

CACILDA RODRIGUES CAVALCANTI

**TENSÕES FEDERATIVAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência
técnica e financeira da União**

**Belo Horizonte-MG
2016**

CACILDA RODRIGUES CAVALCANTI

**TENSÕES FEDERATIVAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência
técnica e financeira da União**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito final para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas em Educação: formulação, implementação e avaliação

Orientadora: Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira

**Belo Horizonte-MG
2016**

C376t
T

Cavalcanti, Cacilda Rodrigues, 1970-
Tensões federativas no financiamento da educação básica : equidade,
qualidade e coordenação federativa na assistência técnica e financeira da União /
Cacilda Rodrigues Cavalcanti. - Belo Horizonte, 2016.
336 f., enc., il.

Tese - (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de
Educação.

Orientadora: Rosimar de Fátima Oliveira.

Bibliografia: f. 321-336.

Apêndices: f. 337...

1. Educação -- Teses. 2. Educação e Estado -- Teses. 3. Educação --
Financiamento -- Teses. 4. Investimentos na educação -- Teses. 5. Educação --
Controle de qualidade -- Teses. 6. Ensino fundamental -- Financiamento -- Teses.
7. Ensino fundamental -- Controle de qualidade -- Teses.

I. Título. II. Oliveira, Rosimar de Fátima. III. Universidade Federal de Minas
Gerais, Faculdade de Educação.

CDD- 379.130981

Catálogo da Fonte : Biblioteca da FaE/UFMG

CACILDA RODRIGUES CAVALCANTI

**TENSÕES FEDERATIVAS NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
BÁSICA: equidade, qualidade e coordenação federativa na assistência
técnica e financeira da União**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Conhecimento e Inclusão Social em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito final para a obtenção do título de Doutora em Educação.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora

Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira – UFMG
(Orientadora)

Prof. Dr. Carlos Roberto Jamil Cury - UFMG

Prof. Dr. José Marcelino de Rezende Pinto - USP

Profa. Dra. Marisa Ribeiro Teixeira Duarte - UFMG

Profa. Dra. Nalú Farenzena - UFGRS

Profa. Dra. Beatriz de Basto Teixeira - UFJF
(Suplente)

Profa. Dra. Maria Rosimary Soares dos Santos
(Suplente)

Dedico este trabalho às minhas duas grandes mestras:

À minha primeira e eterna mestra, minha mãe, Maria Lourença Rodrigues Cavalcanti, que com letras me ensinou a ler e escrever e me ingressou no infinito mundo do conhecimento; e com atitudes me ensinou a ser humana, no sentido mais profundo que esta palavra pode assumir.

À grande mestra, amiga e exemplo maior de luta por uma educação de qualidade, Profa. Adelaide Ferreira Coutinho, que despertou em mim o gosto pela política educacional.

AGRADECIMENTOS

O processo de produção do conhecimento é sempre um ato coletivo, seja porque ele envolve o conhecimento já produzido por outros, seja porque envolve a contribuição de muitos sujeitos, individuais e coletivos, de forma direta ou indireta. Assim, quero manifestar meu agradecimento especial a algumas pessoas e instituições cujas contribuições foram fundamentais para o resultado deste trabalho. A ordem de apresentação não representa nenhuma ordem de importância.

À minha família “extensa”, cujo apoio ao longo dessa trajetória é imensurável. Em especial, à minha mãe Maria Lourença, ao meu irmão Paulo Roberto, à minha sobrinha Enimeyre e às cunhadas Socorro Silva e Fátima Khalifa, que dividiram comigo as mais diversas tarefas, para que eu pudesse me dedicar ao longo de 4 anos ao desenvolvimento deste trabalho.

Ao meu marido, José de Ribamar Sá Silva, companheiro de todos os momentos e espaços, e aos nossos filhos e maior tesouro, João Pedro e Pétala, que suportaram, com paciência e compreensão, minha ausência em muitos e difíceis momentos.

À minha orientadora, Profa. Dra. Rosimar de Fátima Oliveira, que soube com muita competência combinar orientação e liberdade, possibilitando que eu encontrasse o caminho a ser trilhado.

Aos professores que compuseram a banca de qualificação, Prof. Dr. José Marcelino e Profa. Dra. Marisa Teixeira Duarte, pelas valiosas críticas e sugestões.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Prof. Dr. José Ângelo, pela valiosa contribuição no estudo das teorias do federalismo, e Profa. Dra. Márcia Miranda, pela concessão do uso do seu banco de dados sobre coalizão partidária.

Aos professores Nelson Amaral (UFG) e Raimundo Luiz Araújo (UNB), pelos diálogos sobre financiamento da educação.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação da FAE/UFMG, em especial, à professora Maria Teresa pelas valiosas contribuições no campo da metodologia de pesquisa; e ao professor Nigel Brooke, pelo incentivo para o Sanduíche.

Um agradecimento carregado de afeto, a Bruno Guimarães, pelo imensurável apoio na análise estatística. Sem sua ajuda seria impossível chegar até aqui.

À CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pelo apoio financeiro concedido para a realização do Doutorado e do “Sanduíche” na Universität zu Köln, na República Federal da Alemanha

Ao *Cologne Center for Comparative Politics*, onde realizei o doutorado sanduíche por um ano e pude aprofundar os estudos acerca do federalismo e da combinação de métodos quantitativo e qualitativo. Agradeço em especial, ao Professor Dr. André Kaiser, meu co-orientador, e sua equipe, pelas valiosas críticas e sugestões. Um agradecimento especial também a Leonce Röth, Hannah Grohe, Christine Maevis e Valeria Smirnova, cujo apoio foi fundamental para vencer as barreiras naquele novo espaço acadêmico.

Ao PASE (Grupo de Pesquisa Política e Administração de Sistemas Educacionais) e toda sua equipe pelas valiosas discussões, análises e sugestões que ajudaram na melhor definição do meu objeto de estudo e no desenvolvimento da pesquisa.

A todos os colegas do Departamento de Educação II da Universidade Federal do Maranhão que sempre me apoiaram direta ou indiretamente para a realização do Doutorado.

Às amigas e aos amigos que fiz em terras mineiras, Carol, Lu, Michelle, Tamara, Pâmela, Elis, Jacqueline, Edna e “Seu João”, os quais tornaram meus dias longe de casa menos árduos.

A unidade pressupõe multiplicidade. Por menos que pareça, à primeira vista, não é, pois, na centralização, mas na aplicação da doutrina federativa e descentralizadora, que teremos de buscar o meio de levar a cabo, em toda a República, uma obra metódica e coordenada, de acordo com um plano comum, de completa eficiência, tanto em intensidade como em extensão. À União, na capital, e aos estados, nos seus respectivos territórios, é que deve competir a educação em todos os graus, dentro dos princípios gerais fixados na nova Constituição, que deve conter, com a definição de atribuições e deveres, os fundamentos da educação nacional.

(Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova - 1932)

RESUMO

A tese aborda as tensões federativas no financiamento da educação básica, com foco para a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais, na perspectiva da equidade, da qualidade e da coordenação federativa. O estudo tem como contexto de análise a dinâmica federativa que se desenvolveu no campo do financiamento da educação básica após a Constituição Federal de 1988, envolvendo um conjunto de arranjos redistributivos dos recursos vinculados à educação e novas formas de organização da assistência técnica e financeira da União, tendo em vista o alcance do padrão de qualidade e de maior equalização na oferta da educação básica, conforme prescreve a legislação nacional. A partir da abordagem conceitual de Elazar (1991) e das análises comparativas de Watts (2008) sobre o federalismo, o estudo estabelece uma definição conceitual de tensões federativas como um processo intrínseco ao federalismo, que tem origem na necessária compatibilização entre autonomia e interdependência que caracteriza os sistemas federais, a partir da qual operacionalizam-se conceitos e princípios para a análise das tensões que têm se manifestado nas duas últimas décadas entre os entes federados na assistência técnica e financeira da União para a oferta e manutenção da educação básica. Para tanto, a abordagem teórica do federalismo é associada às abordagens do campo da política educacional, em especial no campo do financiamento. Combinando análise de conteúdo e análise estatística, a tese avalia a ação de assistência técnica e financeira da União a partir de sua regulamentação e dos recursos transferidos aos entes federados subnacionais, tomando como referência o Custo Aluno Qualidade inicial, os mecanismos para promoção de equidade e os processos de coordenação federativa. Apresentam-se evidências empíricas de que o desenho das políticas de assistência técnica e financeira da União que se iniciou em 2004 e foi consolidado com os arranjos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, incorporou um conjunto de mecanismos que possibilitaram maior poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais, com poucos mecanismos de coordenação federativa. Esse modelo resultou em aumento e maior redistribuição dos recursos, porém com limites para a promoção da equidade e da qualidade.

Palavras-chave: Federalismo. Financiamento da educação. Assistência da União. Equidade. Qualidade.

ABSTRACT

The thesis discusses the federative tensions in the funding of basic education, focusing on the technical and financial assistance of the Union to subnational federated entities. The context of analysis is the federative dynamics that was developed in the basic education funding after of the Federal Constitution of 1988, involving a set of redistributive arrangements of the resources earmarked to education and new forms of organization of technical and financial assistance from the Union, in the perspective of a quality standard and greater equalization in the provision of basic education, as prescribed by national legislation. From the conceptual approach of Elazar (1991) and of the comparative analysis of Watts (2008) on federalism, the study establishes a conceptual definition of federal tensions as an intrinsic process to federalism, which originates from the necessary compatibility between autonomy and interdependence that characterizes federal systems. From this approach, it operationalizes concepts and principles to the analysis of the tensions that have arisen in the last two decades among federal entities in the Union's technical and financial assistance for the provision and maintenance of basic education. Therefore, the federalism's theoretical approach is associated with approaches of the educational policy, in particular, in the financing field. Combining content analysis and statistical analysis, the thesis evaluates the action of Union's technical and financial assistance through the prism of its regulations and of the resources transferred to subnational federated entities, taking as reference the Initial Quality Student Cost, mechanisms to promote equity and the federal coordination processes. It presents empirical evidence that the design of the Union's technical and financial assistance policies that began in 2004 and it was consolidated in 2007, with the arrangements of the Education Development Plan (PDE), incorporated a set of mechanisms that allowed to Union greater power to influence the educational agenda of subnational governments, with few mechanisms of federative coordination. This model resulted in increased and more redistribution of resources, but with limits to promote equity and quality.

Keywords: Federalism. Education funding. Union assistance. Equity. Quality.

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Formas e procedimentos de indexação dos documentos	39
Quadro 02	Variáveis do modelo de regressão	48
Quadro 03	Distribuição da receita de impostos entre os entes federados	108
Quadro 04	Receita de impostos dos entes federados vinculada à Educação	143
Quadro 05	Composição do FUNDEF e do FUNDEB	156
Quadro 06	Estimativa e arrecadação de receitas decorrentes da Exploração de Petróleo de acordo com LOA 2014	173
Quadro 07	Ações orçamentárias financiadas pela Fonte 108 – Parcela do Fundo Social destinada à educação. Lei Orçamentária Anual para 2014	174
Quadro 08	Critérios utilizados pelo MEC/FNDE para a seleção de beneficiários de programas e projetos	198
Quadro 09	Programas/projetos que tiveram sua implantação no governo FHC e que não foram continuados nos governos posteriores – 1999 – 2010	205
Quadro 10	Programas que tiveram sua implantação no governo Lula e foram extintos entre período de 2003 e 2012	206
Quadro 11	Programas criados no governo Lula e Dilma que continuam em vigência – 2003 – 2014	207
Quadro 12	Tipo e divisão das atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência Técnica e Financeira da União para a Educação Básica– 2004 a 2014	228
Quadro 13	Número de vezes que os programas de assistência financeira foram objeto de regulamentação nas Resoluções do FNDE. 1999 – 2014	230
Quadro 14	Composição dos grupos de regulamentação	232

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Composição da Receita Municipal conforme porte populacional dos municípios (2012).	129
Tabela 02	Composição da Receita Municipal por Regiões (2012)	130
Tabela 03	Fatores de ponderação para cálculo do valor/aluno/ano dos recursos do Fundeb	157
Tabela 04	Síntese de parâmetros e valores do CAQi	164
Tabela 05	Parâmetros do CAQi no Parecer CNE/CEB nº 08/2010	166
Tabela 06	Estimativa do percentual de Investimento Público Total em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo - Brasil 2000 – 2012	169
Tabela 07	Estimativa do percentual de Investimento Público Direto em Educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por esfera de governo - Brasil 2000 – 2012	169
Tabela 08	Total de recursos da assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais no período de 2004 a 2014. Brasil	249
Tabela 09	Síntese das pesquisas acerca de fatores de ponderação entre etapas e modalidades e variação do PIB per capita	263
Tabela 10	Comparação dos valores por aluno entre o Fundeb efetivado em 2011 e as simulações feitas por Araújo (2013)	265
Tabela 11	Valor/aluno dos Programas de Assistência Legal para Estados e para Municípios. Brasil, 2004 – 2014	273
Tabela 12	Municípios que mais receberam transferências <i>per capita</i> dos Programas de Assistência Voluntária da União. Brasil, 2004-2014	288
Tabela 13	Municípios da Região Nordeste que mais receberam transferências <i>per capita</i> dos Programas de Assistência Voluntária da União. 2004-2014	289
Tabela 14	Fatores de Influência das transferências de programas de assistência técnica e financeira da União para os Municípios. Brasil, 2004 – 2014 (Valor/aluno)	294
Tabela 15	Percentual do valor/aluno da Assistência da União em relação ao CAQi. Brasil, 2004 – 2014	306

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Evolução da matrícula no ensino fundamental por esfera administrativa – 1996 a 2006	153
Gráfico 02	Evolução da matrícula municipal no ensino fundamental por regiões da federação – 1996 a 2006	154
Gráfico 03	Evolução da matrícula por etapa da educação básica e esfera administrativa – 2006 a 2012	158
Gráfico 04	Trajetória das etapas da educação básica contempladas nas resoluções do FNDE - 1999 a 2014	208
Gráfico 05	Trajetória das modalidades e outras especificidades da educação básica contempladas nas resoluções do FNDE - 1999 a 2014	210
Gráfico 06	Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União nas resoluções do FNDE, conforme pontuação média por programa	234
Gráfico 07	Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União, conforme aspectos referentes à distribuição dos recursos financeiros	236
Gráfico 08	Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União, conforme aspectos referentes aos aspectos político-pedagógicos	238
Gráfico 09	Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União, conforme aspectos referentes aos aspectos burocráticos	240
Gráfico 10	Evolução da complementação da União ao Fundef em % do total de todos os fundos estaduais. Brasil, 1998 – 2006	252
Gráfico 11	Composição do Fundef considerando os recursos dos Fundos estaduais e a complementação da União por estados em R\$ e percentuais. Brasil, 1998 a 2006	253
Gráfico 12	Evolução da complementação da União ao Fundef e Fundeb. Brasil, 1998 – 2014	256
Gráfico 13	Evolução da complementação da União aos Estados e Municípios no Fundef e Fundeb. Brasil, 1998 – 2014	258
Gráfico 14	Composição do Fundeb considerando os recursos subvinculados da receita de impostos e a complementação da União por Estados em R\$ e percentuais – Brasil – 2007 a 2012	259

Gráfico 15	Valor médio do Fundeb por aluno com e sem a complementação da União – Brasil, 2014	261
Gráfico 16	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência técnica e Financeira da União. Brasil, 2004 - 2014	268
Gráfico 17	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Técnica e Financeira por unidade da federação. Brasil, 2004 – 2014	269
Gráfico 18	Evolução do valor/aluno dos PAL e dos PAV. Brasil, 2004 – 2014	270
Gráfico 19	Total de recursos movimentados pelos Programas de Assistência Legal. Brasil, 2004 – 2014 (em R\$)	271
Gráfico 20	Valor/aluno médio por Programa de Transferência Legal. Brasil, 2004 - 2014	272
Gráfico 21	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Legal por região. Brasil, 2004 – 2014	274
Gráfico 22	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Legal recebido pelos governos estaduais, por região. Brasil, 2004 – 2014	275
Gráfico 23	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Legal recebido pelos governos municipais, por região. Brasil, 2004 – 2014	276
Gráfico 24	Evolução do valor/aluno do PNAE por região. Brasil, 2004-2014	277
Gráfico 25	Evolução do valor/aluno do PDDE por região. Brasil, 2004-2014.	279
Gráfico 26	Evolução do valor/aluno do PNATE repassados para os Estados por região. Brasil, 2004-2014	280
Gráfico 27	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária. Brasil, 2004 – 2014	282
Gráfico 28	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária para Municípios e Estados. Brasil, 2004-2014	283
Gráfico 29	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária por região. Brasil, 2004 – 2014	284
Gráfico 30	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária recebido pelos Estados por Região. Brasil, 2004-2014	285
Gráfico 31	Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária recebido pelos municípios por Região. Brasil, 2004-2014	286
Gráfico 32	Evolução das Transferências da Assistência financeira da União por tipo de assistência. Brasil, 2004-2014	303

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Fases e processo da pesquisa documental	37
Figura 02	Grau de Centralização conforme Riker	56
Figura 03	Modelo da matriz não centralizada de Elazar (1991)	60

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AAPAS - Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária
- ADCT- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADE - Arranjos de Desenvolvimento da Educação
- ADI - Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ANDES-SN - Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior/ Sindicato Nacional
- ANEL - Assembleia Nacional dos Estudantes Livres
- ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
- ANPED - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
- ALFASOL - Alfabetização Solidária
- APAE - Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
- CAE - Conselho de Alimentação Escolar
- CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEB - Câmara de Educação Básica
- CF/1988 - Constituição Federal de 1988
- CGU - Controladoria-Geral da União
- CIFEBQ - Comissão Intergovernamental para o Financiamento da Educação Básica de Qualidade
- CME - Conselho Municipal de Educação
- CNDE - Campanha Nacional pelo Direito à Educação
- CNE - Conselho Nacional de Educação
- CNIJMA - Conferência Nacional Infante Juvenil pelo Meio Ambiente
- COFINS - Contribuição para Financiamento da Seguridade Social
- CONAE - Conferência Nacional de Educação
- CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
- CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CAQ - Custo Aluno Qualidade
- CAQi - Custo Aluno Qualidade inicial
- DCE - Diretório Central dos Estudante
- DRU - Desvinculação da Receita da União
- EC - Emenda Constitucional
- EJA - Educação de Jovens e Adultos
- ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio

EMI - Ensino Médio Inovador
FAE- Fundação de Assistência ao Estudante
FEF - Fundo de Estabilização Fiscal
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FINBRA - Finanças do Brasil
FMI - Fundo Monetário Internacional
FMS - Fundo Municipal de Saúde
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNR-M - Fator de Necessidade de Recursos do Município
FNS - Fundo Nacional de Saúde
FPE - Fundo de Participação do Estado
FPM - Fundo de Participação do Municípios
FSE - Fundo Social de Emergência
Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
Fundescola - Fundo de Desenvolvimento da Escola
GESTAR - Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar
GFS - Government Finance Statistics
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviço
IDE - Indicadores Demográficos e Educacionais
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica,
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IE - Imposto sobre Exportação
IEE - Índice de Escolha de Escola
IES - Instituição de Ensino Superior
II - Imposto sobre Importação
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INES - Instituto Nacional de Educação de Surdos
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira

IPRFEM - Índice de Precariedade da Rede Física Escolar Municipal

IPTU - Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

IR - Imposto de Renda

ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos

ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação

ITR - Imposto Territorial Rural

LCP - Lei dos Consórcios Públicos

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA- Lei Ordinária Anual

LSE- Levantamento da Situação Escolar

MDE - Manutenção e Desenvolvimento da Educação

MEC - Ministério da Educação

MEB - Movimento de Educação de Base

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

OAB - Ordem dos Advogados do Brasil

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OEI - Organização dos Estados Ibero-americanos

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONGs - Organizações Não Governamentais

PAD - Programas de Assistência Direta

PAED - Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência

PAL- Programas de Assistência Legal

PAPE – Projeto de Adequação de Prédios Escolares

PAR - Plano de Ações Articuladas

PARFOR - Plano Nacional de Formação dos Professores da Educação Básica

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PAV- Programas de Assistência Voluntária

PBA - Programa Brasil Alfabetizado

PCB Partido Comunista Brasileiro

PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação

PDE-Escola - Programa de Desenvolvimento da Escola
PDT - Partido Democrático Trabalhista
PEFEM - Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio
PIB - Produto Interno Bruto
PIS - Programa de Integração Social
PL - Projeto de lei
PLOA - Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDE- Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
PME - Plano Municipal de Educação
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE - Programa Nacional de Transporte Escolar
PNBE - Programa Nacional de Biblioteca da Escola
PNE - Plano Nacional de Educação
PNEM - Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio
PNLD - Programa Nacional do Livro Didático
PNLD Campo - Programa Nacional do Livro Didático do Campo
PNLD EJA - Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos
PNLEM - Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio
PNSE - Programa Nacional de Saúde do Escolar
PNTE - Programa Nacional de Tecnologia Educacional
PPA - Plano Plurianual
PPAlfa - Plano Plurianual de Alfabetização
PRADIME Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
PRASEM - Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação
Pró-Funcionário - Programa de Formação dos Funcionários de Escola
Pro-Ciência - O Programa Institucional de Incentivo a Produção Científica, Tecnológica e Artístico-Cultural
Pró- Conselho - Programa Nacional de Conselheiros Municipais de Educação
Escola de Gestores - Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica Pública
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB - Partido Trabalhista Brasileiro
PTC - Programa Territórios da Cidadania
PTL - Programas de Transferências Legais

Proeja - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos

ProEMI - Programa Ensino Médio Inovador

PROEP - Programa de Expansão da Educação profissional

Proformação - Programa de Formação de Professores em Exercício

ProInfância - Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil

Pró-infantil - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil

PROMED - Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio

PSE - Programa de Saúde na Escola

PNBEM - Programa Nacional Biblioteca da Escola para o Ensino Médio

Pro-Infantil - Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil

PROINFO - Programa Nacional de Informática na Educação

Projovem - Programa Nacional de Inclusão de Jovens

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e emprego

PRONEA - Programa Nacional de Educação Ambiental

Pronacampo - Programa Nacional de Educação do Campo

Pró-letramento - Programa de formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental

Prouni - Programa Universidade para Todos

PTA - Plano de Trabalho Anual

PUC - Pontifícia Universidade Católica

RLI - Receita Líquida de Impostos

RENAFOR - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica

SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica

SASE - Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino

SECAD - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade

SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC - Serviço Nacional De Aprendizagem Comercial

SENAR - Serviço Nacional De Aprendizagem Rural

SEPE - Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIMEC - Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle

SIOPE - Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação

SIGEFWEB - Sistema Integrado de Gestão Financeira

SNE - Sistema Nacional de Educação
STF - Supremo Tribunal Federal
SUS - Sistema Único de Saúde
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TLU - Transferências Legais da União
TSE - Tribunal Superior Eleitoral
TVU - Transferências Voluntárias da União
UAB - Universidade Aberta do Brasil
UEx - Unidades Executoras
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFF - Universidade Federal Fluminense
UFG - Universidade Federal de Goiás
UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB - Universidade de Brasília
UNCME - União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
USP- Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	23
1	METODOLOGIA	33
2	O FEDERALISMO E SUAS TENSÕES	53
2.1	Em busca de uma abordagem conceitual para a análise das tensões federativas	54
2.2	Tensões entre autonomia e interdependência na divisão do poder nas federações	67
2.3	Tensões entre assimetrias e equidade	76
2.4	Tensões entre centralização e descentralização	85
2.5	Relações intergovernamentais: as tensões entre negociação, cooperação e coordenação nas federações	92
2.6	Em síntese: a dimensão conceitual do federalismo a partir de suas tensões	98
3	TENSÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988	101
3.1	O desenho federativo da Constituição de 1988	103
3.2	Relações intergovernamentais e arranjos institucionais no federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988	114
3.3	Tensões entre assimetrias e equidade no federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988	124
3.4	Em síntese: tensões federativas no contexto brasileiro	135
4	A DINÂMICA FEDERATIVA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS TENSÕES	138
4.1	A divisão de competências e de recursos financeiros e o regime de colaboração entre os entes federados na oferta da educação básica	140
4.2	Arranjos redistributivos no financiamento da educação básica e a perspectiva da equidade e da qualidade	151
4.2.1	A política de fundos contábeis redistributivos	152
4.2.2	Novas perspectivas para o financiamento da educação básica: Custo Aluno Qualidade Inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita	159
4.2.3	A função redistributiva e supletiva da União em debate	175
4.3	Em síntese: tensões federativas no financiamento da educação básica	179

5	A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DE SUA REGULAMENTAÇÃO	183
5.1	A configuração atual dos programas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica	186
5.1.1	Programas de Assistência Legal (PAL)	188
5.1.2	Programas de Assistência Voluntária (PAV)	192
5.1.3	Programas de Assistência Direta (PAD)	196
5.1.4	Formas de adesão aos programas	197
5.1.5	Formas de transferências dos recursos dos programas	200
5.2	A dinâmica dos programas de assistência técnica e financeira	203
5.3	Princípios associados à assistência técnica e financeira nos atos normativos do FNDE	215
5.4	A coordenação federativa nas ações de assistência técnica e financeira da União	221
5.5	Nível de regulamentação dos programas	226
5.6	Em síntese: tendências das relações federativas na assistência técnica e financeira da União aos entes federativos subnacionais para a oferta da educação básica	242
6	TRANSFERÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS	248
6.1	Os recursos da complementação da União ao Fundef/Fundeb e a perspectiva da equidade e do padrão mínimo de qualidade	251
6.2	Os recursos dos Programas de Assistência Técnica e financeira	267
6.2.1	Os recursos dos Programas de Assistência Legal	271
6.2.2	Os recursos dos Programas de Assistência Voluntária	281
6.2.3	Influência de condicionantes políticos, técnicos e redistributivos nas transferências dos programas de assistência técnica e financeira da União.	290
6.3	Em síntese: as transferências da assistência técnica e financeira da União na perspectiva da equidade e da qualidade	303
7	CONCLUSÕES	307
	REFERÊNCIAS	321
	APÊNDICES	336

INTRODUÇÃO

Esta tese aborda a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica sob a ótica das tensões engendradas na dinâmica federativa, que envolve o desenho constitucional, os arranjos institucionais e as relações intergovernamentais no sistema federativo brasileiro pós-Constituição de 1988. O estudo associa a assistência técnica e financeira da União aos princípios de coordenação federativa, equidade e qualidade.

