE). Mas como essas matrículas se traduzem em relação ao financiamento da educação por meio do Fundeb? Que entes federados mais contribuíram para a composição desse fundo? Vejamos os dados do Fundeb nesses municípios na Tabela 3:

Tabela 3 – Receita destinada e recebida do Fundeb nos municípios em 2014

Municípios	Receita destinada ao Fundeb (20%)	Receita Recebida do Fundeb	Resultado Líquido das transferências	Complementação da União
Pará				
Altamira	14.860.568,93	64.235.178,60	22.951.697,53	26.388.120,19
Barcarena	19.736.177,28	60.459.616,85	15.766.263,04	24.761.108,50
Belém	167.695.419,27	172.881.521,21	-67.647.757,09	72.038.911,87
Cametá	7.368.760,36	98.588.394,49	53.997.601,73	36.865.784,27
Castanhal	23.974.146,23	67.028.682,91	19.554.536,68	23.500.000,00
Minas Gerais				
Araguari	22.628.675,65	19.139.619,71	-3.609.560,64	0
Belo Horizonte	353.242.817,12	537.792.951,92	181.996.627,99	0
Ituiutaba	19.044.210,88	22.812.783,73	3.627.627,09	0
Monte Alegre de Minas	6.285.666,94	5.300.783,99	-1.003.654,03	0
Uberlândia	114.446.239,80	167.639.882,47	52.456.110,17	0
Rio Grande do Norte				
Acari	2.327.232,93	3.261.442,58	824.811,02	0
Mossoró	37.652.795,22	59.791.761,74	20.077.468,78	0
Natal	121.975.425,25	144.570.286,43	18.047.632,42	0
Riachuelo	1.682.340,80	4.042.505,65	2.266.618,29	0
S. José do Campestre	2.236.827,50	5.418.137,99	3.023.294,13	0

Fonte: SIOPE. Nota 1: O resultado líquido das transferências se refere aos valores recebidos de outros municípios e do Estado ou redistribuídos pelo município a outros entes federados em âmbito estadual.

Em 2014, em função dos efeitos redistributivos do Fundeb, Belém, Araguaari e Monte Alegre de Minas redistribuíram recursos no âmbito de seus estados para outros entes federativos. Todavia, no caso de Belém, pelo fato de o estado não alcançar o valor mínimo aluno ano, a União faz a complementação, o que lhe permitiu recuperar o valor redistribuído. Diferentemente de Belém, os municípios de Araguaari e Monte Alegre pertencem a um estado que, por apresentar valor aluno ano superior ao mínimo nacional, não recebe complementação da União. Desse modo, por não apresentarem matrículas suficientes para garantir o retorno financeiro em igual ou maior proporção em relação ao valor dos 20% de sua contribuição ao Fundeb, esses municípios redistribuíram recursos para outros entes federativos. Vejamos a diferença entre os valores recebidos e os valores de contribuição ao Fundeb no conjunto dos municípios.

Tabela 4 – Diferença entre as Receitas recebidas e destinadas ao Fundeb pelos municípios em 2014

Municípios	Total Recebida do Fundeb (A)	%	Destinada ao Fundeb (B)	%	Diferença (C=A-B)	% (C)
Pará						
Altamira	64.235.178,60	100	14.860.568,93	23,1	49.374.609,67	76,9
Barcarena	60.459.616,85	100	19.736.177,28	32,6	40.723.439,57	67,4
Belém	172.881.521,21	100	167.695.419,27	97,0	5.186.101,94	3,0
Cametá	98.588.394,49	100	7.368.760,36	7,5	91.219.634,13	92,5
Castanhal	67.028.682,91	100	23.974.146,23	35,8	43.054.536,68	64,2
Minas Gerais						
Araguari	19.139.619,71	100	22.628.675,65	118,2	-3.489.055,94	-18,2
Belo Horizonte	537.792.951,92	100	353.242.817,12	65,7	184.550.134,80	34,3
Ituiutaba	22.812.783,73	100	19.044.210,88	83,5	3.768.572,85	16,5
Monte Alegre de Minas	5.300.783,99	100	6.285.666,94	118,5	-984.882,95	-18,5
Uberlândia	167.639.882,47	100	114.446.239,80	68,2	53.193.642,67	31,8
Rio Grande do Norte						
Acari	3.261.442,58	100	2.327.232,93	71,3	934.209,65	28,7
Mossoró	59.791.761,74	100	37.652.795,22	63,0	22.138.966,52	37,0
Natal	144.570.286,43	100	121.975.425,25	84,4	22.594.861,18	15,6
Riachuelo	4.042.505,65	100	1.682.340,80	41,6	2.360.164,85	58,4
S. José do Campestre	5.418.137,99	100	2.236.827,50	41,3	3.181.310,49	58,7

Fonte: Siope.