As políticas públicas de educação implementadas pós-Constituição Federal de 1988, visando à universalização do ensino fundamental, à ampliação da escolaridade e a melhores resultados na qualidade do ensino, favoreceram processos de aperfeiçoamento dos arranjos federativos e suscitaram debates e estudos sobre as relações federativas no campo das políticas educacionais. Assim, é cada vez mais presente neste campo a convicção de que a compreensão das políticas públicas de educação exige levar em conta a forma federativa do Estado do brasileiro, tendo em vista suas implicações para as relações que os entes federados estabelecem entre si na repartição de competências e dos recursos financeiros e na coordenação das políticas públicas de educação.

Diversos estudos têm sido desenvolvidos com foco nessa dimensão e têm contribuído para um debate profícuo no campo do financiamento da educação básica e do regime de colaboração entre os entes federados. Entre eles destacam-se Araújo (2005b), Cury (2007, 2008), Martins (2009), Farenzena (2011, 2012, 2014), Pinto (2007, 2012, 2015), Duarte (2005), Cruz (2009), Araújo (2013). É importante mencionar ainda duas importantes obras publicadas pela Unesco (Oliveira e Santana, 2010) e pelo IPEA (Gouveia, Pinto e Corbucci, 2011), que reúnem textos de diversos estudiosos do assunto e fornecem um bom panorama do debate atual acerca do financiamento da educação básica no contexto do federalismo brasileiro. Tais estudos têm problematizado questões centrais para o debate sobre as relações federativas no campo educacional, tais como: descentralização das políticas de educação, regime de colaboração, Sistema Nacional de Educação e a função supletiva e redistributiva da União na educação básica.

Um breve panorama das iniciativas e debates recentes no âmbito das políticas públicas de educação e, mais especificamente, no campo do financiamento da educação básica, deixam evidente a centralidade do debate federativo que tem marcado as políticas educacionais, tanto no que se refere aos marcos legais quanto à formulação, implementação e gestão das políticas educacionais.

A abordagem federativa, em especial no que diz respeito à função supletiva da União na perspectiva de um padrão de qualidade e de maior equalização na oferta da educação básica, ocupou importante espaço nos debates que marcaram o processo de elaboração e aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), resultando em um maior aporte de recursos da União para a complementação do fundo naqueles estados que não alcançam o valor mínimo nacional estabelecido, ainda que com limites tanto no que se refere à qualidade quanto à equidade. Estudos como os de Pinto (2007, 2012, 2015), Martins (2009) e Araújo (2013) têm analisado e problematizado esta temática.

A ação supletiva e redistributiva da União, o regime de colaboração e o Sistema Nacional de Educação constituíram importantes temas afeitos ao federalismo que movimentaram a agenda das Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014, dando a tônica dos debates no processo de elaboração e aprovação do novo Plano Nacional de Educação (2014-2024), cujas metas e estratégias expressam bem as tensões federativas que estão em curso no campo do financiamento da educação básica.

Em consequência, no texto do PNE, o regime de colaboração aparece como estratégia de dez das vinte de suas metas, evidenciando a centralidade do debate acerca das relações federativas no campo das políticas pública de educação. A Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, que o aprovou, dedicou todo o Artigo 7º ao regime de colaboração, que no seu § 5º indica a criação de uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para a tomada de decisões conjuntas relativas à educação nacional. Além disso, é pertinente citar também o Artigo 13 da referida Lei, que determinou prazo de dois anos para a instituição do Sistema Nacional de Educação e as metas 17 e 20 do PNE que vêm sendo alvo de debates nessa direção. A primeira visa a equiparação do rendimento médio dos(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência do PNE, e a segunda, prevê a ampliação do investimento público em educação a um patamar de 10% do PIB até o final do decênio, em direção à implementação do Custo Aluno Qualidade (CAQ) como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica. Ambas as metas têm tensionado os debates entre governo federal, governos subnacionais e organizações da sociedade civil, em especial, porque estão diretamente ligadas a uma ação supletiva mais proeminente da União.

As tensões são intrínsecas ao modo de organização do Estado em um sistema federativo. Porém, estas podem ser potencializadas e gerar conflitos diversos, tendo em vista as

características sociais, econômicas e políticas da federação e o seu desenho federativo. No caso específico do financiamento da educação básica brasileira, as muitas tensões que têm se manifestado nas duas últimas décadas entre os entes federados têm suas bases na relação entre o modelo de divisão das responsabilidades pela oferta e manutenção da educação pública e o modelo de divisão dos recursos financeiros para cumprir as responsabilidades atribuídas a cada ente federado pela Constituição de 1988. Desde então, diversos arranjos vêm sendo desenvolvidos, produzindo uma dinâmica federativa em permanente tensão, própria da necessária compatibilização entre autonomia e interdependência que caracteriza os sistemas federais.

É nesse contexto, marcado por uma intensa dinâmica de arranjos federativos, que se insere o objeto de estudo que originou o presente trabalho, cujo foco é dirigido para a assistência técnica e financeira da União prevista constitucionalmente e reiterada pela LDB nº 9.394/1996, em especial, no que tange aos programas de transferências legais e voluntárias sob a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Três aspectos influenciaram a escolha do recorte do objeto de estudo para os programas de assistência técnica e financeira.

Primeiro, os programas de assistência legal e voluntária guardam a singularidade de uma tensão, que envolve a capacidade decisória da União quanto ao formato e destino dos recursos, em especial, mas não exclusivamente, dos programas de assistência voluntária¹, de um lado, e a autonomia dos entes federados subnacionais para formular e implementar políticas educacionais, de outro.

Segundo, a definição de critérios e procedimentos para tais transferências e a forma de organização destas em um conjunto diversificado de programas de assistência técnica e financeira indicam a formulação de uma agenda do governo federal para a política de educação básica a ser implementada em todo território nacional, o que expressa uma tensão entre a assistência da União e a autonomia dos entes federados subnacionais.

Terceiro, a regulamentação e a gestão de tais transferências pelo FNDE, que na condição de autarquia do MEC, se constitui em uma arena mais insulada a processos de negociação entre governos e de participação social, sinalizam para a formulação de políticas sem processos de coordenação federativa, apresentando, portanto, elementos de tensão entre os entes federados.

¹ Conforme mostraremos no desenvolvimento desta tese, embora os programas de assistência legal tenham seus escopos definidos por lei federal, estes não estão totalmente imunes à interferência da União (MEC/FNDE), uma vez que a própria lei que os institui delega ao MEC e/ou ao FNDE a definição de seus aspectos procedimentais.

Estes foram nossos principais indicadores, ainda na fase de elaboração do projeto desta tese, de que a ação de assistência técnica e financeira da União para a educação básica constitui objeto de estudo pertinente para a análise das tensões entre os entes da federação brasileira no contexto do financiamento da educação básica.

Mediante tais pressupostos, a questão geral que serviu de ponto de partida para a pesquisa foi: qual a participação da União no financiamento da educação básica? Essa questão geral foi desdobrada em questões específicas: os gastos da União em educação básica apontam para uma perspectiva da coordenação federativa e da equidade na oferta da educação básica? Tais gastos têm considerado mecanismos para a melhoria da qualidade da oferta da educação básica, dadas as proposições de Custo Aluno Qualidade? Quais fatores influenciam as transferências de recursos financeiros da União destinados à educação básica para as unidades subnacionais?

A questão central e as específicas apontam para a análise da assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais na oferta e manutenção da educação básica, prescrita na Constituição de 1988 e reiterada pela LDB nº 9.394/1996. A assistência da União é tratada tanto pela ótica do montante de valores transferidos quanto pela ótica das características de tais transferências. Esta compreensão conduziu à combinação de metodologia quantitativa e qualitativa, buscando na pesquisa documental a compreensão do modelo de assistência técnica e financeira da União para os entes subnacionais relativa à oferta e manutenção da educação básica e, na pesquisa estatística, a análise do montante e da distribuição dos recursos na direção dos princípios de equidade e qualidade que balizam a referida ação da União.

Nessa perspectiva, os conceitos de qualidade e equidade são definidos a partir dos dispositivos constitucionais acerca do direito subjetivo à educação e a consequente obrigatoriedade do Estado em ofertá-la, ancorados ainda na abordagem teórica do federalismo². A CF/1988 vinculou o direito à educação aos princípios da garantia de padrão de qualidade (inciso VII do Artigo 206) e da equidade (Artigo 211, §1º). Sob essa perspectiva, qualidade e equidade formam uma unidade, pois não é possível garantir a equidade na oferta da educação, sem a garantia da mesma qualidade para todos.

² Ao definir tais conceitos a partir da norma legal não se desconsidera o intenso debate existente acerca da equidade e, principalmente, da qualidade no campo educacional, pois o significado que estes assumem nos dispositivos legais da educação não estão dissociados de tais debates. Porém, tendo em vista a especificidade do estudo, tornou-se necessário tornar precisos tais termos a fim de torná-los passíveis de operacionalização enquanto variáveis de pesquisa. O tema da qualidade em educação é objeto de diversos estudos, entre os quais destacam-se Beisiegel (1981), Gentili e Silva (1995), Oliveira e Araújo (2005).

Para operacionalizar o conceito de qualidade na condição de variável da pesquisa, esta tese utiliza o conceito de Custo Aluno Qualidade da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CARREIRA; PINTO, 2007), o qual é estabelecido a partir da quantidade e das características dos insumos necessários na oferta e na manutenção da educação básica para que esta possa alcançar o padrão de qualidade definido constitucionalmente. A matriz referencial do Custo Aluno Qualidade parte do pressuposto de que

[...] a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados. Em outras palavras, a idéia central é de que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino. (CARREIRA; PINTO, 2007, p.25).

Portanto, tratando-se do financiamento da educação pública, quantidade tem sua importância singular na definição da qualidade e exige mais que o gasto em educação; exige investimento, repartição, redistribuição e suplementação de recursos públicos para a educação pública.

Além do aspecto legal, o conceito de equidade é assumido, com base em Lima e Rodriguez (2008) e Viswanathan (2009), como a garantia de condições de oferta de educação diferenciadas entre regiões, estados e municípios que se encontram em condições e capacidades assimétricas de atendimento, com vistas a resultados mais igualitários. No campo do federalismo, o princípio da equidade se assenta na concepção da unidade da federação, sob a defesa de que todos os cidadãos vivendo dentro de uma mesma nação devem ser portadores dos mesmos direitos e intitulado de serviços comparáveis, independentemente de onde se encontram. Viswanathan (2009) observa que, do ponto de vista fiscal, a equidade tem uma dimensão vertical e uma dimensão horizontal. Na estrutura vertical, a equidade exige tratamento não discriminatório das unidades federadas subnacionais, que devem compartilhar receitas fiscais e regras equitativas nas áreas de tributação e gastos. Na estrutura horizontal, a equidade exige tratamento discriminatório conforme as assimetrias entre regiões, estados e indivíduos.

Assim, a equidade é tanto um princípio quanto um fim do federalismo, que conduz à instituição de processos e mecanismos para divisão, distribuição, redistribuição e suplementação de recursos entre os entes federados, nas estruturas vertical e horizontal do federalismo. Portanto, o conceito de equidade é tratado tanto na sua dimensão fiscal quanto política, pois se associa às questões da divisão de poder e de autoridade entre os entes federados, nos termos de Elazar (1991).

Outro conceito chave para o desenvolvimento da tese é o de coordenação federativa, utilizado por Abrucio (2010) para se referir às formas de integração, compartilhamento e

decisão conjunta presentes nas federações, em substituição à polaridade centralização / descentralização. O autor destaca o sentido atribuído a tal conceito:

Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta. (ABRUCIO, 2010, p.47)

A associação da ação de assistência técnica e financeira da União aos princípios de qualidade, equidade e coordenação federativa, definidos na CF/1988, estabeleceram o desafio de situar o objeto de estudo no contexto do federalismo brasileiro e dos novos arranjos políticos e administrativos na gestão da educação pública brasileira, conduzindo, conseqüentemente à combinação de abordagens teóricas da Educação, no campo da política educacional, com abordagens da Ciência Política, no campo do federalismo.

O diálogo entre essas duas áreas das ciências sociais é recente, motivado amplamente pelo contexto da política educacional nas duas últimas décadas. Embora estudos no campo do financiamento da educação e estudos envolvendo os temas da descentralização, da autonomia ou da colaboração entre os governos tenham se expandido significativamente desde a Constituição de 1988, tais estudos e suas categorias de análise interagiram pouco no estudo das políticas públicas de educação, de forma que ainda não encontramos uma conceptualização clara nesse campo.

Na última década, consideradas as mudanças ocorridas nos arranjos de distribuição dos recursos financeiros da educação entre os entes federados, os estudos sobre financiamento da educação básica têm focado mais a dimensão federativa como vetor analítico. Até o ano de 2012, o banco de teses e dissertações da CAPES contava com 15 estudos (12,3% do total) que abordam, em alguma dimensão, o financiamento da educação no contexto do Estado federativo brasileiro, sendo 12 teses de doutorado e 3 dissertações de mestrado. Com exceção de uma tese (CASTRO, 1997), todos os estudos foram produzidos a partir dos anos 2000.

Porém, dado seu caráter incipiente, a combinação das abordagens teóricas que encontramos nesses dois campos – da política educacional e da ciência política – ainda se constitui um grande desafio e pode apresentar limites no estudo das políticas públicas de educação quando se foca a forma federativa do Estado. Neste trabalho, buscamos o diálogo

entre esses dois campos por meio da problematização e da operacionalização de princípios e conceitos da abordagem do federalismo no contexto do financiamento da educação. Para tanto, algumas abordagens teóricas e suas perspectivas analíticas se mostraram mais adequadas aos nossos propósitos de análise.

Na dimensão conceitual do federalismo, o suporte principal vem das abordagens de Elazar (1991) e Watts (2008), situadas no campo do federalismo cooperativo e da perspectiva neoinstitucionalista. Para o estudo do contexto brasileiro, buscamos referenciais, principalmente, nos estudos de Abrucio (1998, 2005, 2010), Affonso (1995), Arretche (2004, 2010, 2012, 2013), Franzese (2010), Lassance (2012), Monteiro Neto (2014), Rezende (1995, 2010, 2012) e Souza (2005, 2008). Para a abordagem específica do financiamento da educação básica e da organização da educação brasileira na perspectiva federativa, encontramos apoio, sobretudo, nos estudos de Araujo (2005b, 2010), Araújo (2013), Carreira e Pinto (2007), Cruz (2009), Cury (2007, 2010), Dourado (2013), Farenzena (2012, 2014), Martins (2009) e Pinto (2007, 2012, 2015).

O caminho percorrido no esforço de compreensão do objeto de estudo, os procedimentos metodológicos desenvolvidos para o alcance de nossos objetivos teóricos e empíricos, a literatura que mobilizamos e as análises e conclusões que a interação desses elementos nos possibilitou estão reunidos neste trabalho, em uma estrutura que julgamos oferecer um entendimento da lógica que orienta e dá sentido ao objeto de estudo no corpo teórico do federalismo e no contexto da dinâmica federativa brasileira.

Nessa direção, o primeiro capítulo é dedicado à explicitação da metodologia utilizada no trabalho. Considerando sua complexidade e a diversidade de procedimentos metodológicos que foram utilizados, buscamos apresentá-los de forma detalhada em um capítulo específico, a fim de facilitar o entendimento da estrutura e dos resultados do trabalho. O capítulo se inicia com a apresentação do problema de pesquisa, seus pressupostos e seus objetivos, que conduziram ao método e seus procedimentos, como também aponta as mudanças realizadas no processo de pesquisa em relação ao projeto que a originou. A maior parte do capítulo é dedicada à explicitação do percurso metodológico feito na pesquisa documental e na pesquisa estatística, desde a etapa da coleta até a etapa de sistematização e análise dos dados. Nesse processo, busca-se evidenciar como os dois métodos foram combinados e se influenciaram mutuamente a fim de responder às questões de pesquisa.

No segundo capítulo apresenta-se a abordagem conceitual que orienta a análise do objeto de estudo, explicitando categorias e conceitos utilizados na análise das tensões federativas que envolvem a política de assistência técnica e financeira da União aos entes

subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica. Com esse objetivo, o capítulo apresenta uma breve revisão das abordagens conceituais sobre o federalismo, identificando aquelas mais atinentes ao objeto de estudo, por meio das quais são problematizados conceitos e princípios que tensionam a estrutura e os arranjos federativos e, assim, busca-se o esclarecimento do conceito/ideia de tensões federativas.

No terceiro capítulo, busca-se operacionalizar a abordagem conceitual apresentada no capítulo 2, para analisar a dinâmica federativa brasileira pós-Constituição de 1988. Utilizando-se o princípio de Watts (2008), segundo o qual o estudo das federações deve considerar a dinâmica que se estabelece entre o desenho constitucional e a sua operacionalização, que envolve, entre outros aspectos, os arranjos institucionais e as relações intergovernamentais, o capítulo foi organizado em três seções. A primeira apresenta o desenho federativo presente na Constituição de 1988 com foco para aspectos atinentes ao objeto de estudo – os princípios balizadores da forma federativa, a forma de governo multinível adotada e o modelo de distribuição do poder entre os entes da federação, em especial, o compartilhamento de funções e de recursos financeiros. A segunda seção apresenta uma breve análise das relações intergovernamentais e dos arranjos institucionais que foram se desenvolvendo no cenário federativo brasileiro a partir da nova Constituição. A terceira seção desse capítulo apresenta algumas considerações acerca de um ponto central do federalismo brasileiro – as tensões entre assimetrias e equidade. Assim, o capítulo visa a fornecer um quadro de referência para a análise do objeto de estudo no contexto do federalismo brasileiro, ou seja, a análise das tensões que se apresentam no campo da assistência técnica e financeira da União para a educação básica.

Com o acúmulo do quadro conceitual do federalismo e do quadro contextual do federalismo brasileiro, passamos, no capítulo 4, à análise da dinâmica federativa que envolve o campo do financiamento da educação básica no Brasil após a Constituição de 1988. O capítulo foca na exposição dos arranjos federativos que conduziram às mudanças na gestão e no financiamento das políticas sociais, que envolvem a divisão de competências entre os entes federados na oferta e manutenção da educação pública; a vinculação e subvinculação de recursos financeiros; a redistribuição de recursos; a ação supletiva e redistributiva da União; e o regime de colaboração entre os entes federados. Procuramos evidenciar os debates, negociações e acordos entre os governos que expressam as tensões inerentes às relações intergovernamentais nos sistemas federais e, assim, entender a relação entre federalismo e financiamento da educação no contexto dos novos arranjos que têm se configurado neste campo.

Com a abordagem conceitual e a problematização realizadas nos capítulos 2, 3 e 4, reuniram-se elementos para a análise específica do objeto de estudo – a assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica – a que são dedicados dois capítulos articulados. Nessa direção, enquanto o capítulo 5 visa à compreensão da ação de assistência técnica e financeira da União a partir de sua regulamentação, o capítulo 6 é dedicado à análise dos recursos transferidos para os governos subnacionais por meio dessa ação da União.

O capítulo 5 apresenta o modelo de assistência técnica e financeira da União para a educação básica, no período de 2004 a 2014, a partir da análise do conteúdo das resoluções do FNDE que regulamentaram a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica no referido período. A partir de um conjunto de dados acerca da trajetória e das características das ações de assistência técnica e financeira da União, analisados com o aporte teórico de Arretche (2004, 2010, 2012, 2013), Tsebelis (1995, 2001) e Abrucio (2010), reúnem-se evidências empíricas acerca de como o novo desenho das políticas de assistência técnica e financeira da União que se iniciou em 2004 e teve seu ponto máximo, em 2007, com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), incorporou um conjunto de mecanismos que possibilitaram maior poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais.

O capítulo 6 é dedicado à análise dos dados quantitativos, por meio de estatística descritiva e análise de regressão, em diálogo permanente com os resultados da pesquisa documental apresentados no capítulo anterior, na perspectiva de avaliar os efeitos redistributivos dos recursos transferidos pela União aos entes federados subnacionais a título de assistência técnica e financeira para a oferta e manutenção da educação básica. Essas transferências são analisadas a partir de seus três principais componentes: a Complementação da União ao Fundef/Fundeb; os Programas de Assistência Legal; os Programas de Assistência Voluntária. O capítulo está organizado em duas seções primárias e três seções secundárias. A primeira seção trata da complementação da União ao Fundef/Fundeb diante das finalidades de equidade e qualidade. A segunda seção, dividida em três seções secundárias, aborda, respectivamente, os repasses de recursos feitos por meio dos Programas de Assistência Legal (PAL); os repasses feitos por meio dos Programas de Assistência Voluntária (PAV); e a análise da influência de fatores técnicos, políticos e redistributivos nessas transferências, por meio da análise de regressão múltipla. Assim, buscamos, nesse capítulo, avaliar se o novo modelo de assistência técnica e financeira da União resultou em maior equidade na distribuição dos recursos entre os entes federados e em que medida ele incorpora, na dimensão das

transferências, elementos para o alcance do padrão mínimo de qualidade, conforme estabelecido na legislação federal.

Por fim, apresentamos as conclusões da pesquisa, momento em que estabelecemos um diálogo entre os resultados da pesquisa qualitativa e da pesquisa quantitativa, para sintetizar as principais tensões federativas que foram evidenciadas ao longo da pesquisa, envolvendo a ação de assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica, tendo em vista os princípios de qualidade, equidade e de coordenação federativa. Nesse capítulo, reúnem-se evidências empíricas e desenvolvem-se argumentos, a partir dos aportes teóricos mobilizados nos capítulos 2 e 3, em torno da tese defendida de que qualidade, equidade e coordenação federativa são elementos de tensões entre os entes federados nas ações de assistência técnica e financeira da União, as quais envolvem em especial, a complexa relação entre regulamentação dessa assistência pelo governo federal e a autonomia dos governos subnacionais para formular e implementar suas políticas educativas. Os resultados indicam que o novo modelo de assistência da União resultou em maior aporte de recursos *vis-à-vis* maior poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais.

CAPÍTULO 1

METODOLOGIA

A produção do conhecimento é resultado de um longo percurso epistemológico e metodológico, no qual escolhas de abordagens teóricas, métodos e procedimentos adequados ao objeto de pesquisa tornam-se relevantes. Nesse sentido, esta tese é o resultado da operacionalização de um conjunto de procedimentos metodológicos que, guiados por questões-problemas e uma abordagem teórica, orientam a estrutura e a lógica interna do trabalho, dando-lhe sentido e unidade.

A escolha da abordagem e dos procedimentos metodológicos foi orientada pela questão geral que a motivou, acerca da participação da União no financiamento da educação básica, tendo em vista os princípios de qualidade, equidade e coordenação federativa. Na perspectiva de garantir especificidade a uma questão bastante abrangente, esta foi definida em termos de três questões específicas: as transferências da União para a educação básica apontam para uma perspectiva de coordenação federativa e de equidade na oferta da educação básica? Tais transferências têm levado em conta mecanismos para a melhoria da qualidade da oferta da educação básica? Que fatores influenciam as transferências de recursos financeiros da União destinados à educação básica para as unidades subnacionais?

Tais questões foram apoiadas, originalmente, no pressuposto de que as relações entre a União e os demais entes federados no financiamento da educação básica envolvem tensões, em especial, no campo da assistência técnica e financeira da União, no qual as decisões sobre seus recursos e procedimentos de transferências manifestam poucos mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo que sejam capazes de compatibilizar autonomia, interdependência e as profundas desigualdades da oferta educacional no Brasil. Em decorrência disso, a participação da União no financiamento da educação básica, embora tenha aumentado na última década e incorporado alguns mecanismos de coordenação federativa, ainda não apresenta escala e mecanismos suficientes para promover a equidade e a qualidade pretendidas.

Esse pressuposto se apoiou, ainda na fase de elaboração do projeto de pesquisa, em leituras gerais de um conjunto de textos orientadores da política nacional de educação, tais como: documentos norteadores das Conferências Nacionais de Educação (CONAEs), realizadas em 2010 e 2014; documento orientador do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); texto do Plano Nacional de Educação (PNE) que se encontrava, na época, em fase de discussão; a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb);

a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica. Além desses, foram considerados também documentos de entidades de educadores, gestores e pesquisadores que apresentam suas análises e proposições relativas à política de educação básica, a exemplo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, da UNDIME e da ANPED.

Os pressupostos que guiaram a pesquisa apoiaram-se também na literatura da área específica de financiamento da educação básica, sistemas educacionais e regime de colaboração, tais como Werle (2006), Pinto (2007, 2012), Carreira e Pinto (2007), Araujo (2005b), Duarte (2005), Cury (2007, 2010), Martins (2009), bem como na literatura sobre o federalismo brasileiro, tais como Abrucio (2005, 2010), Arretche (2003, 2004), Souza (2005) e Rezende (2002, 2010).

Esses documentos e essa literatura apontam problemáticas e/ou limites na cooperação federativa para garantir o exercício das competências definidas constitucionalmente para cada ente, bem como relações tensionadas envolvendo a repartição dos recursos financeiros.

As questões de pesquisa e os pressupostos iniciais definiram os objetivos específicos, que guiaram os primeiros passos na direção de sua operacionalização, os quais foram: a) analisar a regulamentação da assistência técnica e financeira da União com vistas a identificar sua trajetória e suas características fundamentais no período de 1999 a 2014; b) identificar os recursos da assistência técnica e financeira da União para a educação básica no período de 2004 a 2014; c) comparar a distribuição da oferta educacional com a distribuição dos recursos financeiros da educação entre os entes federados, a fim de avaliar a importância e os desafios da cooperação federativa no financiamento da educação básica; d) analisar os gastos da União em educação básica na perspectiva do Custo Aluno Qualidade Inicial, no período selecionado; e) investigar a influência de condicionantes políticos, técnicos e redistributivos nas transferências de recursos financeiros da educação básica pela União para as unidades subnacionais, com o intuito de observar se estas são coerentes com o princípio de equidade.

No processo de desenvolvimento da pesquisa, o terceiro objetivo, referente à comparação entre a distribuição da oferta de educação básica e a distribuição dos recursos entre as unidades da federação foi redimensionado, ocupando uma posição secundária em relação ao foco da pesquisa, uma vez que uma avaliação mais apurada mostrou que tal objetivo não é relevante para responder à questão-central da pesquisa e apenas introduz informação complementar à análise.

Esses objetivos evidenciaram a necessidade de analisar a participação da União tanto pela ótica da regulamentação de sua assistência técnica e financeira quanto pela ótica dos

recursos transferidos aos entes federados, o que, conseqüentemente, no processo de desenvolvimento da pesquisa foi tornando sua questão-problema original mais precisa.

O questionamento acerca da participação da União no financiamento da educação básica exigiu tornar clara qual seria essa participação, o que exigiu o estudo dos textos da Constituição de 1988 e da LDB nº 9.394/1996 e de outros documentos orientadores da política nacional de educação, com o propósito de mapear as funções prescritas no ordenamento legal para a União no que se refere à educação básica. Assim, tornou-se evidente que no contexto da função maior da União de “coordenação da política nacional de educação”, sua participação no financiamento da educação básica é tratada em termos de “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória” (Art.9º, LDB nº 9.394/1996). Diante desta definição e da perspectiva de deixar o objeto mais preciso, esta tese assume “a assistência técnica e financeira da União aos entes federados para a oferta e manutenção da educação básica” como o foco da pesquisa, a qual atualmente envolve: a complementação ao Fundeb, outras transferências legais que estão organizadas em forma de programas sob a gestão do FNDE e as transferências voluntárias que, em sua maioria, também estão organizadas em forma de programas.

Para alcançar os objetivos propostos, foi estabelecido, inicialmente, um recorte temporal para a realização da investigação referente ao período de 1997 a 2012. Tal período foi definido, ainda na fase do projeto, tendo em vista o ano de implantação do Fundef, que implicou em complementação da União, um dos componentes da sua assistência financeira. Porém, não foram encontrados dados referentes às demais transferências para o período de 1997 a 2003, o que direcionou a pesquisa a um novo recorte temporal, para o período de 2004 a 2014, considerando ser o ano de 2004 o início da reestruturação da política de assistência técnica e financeira voluntária da União, já sob a égide do governo de Luís Inácio Lula da Silva³. O modelo que ganhou forma a partir de então, teve seu ponto alto em 2007, com a política do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), conforme será explicitado nos capítulos 4 e 5.

Quanto à pesquisa documental, dados referentes ao período anterior a 2004, ou seja, 1999 a 2003, precisaram ser incluídos devido à necessidade de entender o modelo de assistência técnica que vigorava antes de 2004 como elemento de comparação para a caracterização do modelo que se configurou a partir de então.

³ Período que vai de 2003 a 2010.

Os objetivos da pesquisa e a dupla dimensão da assistência técnica e financeira da União (regulamentação e transferência de recursos) exigiram uma abordagem quanti-qualitativa, que combinou pesquisa documental e análise estatística. Inicialmente, as questões de pesquisa já indicavam a necessidade de uma análise estatística e, à medida que se avançou no seu desenho, foi ficando cada vez mais evidente a necessidade de combinar o método estatístico com a pesquisa documental. Em um primeiro momento, a pesquisa documental se estabeleceu como necessária para a compreensão do contexto em que o objeto de estudo se situa, como também para identificar e caracterizar o modelo de assistência técnica e financeira da União, a fim de subsidiar a escolha das variáveis e a construção do modelo estatístico. Uma vez concluída a pesquisa documental e a forma de categorização e de análise dos dados coletados, esta mostrou também um grande potencial explicativo da distribuição dos recursos dos programas de assistência técnica e financeira do FNDE/ MEC aos governos subnacionais.

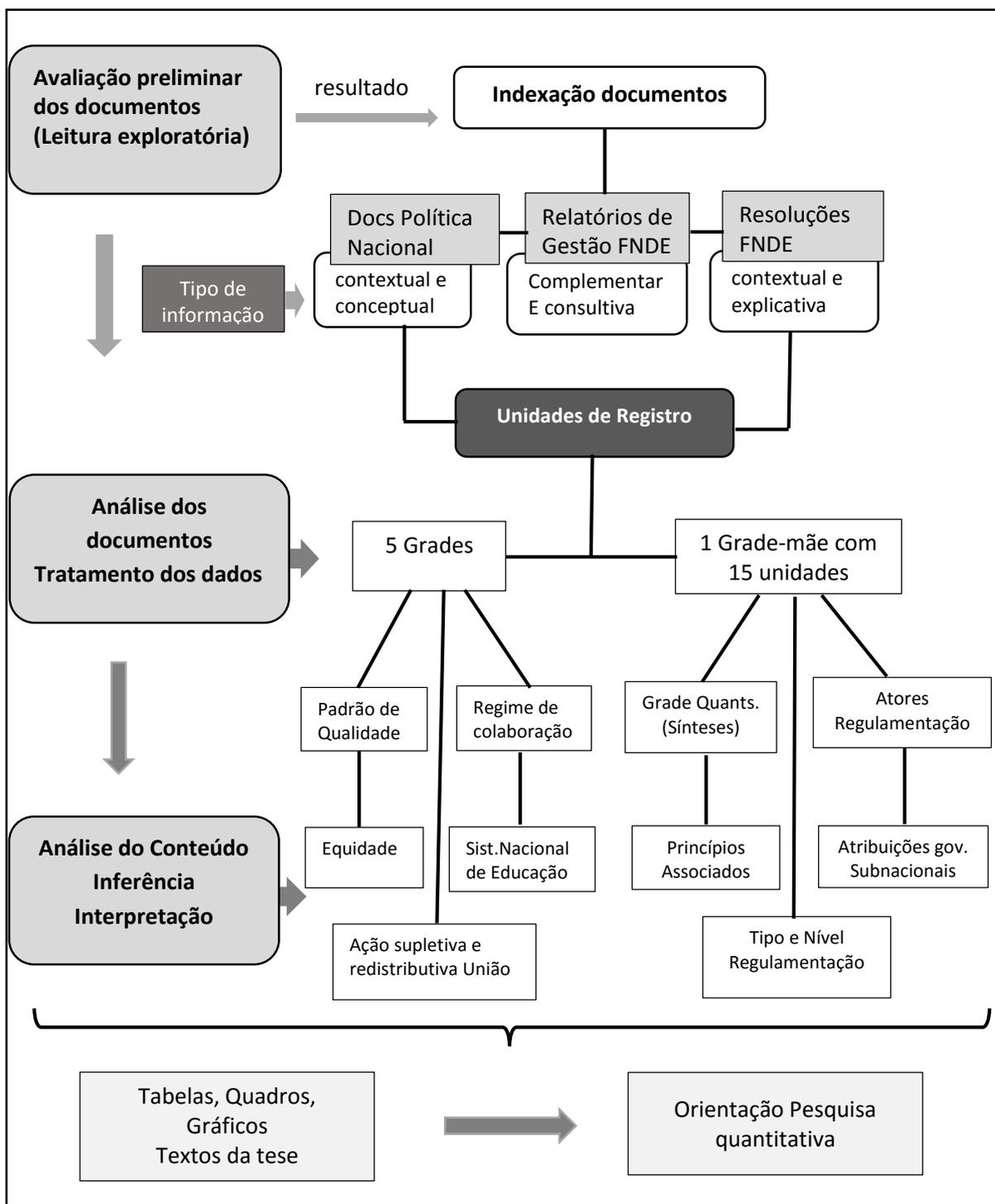
Métodos mistos ainda não são amplamente utilizados em pesquisa social e, como observa Creswell (2003), ainda encontram uma grande complexidade em seu desenho, exigindo procedimentos mais explícitos. O autor define métodos mistos como o uso de coleta e análise de dados quantitativos e qualitativos em um único estudo, cuja integração pode se dar em todas as etapas (coleta, análise e interpretação dos dados), apenas nas duas etapas finais ou mesmo somente na última.

Nesta pesquisa, os dois métodos integram-se em todas as etapas, uma vez que a coleta de dados qualitativos orientou a coleta dos dados quantitativos e contribuiu para a escolha das bases que melhor atendiam ao desenho da pesquisa quantitativa e para a seleção dos seus dados. Estes, por sua vez, à medida que foram sendo sistematizados, demandaram novos dados qualitativos ou mudanças na forma de categorização daqueles já coletados. Neste aspecto, as informações acerca dos programas de assistência técnica e financeira obtidas na análise das resoluções e dos relatórios de gestão do FNDE foram úteis para orientar tanto a definição das variáveis da pesquisa quantitativa quanto a seleção dos dados e sua classificação para composição do modelo estatístico.

Na figura 01 apresenta-se um fluxograma contendo a síntese do percurso metodológico feito na pesquisa documental, o qual é detalhado logo em seguida.⁴

⁴ Somente por questões didáticas, os procedimentos de cada método de pesquisa são apresentados, de forma separada, e depois explicadas as estratégias e procedimentos de integração.

Figura 01 – Fases e processo da pesquisa documental



Fonte: Pesquisa da autora.

A pesquisa documental, compreendida como o tipo de pesquisa que se “caracteriza pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007, p. 69), envolveu leis, pareceres, resoluções, relatórios e outros documentos

atinentes ao objeto de estudo, considerado o período já citado. A natureza e as características dos documentos desta pesquisa constituíram um desafio quanto aos procedimentos metodológicos, principalmente, porque a literatura sobre pesquisa documental nesse campo particular é pouca explícita acerca dos procedimentos para sua realização.

Embora a pesquisa documental seja amplamente utilizada nas pesquisas em educação, em especial no campo da história da educação e da política e gestão da educação, existe pouca literatura sobre seu uso, em especial no que se refere aos procedimentos metodológicos utilizados nas pesquisas no campo da política educacional. Grande parte dos trabalhos que a utilizam é pouco explícita quanto aos procedimentos utilizados para seleção, indexação, categorização, análise e interpretação dos dados. De um modo geral, muitos trabalhos têm utilizado somente a descrição dos textos como procedimento de registro e a inferência para a análise dos dados.

Assim, lançando mão dos procedimentos comumente descritos nos livros e artigos que tratam do tema – Lüdke e André (1986), Oliveira (2007) e Bardin (1977) – mas também utilizando-se da intuição para construir instrumentos capazes de atender às especificidades do objeto de estudo, a pesquisa documental foi desenvolvida a partir dos dois procedimentos clássicos desse tipo de pesquisa: a avaliação preliminar dos documentos e a análise documental.

A avaliação preliminar da maioria dos documentos foi realizada no período de março a maio de 2013, tendo sido posteriormente incorporados novos documentos que, no processo, se apresentaram como pertinentes à pesquisa. Este procedimento teve como referência documentos atinentes ao campo do financiamento e da gestão da educação pública brasileira, com foco nas relações federativas e nos atos normativos que regulamentam a assistência técnica e financeira da União à educação básica. Os documentos foram coletados, principalmente, nos sites do planalto⁵, do MEC⁶, do FNDE⁷ e do INEP⁸, levando em consideração o recorte temporal e os tipos de informações relativos aos seus objetivos específicos.

Esse procedimento consistiu na exploração e indexação dos documentos pertinentes à pesquisa, resultando em três grupos de classificação, conforme mostra o Quadro 01.

O primeiro grupo foi constituído de documentos prescritivos e orientadores da política nacional de educação básica com foco nas relações federativas, compreendendo um total de 44 documentos, tais como legislações, pareceres, relatórios, termos de cooperação técnica,

⁵ <http://www2.planalto.gov.br>.

⁶ <http://portal.mec.gov.br>.

⁷ <http://www.fnde.gov.br/fnde>.

⁸ <http://portal.inep.gov.br>.

documento de programas federais, documentos contendo proposições de entidades do campo educacional (ver apêndice A). Esses documentos foram indexados por tipo, fonte, data de acesso e informações pertinentes à pesquisa. Este grupo de documentos teve como objetivo fornecer um panorama do contexto da política nacional de educação básica na sua relação com o objeto de estudo.

Quadro 01 – Formas e procedimentos de indexação dos documentos

Grupo de documento	Objetivo	Fonte	Forma de Indexação	Tipos	Quant.
Documentos orientadores e prescritivos da Política Nacional de Educação Básica	Fornecer informações de contexto - política nacional de educação básica no contexto federativo	Sítios do Planalto, do MEC, do FNDE e da UNDIME	- Tipo de documento	Relatórios	02
				Leis e EC	10
				Projetos de Lei	02
			- Endereço eletrônico	Decretos	02
				Pareceres	04
				Resoluções	01
			- Data de acesso	Portarias	03
				Termos de Cooperação	01
				Notas Técnicas	06
- Informações úteis à pesquisa	Documentos de Entidades	03			
	Doc. MEC	10			
Resoluções do FNDE regulamentadoras dos Programas de assistência técnica e financeira da União	Fornecer dados específicos sobre o objeto de estudo	Sítios do FNDE	- Ano - Programa	Resoluções	681
Relatórios de gestão do FNDE	Fornecer informações complementares; Esclarecer dados	Sítios do FNDE	- Ano	Relatórios	15

Fonte: Pesquisa da Autora.

O segundo grupo de documentos foi constituído pelas Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que regulamentaram a assistência técnica e financeira da União para as unidades subnacionais. Foram indexadas 681 resoluções, por ano e programa de transferência. Porém somente 526 tiveram seu conteúdo analisado (ver apêndice B). As 139 resoluções que não foram analisadas apenas fizeram alterações pontuais em resoluções anteriores ou apenas divulgaram lista de projetos aprovados ou municípios contemplados e 16 não estão disponíveis no banco de legislação do FNDE, sendo todas dos anos de 1999 (n=5), 2000 (n=8) e 2001 (n=3). Este grupo constituiu o *corpus* de dados acerca da assistência técnica e financeira da União, visando a atender aos objetivos específicos da pesquisa.

O terceiro grupo compreendeu 15 Relatórios de Gestão do FNDE, envolvendo o período de 2000 a 2014, os quais foram utilizados para conferência e explicação de dados e informações tanto no que se refere à pesquisa documental quanto à pesquisa estatística e, por isso, foram indexados apenas por ano (apêndice C).

A análise dos documentos foi realizada por meio da técnica de análise de conteúdo, tendo como referência principal a obra clássica de Bardin (1977), que a define como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que podem mesmo ser entendidas como um leque de apetrechos marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo muito vasto – as comunicações – que dependendo dos objetivos da investigação, podem ser úteis para evidenciar, medir, avaliar, classificar, caracterizar, radiografar, compreender... conteúdos (BARDIN, 1997).

Apesar do nome, a análise de conteúdo, enquanto método investigativo, não se limita ao conteúdo em si, mas busca tanto a descoberta do conteúdo quanto de suas estruturas e relações. Na visão de Bardin (1997), pertencem ao domínio da análise de conteúdo não somente a descrição, mas também os indicadores (quantitativos e qualitativos) e a inferência, que favorecem tanto a explicitação quanto a explicação. Embora a descrição continue sendo útil à análise documental, em especial como etapa primeira, ela sozinha pode ser insuficiente para o alcance dos objetivos da maioria das investigações no campo das ciências sociais.

Nesse sentido, o problema a ser investigado, a natureza (legislação) e as características (resoluções atinentes a diferentes ações e períodos) dos documentos exigiram ir além da descrição, embora tendo-a incorporado. O foco se direcionou para a função e a interação entre as informações contidas nos documentos, na perspectiva de caracterizar o modelo de assistência técnica e financeira da União, o que exigiu um longo e complexo processo de ir e vir, de refazer o caminho diversas vezes até chegar a um modelo satisfatório de análise do conteúdo dos documentos. Essa tarefa se tornou mais complexa diante do volume de documentos e da extensão temporal da pesquisa.

Bardin (1977) ao falar das duas funções clássicas da análise de conteúdo – função heurística (exploração para “ver no que dá”) e função de administração da prova (confirmar hipóteses) – defende que ambas devem se combinar na construção dos instrumentos de análise. A técnica de análise de conteúdo, ainda que guiada pelas hipóteses, quando aplicada de forma mais ou menos aleatória, pelo método de tentativa e erro, é um bom recurso para conduzir o analista a técnicas mais apropriadas, em especial, quando se trata de um campo novo ou de pouco conhecimento. O processo de tentativa e erro possibilita o aperfeiçoamento progressivo, dando origem a sucessivas listas de categorias, grades de análises, matrizes e modelos até se

chegar aos instrumentos eficazes que atendam aos objetivos da investigação. Conforme observa a autora, este processo de vai e vem, embora apresente uma relativa dificuldade no início, torna as técnicas mais seguras e mais apropriadas e concorrem para um maior domínio na etapa de análise.

Foi esse o processo experimentado nesta pesquisa. Tendo em vista o problema de pesquisa e os objetivos propostos, as grades de análise foram construídas num processo permanente de ensaio e erro até se chegar a modelos satisfatórios, uma vez que os modelos comumente disponíveis em livros e manuais de análise de conteúdo, mesmos aqueles fornecidos por Bardin (1997), voltam-se principalmente para conteúdo de entrevistas, jornais e revistas e, portanto, apresentaram pouca relevância para a especificidade deste objeto de estudo. Assim, para a análise de cada um dos dois grupos de documentos foram construídos modelos de grades de análise diferentes, considerando a função dos mesmos no conjunto da pesquisa.

Para a análise dos documentos do primeiro grupo (documentos prescritivos e orientadores da política educacional), o primeiro passo consistiu na leitura dos mesmos, com o objetivo voltado mais para a descrição do que para a classificação. Nesse processo, os conteúdos atinentes ao objeto de estudo foram registrados em forma de temas da política nacional de educação, que se referem à dimensão federativa e aos temas da equidade e da qualidade no campo do financiamento da educação básica. Assim, gradativamente, tais temas foram gerando as unidades de registro dos conteúdos. Sempre que um tema novo ou uma informação nova sobre determinado tema apareciam, voltava-se ao conteúdo já registrado para efeito de ajuste ou de complementação, de modo que no final, todo o conteúdo do conjunto dos documentos foi organizado em uma planilha em torno de cinco unidades de registro: padrão de qualidade, regime de colaboração, ação supletiva e redistributiva da União, Sistema Nacional de Educação e Equidade.