Os valores do Fundeb recebidos pelos municípios são proporcionalmente superiores àqueles de sua contribuição ao fundo, exceto em Araguari e Monte Alegre de Minas, que redistribuíram recursos a outros municípios. Nos municípios pertencentes ao Pará se verificou os percentuais mais elevados como no caso de Cametá onde o retorno foi de 92,5% do valor total do Fundeb recebido em 2014. Isso ocorreu também em Altamira, Barcarena e Castanhal que apresentaram taxas de 76,9%, 67,4 % e 64,2% de retorno, respectivamente. Destacam-se ainda os municípios de Riachuelo e São José do Campestre cujo Fundeb é composto por mais de 58% de recursos oriundos de outros entes federativos. Vejamos os recursos do PAR e do Fundeb em relação às Despesas na Função educação.

Tabela 5: Receitas do PAR e do Fundeb em relação às Despesas com a Função Educação

Municípios	Ano	Despesas Função Educação	Receitas do Fundeb	%	Receitas do PAR	%
Pará						
Altamira	2013	75.778.472,71*	54.548.463,70	71,8	3.400.601,21	4,4
Barcarena	2014	89.540.674,20	60.459.616,85	67,5	4.080.627,37	4,5
Belém	2012	385.944.979,83	150.383.664,58	39,0	6.255.719,70	1,6
Cametá	2014	113.123.195,97	98.588.394,49	87,1	4.185.405,52	3,6
Castanhal	2013	89.094.760,28	58.142.893,45	65,2	2.885.509,14	3,2
Minas Gerais						
Araguari	2014	44.281.859,22	19.139.619,71	43,2	1.035.724,48	2,3
Belo Horizonte	2014	1.461.538.031,93	537.792.951,92	36,8	34.278.650,90	2,3
Ituiutaba	2012	37.966.411,34	18.134.547,16	47,8	1.236.114,91	3,2
Monte Alegre de Minas	2014	11.778.123,50	5.300.783,99	45,0	809.209,55	6,8
Uberlândia	2013	314.823.820,94	150.257.456,20	47,7	5.203.535,11	1,6
Rio Grande do Norte						
Acari	2009	3.067.079,17 *	1.889.908,70	61,6	700.000,00	22,8
Mossoró	2012	79.402.767,91	43.988.490,36	55,4	3.701.892,11	4,6
Natal	2013	287.873.406,50	135.717.177,30	47,1	7.810.383,83	2,7
Riachuelo	2012	4.486.877,00	2.868.975,36	63,9	963.322,48	21,4
S. José do Campestre	2014	7.975.087,00	5.418.137,99	67,9	476.933,57	5,9

Fonte: Siope e FNDE. Nota1: Utilizaram-se anos equivalentes aos que apresentaram maior volume de receitas do PAR, exceto nos casos de Altamira e Acari, cujos dados para a função educação foram subsequente aos do PAR por indisponibilidade no Siope.

Os municípios do Pará (exceto Belém) apresentaram maior grau de dependência do Fundeb em relação ao financiamento da educação verificando-se percentuais acima de 65% dos gastos em educação nos anos pesquisados. Em Cametá, por exemplo, o Fundeb representou 87,1% dos gastos em educação. A composição do Fundeb nos municípios paraenses é feita por recursos do próprio município, os transferidos do estado e de outros municípios e os de Complementação da União⁸. Índices elevados de contribuição do Fundeb aos gastos com educação também foram verificados em quatro dos cinco municípios do Rio Grande do Norte nos quais mais de 50% dos recursos que financiam a educação advêm desse fundo, sendo que em três deles as taxas são acima de 61%. Apenas no município da capital, Natal, o percentual ficou um pouco abaixo de 50%, o que provavelmente se deve ao fato desse município apresentar boa arrecadação de outras de fontes de recursos que não fazem parte do Fundeb. Embora significativos, os recursos do Fundeb nos municípios de Minas Gerais ficaram abaixo de 50% dos gastos na função educação, sendo que em Belo Horizonte o

⁸ Nos últimos anos apenas nove estados de menor condição financeira (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Amazonas) vêm fazendo jus à complementação da União, por não alcançarem o custo mínimo por aluno definido nacionalmente. O volume de recursos disponibilizados pela União a título de complementação não chega a 10% do total do Fundeb. Em 2014 foi de 8,6%.

Fundeb representou o menor percentual entre os quinze municípios, sendo de apenas 36,8% dos recursos gastos com a Função Educação.

Quanto aos recursos oriundos da União por meio do PAR, verificou-se que eles são pontuais e/ou fragmentados. Em função disso, tomamos como base de cálculo o ano de maior repasse de recursos em cada município. Ainda assim, os repasses apresentaram percentuais bastante baixos em relação aos gastos com a função educação, ficando entre o mínimo de 1,6% verificado tanto em Belém quanto em Uberlândia e o máximo de 21,4% e 22,8% vistos em Riachuelo e Acari respectivamente. Nos demais municípios, os percentuais do PAR apresentaram a média de 3,9% dos gastos com educação.