A análise desse grupo de documentos teve uma dimensão conceitual e explicativa, isto é, possibilitou esclarecer informações e fornecer um panorama da política educacional nas duas últimas décadas, bem como compreender como vêm sendo tratados, nesse campo, alguns conceitos e temas que têm demarcado o debate e a regulamentação das políticas educacionais, em especial, no campo da repartição de competências entre os entes federados. Assim, as informações forneceram material para a explicitação e análise da dinâmica federativa no campo da política educacional, em especial, do financiamento da educação básica, como também forneceram parâmetros para a análise do segundo grupo de documentos (foco da pesquisa) e ajudaram na escolha das variáveis da análise estatística.

A análise dos documentos do segundo grupo (resoluções do FNDE) teve como objetivo principal identificar a trajetória e as características fundamentais da assistência técnica e financeira da União no período estudado, a fim de compreender sua configuração atual e suas tensões no contexto federativo. Do total de resoluções indexadas (n=681), foi analisado o conteúdo de 526, ou seja, não foi analisado o conteúdo de resoluções que apenas fizeram alterações pontuais em resoluções anteriores ou apenas divulgam lista de projetos aprovados ou de governos contemplados, bem como resoluções que regulamentaram procedimentos e transferências internas (do FNDE para secretarias ou outros órgãos do MEC). Nesse grupo, também se incluem resoluções que não estão disponíveis no sítio do FNDE (n=16), mas que foram identificadas nos relatórios do FNDE, todas entre os anos de 1999 a 2001.

Em meio à grande quantidade de resoluções, à diversidade de seus objetos (quanto aos programas, às etapas e modalidades de ensino e aos governos) e à extensão do tempo (1999 a 2014), um grande esforço foi realizado para encontrar a melhor forma de proceder à análise. Nesse sentido, a análise do primeiro grupo de documentos foi de grande importância, pois forneceu elementos de contexto para compreender melhor o conteúdo das resoluções. Além disso, a indexação das Resoluções do FNDE, por ano e programas, realizada inicialmente, forneceu uma ordem para iniciar o processo de construção dos instrumentos. Porém, ainda assim, esta etapa também envolveu um intenso processo de ir e vir, de ensaio e erro. A categorização tradicional por meio de unidades de registro, focada na descrição do conteúdo, a qual foi útil para o primeiro grupo de documentos, não parecia fazer sentido diante da quantidade e do tipo de documentos do segundo grupo. Outra técnica clássica de categorização - registro de frequência da palavra, termo ou expressão no texto - também não se mostrou adequada (pelo menos em sua primeira fase) para os propósitos da pesquisa, a natureza e as características do conteúdo dos documentos.

Sendo assim, o primeiro passo para a análise de conteúdo desse segundo grupo de documentos foi a leitura minuciosa de algumas resoluções de alguns anos e de alguns programas, escolhidos aleatoriamente, acompanhada de registro de suas primeiras características tendo em vista os objetivos da pesquisa. Seguindo as proposições de Bardin (1977), após a identificação e o registro das informações, procedeu-se a observação minuciosa, buscando identificar que tipo de informações o conteúdo das resoluções fornecia aos objetivos desta investigação. Assim, foram definidas as primeiras unidades de registros, as quais foram, gradualmente, completadas e aperfeiçoadas ao longo do processo, exigindo voltar várias vezes aos documentos já analisados para incorporar as modificações ou mesmo testar sua pertinência.

Nesse aspecto, faz muito sentido a observação de Bardin (1977, p.28) de que apelar para a investigação de documentos é

[...] dizer não à ilusão da transparência dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea. É igualmente tornar-se desconfiado dos pressupostos, lutar contra a evidência do saber subjectivo, destruir a intuição em proveito do construído. [...] é ainda dizer não à leitura simples do real, sempre sedutora, forjar conceitos operatórios, aceitar o carácter provisório de hipóteses, definir planos experimentais e de investigação. (BARDIN, 1977, p.28)

O resultado desse processo foi a construção de uma grade⁹ que sistematizou o conteúdo das Resoluções, por ano (1999 a 2014), a partir de quinze unidades de registros: etapas, modalidades e especificidades a que se referem as resoluções; objeto da regulamentação; justificativas da transferência; articulação com outras políticas; tipo de relação federativa¹⁰; abrangência/tipo de regulamentação; forma de transferência; atribuições dos entes envolvidos; forma de adesão do ente subnacional; mecanismos de indução; mecanismos de controle; condicionalidades; mecanismos ou instâncias de coordenação federativa; forma de fiscalização; controle social. Em cada resolução estudada, buscaram-se informações relativas a tais unidades, sendo que nem sempre todas as resoluções apresentaram informações para todas as unidades, considerando que o conteúdo das resoluções se altera conforme seus objetos.

Essa grade se constituiu uma espécie de “grade-mãe”, dando origem a diversas outras, que foram construídas para a análise dos conteúdos a partir de suas categorias e de suas interações e, conseqüentemente, para possibilitar o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, gerando os textos que constituíram o corpo da tese. Assim, cinco grades foram construídas no processo de elaboração do texto da tese: 1) grade de síntese das quantidades de resoluções, de programas e de etapas e modalidades atendidas, por ano e por governo; 2) grade de atores da regulamentação e suas atribuições; 3) grade de tipo e nível de regulamentação dos programas; 4) grade das atribuições dos governos subnacionais; 5) grade de princípios associados às transferências.

Essa forma de registro se mostrou eficaz para a análise dos dados e possibilitou uma visão clara e abrangente da política de assistência técnica e financeira da União para os entes federados subnacionais. Auxiliou também na apreensão de sua trajetória ao longo do período de estudo e de suas características no contexto federativo brasileiro e da política de

⁹ Grade de análise são tabelas, quadros, planilhas que organizam o conteúdo dos documentos vinculados a determinadas unidades de registro ou categorias de análise, de forma a favorecer sua análise.

¹⁰ A relação foi classificada conforme aos entes envolvidos em cada tipo de transferência: 1) Governo Federal/Governo Estadual/Governo Municipal; 2) Governo Federal/Governo Estadual; 3) Governo Federal/Governo Municipal; 4) Governo Federal/IES; Governo Federal/Escola.

financiamento da educação básica. Assim, os resultados revelaram um potencial da pesquisa documental para além do que havia sido previsto, possibilitando não somente a caracterização geral da política de assistência e técnica e financeira da União, mas também a explicação da composição e da distribuição dos recursos dos programas de assistência técnica e financeira.

A análise estatística foi direcionada para identificar e analisar os recursos da assistência técnica e financeira a União aos entes subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica, tomando em consideração os princípios de equidade e de qualidade a ela associados pela Constituição Federal de 1988 e pela LDB nº 9.394/1996, no período de 2004 a 2014.

Assim, para avaliar se as transferências dos recursos da assistência técnica e financeira da União estão sendo realizadas com vista ao alcance da qualidade na oferta da educação básica foram adotados dois parâmetros: 1º) a evolução da complementação da União em percentuais do Fundef/Fundeb, composto pelos recursos dos Estados e dos Municípios no período de 1998 e 2014; 2º) a distância entre o valor/aluno da assistência técnica e financeira da União (compreendendo os recursos da Complementação ao Fundef/Fundeb e dos Programas de Assistência Técnica e Financeira) e o valor/aluno médio do CAQi ao longo de 2004 e 2014, buscando-se observar se o valor/aluno da assistência em percentual do CAQi tem diminuído ou aumentado ao longo do tempo da pesquisa.

Para avaliar se a assistência técnica e financeira da União tem sido realizada com vista a promover mais equidade, analisa-se seu efeito redistributivo entre as regiões e entre os municípios da federação, por meio de estatística descritiva e análise de regressão, considerando a influência de condicionantes de indução do governo federal (incidentes sobre a condição educacional dos municípios), de capacidade técnico-administrativa dos governos municipais e de influência político-partidária no recebimento de recursos dos programas de assistência técnica e financeira da União.

Assim, de um modo geral, a análise estatística busca avaliar se a União está investindo mais e se está redistribuindo os recursos de forma mais equitativa, tendo em vista as desigualdades entre os entes federados na oferta e manutenção da educação com qualidade. Ou seja, buscamos, por meio da análise estatística, combinada com a análise de conteúdo, entender a atual política de assistência técnica e financeira da União na perspectiva da qualidade, da equidade e da coordenação federativa.

Os resultados preliminares da pesquisa documental forneceram importantes pistas para a definição das variáveis, na escolha da base de dados, na seleção e classificação dos dados e no desenho do modelo da análise de regressão, os quais foram aperfeiçoados ao longo da

pesquisa, à medida que foi se desenvolvendo a análise de conteúdo dos documentos e a sistematização e interpretação dos dados, a construção dos primeiros modelos estatísticos e o estudo da abordagem teórica, em uma dinâmica em que essas três dimensões influenciaram-se mutuamente.

Para a construção dos bancos de dados foi realizado um estudo exploratório das diversas bases de dados disponíveis, com vistas a identificar a mais apropriada. Assim, foram avaliadas as seguintes bases: SIGEFWEB e SIOPE do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); SIAFI e FINBRA do Tesouro Nacional; e Portal da Transparência. Embora a base SIGEFWEB do FNDE tenha se apresentado como a mais completa e mais segura, a forma de acesso aos dados por ano/programa/município/beneficiário, tornou impossível acessá-los, tendo em vista, principalmente, o período do estudo. A base SIOPE foi descartada pelo fato de que as transferências da maioria dos programas do FNDE encontram-se agregados sob a nomenclatura “outras transferências do FNDE”, não sendo possível, assim, identificar os programas; e também pela ausência de dados para alguns municípios em determinados anos. A base FINBRA, por sua vez, apresenta os recursos de transferência da União de forma agregada, sendo impossível identificar a origem das transferências do FNDE.

Assim, considerando as especificidades da pesquisa – o município como unidade de análise e a especificação dos tipos de transferências, conforme programas de assistência financeira – foram utilizadas as bases de dados do portal da transparência, para as transferências legais e voluntárias vinculadas a programas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE e a base do SIAFI para os dados relativos ao Fundef e as planilhas divulgadas no sítio do FNDE para os dados do Fundeb. Os dados do Portal da Transparência são ordenados por ano, função, programas e ações e incluem dados de todos os recursos federais transferidos da União para estados, municípios e Distrito Federal. Os dados são informados pelos ministérios e outros órgãos do Poder Executivo Federal responsáveis pela execução dos programas e reunidos em uma única base pela Controladoria-Geral da União (CGU).

Como explicado anteriormente, a assistência financeira da União compreende transferências obrigatórias legais e voluntárias. As transferências legais envolvem atualmente a complementação ao Fundeb e outras transferências organizadas em programas¹¹. As transferências voluntárias são feitas tanto por meio de programas (a maioria atualmente) quanto

¹¹ Integram tais transferências o PNAE (Lei nº 8.913, de 27 de julho), o PNATE, Apoio aos sistemas de ensino para atendimento à EJA (Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004), o PDDE (Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009) e Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio (Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010)

por meio de convênios, quando estas se vinculam a fins específicos que fogem ao escopo dos programas. Assim, para os objetivos desta pesquisa, foram definidos como recursos da assistência técnica e financeira da União: 1) a complementação ao Fundef/Fundeb; 2) Programas de transferências legais e voluntárias. O modelo não inclui os recursos oriundos de convênios que não integram programas, porém cabe ressaltar que estes não são significantes no conjunto da assistência técnica e financeira (correspondem a apenas 6,3% do total). Destaca-se ainda que a base dos programas de transferências engloba apenas os recursos transferidos para os governos, ou seja, excluíram-se os recursos para instituições privadas.

Os dados da complementação da União ao Fundef/Fundeb foram organizados em planilhas do Excel, contendo dados referentes aos recursos que compõem os fundos, ou seja, os recursos das receitas subvinculadas aos fundos estaduais e a complementação da União, no período de 1998 a 2014. Para a análise desses dados foi utilizada estatística descritiva.

Para a construção do banco de dados relativo às transferências dos programas de assistência técnica e financeira da União utilizou-se o *software Stata (Statistics Data Analysis)*, que permite construir banco de dados com o nível de programação desejado, além de possuir uma linguagem relativamente simples e diversos comandos pré-programados que facilitam a manuseio dos dados. Foram construídos dois bancos de dados – um contendo as transferências para os governos estaduais; e outro contendo as transferências para os governos municipais, além de outros dados que compõem as variáveis independentes referentes a estes dois níveis de análise. Foram considerados apenas os entes federados que receberam recursos no período analisado (2004 a 2014).

Para a construção do banco de transferências dos programas de assistência técnica e financeira da União, os dados foram filtrados considerando a função, subfunção e códigos dos programas e ações, conforme explicamos a seguir.

Foi considerada a Função 12 (Educação), excluindo-se:

- a) As subfunções 364 (Ensino Superior), 363 (Ensino Profissional), 302 (assistência hospitalar e ambulatorial), 212 (Cooperação Internacional), 122 (administração geral), 571 (Desenvolvimento Científico), 572 (Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia), 573 (Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico), 301 (Atenção básica); e ainda a subfunção 128 (Formação de Recursos Humanos) quando associada ao código da ação 6315 (Qualificação de Docentes em Nível de Pós-Graduação) e a subfunção 126 (Tecnologia da Informação) quando associada à ação 4172 (Serviços de Comunicação da Rede Nacional de Ensino e Pesquisa).

- b) Os programas 1062 (Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica) e 1073 (Universidade do Século XXI).
- c) As ações 304 (Complementação ao Fundef) e 0C33 (Complementação ao Fundeb), 09DK (PAED), 2991 (Funcionamento do Ensino Médio na Rede Federal).

Foi considerada também a Função 14 (Direitos da Cidadania), incluindo-se apenas a Subfunção 366 (Educação de Jovens e Adultos), que compreende recursos destinados ao Projovem.

Para a tomada de decisão acerca da inclusão e da exclusão dos códigos, a base de dados foi estudada minuciosamente e verificados todos os códigos (e suas nomenclaturas) junto aos relatórios de gestão do FNDE correspondentes ao período dos dados financeiros (2004 a 2014). Também foi de grande validade, nessa etapa, a experiência da pesquisadora junto à gestão dos sistemas estadual e municipais de educação, que possibilitou o domínio das nomenclaturas e da forma de composição de muitos dos programas, permitindo saber qual o âmbito de muitas das ações constantes na base do Portal da Transparência.

Para a classificação dos programas de transferências legais e programas de transferências voluntárias, os códigos de subfunção, programas, funções e suas nomenclaturas e valores, foram confrontados por ano, junto ao SIGEFWEB e aos relatórios de gestão do FNDE, de forma a garantir a confiabilidade da classificação. Destaca-se que foram encontradas diferenças irrelevantes entre as 3 fontes (Portal da transparência, SÍDEFWEB e relatórios de gestão do FNDE) para alguns programas, as quais podem estar associadas a períodos diferentes de lançamento ou mesmo a formas diferentes de classificação de algumas ações dentro dos programas, já que algumas ações têm nomenclaturas muito parecidas, a exemplo das ações de EJA.

Considerando os resultados da pesquisa documental e da estatística descritiva sobre as transferências para os estados e municípios, os quais indicam possíveis características das políticas e do ente municipal como fatores explicativos do efeito redistributivo das transferências, testou-se a influência de condicionantes das transferências de assistência financeira da União somente para os municípios. Para tanto, foi adotada a análise de dados por meio de regressões múltiplas, que permitem avaliar efeitos de uma ou mais variáveis explicativas no conjunto de outras variáveis e de uma série temporal.

O banco de dados do município se caracteriza pelo formato de painel, em que cada ente é representado por uma série de dados ao longo de um período de 11 anos (2004 a 2014). Em decorrência de alguns municípios não terem recebido transferências em todos os anos, faz com que o painel seja não balanceado. Para a regressão dos dados foi adotada a metodologia de

dados de painel com efeitos fixos¹². O método é útil quando se quer controlar efeitos não observados constantes no tempo e que possam estar correlacionados com as variáveis explicativas do modelo estatístico.

Assim, o modelo estatístico da análise de regressão tem como variável dependente as transferências *per capita* de programas de assistência técnica e financeira da União para os municípios no campo da educação básica, em reais. As variáveis independentes foram organizadas em três grupos, conforme explicita o Quadro a seguir:

Quadro 02 – Variáveis do modelo de regressão

Variáveis independentes		Fonte
Fatores de indução do Governo Federal (Aspectos de qualidade e equidade incorporados no desenho da política)	Baixo IDEB	INEP
	Índice de Precariedade da Rede Física Escolar Municipal	INEP (Censo Escolar)
Fatores de Capacidade administrativa e financeira (condições de autonomia dos Municípios)	Existência de CME	IBGE (Perfil dos Municípios Brasileiros)
	Existência de PME	
	Escolaridade Gestor Municipal	
	% estatutários - Administração direta do município	
	% receita própria	FINBRA
Fatores de influência político-partidária (variável de controle)	Prefeito é da coalizão partidária do Presidente da República	TSE

Fonte: Banco de dados da autora.

O primeiro grupo de variáveis visa a testar os efeitos dos mecanismos de indução (desenho da política) do MEC/FNDE, por meio de seus programas sobre o recebimento de recursos dos programas de assistência técnica e financeira da União pelos municípios. Em outras palavras, busca-se avaliar se os recursos dos programas de assistência técnica e financeira do MEC estão sendo destinados aos municípios com as piores condições de oferta da educação básica, conforme tem sido informado nas diretrizes da nova política de assistência do MEC/FNDE, introduzida pelo PDE.

¹²O teste de Hausman rejeitou a hipótese nula a favor de efeitos aleatórios, ou seja, os efeitos não observados constantes no tempo possuem alguma correlação com as variáveis independentes.

O IDEB, embora considere-se as diversas críticas sobre seus limites enquanto aferidor de qualidade da educação pública, é o indicador geral utilizado pelo MEC/FNDE para a orientação de sua política de assistência técnica e financeira desde 2007 e por isso, foi incorporado como uma variável (de caráter geral) para avaliar os efeitos dos mecanismos de indução do governo nas transferências. O IDEB Municipal é calculado pelo INEP a partir de dois componentes: taxa de rendimento escolar (aprovação) e médias de desempenho da Prova Brasil. Considerando que este foi estabelecido a partir de 2005 e que seu cálculo é bianual, imputaram-se os dados para os anos sem registro – 2004, 2006, 2008, 2010, 2012. Considerando também a grande quantidade de *missing* nos anos iniciais do ensino fundamental¹³, optou-se por trabalhar apenas com o IDEB dos anos finais do ensino fundamental, de forma a aumentar a confiabilidade.

O IPRFEM (Índice de Precariedade da Rede Física Escolar Municipal) foi construído especificamente para esta pesquisa com base nos seguintes dados do Censo Escolar: Local de funcionamento inadequado da escola (barracão, casa de professor, igreja, galpão); abastecimento de água inexistente ou inadequado (cacimba, poço, rio, córrego); esgoto sanitário inexistente; destinação de lixo inadequada; ausência de dependências básicas (biblioteca, laboratórios, quadra esportiva, banheiros com acessibilidade; ausência de equipamentos pedagógicos essenciais (copiadora, vídeo cassete, TV, *Datashow*, computador, impressora, internet). Para cada grupo de componentes foram atribuídos pesos diferentes, levando em conta os diferentes graus de impacto do componente na condição de precariedade do estabelecimento escolar¹⁴. Assim, para o local de funcionamento da escola foi atribuído peso 35/100; para os componentes referentes a infraestrutura básica (abastecimento de água, esgoto e lixo) atribuiu-se peso 25/100; para a componente dependência básica, o peso foi de 25/100 e; para equipamento pedagógico, 15/100. Esse índice foi incorporado, tendo em vista a quantidade de programas voltados para a rede física e sua gradativa expansão em termos de recursos a partir de 2007. Portanto, o indicador varia de 0 a 1, sendo que a pontuação máxima representa a pior condição. O cálculo foi realizado para cada escola da rede municipal, a partir da soma das pontuações obtidas nas variáveis. Para obter o resultado do indicador no nível da rede escolar foi calculada a média simples dos valores obtidos por todas as escolas municipais, conforme a fórmula seguinte:

¹³ A base de dados do INEP não apresenta o IDEB dos anos iniciais do ensino fundamental para diversos municípios, principalmente, no período de 2004 a 2009

¹⁴ Este é um critério arbitrário da autora, baseado no seu conhecimento da rede física escolar e na experiência com o trabalho pedagógico em diversas escolas.

$$IPRFEM = \text{m\u00e9dia} (var1_i + var2_i + \dots + varn_i)$$

Onde: *var* s\u00e3o as vari\u00e1veis que comp\u00f5e o indicador e *i* s\u00e3o as escolas que comp\u00f5e a rede escolar municipal.

O segundo grupo agrega um conjunto de vari\u00e1veis com o fim de testar os efeitos das condi\u00e7\u00f5es dos munic\u00edpios de exercer sua autonomia na implementa\u00e7\u00e3o de pol\u00edticas sobre o recebimento de recursos. Para tanto, s\u00e3o utilizados os seguintes dados: exist\u00eancia de Conselho Municipal de Educa\u00e7\u00e3o (CME); exist\u00eancia de Plano Municipal de Educa\u00e7\u00e3o (PME); escolaridade Gestor Municipal com n\u00edvel superior, com gradua\u00e7\u00e3o e com p\u00f3s-gradua\u00e7\u00e3o; percentual de estatut\u00e1rios na administra\u00e7\u00e3o direta do munic\u00edpio; percentual de receita pr\u00f3pria. Com exce\u00e7\u00e3o da \u00faltima vari\u00e1vel, que foi constru\u00edda com base nos dados do FINBRA, as demais s\u00e3o oriundas da Pesquisa do IBGE "Perfil dos Munic\u00edpios Brasileiros".

Vale destacar que tais vari\u00e1veis s\u00e3o *proxies* para avaliar o efeito da capacidade de gest\u00e3o e financeira dos entes municipais no recebimento de recursos dos programas de assist\u00eancia t\u00e9cnica e financeira, ou seja, s\u00e3o os indicadores mais pr\u00f3ximos que foram encontrados para representar a capacidade de gest\u00e3o e financeira dos entes municipais. A referida pesquisa do IBGE foi realizada nos anos de 2006, 2009, 2011 e 2014. Assim, foram imputados dados para os demais anos, da seguinte forma: os dados de 2006 foram utilizados para compor os anos de 2004, 2005 e 2007; os dados de 2009, foram utilizados para os anos de 2008 e 2010 e; os dados de 2014 foram utilizados para 2013. Com exce\u00e7\u00e3o de 2004, todos os demais anos com dados imputados est\u00e3o dentro do intervalo de uma mesma gest\u00e3o municipal.

A exist\u00eancia de CME e PME s\u00e3o vari\u00e1veis do tipo *dummy*, ou seja, os dados s\u00e3o do tipo sim (1) ou n\u00e3o (0); as vari\u00e1veis referentes ao percentual de estatut\u00e1rios da administra\u00e7\u00e3o direta municipal (todos os servidores municipais) e percentual de receita pr\u00f3pria s\u00e3o do tipo cont\u00ednua, variando de 0 a 100. A vari\u00e1vel escolaridade do gestor municipal de educa\u00e7\u00e3o \u00e9 do tipo categ\u00f3rica, classificada em 3 categorias: ensino m\u00e9dio ou menor; superior completo; p\u00f3s-gradua\u00e7\u00e3o ou maior.¹⁵

O terceiro grupo \u00e9 composto pela vari\u00e1vel de pertencimento do prefeito \u00e0 coaliz\u00e3o partid\u00e1ria do presidente da Rep\u00fablica, que tem como intuito testar o efeito de condicionantes

¹⁵ O Banco de dados incorpora as tr\u00eas categorias de forma\u00e7\u00e3o dos dirigentes municipais de educa\u00e7\u00e3o. Por\u00e9m, a escolaridade de n\u00edvel m\u00e9dio ou inferior \u00e9 omitida pelo modelo por ser a refer\u00eancia anal\u00edtica para as demais categorias.

político-partidários no recebimento de recursos e funciona também como variável de controle em relação às demais¹⁶. Esta é uma variável *dummy*, codificadas em sim (1) ou não (0).