Conclusões

O desenho federativo do Estado brasileiro pressupõe a interdependência e a cooperação entre os entes federados na oferta de políticas públicas. No que diz respeito à educação isso implica em que União, Estados, o Distrito Federal e os municípios operem em regime de colaboração para garantir o direito à educação. A diversidade e a heterogeneidade típicas das instâncias subnacionais pertencentes ao modelo federalista está presente entre os quinze municípios brasileiros analisados, seja em relação à economia, à população, à abrangência territorial ou ao desenvolvimento humano. Em maior ou menor grau verifica-se que todos os municípios requerem a colaboração de outros entes federados, especialmente da União, onde se concentra o maior volume de recursos. Não obstante, os recursos repassados pela União aos municípios e estados são restritos, e, no caso do Fundeb, em todo o Brasil não chegam a 10% do total do fundo. Assim, somente os cinco municípios do Pará por suas condições históricas de pobreza, receberam a Complementação da União ao Fundeb, ficando os demais (10) apenas com os recursos distribuídos no âmbito de seu próprio estado. Ainda assim, os municípios apresentam grande dependência dos recursos oriundos de outros entes federados decorrentes do efeito redistributivo do Fundeb. Isso foi particularmente evidente em seis municípios: Cametá, Altamira, Barcarena, Castanhal, São José do Campestre e Riachuelo, cujos recursos oriundos de outros entes federados (não necessariamente majoritariamente da União) representaram 92,5%; 76,9%; 67,4%; 64,2%; 58,7% e 58,4%, respectivamente, portanto muito mais que a metade. Conclui-se que o regime de colaboração entre os entes federados por meio do Fundeb se faz de forma parcial, onerando principalmente os estados e os municípios que tendem a redistribuir seus poucos recursos entre si, isentando a União. Desta forma, é notório que Estados e Municípios estabelecem, com este centro, uma submissão consentida, submissão esta que decorre, especialmente, pela fragilidade financeira e pela desigualdade na capacidade

de gerar novos recursos, salvo algumas poucas exceções. Por isso mesmo, os recursos recebidos pelos municípios oriundos da União por meio do PAR, apesar de ínfimos em relação às despesas da Função educação são fundamentais para incrementar a melhoria da educação, principalmente nos municípios mais carentes. Com o novo Fundeb permanente aprovado recentemente por meio da Emenda Constitucional nº 108 de 26 de Agosto de 2020 espera-se que o custo aluno qualidade de fato se concretize e assim a União possa enfim participar mais consistentemente do regime de colaboração.

Referências

ABRUCIO, F. L. *A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: Diagnóstico e propostas de Aperfeiçoamento*. In: Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. Brasília: Unesco, 2010.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0104-44782005000100005>.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: Análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração*. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2014. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 04 de fev. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/s0101-73302010000300006>.

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

BRASIL. EC nº 53, de 20 de Dezembro de 2006. Modifica os Art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova providência ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília: Publicada no *D.O.U.* de 20 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil>. Acesso em 22 de set. 2020.

BRASIL. **Lei 11.494 de 20 de junho de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 22 de set. 2020.

BRASIL. Lei Nº 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; [...] e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12695-25-julho-2012-773907-norma-pl.html>. Acesso em 22 de set. 2020.

BRASIL. Decreto Presidencial nº. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 243 de abr. 2007.

CAMINI, Lucia. *A relação do MEC com os entes federados na implantação do PDE/Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação: Tensões e Tendências*. *Jornal de Políticas Educacionais*. N° 8, Julho–dezembro de 2010. pp. 03–13. DOI: <https://doi.org/10.5380/jpe.v4i8.21827>.

CASSINI, Simone Alves. *Conflito federativo: Relação intergovernamental e política educacional*. In: XXV SIMPÓSIO BRASILEIRO, II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação, Jubileu de Ouro da Anpae (1962-2011), 2011, SÃO PAULO. Cadernos ANPAE. Santa Cruz do Rio Pardo: Viena Gráfica e Editora Ltda, 2011.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*/organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

FERNANDES, Thamyres Wan de Pol. *Regime de Colaboração: o contexto histórico das ações e das práticas em Educação*. *Educ. foco*, Juiz de Fora, v 17 n. 3, p. 153-176 nov 2012 / fev 2013.

GANZELI, Pedro. *Plano Nacional de Educação no Brasil: Reflexos sobre o regime de colaboração*. III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação, ANPAE, Zaragoza, Espanha, 2012.

HAGUETE, A. Da municipalização à ação federativa coordenada. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 1989. Disponível em: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/>. Acesso em: 20 out. 2014.

LUDWING Antônio Carlos Will [et al.] *Regime de colaboração: um olhar sobre as políticas educacionais nos Municípios da Região Metropolitana de Campinas / (organizador)*. – Campinas, SP: Edições Leitura Crítica; 2013.

WERLE, Flávia Obino Correa. *Sistema Municipal de Ensino e Regime de Colaboração*. Ijuí: Ed.Unijuí, 2006. 320p.

WRIGHT, Deil S. *Understanding intergovernmental relations*. 3. ed. California: Books/Cole Publishing Company. 1988

WRIGHT, Deil S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales em los Estados Unidos de America: una nueva perspectiva de la actuacion reciproca entre el gobierno nacional, estatal y local. *Revista de Estudios Políticos*, n. 6, 1978.