A análise de regressão multivariada utiliza o mesmo modelo teórico-explicativo e a mesma variável dependente (transferências dos programas de assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica), porém, foram construídos quatro modelos de regressão com formas diferentes de composição da variável dependente. No primeiro modelo, as transferências foram consideradas em sua totalidade, independente de tipo de programas. Os demais modelos compreendem as transferências organizadas em três grupos de programas, orientadas por resultados da pesquisa documental, que apontaram a diversidade dos programas também em suas formas de transferências, compreendendo mecanismos de priorização e indução de recursos para entes municipais com determinadas condições de oferta da educação básica.

Assim, três grupos de programas foram selecionados para construir os outros três modelos: I) Programas Tipo 1 - programas de transferências legais cujos valores são *per capita* para todos os municípios e, expressam (por princípio) um tratamento igual a todos os entes. Compõem esse grupo dois programas de transferências legais: PNAE e PDDE. Os demais programas de transferência legal não foram incorporados porque têm público específico, o que interfere na quantidade de municípios e no volume de recebimento de recursos¹⁷; II) Programas Tipo 2 - programas com critérios diferenciados de seleção dos beneficiários, estabelecidos pelo MEC/FNDE com foco na situação educacional dos municípios e, portanto, expressariam um tratamento desigual, via indução do governo federal, para corrigir desigualdades. Compõem esse grupo o Projovem, o Programa Caminho da Escola e o Proinfância; III) Programas Tipo 3 - programas com ações definidas, mas abertos a todos os municípios, sendo a adesão dependente da apresentação de projetos ou de planos. Tais programas expressariam mais a capacidade do ente de apresentar projetos, bem como atender a outros requisitos do MEC/FNDE para receber os recursos. Neste grupo, estão incluídos o Programa Brasil Alfabetizado e Programa de Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica. Foram selecionados os programas com maior volume de recursos dentro de cada grupo.

¹⁶ Os dados para esse grupo de variáveis foram gentilmente cedidos pela Professora Márcia Miranda Soares, do Departamento de Ciência Política da UFMG, para uso exclusivo desta pesquisa.

¹⁷ O PNATE tem como foco apenas os alunos da zona rural que utilizam transporte escolar; O Programa de Apoio ao atendimento da EJA incorpora apenas matrículas novas.

Por fim, cabe observar que há diferenças no número dos municípios por ano. Isto ocorre devido às características dos diferentes programas, que têm focos diferentes, de forma que nem todos os municípios são beneficiados por todos os programas em todos os anos.

De um modo geral, o modelo estatístico foi orientado pela ideia de cruzar três dimensões apontadas pelas teorias existentes e pela pesquisa documental na perspectiva de avaliar que fatores podem interferir nas transferências intergovernamentais: a) capacidade fiscal e a capacidade político-administrativa dos entes (autonomia); desenho das políticas de assistência financeira (qualidade e equidade na educação) e; influência político-partidária.

Após montados os bancos, foram feitos os primeiros testes, tanto para estatística descritiva quanto para a análise de regressão, os quais foram submetidos à análise e confronto com outros estudos, a fim de identificar possíveis falhas ou erros. Feitas as correções, foram geradas as tabelas e gráficos para fim de análise e construção do texto da tese. Nesse processo, os dados da pesquisa estatística e da pesquisa documental foram confrontados a fim de encontrar explicações para os resultados obtidos.

Os resultados dos métodos e de seus procedimentos estão reunidos, principalmente, nos três últimos capítulos desta tese, porém, encontram-se também integrados no seu todo.

CAPÍTULO 2

O FEDERALISMO E SUAS TENSÕES

O estudo do financiamento da educação básica sob a perspectiva da repartição de competências e recursos entre os entes constituintes da federação brasileira exigiu a busca de uma abordagem conceitual no campo teórico do federalismo. Nessa direção, o objetivo deste capítulo é buscar, nas teorias do federalismo, pressupostos e categorias de análise que possam orientar a construção de um percurso lógico entre nossas questões de pesquisa, seus procedimentos empíricos e a análise dos dados, a qual questiona acerca da participação da União no financiamento da educação básica, considerando a repartição de competência e a autonomia entre os entes federados, tendo em vista os princípios de equidade, qualidade e coordenação federativa. Portanto, envolve um debate que exige uma abordagem conceitual no campo do federalismo para sua adequada compreensão.

Sendo assim, o capítulo cumpre dois objetivos: escolher uma abordagem conceitual que favoreça o estudo das tensões federativas e, conseqüentemente, identificar tensões inerentes ao federalismo que importam para o estudo das políticas públicas. Por conseguinte, no conjunto de princípios, fundamentos ou mesmo de algumas evidências empíricas, buscamos extrair os elementos que nos parecem fundamentais para a compreensão das tensões federativas que se têm estabelecido em torno do financiamento da educação brasileira na última década. Portanto, este capítulo é um recurso para a compreensão e elucidação do conceito/ideia de tensões federativas que se pretende adotar neste estudo. Isto é importante na medida em que fornece um quadro de referência de princípios e conceitos sob o qual assentamos nossas análises.

O capítulo se inicia com uma breve revisão conceitual de federalismo, com foco para as abordagens de Riker (1996), Stepan (1999), Elazar (1991) e Watts (2008), as quais conduzem à uma necessária problematização em torno da distinção conceitual entre federalismo enquanto princípio político (enquanto teoria) e o federalismo enquanto estrutura de divisão do poder político (sistema federal). Essa distinção possibilita identificar as abordagens mais pertinentes à análise das tensões federativas. As seções seguintes visam a evidenciar tensões inerentes ao federalismo que repercutem na formulação e implementação das políticas públicas, para, a partir de tais evidências definir o sentido do termo “tensões federativas” adotado neste trabalho.

2.1 Em busca de uma abordagem conceitual para a análise das tensões federativas

Não existe um modelo puro de federação, assim como também não é possível uma definição única de federalismo, que possa abarcar todas as suas características, principalmente porque as federações têm mostrado muitas variações na aplicação dos princípios federativos. Estudiosos do tema têm dado diferentes ênfases a princípios e formas subjacentes aos modelos de federação em suas análises.

O federalismo constitui um vasto campo teórico, abrigando os mais diversos temas relativos à forma de organização das funções e atividades do Estado em sistemas multiníveis. De forma ampla, podemos enquadrar as diversas teorias do federalismo em dois grandes blocos: (a) aquelas voltadas para o debate da divisão territorial do poder entre os entes federativos, incluindo o debate sobre tomadas de decisão e implementação de políticas públicas e os arranjos e processos político-institucionais em federações, os quais têm sido mais afeitos aos estudos de cientistas políticos e; (b) aquelas do campo do federalismo fiscal, cujo foco tem sido, principalmente, a repartição e alocação dos recursos entre os entes constituintes da federação, envolvendo quase sempre, o debate da eficiência do gasto público e, em geral, tem tomado lugar na economia do setor público. O tema, entretanto, é multidisciplinar e, em que pesem as diferenças entre esses dois grupos de teorias, o debate da centralização/descentralização e da autonomia estão subjacentes em ambos. No entanto, tais diferenças de campo de análise resultam também em diferentes conceituações ou definições do federalismo e das federações.

Para os objetivos deste estudo não se pretende fazer uma revisão da literatura no campo teórico do federalismo, não apenas porque extrapolaria seu escopo, mas, por ser uma tarefa que tem sido satisfatoriamente realizada por vários pesquisadores, tanto no campo da Ciência Política quanto no campo da Economia do Setor Público¹⁸. Nosso objetivo é, sobretudo, de ordem conceitual, na perspectiva de esclarecer princípios e conceitos fundamentais para nossas análises posteriores.

Embora possamos encontrar diferentes definições de federalismo na literatura sobre o tema, a forma de um governo multiníveis, isto é, dividido em um governo nacional (federal) e governos subnacionais, está presente nas diversas abordagens teóricas do federalismo. Esse é o ponto de partida da definição de William Riker (RIKER, 1996), um dos principais teóricos deste campo, que define federalismo como uma forma de organização política na qual as atividades do governo são divididas entre governo regional e governo central, de modo que cada tipo de

¹⁸ Uma revisão das principais teorias do campo do federalismo fiscal pode ser encontrada em Affonso (2003) e, do campo do federalismo político, em Souza (2008) e em Franzese (2010).

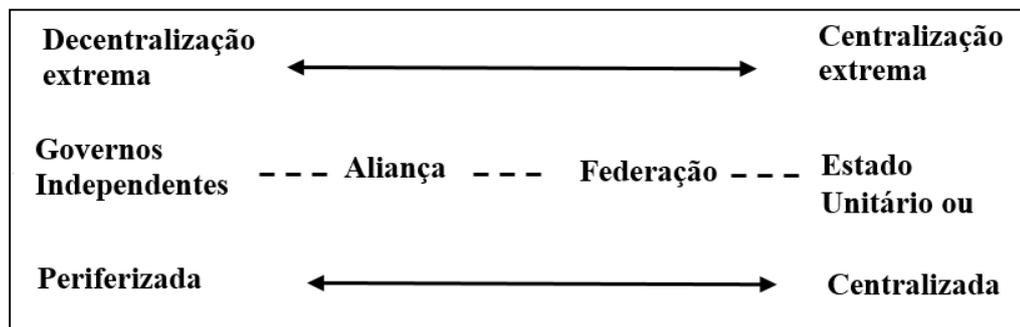
governo tem algumas atividades sobre as quais ele toma as decisões finais. Embora esta definição tenha como ponto de partida tal característica elementar de um governo nacional formado por, no mínimo, dois níveis de governo, cujas unidades constituintes reconhecem a autoridade do governo federal sobre aquelas funções que dizem respeito ao território como um todo, o próprio autor considera que tal característica é insuficiente como distintiva do federalismo, pois governos unitários também são organizados em, pelo menos, dois níveis. Recorrendo ao sentido etimológico do termo federalismo – que vem da palavra latina *foedus*, cujo significado é, ao mesmo tempo, acordo e confiança – Riker observa que a federação não resulta de um simples acordo, mas de uma barganha em que o acordo é necessariamente algo continuamente vantajoso para todas as partes, e a divisão de funções entre os níveis é apenas o conteúdo deste acordo. Segundo o autor,

Todos os governos maiores que vilas são organizados em níveis, mas as federações incorporam o arranjo dos níveis em um acordo permanente. Este garante que os governos nos níveis constitutivos e central sempre existirão e manterão suas funções. Governos que não são federações podem reorganizar a unidade local à vontade, destruindo unidades regionais antigas e criando novas. Mas em federações as unidades constituintes acordam umas com as outras que cada uma manterá sua identidade e suas funções únicas. O federalismo é, assim, uma estrutura de níveis determinada constitucionalmente. Se a sua característica constitucional é ignorada, então é meramente algum arranjo especial para a descentralização. (RIKER, 1996, p.10, tradução nossa.)¹⁹

Para melhor clareza do seu conceito de federalismo, Riker propõe a ideia de uma escala, na qual, em um extremo se posicionariam as nações organizadas por governos totalmente independentes, integrados unicamente por uma aliança, mas com o poder de decisão residindo em governos independentes; e no outro extremo estariam posicionadas aquelas, cujos governos independentes podem simplesmente desaparecer no centro imperial, constituindo uma forma totalmente centralizada de governo. Entre uma periferia e outra se posicionariam os sistemas federativos. Riker (1996, p.11) expressou sua ideia na figura 02.

¹⁹ Tradução livre de Riker (1996, p.10): “All governments larger than villages are organized in tiers, but federations embody the arrangement of tiers in a permanent agreement. It ensures that governments at the constituent and central tiers always exist and retain their assigned duties. Governments that are not federations can reorganize the local units at will, destroying old regional units and creating new ones. But in federations the constituent units have agreed with each other that each will retain its identity and its unique functions. Thus, federalism is a constitutionally determined tier-structure. If its constitutional feature is ignored, then it is merely some particular arrangement for decentralization.”

Figura 02 – Grau de Centralização conforme Riker



Fonte: Riker (1996, p.11)

Assim, a forma federativa existirá se o governo central tem total autoridade para decidir sobre pelo menos uma função, sem a participação das unidades constituintes e o mesmo existir para os governos subnacionais em relação ao governo central. Portanto, a federação consiste em uma ampla gama de divisão de funções. Aquelas perto da extremidade esquerda da escala são chamadas alianças periferizadas e aquelas próximas da extremidade direita são chamadas federações centralizadas (RIKER, 1996, p.11).

A definição de federalismo e de federações a partir das características estabelecidas por Riker foram alvo de críticas de Alfred Stepan, em seu artigo “Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *Demos*”, publicado em 1999. Segundo Stepan, pela classificação estabelecida por Riker, apenas o Canadá, os Estados Unidos, a Iugoslávia e a União Soviética poderiam ser considerados sistemas federativos. Stepan considera que a classificação de Riker incorre em uma dicotomia entre dois tipos de federalismo - "federalismo centralizado" e "federalismo descentralizado", dissolvendo diferenças fundamentais que existem nas estruturas de poder e na dinâmica política das federações. O referido autor considera que a definição de federalismo e a escala de classificação de sistemas federativos de Riker deixam de estabelecer uma diferença fundamental entre um sistema democrático que é federativo e um sistema não democrático que tem características federativas. Stepan (1999, p.1) argumenta que “somente um sistema que seja uma democracia pode construir os sistemas constitucional, legislativo e judiciário relativamente autônomos exigidos pelos requisitos da definição de federação de Dahl”²⁰

²⁰ Para Robert A. Dahl (1986) o federalismo é “um sistema em que algumas matérias são de exclusiva competência de determinadas unidades locais (cantões, estados, províncias) e estão constitucionalmente além do âmbito de autoridade da União, enquanto outras estão fora da esfera de competência das unidades menores”. E, na visão desse autor, uma estrutura de governo desse tipo, só existe pela necessidade de representação nacional e local, ou seja, pressupõe requisitos democráticos.

Para Stepan, a dicotomia que se estabelece não seria entre subtipos de federalismo, mas entre alianças e confederações, de um lado, e federações, de outro, conforme advoga na seguinte passagem de seu artigo:

Em vez de tomar o "federalismo centralizado" como dicotomicamente oposto ao "federalismo descentralizado" sugiro que, para fins analíticos, é mais útil conceber o federalismo democrático como formando um *continuum* que vai da alta restrição à ampliação do poder do *demos* [*high demos constraining to demos enabling*]. A referência de um *continuum* permite abrir a categoria analítica e histórica do federalismo a uma série de distinções empíricas e conceituais impossíveis de fazer se apenas agrupamos todos os sistemas federativos em uma categoria única de "federalismo centralizado. (STEPAN, 1999, p.10).

Compartilhando da Visão de Dahl (1986), Stepan (1999) defende que sistemas políticos democráticos, para serem considerados federativos, devem atender a dois critérios: 1) a existência de unidades subnacionais com eleitorado constituído pelos cidadãos dessas unidades e dotadas constitucionalmente de soberania para elaboração de lei e políticas; 2) a existência de uma unidade nacional com um poder legislativo eleito por toda a população e com competência constitucional soberana para legislar e formular políticas em determinadas matérias. Daí resulta a acepção de Stepan da impossibilidade de sistemas que não sejam democracia se constituírem como federações.

Nesse sentido, um sistema federativo democrático consiste em um sistema de dupla soberania, o qual exige que os cidadãos tenham identidades políticas duplas, mas complementares, ou seja, estes devem se sentir leais ao mesmo tempo às duas soberanias (local e nacional), democraticamente legitimadas, cada uma com sua área de atuação garantida pela Constituição. Para Stepan (1999, p. 4)

[...] se as pessoas, na qualidade de cidadãos de uma subunidade territorial, e os líderes eleitos por essa unidade considerarem que o poder central não lhes proporciona os bens, a segurança ou as identidades que estimam valiosas e aos quais não podem ter acesso no nível isolado da unidade local, sua lealdade para com a União será frágil. [...] Do mesmo modo, se muitos cidadãos do Estado federado e líderes do centro acharem que o sistema federativo lhes oferece poucos benefícios e impõe demasiados custos políticos e econômicos, e que os custos da intervenção (ou da separação) são relativamente baixos, a federação democrática estará em perigo.

Com base no princípio da dupla soberania do federalismo de Dahl e na crítica à dicotomia rikeriana, Stepan constrói sua definição de federalismo democrático como um *continuum* que vai de sistemas onde o poder do *demos* é altamente constrangido a sistemas onde esse poder é ampliado, resultando em uma combinação de agendas políticas abertas e fechadas. Stepan (1999) argumenta que, por se constituírem democracia, todas as federações têm uma agenda política aberta no âmbito das regras constitucionais, não havendo nenhuma área política em que a maioria democrática da pólis não possa legislar. Também, sendo um sistema

federativo, o *demos* central precisa aceitar uma agenda fechada na qual algumas *issue-areas* estejam constitucionalmente além de seu poder de legislar. Além disso, pelo fato de as federações se dividirem em várias estruturas de autoridade (*demoi*), o *demos* é vertical e horizontalmente limitado. No centro, sempre existem duas instâncias legisladoras: uma Câmara Baixa, representando a população da nação como uma totalidade, ou seja, o princípio de igualdade democrática expressa na frase "um cidadão, um voto"; e uma Câmara Alta, representando o princípio do território.

Assim, Stepan (1999) insere as instituições federativas como importante componente da definição de um sistema federativo democrático e desenvolve argumentos, a partir da análise do caso dos Estados Unidos da América, para mostrar que os sistemas decisórios estruturados pelas instituições (regras decisórias, procedimentos burocráticos, prioridades de comissões) podem ter forte impacto nas políticas. O autor mostra ainda que os sistemas democráticos federativos podem variar significativamente de acordo não somente com as preferências dos indivíduos [como pensado por Riker], mas também de acordo com as práticas e regras decisórias das instituições federativas e de como esses fatores interagem de modo a impedir sistematicamente a capacidade de uma maioria potencial para alterar ou favorecer o *status quo* ou facilitar, dentro dos limites das áreas constitucionalmente garantidas dos direitos das unidades territoriais, a capacidade de uma maioria tomar decisões de alcance nacional, que considere necessárias para a qualidade da democracia e a eficácia do processo de elaboração de políticas.

O estudo de Stepan introduz uma certa diferença entre o princípio do federalismo e a forma das federações resultantes da aplicação de tal princípio. Essa distinção nos parece ser influência da obra de Elazar (1991), onde encontramos uma análise mais aprofundada nessa direção. O autor toma o termo federalismo, sobretudo, como um princípio, estabelecendo uma distinção conceitual entre o federalismo enquanto princípio político (enquanto teoria) e o federalismo enquanto estrutura de divisão do poder político (sua aplicação), porém advogando em favor da interação entre essas duas dimensões, de forma que a teoria federal possa provar-se empiricamente, bem como a aplicação prática das regras federais deva assentar-se sempre sobre um conjunto de princípios teóricos.

Nesse sentido, federalismo é concebido por Elazar (1991) como o princípio da soberania compartilhada, cujo objetivo é compatibilizar autonomia e interdependência das unidades constituintes da federação. Esse princípio conduz, portanto, a uma forma de governo multi-nível que combina elementos de *shared-rule* (regras partilhadas) e *self-rule* (regras próprias), ligando indivíduos, grupos e organizações políticas em uma união duradoura, mas

limitada, de tal forma, que impulsiona a busca de fins comuns, enquanto mantém as respectivas integridades de todas as partes.

Federalismo, assim definido, envolve algum tipo de vínculo contratual de caráter permanente, que, presumivelmente, (1), prevê a partilha do poder, (2) estabelece limites em torno da questão da soberania, e (3) suplementa, mas não pretende substituir ou diminuir os laços orgânicos anteriores, onde eles existam”²¹. (ELAZAR, 1991, p.12, tradução nossa).

Na abordagem de Elazar, a unidade geral e as unidades constituintes de um arranjo federativo, por meio da distribuição de poder constitucionalmente definida, compartilham processos de tomada de decisão e de implementação de políticas, organizados de forma a proteger a autonomia e a interdependência entre todos os níveis de governo.

Ao considerar o federalismo como um princípio político, Elazar mostra como a “ideia federal” tem resultado em diferentes “arranjos federativos”, desde organizações políticas que têm apenas o caráter federal (no sentido original do termo - *foedus*) até aquelas em que o caráter federal se expressa em uma estrutura federal, isto é, uma organização política administrativa que visa a responder da forma mais adequada possível ao princípio da soberania compartilhada. O autor usa o próprio termo “arranjos federais” para expressar as diferentes maneiras de aplicar os princípios do federalismo, em uma analogia biológica.

[...] na verdade, para usar uma analogia biológica, o federalismo pode ser considerado um gênero de organização política do qual existem várias espécies. A Europa conhecia apenas um dos arranjos federativos, a confederação, por meio do qual várias organizações políticas pré-existentes juntaram-se para formar um governo comum para fins estritamente limitados, geralmente relações exteriores e defesa, as quais se mantiveram dependentes em seus sistemas políticos constituintes. Dois séculos atrás, os Estados Unidos inventaram o federalismo moderno e acrescentaram federação como uma segunda forma, que foi amplamente imitada no século XIX. (ELAZAR, 1991, p.7, tradução nossa)²²

Além de confederações e federações, Elazar identifica outros três tipos diferentes de “novos arranjos federais” surgidos no século XX: arranjos de estados associados, mercados comuns e *Federacy*. Observa ainda que esses diferentes arranjos têm sido motivados pelos mais

²¹ Tradução livre de Elazar (1991, p.12): “Federalism thus defined involves some kind of contractual linkage of a presumably permanent character that (1) provides for power sharing, (2) cuts around the issue of sovereignty, and (3) supplements but does not seek to replace or diminish prior organic ties where they exist.”

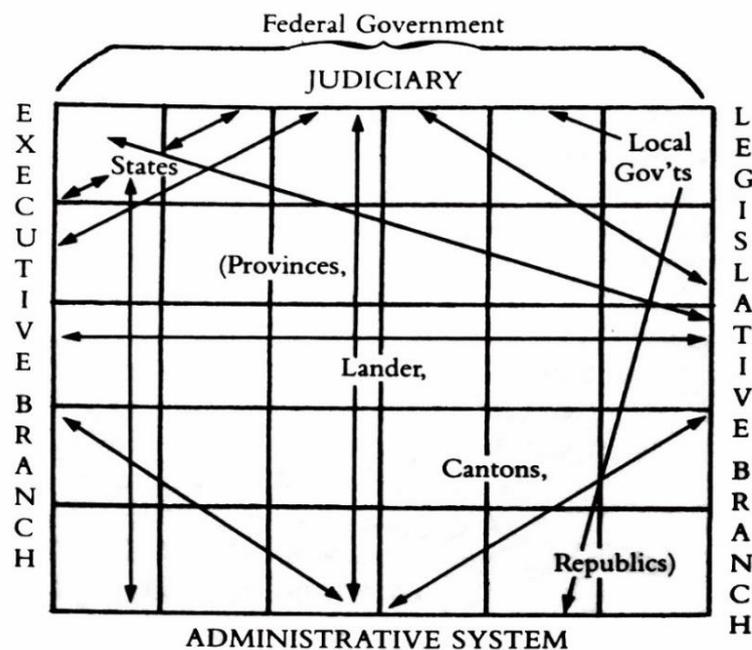
²² Tradução livre de Elazar (1991, p.7): “The term “federal arrangements” suggest that there is more than one way to apply federal principles. Indeed, to use a biological analogy, federalism can be considered a genus of political organization of which there are several species. Europe knew of only one federal arrangement, confederation, whereby several preexisting polities joined together to form a common government for strictly limited purposes, usually foreign affairs and defense, which remained dependent upon its constituent polities. Two centuries ago, the United States invented modern federalism and added federation as a second form, one that was widely emulated in the nineteenth century.”

diferentes problemas, que vão de questões multiétnicas até questões econômicas. Porém, alerta o autor,

[...] o uso do princípio federativo, não significa necessariamente que se estabelece um sistema federal no sentido convencional de um Estado federal moderno. A essência do federalismo não é para ser encontrada em um determinado conjunto de instituições, mas na institucionalização de relações particulares entre os participantes na vida política. Conseqüentemente, o federalismo é um fenômeno que oferece muitas opções para a organização da autoridade política e do poder; desde que as relações apropriadas sejam criadas, uma ampla variedade de estruturas políticas pode ser desenvolvida para que sejam compatíveis com os princípios federais. (ELAZAR, 1991, p.13, tradução nossa)²³

Por essa definição, Elazar concebe o federalismo como uma alternativa para o modelo centro-periferia característico do Estado unitário, cuja matriz é policêntrica por *design*.

Figura 03 – Modelo da matriz não centralizada de Elazar.



Fonte: Elazar (1991, p.37)

Em sua matriz, a integração não se estabelece em torno de um centro comum, não é uma força que vai do centro para as periferias, mas tanto o todo quanto as partes ganham força

²³ Tradução livre de Elazar (1991, p.13): “[...] using the federal principle does not necessarily mean establishing a federal system in the conventional sense of a modern federal state. The essence of federalism is not to be found in a particular set of institutions but in the institutionalization of particular relationships among the participants in political life. Consequently, federalism is a phenomenon that provides many options for the organization of political authority and power; as long as the proper relations are created, a wide variety of political structures can be developed that are consistent with federal principles.”

simultaneamente por meio de uma base de interdependência. Diferentes centros de decisão estão ligados por meio de linhas formais de autoridade entrecruzadas por linhas formais e informais de comunicação.

O princípio básico é a integração, permanentemente tensionada, da unidade e da diversidade, do nacional e do local, de centralização e descentralização. Para Elazar (1991, p. 64), “[...] é um erro apresentar unidade e diversidade como opostos. Unidade deveria ser contrastada com desunidade e diversidade com homogeneidade, com ênfase nas dimensões políticas e implicações de cada uma.”²⁴ Segundo Elazar, a necessária combinação de diversidade e unidade gera ambiguidades, uma vez que a federalização envolve tanto a criação da unidade, quanto a manutenção de ambas – da unidade e da diversidade – em forma de distribuição do poder.

Ao fazer a distinção conceitual entre federalismo como princípio e federalismo como forma, Elazar (1991) introduz uma abordagem ampla do federalismo, concebido ao mesmo tempo, como princípio e estrutura, como unidade e diversidade, como meio e fim, como ideia e forma. Sua abordagem abre caminho também para um debate acerca da questão conceitual do federalismo que foi melhor explorado por Jenna Bednar (2009). Ao discutir a questão conceitual do federalismo, a autora também caminha na direção de diferenciar o termo federalismo de outros termos afeitos ao tema e o define mais em termo normativo (enquanto princípio) do que em termo descritivo. A autora afirma que é bastante presente, na literatura, a ideia do federalismo como um meio para determinados fins (segurança, eficiência econômica e liberdade), que não deve ser confundido, contudo, com o próprio sistema federal.

Na acepção de Bednar (2009), o federalismo diz respeito à forma como a autoridade é distribuída entre governos independentes, o que determina como esses governos alcançam esses objetivos. Alguns objetivos são mais eficazmente alcançados por meio da nacionalização, enquanto outros serão mais eficientes se realizados de forma descentralizada. Portanto, em sua análise, a distribuição da autoridade forma a base da fronteira do federalismo. O sistema federal é o resultado de um desenho constitucional que protege a distribuição da autoridade, mas garante, ao mesmo tempo, flexibilidade para adaptação às mudanças das condições, tanto econômicas quanto políticas.

²⁴ Tradução livre de Elazar (1991, p.64): “[...] it is a mistake to present unity and diversity as opposites. Unity should be contrasted with disunity and diversity with homogeneity, emphasizing the political dimensions and implications of each.”

Portanto, para essa estudiosa, definir federação, na prática, é ilusório, o que se pode é defini-la enquanto forma, ou seja, enquanto lei. É o desenho das instituições federais, em especial o sistema de salvaguardas, a interdependência do governo e a distribuição de autoridades, que pode transformar uma federação de direito (aquela concebida na constituição) em uma federação de fato. No entanto, a autora adverte que não devemos rejeitar uma definição estrutural de federalismo pelo fato de que ela falha na garantia de práticas federais.

A distinção conceitual de federalismo e federação também recebeu atenção de Michael Burgess (BURGESS, 2006), que a estabelece tanto em termos teóricos quanto em termos práticos. Em contraposição à dicotomia reikeriana acerca dos motivos que conduzem à adoção da forma federativa²⁵, Burgess(2006) analisa a origem e o processo de formação de diversas federações e conclui que ideias, conceitos e princípios têm existido desde tempo imemoriais, mas são as circunstâncias que os transformam em experiências, dando-lhes forma e significado, ou seja, “federalismo e federação têm mantido sua relação característica com os processos de construção do Estado e da integração nacional, mas é uma relação na qual enormes variações têm surgido e se desenvolvido.”²⁶ (BURGESS, 2006, p.74, tradução nossa).

Assim, o autor afirma que uma teorização do federalismo não pode abdicar das qualidades históricas, estruturais, institucionais e culturais únicas inerentes ao federalismo e a todas as federações. Em decorrência dessa compreensão, o autor propõe uma teoria da causalidade circunstancial que, segundo ele, “[...] leva em conta uma série de fatores internos e externos que contribuíram para a criação de federação, tendo em conta as importantes mudanças históricas e as enormes variações que têm caracterizado as origens e formação de diferentes federações”.²⁷ (BURGESS, 2006, p.98, tradução nossa). Ou seja, Burgess advoga a inserção da noção de contexto para uma adequada distinção entre federalismo e federações. A ausência dessa distinção, segundo ele, teria feito com que muitos juristas do século passado restringissem federalismo a Estado federal.

²⁵ Riker estabeleceu duas condições básicas para a origem das federações: 1) um desejo por parte dos políticos que oferecem barganha para expandir seu controle territorial por meios pacíficos ou não; 2) Uma vontade por parte dos políticos que aceitam a barganha para desistir de alguma independência em prol da união ou por causa de alguma ameaça ou oportunidade diplomático-militar.

²⁶ Tradução livre de Burgess (2006, p.74): “Federalism and federation have retained their characteristic relationship to the processes of state-building and national integration but it is a relationship in which enormous variations have emerged and developed.”

²⁷ Tradução livre de Burgess (2006, p.98): What I propose here is a theory of circumstantial causation that takes into account a whole host of internal and external factors that have contributed to the creation of federation, taking into account important historical changes and the huge variations that have characterised the origins and formation of different federations.

Dadas tais características, Burgess (2006) considera que uma conceituação de federalismo e de federação enfrentará sempre o dilema da relação entre flexibilidade, adaptabilidade e ambiguidade. Por isso, a busca por uma definição precisa do federalismo juntamente com a possibilidade de sua aplicação de forma variada e generalizada tem falhado. Para o autor, o federalismo deve ser concebido em seu sentido amplo e em sua complexidade porque é multidimensional.

[...] temos de desenvolver conceitos [e não definições precisas] que podem acomodar com sucesso esta complexidade. Consequentemente, uma teoria do federalismo, para ser de alguma utilidade prática, teria de acomodar os dois aspectos, empíricos e normativos, e abraçar toda uma série de dimensões que constituem em conjunto a totalidade federal, histórico, filosófico, constitucional, legal, política, econômica, social, ideológica e cultural. (BURGESS, 2006, p.284, tradução nossa)

Nesse sentido, Burgess (2006) alerta que advogar uma teoria empírica normativa de arranjos federais como uma resposta institucional tangível para a variedade de problemas e situações contemporâneos do milênio não significa necessariamente recomendar federação enquanto federação, nem sugere que a ideia federal será suficientemente flexível e adaptável para resolver todos os problemas socioeconômicos e cultural-ideológicos da era, mas isto faz recomendar os ideais e as normas do constitucionalismo, do republicanismo e da partilha de poder – *self-rule e share-rule* – em alguma combinação como a melhor forma de governação composta na busca de justiça. Portanto, este teórico argumenta que, em termos de distinção conceitual entre federalismo e federação, os valores federais sejam interpretados em termos de diversidades sociais que têm relevância política, considerando a variedade de diferentes identidades e interesses que ele toma como fundamento do federalismo, expressos na federação como uma forma de constitucionalismo que repousa tanto na autonomia quanto na representação. Assim, inerente à noção do governo federal está o reconhecimento que os cidadãos, em suas capacidades comunitárias, tanto individuais quanto coletivas, terão identidades distintas, lealdades e interesses divergentes.

O debate em torno da conceituação de federalismo é bem sintetizado por Watts (2008) ao observar que nas teorias políticas do federalismo, o termo tem sido largamente usado tanto como uma ideia normativa quanto como uma categoria descritiva para se referir a uma certa categoria de instituições políticas. Na análise do autor, isto decorre, em grande parte, de uma ausência de distinção entre três termos envolvidos nas análises dos sistemas federativos: federalismo, sistemas políticos federais e federações. O autor considera que, na literatura especializada, o conceito de federalismo tem sido usado, sobretudo, como um princípio normativo, seguindo a concepção básica de Elazar de combinação de *shared-rule e self-rule*,

enquanto as noções de sistema político federal e federação seriam usados mais como termos descritivos aplicados a formas particulares de organizações políticas.

Para Watts, o termo *sistema político federal* refere-se à ampla categoria de sistemas políticos que, em contraste a uma única fonte central de autoridade legal e política própria dos sistemas unitários, possuem dois ou mais níveis de governo que variam de quase-federações e federações até confederações. Como em um *continuum*, essas categorias não são nitidamente delineadas, mas se localizam em uma ou em outra margem, como proposto por Riker. Dentro do amplo gênero de sistemas políticos federais, *federações*, representariam, portanto, uma forma particular em que nem a unidade federal nem as unidades constituintes do governo são constitucionalmente subordinadas umas às outras; cada unidade tem poder soberano derivado da constituição, e não de outro nível de governo, conforme argumentado por Elazar (1991). Desse modo, cada governo tem poderes para lidar diretamente com seus cidadãos no exercício dos seus poderes legislativo, executivo e de tributação, tendo sido cada um eleito diretamente pelos cidadãos, como descrito por Stepan (1999).

Com base em uma revisão da literatura, Watts (2008, p.9), elenca um conjunto de características estruturais comuns de federações como uma forma específica de sistemas políticos federais: a) possuem no mínimo duas ordens de governo, uma para a federação como um todo e outra para as unidades regionais, cada uma atuando diretamente sobre seus cidadãos; b) há uma distribuição constitucional formal de autoridade legislativa e executiva e alocação de recursos das receitas entre as duas ordens de governo, assegurando algumas áreas de autonomia genuína para cada ordem; c) assegura a representação de pontos de vista regionais distintos dentro das instituições de formulação de políticas, geralmente fornecidas pela forma particular da segunda câmara federal; d) são acordadas por uma Constituição suprema escrita, não emendável unilateralmente, que exige consenso para as emendas de uma proporção significativa das unidades constituintes; e) possuem um judiciário, na forma de corte, de provisão para referendos ou de um órgão supremo com poderes especiais; f) instituem processos e instituições para facilitar colaboração intergovernamental para aquelas áreas em que responsabilidades governamentais são compartilhadas ou inevitavelmente sobrepostas.

Se uma definição de federação é complexa dado o seu caráter difuso de operacionalização da ideia federal, conforme explicita Burgess (2006) e Bednar (2009), tomar uma abordagem conceitual do federalismo é útil para a compreensão dos fenômenos que se manifestam nas federações, em especial daqueles que decorrem da estrutura federal, a exemplo das relações intergovernamentais, da repartição de competências e recursos entre os entes federados e do grau de centralização e descentralização das políticas. Considerando a

especificidade do objeto deste estudo, cabe agora avaliar as abordagens que podem melhor apoiar nossas análises na perspectiva de uma conceituação de tensões federativas a ser adotada.

A concepção de Riker centrada na estrutura de governo multinível instituída por uma Constituição, enquanto expressão formal de um acordo oriundo de barganhas entre unidades político-territoriais, na qual uma unidade oferece a barganha e a outra a aceita, se mostra restrita para a análise das tensões que se manifestam entre os entes federados na operacionalização de tal acordo.

A abordagem de Bednar é, sobretudo, uma abordagem de princípios constitucionais que definem a robustez de uma federação e, como ela mesma explicita, não incorpora as práticas governamentais. Sendo assim, embora possa nos apresentar elementos de princípios importantes, mostra-se limitada para uma abordagem conceitual das tensões federativas, conforme buscamos.

A abordagem de Stepan incorpora a democracia e as instituições federativas como componentes fundamentais dos sistemas federais e aponta para uma interação dinâmica entre a dimensão territorial e a nacional da democracia. Porém, não avança em uma problematização conceitual. Além disso, há um pressuposto de complementariedade em sua forma de dupla soberania que não favorece muito uma abordagem das tensões que marcam as federações.

Sendo assim, para uma análise das relações federativas sob a perspectiva de suas tensões, as abordagens teóricas de Elazar, Burgess e Watts oferecem os melhores aportes conceituais. Tanto as proposições teóricas de Daniel Elazar quanto as de Michael Burgess incorporam princípios políticos e estrutura de divisão de poderes em uma interação dinâmica. As noções de contexto, complexidade, multidimensionalidade, diversidade social e variedade de interesses presentes na teorização de Burgess favorecem uma concepção de tensões federativas. Porém, considerando que este autor adota a mesma conceituação de Elazar e sua abordagem caminha na mesma direção, focaremos mais na abordagem de Elazar, sem desconsiderar Burgess.

A definição de Elazar, simples, mas ampla, do federalismo como a combinação de *share-rule* e *self-rule* (aceita por Burgess) resguarda uma tensão intrínseca à necessária compatibilização entre autonomia e interdependência²⁸. A matriz proposta por Elazar comporta

²⁸ Na análise de Souza (2008), a ideia de pacto e de compatibilização entre autonomia e interdependência presentes na abordagem de Daniel Elazar encobriria os conflitos e induziria à ideia de equilíbrio como condição da estrutura federativa. Porém, nossa leitura - assim como a de Franzese (2010) - é de que os diversos componentes da abordagem de Elazar não expressam uma concepção de equilíbrio, mas uma estrutura dinâmica, pois interação não exclui conflitos, conforme argumenta Burgess (2006).

diferentes centros de poder que interagem por meio de arranjos institucionais formais e informais, os quais frequentemente se sobrepõem e envolve flexibilidade, rigidez e ambiguidade, fornecendo elementos para a compreensão do sistema federal como um arranjo dinâmico e sempre tensionado. Ao abordar a diversidade (conceito de base de sua abordagem) como contrastante à homogeneidade, fica evidente que Elazar não está pensando em uma União homogênea, mas diversificada que, obviamente, pressupõe tensões. Desse modo, ao discutir o conceito de federalismo, ele o faz a partir de uma abordagem plural, concebendo-o, ao mesmo tempo, em sua dimensão filosófica, política, territorial, estrutural e processual. Como resultado, o federalismo é concebido a partir de uma combinação de disposições constitucionais, normas infraconstitucionais, instituições federativas e relações intergovernamentais, resultando em diferentes arranjos federativos dinâmicos.

Ronald Watts não constrói propriamente uma abordagem conceitual de federalismo. Como explicitou Burgess (2006), sua posição intelectual no estudo comparativo dos sistemas políticos federais tem sido sempre a de um pragmatista consistente que se recusou a ser constringido a arranjos tradicionais ou teorias sobre o federalismo. Assim, Watts (2008), aceitando o conceito de Elazar (1991), operacionaliza um conjunto de princípios, conceitos e características fundamentais do federalismo e das federações para seus estudos comparados. Ao centrar seu estudo do federalismo e das federações na dinâmica que resulta da interação entre forma constitucional e a realidade operacional dos princípios federativos, Watts (2008) traz para o debate temas fundamentais para a compreensão do sistema político federal, que manifestam tensões, tais como: a forma de distribuição e alocação dos recursos financeiros, a dinâmica das relações entre governo nacional e governos subnacionais, o grau de centralização e descentralização da autoridade decisória e dos recursos financeiros, os arranjos institucionais para o alcance da equidade, os mecanismos e processos de coordenação governamental, entre outros. Suas análises serão, por conseguinte, de grande utilidade para avançarmos na compreensão das tensões intrínsecas à forma federativa do Estado.

Watts (2008) estabelece uma distinção importante entre a forma constitucional e a realidade operacional do federalismo, de forma que para entender sistemas federais, em geral, e federações, em particular, é necessário estudar tanto suas leis constitucionais e suas políticas, quanto a forma como elas interagem. Por isso, o princípio federativo pode dar origem a diferentes estruturas de sistemas federais, e estes podem variar de muitas maneiras conforme os motivos que conduzem à necessidade de tal sistema ou de acordo com as subjacentes diversidades econômicas e sociais, resultando em diferentes características quanto ao grau de

simetria ou assimetria, aos recursos institucionais, à alocação de poder na tomada de decisão e de implementação das políticas, à distribuição de responsabilidades entre os entes constituintes.

Assim, encontramos na abordagem conceitual de Elazar (1991) e na operacionalização dessa abordagem por Watts (2008), elementos para o estudo das relações federativas na dimensão de suas tensões, que têm sua origem na inevitável compatibilização de autonomia e interdependência que se estabelece na divisão do poder e da autoridade entre os entes federados. Essa perspectiva analítica, pela via das tensões, só é possível ao se fazer a distinção conceitual entre federalismo como princípio federal e o federalismo como forma, como um arranjo federal específico resultante do princípio federal aplicado em um determinado contexto.

Tomando, assim, principalmente, as contribuições de Elazar (1991) e de Watts (2008), pretende-se, nas seções seguintes, avançar na direção de uma problematização conceitual das principais características das federações que evocam tensões. Para tanto, centraremos nossa análise em quatro pontos principais: as tensões entre autonomia e interdependência na divisão do poder nas federações; as tensões entre assimetrias e equidade; as tensões entre centralização e descentralização e; as tensões oriundas dos processos de mecanismos para as relações intergovernamentais em sistemas políticos federais. A partir dessa problematização, segue-se à explicitação do conceito de tensões federativas que guiará nossas análises.

2.2 Tensões entre autonomia e interdependência na divisão do poder nas federações

Uma vez que se aceita a definição de Elazar de federalismo como *Share rule* e *self-rule* para o federalismo, concorda-se que a necessária compatibilização entre autonomia e interdependência constitui o desafio primeiro da divisão de poder entre os entes federados. Diversos estudiosos do campo do federalismo – Riker (1964), Elazar (1991) Watts (2008), Bednar (2009) – consideram que a divisão do poder entre a unidade federal e as unidades federadas, assegurada constitucionalmente, é a característica fundamental das federações. É nesse sentido que Elazar (1991) defende o federalismo como a “forma” política, ou seja, como um arranjo permanente que permeia e molda todos os aspectos da política.

Na concepção de Elazar (1991), a divisão de poder entre o governo federal (geral) e os governos constituintes é a expressão mais visível da Constituição e dela resulta a organização de toda a estrutura governamental dos sistemas políticos federais em uma “base não centralizada”, termo adotado por Elazar para melhor expressar as características de uma distribuição de poder em muitos centros, em oposição à ideia de um poder que vai de um centro para uma periferia.

[...] Não centralização não é o mesmo que descentralização, embora este último termo seja frequente e erroneamente usado no seu lugar para descrever sistemas federais. Descentralização implica a existência de uma autoridade central, um governo central que pode descentralizar ou recentralizar como ele deseja. Em sistemas descentralizados, a difusão do poder é realmente uma questão de favor, não de direito; e a longo prazo, é geralmente tratado como tal. (ELAZAR, 1991, p.34, tradução nossa).²⁹

Nesse sentido, o referido autor argumenta que as unidades constituintes não são criaturas do governo federal, mas tanto este quanto aqueles derivam sua autoridade diretamente do povo. Algumas federações têm um governo nacional com forte poder em muitas áreas para muitos propósitos, mas ele não controla todas as linhas de comunicação política e tomada de decisão. Estruturalmente, as unidades constituintes são substancialmente imunes à interferência federal. Funcionalmente, elas compartilham muitas atividades com o governo federal, mas sem perder as suas funções de formulação de políticas e de poder de decisão. Na matriz proposta por Elazar, apresentada na seção anterior, não há uma ordem fixa de classificação dos governos. Enquanto o governo federal é primário em algumas áreas, em especial naquelas que dizem respeito aos interesses gerais da nação, os governos constituintes são primários em outras áreas, em especial, naquelas que encerram interesses e características locais. Segundo o autor, em tal matriz não há centros de poder maior ou menor, apenas arenas de tomada de decisão e de ação política maiores ou menores. Essa matriz, segundo Elazar, difere do modelo piramidal, o qual

[...] leva a um conjunto de noções sobre o que representa uma distribuição nacional de poderes, derivado do imaginário de níveis e com base nas noções de “superior” e “inferior”. Usando o modelo da matriz, a repartição de competências pode ser vista como algo que envolve cargas diferenciais em diferentes arenas para diferentes fins”. (ELAZAR, 1991, p. 37, tradução nossa).³⁰

O desenho constitucional da distribuição do poder é considerado um aspecto de base do federalismo e ocupa lugar central em muitas teorias, a exemplo da abordagem de Bednar (2009), que atribui uma significativa importância a esse aspecto, enquanto um sistema de *safeguards*, que limita o oportunismo, assegura a autonomia de cada esfera governamental e estabelecem mecanismos para o alcance do bem estar geral da nação. Nesse sentido, a

²⁹ Tradução livre de Elazar (1991, p.34): “[...] Noncentralization is not the same as decentralization, though the latter term is frequently and erroneously used in its place to describe federal systems. Decentralization implies the existence of a central authority, a central government that can decentralize or recentralize as it desires. In decentralized systems, the diffusion of power is actually a matter of grace, not right; in the long run, it is usually treated as such.”

³⁰ Tradução livre de Elazar (1991, p.37): “[...] leads to one set of notions as to what represents a national distribution of powers, derived from the imagery of levels and based on the notions of “higher” and “lower.” Using the matrix model, the distribution of powers can be seen as involving differential loadings in different arenas for different purposes.”

constituição se torna a ferramenta que pode ser usada pelas pessoas para construir um governo mais efetivo, com algumas autoridades atribuídas ao nível nacional e outras ao nível regional de governo, mas que interagem entre si. Bednar (2009) adverte, porém, que a constituição prescreve a estrutura formal do governo e que, portanto, elementos informais surgem dessas instituições, inclusive do sistema partidário e da cultura política, que podem concorrer para falhas dos governos. Isto porque uma federação é mais que a divisão de autoridade; ela requer a divisão do poder para que o seu exercício se torne possível. Daí a necessidade de um desenho constitucional que não apenas descreva como os poderes de legislar, de executar e de julgar serão distribuídos entre os níveis de governo, mas também como tais poderes serão instituídos e interagirão entre si, criando um sistema de *safeguards* interdependente.

Elazar (1991), também destaca o papel da constituição na distribuição do poder entre as unidades constituintes da federação. Para ele, a constituição estabelece a estrutura de poder ou o quadro legal, que origina diversos arranjos federativos, formais e informais, muitas vezes sobrepostos, e com implicações variadas, de forma que sua operacionalização provoca, muitas vezes, ambiguidades entre a rigidez da divisão de poder e a flexibilidade necessária à autonomia.

De fato, a compatibilização entre autonomia e interdependência estabelece uma complexidade na divisão dos poderes e da autoridade entre o ente nacional (federal) e os entes federados, própria do federalismo, de difícil representação formal. Na maioria das federações, a complexidade dessa compatibilização tem resultado na divisão de competências privativas, concorrentes e comuns entre os entes, sendo as duas últimas as mais desafiadoras e mais tensionadas, justamente porque são derivadas da necessidade de garantia da unidade das diversidades que marcam as federações. A definição de quais funções competem privativamente a cada ente e quais são objetos de responsabilidade comum e concorrente é, segundo Watts (2008), influenciada, amplamente pelos graus de diversidade e assimetrias que marcam cada federação. Aspectos como diversidade étnica, linguística e cultural, tamanho territorial das unidades, número de unidades constituintes, população, condições sociais e econômicas têm sido considerados na definição do melhor arranjo de distribuição do poder nas federações.

Os estudos comparados de Watts (2008, p.84) mostram que federações marcadas por relativo grau de homogeneidade tendem a concentrar a autoridade decisória no governo federal, enquanto aquelas marcadas por grande diversidade, tendem a concentrar o poder de decisão nos governos subnacionais. Porém, no último caso, o sucesso da federação depende da introdução

de mecanismos eficientes de relações intergovernamentais que sejam capazes de equilibrar a autonomia com a interdependência, caso contrário, as tensões tendem a frequentes movimentos separatistas.

Portanto, a necessária compatibilidade entre autonomia e interdependência nas federações, segundo Watts (2008), torna impossível a efetividade da clássica visão de distribuição ideal de poderes entre os governos, conforme pensada por Wheare (1963), como sendo aquela em que cada nível de governo atuaria independentemente e delimitadamente dentro de sua própria esfera de responsabilidade, sem haver sobreposições. Na prática, esse ideal tem se mostrado impossível. A diversidade e a complexidade que marcam a divisão de funções e autoridades nas federações desembocam sempre em algum grau de sobreposição, uma vez que competências comuns e concorrentes são próprias da interdependência e as relações intergovernamentais são dinâmicas dentro desse escopo de responsabilidades, sendo impossível determinar fronteiras precisas e herméticas entre as competências de cada ente federado.

Além desses aspectos, a divisão de poder é influenciada também pelos motivos que conduziram à instituição da federação – para unir unidades que abrem mão de sua soberania com o fim de constituírem com outras unidades um único estado-nação (*come together*) ou para manter a união de unidades que já estavam integradas anteriormente em um único estado-nação (*hold together*), conforme definido por Alfred Stepan (1999).

Neste aspecto, os estudos comparados de Watts (2008) mostram que, no primeiro caso (federações do tipo *come together*), a ênfase tem sido a especificação de um conjunto limitado de poderes federais exclusivos e concorrentes, ficando o poder residual³¹, geralmente não especificado, com as unidades constituintes, a exemplo dos Estados Unidos, Suíça e Austrália. No segundo caso (federações do tipo *hold together*), ao contrário, geralmente, os poderes das unidades constituintes têm sido especificados na Constituição e o poder residual tem permanecido com o governo federal, como é o caso da Bélgica e da Espanha. Porém, há também um conjunto de federações em que coexistem essas duas formas combinadas, como é o caso do Brasil. Porém, cabe ressaltar, que o significado do poder residual depende da extensão dos poderes especificados na Constituição, pois quanto maior a especificação de poderes, menor o escopo do poder residual.

³¹ Poder residual se refere ao poder de legislar acerca de matérias que não foram definidas pela Constituição.

A distribuição de poderes entre governo nacional e governos subnacionais tem se mostrado complexa e diversa nas federações. Isto ocorre, especialmente, porque esta envolve o debate da dupla representação dos cidadãos nos termos de Stepan (1999) – territorial e nacional. Portanto, outro importante aspecto a ser considerado neste campo diz respeito à divisão do poder legislativo e suas interações com o poder executivo. Esse processo engloba várias dimensões, tais como distribuição de competências e de recursos tributários, os mecanismos institucionais de representação local, estadual e nacional, a distribuição de autoridade para formular e implementar as políticas públicas, as quais podem se apresentar mais ou menos interdependentes, dependendo dos diversos fatores que afetam a distribuição de poderes nas federações já mencionados anteriormente.

Conforme explicitado por Stepan (1999), a divisão do poder legislativo é um dos instrumentos políticos para a combinação da defesa dos interesses de ordem nacional com aqueles de ordem regional ou local nas federações. Essa divisão, em geral, tem se expressado em duas instâncias legisladoras no nível federal - uma Câmara Baixa, representando o princípio de igualdade democrática e uma Câmara Alta, que representa o princípio do território – de forma a garantir a integridade contratual do pacto originário, criando um processo decisório mais intrincado, que exige maiorias qualificadas.

Diferentes federações têm desenvolvido diferentes arranjos de distribuição territorial do poder legislativo, bem como a forma de sua interação com o executivo. Watts (2009) expõe duas formas principais observadas entre as federações envolvidas em seus estudos comparados. Algumas federações costumam estabelecer responsabilidades do executivo e do legislativo combinadas nos mesmos campos, como é o caso dos Estados Unidos, Canadá e Austrália. Para Watts, essa forma de distribuição de poderes entre executivo e legislativo tem a vantagem de reforçar a autonomia do corpo legislativo e assegurar autoridade para o executivo implementar as leis advindas do seu próprio legislativo. Sua eficiência, porém, depende de arranjos para estabelecer fronteiras quanto ao grau ou subcampos do poder legislativo de cada nível de governo, de forma que não haja coincidências.

Em outras federações, a exemplo da Alemanha, Suíça e Áustria, é mais comum a não coincidência da autoridade administrativa com a autoridade legislativa, de modo que as unidades constituintes são responsáveis pela administração de grande parte das áreas cuja competência legislativa é privativa do governo federal. Esse modelo capacita o poder legislativo federal a estabelecer uma legislação uniforme e reserva sua aplicação ao poder executivo das unidades constituintes, levando em conta as circunstâncias regionais, porém depende de

extensivos e eficazes mecanismos de colaboração intergovernamental e forte coordenação nacional. (WATTS, 2008).

Embora sejam dois arranjos diferentes, Watts (2008) observa que, na prática, seus resultados não são tão contrastantes, porque outros arranjos existentes em outras instituições concorrem para suprir limitações e ausências de cada modelo. Além disso, em ambos os modelos há flexibilidades para uma ou outra direção.

As competências legislativas concorrentes, embora complexas, são de grande importância para a correção das assimetrias e para a compatibilização da diversidade dentro da unidade, pois elas fornecem um elemento de flexibilidade na distribuição de poderes, possibilitando o governo federal postergar o exercício de sua autoridade potencial em um campo particular até este se tornar um assunto de importância federal. Desse modo, os governos constituintes podem buscar suas próprias iniciativas. Por outro lado, arranjos como os existentes na Alemanha e na Áustria (e em alguns aspectos também na Espanha, México e Brasil), em que a legislação federal estabelece as diretrizes gerais de algumas áreas e a legislação das unidades constituintes estabelecem os detalhes, têm se mostrado importantes para atender às especificidades locais, ao mesmo tempo, que garantem um alinhamento nacional, principalmente nas políticas sociais, tais como educação e saúde (WATTS, 2008, p. 88).

A forma de distribuição do poder legislativo nas federações varia conforme um conjunto de fatores e características já especificados anteriormente, sendo aspectos importantes para a decisão de que competências legislativas cabem melhor a cada nível de governo, a cultura política, o nível de democracia e as regras eleitorais.

No que se refere à distribuição do poder executivo, ou seja, às competências administrativas, duas dimensões são merecedoras de destaque – a autoridade de decidir e de executar; e a autoridade de arrecadar e de gastar.

Diferente dos sistemas políticos unitários, nos quais toda a autoridade decisória está concentrada no governo central, nos sistemas federais a necessária compatibilidade de interdependência e autonomia exige que governo central e governos subnacionais compartilhem não apenas as competências relativas à execução das políticas públicas, mas também o poder da tomada de decisões sobre elas. Assim, Biela, Annika e Kaiser (2013) e Arretche (2012) argumentam acerca da necessidade de se distinguir conceitualmente entre a autoridade para decidir (*policy decision-making*) e a autoridade para executar (*policy making*) no estudo das políticas sociais. Para os primeiros autores, esses dois processos constituem dois diferentes estágios do processo político que têm implicações diferentes para o federalismo e para a descentralização. Enquanto o federalismo tende a influenciar mais o processo de tomada

de decisão e formulação das políticas, a descentralização tende a influenciar mais o processo de implementação.

Arretche (2012) analisa *policy decision-making* e *policy making* como dimensões próprias da fórmula *share-rule and self-rule* de Elazar (1991), portanto, como processos da dinâmica centralização / descentralização em uma federação, que é uma forma de Estado não-centralizada. A distinção entre essas duas dimensões da divisão da autoridade nas federações é, segundo Arretche (2012), mais importante para a análise das políticas públicas que a distinção binária entre Estado federativo e Estado unitário. Além disso, essa distinção possibilita também duas outras importantes distinções conceituais para a análise dos processos de formulação e implementação de políticas em estados federativos: a distinção entre União e executivo federal e a distinção entre os conceitos de descentralização política, fiscal e de competências.

Essas duas ordens de distinções têm relevantes consequências analíticas, pois com frequência, análises sobre o federalismo e a descentralização assumem que evidências empíricas sobre uma dimensão podem ser adequadamente tomadas como *proxy* da outra. Essa inferência, contudo, não se justifica se esses conceitos referem-se a dimensões qualitativamente distintas da distribuição da autoridade nos estados nacionais. (ARRETCHÉ, 2012, p.146).

Tais distinções são importantes para a compreensão das relações intergovernamentais e para uma análise mais adequada dos processos de centralização e descentralização nas federações, pois embora governos subnacionais possam ter importantes funções na provisão dos serviços públicos, o exercício destas depende do poder que dispõem para decidir sobre tais serviços, bem como do poder de decisão e regulação concentrado nas mãos do governo federal, principalmente no que se refere à arrecadação tributária e à alocação dos gastos. Diversos estudiosos do campo do federalismo, tanto no âmbito da ciência política quanto da economia do setor público, tais como Obinger, Leibfried e Castles (2005), Banting e Corbett (2002), Musgrave (1959), Arretche (2010, 2012), argumentam em favor da concentração da autoridade decisória e do aparato regulatório no governo federal para a garantia da equidade e da unidade necessária em uma federação. Segundo Arretche (2010, p.191)

Os estados federativos que concentram autoridade regulatória na União criam mecanismos institucionais que operam na direção da redução das desigualdades. Contudo, a possibilidade de divergência dos governos locais, uma característica intrínseca de estados federativos, tende a produzir mecanismos que operam no sentido da divergência de políticas entre jurisdições. Consequentemente, estados federativos que combinam regulação centralizada e autonomia política dos governos locais tendem a restringir os patamares da desigualdade territorial. Este resultado é explicado por duas tendências apenas aparentemente contraditórias, isto é, o papel regulatório do governo central opera no sentido da uniformidade, ao passo que a autonomia dos governos locais opera no sentido da divergência de políticas.

Outro aspecto de grande importância e complexidade na divisão de poderes entre as unidades constituintes da federação diz respeito aos recursos financeiros, em especial, no que se refere à forma como os níveis de governo distribuem entre si o poder de arrecadar e de gastar os tributos, uma vez que a forma de distribuição de tais poderes influencia na capacidade de cada ente formular e implementar políticas de modo autônomo. Esta tem se constituído uma dimensão central das disputas entre níveis de governo, conduzindo a verdadeiras “guerras fiscais” em alguns países.

Equidade, *accountability* e autonomia são princípios amplamente considerados na distribuição de poderes de arrecadação e alocação dos tributos, conduzindo à defesa da concentração da autoridade em uma ou em outra esfera governamental. O princípio da equidade, em geral, tem sido advogado para a concentração do poder de arrecadação na esfera federal, enquanto os outros dois têm sido, em geral, defendidos quanto à sua concentração nos governos subnacionais.³² Na maioria das federações, segundo Watts (2008), o poder de arrecadação e alocação tem sido distribuído, em conformidade com o poder de legislar (de forma privativa, concorrente e compartilhada), porém, havendo uma tendência de concentrar impostos de base ampla no governo federal, principalmente, quando as federações são marcadas por relativo grau de assimetria. Para o autor, a centralização da arrecadação e alocação de determinados tributos é importante para evitar a *guerra fiscal* e promover disciplina fiscal, principalmente em nações com democracias frágeis e baixo grau de *accountability*. Essa tem sido uma característica comum à maioria das federações recentes, ou seja, estabelecidas na segunda metade do século XX.

O princípio da autonomia das unidades constituintes pressupõe que o poder de gastar seja compatível com o poder de arrecadar e com o poder de legislar de cada unidade da federação. No entanto, nem sempre isso é possível e descompasso podem surgir, mesmo naquelas federações que buscam o máximo de equilíbrio entre essas três dimensões. Os estudos comparados de Watts (2008) mostram que na maioria das federações o poder de gastar de cada nível de governo não tem se limitado estritamente à especificação de competências legislativa e administrativa. Geralmente, os governos têm tomado posse de um poder de gasto geral, de forma que o governo federal, em geral, usa seu poder de gastar para perseguir determinados

³² A alocação e a distribuição dos recursos entre os entes da federação é tema central das teorias do federalismo fiscal. Tiebout (1956) e Musgrave (1959) defenderam que a função alocativa do governo é a esfera por excelência de atuação dos governos subnacionais, cabendo ao governo central as funções distributiva e de estabilização. Oates (1999) defendeu que o governo central deveria concentrar também as funções alocativas de interesse nacional e os governos subnacionais, aquelas de caráter local. Buchanan e Tullock (1965) avaliaram com descrédito a capacidade do governo central de exercer funções distributivas e, consideram que a alocação de bens e serviços públicos deve sempre levar em conta o menor custo, o qual será obtido na competição entre as unidades locais.

objetivos de políticas nacionais que incidem nas áreas de competências dos governos subnacionais, por meio de transferências de recursos que, por sua vez, os governos regionais não poderiam dispor para fornecer os serviços deles demandados. Os governos subnacionais, por seu lado, têm utilizado seu poder de gasto geral para estabelecer comércio exterior, sempre que competências em assuntos externos não são constitucionalmente especificados. Desse processo, podem resultar desequilíbrios e ineficiências. Quando, no primeiro caso, as transferências são altamente condicionadas, os governos subnacionais se ressentem de terem sua autonomia invadida; quando, no segundo caso, os governos subnacionais gastam acima de suas possibilidades, em geral, cabe ao governo federal socorrê-los.

Por outro lado, as exigências de gastos de diferentes áreas de responsabilidades podem variar. Por exemplo, em termos relativos, saúde, educação e serviços sociais são funções de custo mais elevado em comparação com funções relativas mais à regulação do que à provisão de serviços, ocasionando descompassos entre despesas e receitas. A maioria das federações tem resolvido tal descompasso por meio de diferentes arranjos de transferências intergovernamentais que podem variar bastante conforme regiões e áreas de políticas.

Observa-se, portanto, que, para além do desenho constitucional, a distribuição do poder entre os entes constituintes da federação envolve normas, mecanismos e práticas institucionais no contexto de um dado sistema político, dos quais derivam questões centrais para o federalismo, marcadas muito mais por tensões que por equilíbrios.

Sendo a divisão do poder entre os entes federados a base do pacto federativo, pode-se considerar a compatibilização entre autonomia e interdependência um elemento basilar das tensões que as federações enfrentam, pois dela surge toda a estrutura federal. Tal necessidade estabelece uma complexidade na divisão dos poderes entre os entes da federação, tanto no que se refere ao desenho constitucional quanto à sua operacionalização, tornando-a uma tensão intrínseca ao federalismo, pois implica que os governos terão um conjunto de competências comuns e concorrentes e, conseqüentemente, haverá interesses divergentes, sobreposições e negociações. Isto porque compatibilização, longe de significar homogeneização, significa a necessidade de tomada de decisão conjunta, o que não anula conflitos, mas envolve processos de coordenação federativa.

Assim, o desenho constitucional, os arranjos federativos e os processos de decisão conjunta podem aumentar ou diminuir as tensões, mas nunca eliminá-las, porque estas estão na origem dos princípios e da estrutura federal – a necessária compatibilização da autonomia e da interdependência dos entes que constituem a federação.

2.3 Tensões entre assimetrias e equidade

Em maior ou menor grau, todas as federações precisam lidar com assimetrias. Considerando a estrutura federativa, dois tipos ocorrem nas federações – assimetrias verticais e horizontais. De acordo com Watts (2008, p.103), assimetrias verticais ocorrem quando há descompasso entre as receitas e os gastos correspondentes às responsabilidades prescritas constitucionalmente para cada unidade constituinte da federação. O referido autor destaca duas razões principais pelas quais tais assimetrias ocorrem. A primeira diz respeito à própria tensão entre centralização e descentralização intrínsecas ao federalismo, pois, por um lado, tem sido desejável concentrar um maior poder de tributar no governo federal, visto que ele está mais relacionado ao desenvolvimento do tesouro nacional e a uma efetiva economia nacional. Por outro, tem sido amplamente defendido por estudiosos do federalismo e gestores públicos que as responsabilidades de maior gasto, tais como saúde, educação e serviços sociais, são melhor administradas pelos governos subnacionais, considerando suas especificidades. A segunda razão destacada pelo autor diz respeito às tensões entre o desenho constitucional e a dinâmica do processo de formulação e implementação das políticas, bem como das relações intergovernamentais. Ainda que os formuladores da Constituição busquem os melhores arranjos para combinar receitas e gastos em conformidade com as responsabilidades de cada ordem de governo, ao longo do tempo ocorrem mudanças que impactam na receita dos diferentes impostos, bem como nas demandas pelos diferentes serviços, conduzindo, conseqüentemente, a novas assimetrias.

Assimetrias horizontais ocorrem quando há grande variação na capacidade de receita das diferentes unidades dentro de cada nível (estadual e municipal), de forma que estas não são capazes de fornecer aos seus cidadãos os serviços públicos em um mesmo nível de quantidade e qualidade sob uma base tributária de nível comparável. As assimetrias horizontais podem ser tanto inter-regionais quanto intra-regionais, ou seja, entre regiões ou entre unidades (províncias ou municípios) dentro de um mesmo estado. Assimetrias horizontais ocorrem devido a razões diversas, que variam entre características sociodemográficas, socioeconômicas e políticas, e impactam tanto no tipo de serviços ofertados quanto nos seus custos. Tais assimetrias, de acordo com Rezende (2012), têm forte relação com a concentração da atividade econômica na repartição das bases tributárias e exigem mecanismos de redistribuição.

Watts (2008) destaca ainda outros dois tipos de assimetrias entre as unidades federadas que podem afetar a operacionalização dos arranjos federativos, denominadas por ele de assimetrias políticas e de assimetrias constitucionais. As assimetrias políticas surgem do

impacto das condições culturais, econômicas, sociais e políticas que afetam o poder relativo, a influência e a relação entre as diferentes unidades regionais e entre estas e o governo federal. Tais assimetrias estão na base das assimetrias horizontais dentro da estrutura federal e, portanto, são influenciadas por fatores diversos, tais como tamanho territorial e populacional, grau de riqueza e pobreza, nível de desenvolvimento econômico, fontes de recursos naturais disponíveis, entre outros. Watts as define como assimetrias políticas porque são politicamente significantes por duas razões: primeiro, porque elas afetam a capacidade das unidades constituintes de exercer os poderes constitucionalmente assinados. Segundo, porque elas afetam o grau de influência das unidades junto ao governo federal, principalmente quando a representação no poder legislativo é baseada na população. Tais fatores exercem grande influência no exercício do poder e da autonomia de cada unidade e podem ser fontes de grandes tensões na dinâmica política da federação, principalmente, quando poucas unidades têm mais capacidade de exercer maior poder de influência na tomada de decisões políticas relativas à federação como um todo. Nas federações onde essas assimetrias são profundas, em geral, elas têm sido fonte de constantes tensões e instabilidade.

As assimetrias constitucionais se referem especificamente às diferenças no status ou no grau de distribuição do poder (legislativo e executivo) entre as unidades federadas determinadas pela constituição, as quais podem ter grande influência das assimetrias políticas. Watts (2008) identifica três formas de assimetrias constitucionais na distribuição do poder dentro das federações: uma tem sido o aumento da autoridade federal quanto a algumas funções sobre estados membros específicos; uma segunda forma tem sido aumentar a autonomia de alguns estados membros em relação a outros em determinadas funções; a terceira forma é a garantia, para alguns estados membros, da opção de decidir sair da federação. Tais assimetrias, regulamentadas constitucionalmente, são mais presentes em federações marcadas por grande diversidade étnica ou por situação de anexação de estados membros em federações já constituídas anteriormente e, em geral, introduzem grande complexidade e tensões dentro das federações.

Sendo as assimetrias, em maior ou menor grau, características das federações, o alcance da equidade é objetivo de todas elas. O princípio da equidade se assenta na concepção da unidade da federação sob a defesa de que todos os cidadãos, vivendo dentro de uma mesma nação, devem ser portadores dos mesmos direitos e intitulado de serviços comparáveis, independentemente de onde se encontram e sem estarem submetidos a tributação excessivamente diferentes. Este princípio advém do reconhecimento de que grandes desigualdades sociais e econômicas entre as unidades têm efeito negativo para a federação com

um todo, uma vez que, conforme argumenta Elazar (1991), o federalismo é projetado para alcançar algum grau de integração política e social.

Para Viswanathan (2009), a questão da equidade pode, em certo sentido, ser tratada como um desdobramento direto da tensão entre o federalismo político e o federalismo fiscal, ou seja, uma tensão que se estabelece entre os princípios político-filosóficos da unidade e da justiça social presentes nas teorias políticas do federalismo e os pressupostos de alocação ótima dos recursos do federalismo fiscal, que apontam para a descentralização das funções alocativas dos bens e serviços públicos. Portanto, questões de equidade sempre surgirão nos debates acerca da distribuição de poderes e de recursos nas federações, pois, todas, ainda que em graus diferentes, precisam lidar com certa incompatibilidade entre a capacidade de arrecadação de recursos e as responsabilidades de despesas determinadas pela Constituição. Tais incompatibilidades, conseqüentemente, exigem mecanismos de equalização que, em alguma medida, podem criar tanto incentivos quanto distorções.

O princípio da equidade está estreitamente vinculado aos princípios da democracia, da justiça social e da unidade como requisitos do federalismo. Portanto, mais que uma questão técnica, a equidade como um princípio federativo diz respeito a valores político-filosóficos. Nesse sentido, Watts (2008) destaca como um dos elementos fundamentais para o alcance da equidade nas federações, o nível em que sentimentos de solidariedade e de unidade se sobrepõem ao princípio de propriedade. Tais sentimentos implicarão, de acordo com o autor, no grau de tolerância da população às assimetrias horizontais. Em países cuja população é menos tolerante às desigualdades, como na Alemanha e Áustria, as transferências têm maior poder redistributivo, principalmente, porque o ideal de igualdade presente nessas sociedades possibilita utilizar mecanismos redistributivos primários, a exemplo das transferências entre as unidades locais e regionais, que têm maior poder equitativo. Esse ideal também resulta em menor resistência à aprovação de leis e medidas voltadas para políticas de caráter redistributivo. Outro elemento destacado pelo autor diz respeito ao nível de democratização da federação, em especial, à forma como a democracia se efetiva enquanto representação e processo de *accountability* entre cidadãos e governos. Políticas redistributivas dependem de forte compromisso político entre as unidades constituintes, bem como de fortes vínculos de representação entre cidadãos e parlamentares, cujo resultado é um governo nacional com forte poder de regulação pela via de uma forte representação territorial e nacional dos cidadãos.

O debate da equidade tem se vinculado também ao conceito de subsidiariedade³³, o qual está na raiz das primeiras defesas de um modelo de federalismo cooperativo, como um princípio de valor moral ou mesmo religioso, mas que gradativamente foi se transmutando em um conceito político e econômico, em geral, em favor de uma maior concentração de poder de decisão e de tributação nas mãos do governo federal como a melhor forma de promover a equidade enquanto requisito do bem comum e da unidade nacional ou de proteção do mercado nacional. Portanto, mesmo em um modelo competitivo, algum grau mínimo de subsidiariedade tem se mostrado necessário, uma vez que tanto federalismo quanto subsidiariedade respondem a aspectos essenciais da condição humana, conforme argumentam Calabresi e Bickford (2014).

Para Jackson (2014), o princípio de subsidiariedade não conduz, necessariamente, a uma concentração de autoridade no governo federal, pois para o autor a subsidiariedade é um princípio político que, quando assumido constitucionalmente, pode se constituir um princípio constitucional; enquanto a divisão de poder é um assunto de natureza mais pragmática de aplicação desse e de vários outros princípios do federalismo, podendo conduzir a diferentes formas de compartilhamento de poder. Assim, o princípio de subsidiariedade não seria incompatível com a tomada de decisão no nível dos governos estaduais e/ou locais. Ele pode conduzir à concentração de tomadas de decisão no âmbito federal para alguns assuntos, em especial quanto a direitos sociais como educação e saúde, ou para outros, no âmbito local, a exemplo de direitos humanos de minorias.

A equidade assentada sobre o princípio de subsidiariedade, segundo Camargo (2001), encontra sua força, por um lado, em uma sociedade civil fortalecida e, por outro, em uma estreita relação entre executivo e legislativo como no modelo parlamentarista, cujo resultado é a prevalência de leis federais, porém, oriundas de uma forte representação dos estados. Tal concepção do princípio da subsidiariedade, de acordo com a autora, foi a base da ideia de equidade que prevaleceu no federalismo alemão, que deu origem a um federalismo cooperativo baseado em um poderoso mecanismo de distribuição de receitas entre governos subnacionais e entre governo federal e governos subnacionais.

³³ O termo subsidiariedade é derivado do latim *subsidium*, que se referia à “tropa auxiliar” no Império Romano, denotando o sentido de auxílio, socorro ou ajuda. O uso político desse termo tem sua origem no catolicismo, por meio das encíclicas papais, como um princípio moral, sob o qual a igreja defendia que a ajuda do Estado a cada um (indivíduo, família, comunidade) não deveria interferir na liberdade de cada um alcançar o que pode ser alcançado pelo seu próprio esforço, do qual o conceito herdou sua característica liberal. No campo do federalismo, o princípio da subsidiariedade é, sobretudo, um princípio constitucional que se estabelece entre os princípios do direito e da liberdade. Assim, tendo em vista a liberdade (autonomia) de cada unidade da federação e, ao mesmo tempo o direito dos indivíduos, o governo central deve agir em uma unidade de governo menor apenas em questões em que esse governo for incapaz de agir por si mesmo, com fins de garantia do direito individual. (CALABRESI e BICKFORD, 2014).

Sendo a equidade um princípio e o fim do federalismo, esta se torna também um princípio constitucional, resultando em mecanismos e processos na perspectiva de sua operacionalização. As transferências intergovernamentais têm sido o principal mecanismo utilizado pelas federações para promover a equidade. Porém, diferentes federações têm desenvolvido diferentes arranjos para realizar tais transferências, conforme as características de suas assimetrias. Em geral, dois tipos de arranjos têm sido utilizados na maioria das federações, quase sempre, de forma combinada: o compartilhamento das receitas tributárias, cujas regras, em geral, são estabelecidas constitucionalmente e são voltadas principalmente para a correção de assimetrias verticais (entre os níveis de governo); e as transferências em forma de assistência financeira com foco nas unidades mais pobres e/ou em determinadas políticas, conforme indicadores sociais mais baixos, cujo foco seriam as assimetrias horizontais.

Porém, o grau de impacto das transferências intergovernamentais nas assimetrias depende não somente da quantidade de transferências, mas principalmente do grau e características das condicionalidades a elas vinculadas. Condicionais podem objetivar tanto o controle e a disciplina fiscal quanto a influência para determinados objetivos de políticas, em especial no campo das políticas sociais a exemplo da educação e da saúde. Portanto, questões como autonomia, dependência e *accountability* estão sempre entrelaçados e tensionados nos debates acerca das transferências intergovernamentais.

Na literatura do federalismo existem argumentos a favor e contra ambas as formas de transferências – condicionadas e não condicionadas. Os argumentos em defesa das transferências condicionadas têm nos princípios da responsabilidade fiscal e da *accountability* seus principais suportes. O princípio da responsabilidade fiscal tem sido utilizado sob o argumento da necessidade de se estabelecer uma maior *accountability* entre cidadãos pagadores de impostos e o governo, de forma a garantir a aceitação de migração das receitas de uma unidade com maior arrecadação para unidades de menor arrecadação visando o princípio da equidade sob a defesa do princípio da unidade nacional que marca a federação. O modelo norte-americano, no qual 100% das transferências são condicionadas, é geralmente utilizado como referência dos defensores desta forma de transferências (WATTS, 2008, p. 107)

Por outro lado, os princípios da autonomia e da eficiência têm sido utilizados nos argumentos favoráveis às transferências não condicionadas. Segundo Watts (2008), tais argumentos enfatizam que, se as transferências têm muitas condicionalidades anexadas, não possibilitam que os governos recebedores utilizem os recursos conforme suas necessidades e prioridades e, portanto, conduzem à ineficiência e ferem a autonomia constitucional dos mesmos.

Os estudos comparados de Watts (2008) mostram ainda que a priorização, assim como a eficácia de um ou de outro tipo de transferência, é largamente influenciada pela divisão e combinação dos poderes legislativo e executivo. O autor mostra que nações onde os governos das unidades constituintes têm responsabilidades executivas parlamentares tendem a priorizar as transferências não condicionadas, pois tem sido considerado que tais governos têm mecanismos de *accountability* de seu próprio legislativo e de seus eleitores para o uso eficiente e responsável das transferências.

Ainda com base nos estudos do referido autor, observa-se que a maioria das federações têm combinado diferentes arranjos de transferências intergovernamentais, considerando tanto as características dos poderes legislativo e executivo, quanto as características das políticas e de seus territórios. Assim, a extensão de seus efeitos equalizadores tem se apresentado bastante diferente. O autor mostra que o modelo de transferências da Alemanha, da Suíça e do Canadá apresenta o maior potencial equalizador. Nos dois primeiros países, o arranjo consiste em dois processos: primeiro, transferências interestaduais definidas constitucionalmente cobrem a maioria das assimetrias entre estados; e, segundo, transferências da União de forma suplementar *per capita* completam o processo de equalização. No Canadá, o esforço de equalização tem sido primeiramente em ajustes na capacidade de receitas e no equilíbrio de gastos das diferentes províncias.

Embora, as transferências federais tenham um grande potencial equalizador, a possibilidade de alcançá-lo depende muito do grau e das características das assimetrias regionais e da extensão das receitas centralizadas no governo federal. Nos lugares onde as assimetrias são muito amplas e profundas, torna-se mais necessária uma maior concentração de recursos no governo federal e o desenvolvimento de diferentes arranjos de transferências, sendo, portanto, impossível aplicar uma fórmula única a todas as unidades constituintes.

Viswanathan (2009) chama atenção para outro aspecto das assimetrias que compromete largamente o alcance da equidade – a baixa capacidade administrativa dos governos de algumas unidades. Para a autora, a pouca capacidade administrativa pode ser um fator limitante sob diversas condições, em especial, quando os novos estados ou províncias são criados em federações existentes, por razões de conveniência administrativa ou homogeneidade cultural, ou quando unidades subnacionais são adicionadas às federações já existentes. Quando a pouca capacidade administrativa está também associada a estruturas clientelistas e a baixo graus de democracia, o alcance da equidade se torna um grande e complexo problema para a federação. Em tais contextos, condicionalidades, mecanismos de controle e assistência técnica se tornam componentes necessários das transferências intergovernamentais e podem ser uma

justificativa, segundo a autora, para formas assimétricas de assistências financeira, como as que têm sido utilizadas na Índia e no Brasil.

A existência de assimetrias horizontais, sobretudo, quando estas correspondem ou resultam em capacidades muito assimétricas de gerar receita, torna bastante complexo o estabelecimento de uma fórmula definitiva de divisão vertical das receitas que seja capaz de alcançar a equidade, pois tal situação torna impossível que se tome a arrecadação local como base para a fórmula de divisão dos recursos. Sendo assim, na maioria das federações, os mecanismos e fórmulas prescritos constitucionalmente para a repartição dos recursos e responsabilidades têm se mostrado insuficientes para o alcance da equidade, uma vez que mudanças ocorrem ao longo do tempo, alterando tanto o quadro de receitas quanto a demanda por serviços públicos. Como solução, a maioria das federações tem estabelecido processos e arenas intergovernamentais para ajustes financeiros. Watts (2008) mostra que, nas federações caracterizadas por separação de poderes legislativos e executivos, a arena para tais ajustes tem sido, primariamente, o legislativo federal. Em outras federações, como na Índia e Austrália, a instância primária tem sido comissões ou conselhos, compostos às vezes por experts e/ou de representantes dos diversos níveis de governo, sendo o legislativo federal, a última instância, que toma suas decisões a partir dos estudos e análises de tais comissões/conselhos.

O princípio da equidade e os mecanismos equalizadores nas federações são abordados em perspectivas diferentes pelos adeptos do federalismo competitivo ou do federalismo cooperativo. A concepção de federalismo competitivo prevê o alcance da equidade, principalmente, por meio de arranjos para a concorrência leal entre as unidades subnacionais. Tais regras poderiam determinar o princípio sobre o qual uma base de tributação com implicações interestaduais seria rateada entre essas unidades, na qual a adjudicação de responsabilidades levaria a disputas pela melhor prestação de serviços. Assim, o federalismo competitivo, em especial na concepção de Buchanan, Boadway e Flatters (apud VISWANATHAN, 2009), tem como foco o conceito de equidade horizontal, entendido como a equidade entre os moradores das diferentes jurisdições subnacionais dentro de uma federação, a qual não poderia ser alcançada pela ação distribuidora (ou compensatória) do governo federal, mas por mecanismos de concorrência entre as unidades pela melhor relação entre carga tributária e prestação de serviços. Nessa concepção, transferências federais borrariam ou mesmo anulariam a relação entre contribuintes e governo, as quais, contrariamente, seriam reforçadas em um sistema de competição.

Para os adeptos do federalismo competitivo, a busca da equidade por meio de transferências federais de uso geral cria incentivos perversos para a permanente dependência

dos governos subnacionais de assistência federal. Tal visão decorre, em parte, da ênfase dada à eficiência em detrimento da equidade, conforme argumenta Affonso (2003). De fato, segundo o autor, no federalismo competitivo os princípios da eficiência e da equidade estão frequentemente em conflito nas questões políticas e econômicas porque advêm de uma conceituação muito restrita ao *homo economicus*.

Thomas Dye (apud Affonso, 2003), buscando uma forma de conciliar eficiência e equidade, construiu uma noção de equidade social em termos do que ele denominou de “função utilidade individual”. Nas palavras de Dye, “sentimo-nos melhor quando há garantias de uma vida digna para os outros — algum padrão mínimo de alimentação, moradia, atendimento médico, educação e outras necessidades básicas” (DYE apud AFFONSO, 2003, p. 66). A partir daí, conclui que o conflito entre os princípios da equidade e da eficiência no bojo do federalismo competitivo ou não existiria ou seria bem menor. Para abonar tal hipótese, o referido teórico cita o exemplo das políticas de *welfare* dos Estados Unidos, as quais seriam principalmente expressão das preferências em termos de equidade das classes médias americanas e não uma resposta às demandas da população pobre. Porém, o próprio teórico admite que o federalismo competitivo não é desenhado para maximizar a equidade, ou seja, para estimular políticas redistributivas, mas que, ainda assim, asseguraria a capacidade de resposta às preferências redistributivas, como a quaisquer outras preferências em termos de políticas públicas.

O princípio da equidade está na base do federalismo cooperativo, que diferentemente do federalismo competitivo, exige a divisão de responsabilidades e de recursos, vertical e horizontalmente, bem como um nível de coordenação maior que, por sua vez, exige a concentração de importantes funções legislativas e tributárias na União, de modo que a maior parte da receita se constitua em uma receita comum sob a coordenação do governo federal. De acordo com Sphan (2001, p.150), no modelo cooperativo, a legislação federal estabelece o quadro nacional, com papel atribuído à salvaguarda da uniformidade das condições de vida como mandamento da Constituição. O federalismo cooperativo exige não somente um planejamento coordenado em numerosas áreas da política, mas precisa também de formas institucionais de colaboração no nível político e burocrático. Assim, arenas de decisão conjuntas e mecanismos fiscais e políticos para a cooperação exercem uma importância maior.

A defesa, pelos adeptos do federalismo cooperativo, de uma maior regulação e coordenação federal em favor da equidade tem como pressuposto também o fato de que as medidas redistributivas nem sempre podem depender da complacência das elites, ou seja, a subsidiariedade, enquanto princípio moral e político, não é suficientemente enraizada socialmente para permitir políticas redistributivas em todas as unidades, em especial, em

federações onde as desigualdades têm fortes relações com o patrimonialismo, sendo necessárias, portanto, medidas de amplitude nacional como transferências condicionadas e vinculadas a objetivos específicos.

Robert Inman (INMAN, 1997), um dos defensores do federalismo cooperativo, argumenta em favor do papel regulador não só do governo federal, mas também dos governos regionais (em relação ao mercado e às unidades locais) para a implementação de políticas de caráter redistributivo como elemento para correção das desigualdades nas federações. Para o autor, a redistribuição é, sobretudo, uma decisão política e, portanto, somente os governos, de forma coordenada, seriam capazes de promover ações equalizadoras, de modo a reduzir eventuais desequilíbrios entre a capacidade de arrecadação local e a demanda por bens e serviços públicos, cabendo ao governo central um importante papel indutor e coordenador, já que a equidade diz respeito ao interesse geral da nação.

Porém, níveis elevados de cooperação ou subsidiariedade federal a governos locais têm sido criticados pela redução da responsabilidade política entre governantes e eleitores, pela distorção de incentivos econômicos e ainda por uma certa confusão ou mesmo indefinição das fronteiras das competências de cada ente (SPHAN, 2001, p.150). Para Viswanathan (2009), tal questão sempre será motivo de preocupação fundamental das transferências para fins gerais (não condicionadas) em todas as federações. Segundo a autora,

[...] não há nenhuma maneira de garantir que os Estados as utilizarão [as transferências] para a prestação dos serviços que deram origem à avaliação de suas necessidades, de modo que sejam cumpridos os requisitos de equidade individual para as quais essas transferências são feitas. O problema é agravado pelo fato de que a disponibilidade de transferências de uso geral cria incentivos perversos para a permanente dependência dos governos estaduais em relação à assistência federal, exceto no caso de transferências que vão sendo afuniladas ao longo de um tempo específico, durante o qual se espera que o Estado destinatário seja capaz de elevar seus padrões de serviços públicos para níveis aceitáveis. ³⁴ (VISWANATHAN, 2009, p. 96, tradução nossa)

Assim, a autora defende que transferências não condicionadas, devem ser direcionadas apenas para a correção de desigualdades oriundas de situações que os governos regionais e/ou locais não podem mudar, por exemplo, aquelas decorrentes de clima ou de fraca densidade populacional.

³⁴ Tradução livre de Viswanathan (2009, p. 96): “[...] there is no way of ensuring that states utilize them for providing the services which have given rise to their needs assessment, so that requirements of individual equity for which these transfers are made are met. The problem is compounded by the fact that availability of general purpose transfers creates perverse incentives for continuing dependency of state governments on federal assistance, except in the case of transfers which are tapered off over a specific time period during which a recipient state is expected to raise its standards of public services to acceptable levels.”

Viswanathan (2009) e outros estudiosos do federalismo, tais como Whatts (2008), Abrúcio (2010), Sphan (2001), consideram que seria desejável habilitar unidades subnacionais para funções equitativas dentro de um ambiente federal, por meio da combinação de mecanismos cooperativos e competitivos, com regras combinadas de tratamento simétrico e assimétrico das diversas regiões, conforme condições fiscais, políticas e sociais.

Viswanathan (2009) argumenta ainda que, em termos de desequilíbrio horizontal entre as unidades federadas, o dilema que se instala ao fazer subvenções para fins de equidade, não deveria ser propriamente se elas devem ser condicionadas ou não condicionadas, mas se a equalização deve ser feita entre as regiões ou entre os indivíduos, pois, segunda a autora, regras e procedimentos que podem ser equitativos entre regiões ou estados podem não ter o mesmo efeito, ou até mesmo aumentar as assimetrias, entre seus indivíduos. Para a autora, os arranjos de transferências intergovernamentais deveriam, portanto, combinar os dois tipos de transferências, sendo as transferências vinculadas (ou condicionadas) aplicadas após mecanismos voltados para correção de assimetrias na capacidade de receitas e gastos das diferentes unidades.

As ideias e argumentos apresentados, nesta seção, tornam evidente que as federações enfrentam tensões próprias de uma complexa relação que marca as federações – a relação entre o princípio da equidade, que está na base do federalismo, e uma das características intrínsecas à federação, as assimetrias, uma vez que estas têm origem nos próprios motivos que conduzem à adoção da fórmula federal, ou seja, algum grau e tipo de diversidade, conforme ressaltado por Burgess (2006). Uma vez que o federalismo é projetado para alcançar algum grau de integração política e social e, ao mesmo tempo, garantir a diversidade e autonomia dos entes subnacionais, conforme argumentado por Elazar (1991), o princípio da equidade introduz uma complexidade inerente ao federalismo que gera tensões na definição e coordenação dos arranjos que visam a compatibilizar essas duas dimensões. O princípio da equidade, assumido como norma constitucional, impõe desafios para o desenvolvimento de arranjos que possibilitem a correção das assimetrias, em especial quando estas se apresentam em termos de desigualdade socioeconômicas entre os entes da federação.

2.4 Tensões entre centralização e descentralização

Entre as muitas tensões afeitas ao federalismo, centralização/descentralização estão, sem dúvida, entre as mais debatidas, tornando-se objeto de muitos estudos nos sistemas federais, resultando em diversas proposições teóricas acerca de tipos e níveis de

descentralização e seus efeitos para os sistemas federais. Portanto, tais conceitos estão subjacentes à definição de federalismo, mesmo em que pese, as diferentes definições que podemos considerar.

De acordo com Biela, Hennl e Kaiser (2013) há uma certa confusão conceitual entre federalismo e descentralização em alguns estudos, em especial, no campo do federalismo fiscal. Os referidos autores argumentam acerca da necessidade de tornar clara a relação conceitual entre descentralização e federalismo, uma vez que é comum associar descentralização como sendo um arranjo próprio da organização federal do estado e a centralização própria da forma de organização de estados unitários. Para os autores, os dois conceitos, embora relacionados, constituem dimensões diferentes da organização territorial das atividades do Estado, que têm efeitos independentes em diferentes estágios do processo político. Tanto países unitários quanto países federais contam com sistemas fiscais e políticos descentralizados, porém usam diferentes meios para coordenar tais políticas nos níveis subnacionais. Enquanto países centralizados utilizam mais a legislação, os países federais tendem a fazer maior uso de incentivos fiscais para os entes subnacionais.

As concepções de centralização/descentralização, em geral, diferem na ênfase que dão às razões políticas e econômicas em suas análises. Assim, teóricos do campo do federalismo fiscal se concentram prioritariamente em razões econômicas para a defesa de um modelo mais centralizado ou mais descentralizado, a exemplo das teorias de Musgrave (1959) e de Oates (1968, 1999), nas quais centralização e descentralização são contrapostas na definição do nível ótimo de provisão de serviço público, considerando a distribuição das funções econômicas clássicas de alocação, estabilização e distribuição. Nesse sentido, na concepção de Oates, federalismo fiscal seria uma estrutura vertical descentralizada de governo que tem vantagens em relação a uma estrutura centralizada.

As teorias políticas do federalismo, por outro lado, têm concentrado mais suas análises sobre centralização e descentralização nas razões políticas, embora não desconsiderem os aspectos econômicos. Em grande parte dessas teorias está o pressuposto de que eficiência e equidade não dependem simplesmente da delegação da responsabilidade pelo fornecimento e pela manutenção de bens e serviços públicos para governos locais, mas dependem também (e em larga medida) de aspectos tais como autonomia, distribuição da autoridade para a tomada de decisão e da garantia de condições institucionais. Assim, podemos encontrar na literatura do federalismo diferentes formas de conceber a descentralização enquanto característica de sistemas federais. Em geral, os estudiosos têm estabelecido definições que consideram as três dimensões básicas dos sistemas multiníveis de governos – territorial, financeira e política.

Nessa perspectiva, Rémy Prud'homme (1994), utilizando-se da definição de Minis e Rondineli (1989), sugere uma tipologia que distingue entre três tipos de descentralização: espacial, de mercado e administrativa. De acordo com este autor, a descentralização espacial diz respeito à distribuição territorial da população. A descentralização de mercado corresponderia às funções econômicas de caráter liberal, ou seja, através de mecanismos de mercado. A descentralização administrativa, na qual o autor concentra sua análise, é definida por ele como a transferência de responsabilidade para o planejamento, a gestão e a arrecadação e alocação de recursos financeiros a partir do governo central para as outras unidades e agências governamentais. O autor considera três subtipos de descentralização administrativa: (a) desconcentração - redistribuição do processo de tomada de decisão entre os diferentes níveis dentro do governo central; (b) delegação - transferência de responsabilidades do governo central para organizações semi-autônomas não totalmente controladas pelo governo central, mas que, em última análise, devem prestar contas a ele e; (c) devolução - transferência de poderes do governo central para governos subnacionais independentes. No entanto, o autor considera que esta tipologia não parece ser tomada sempre na concepção de descentralização, sendo mais frequente o uso da palavra “descentralização” reduzida ao seu sentido de “devolução”.

Com base em uma revisão dos conceitos de descentralização de diversos estudiosos do tema, Kimr (2008) resume três tipos gerais (ou dimensões) da descentralização enquanto característica de sistemas federais: administrativa, fiscal e política. Para o autor, a descentralização administrativa ocorre quando os fundos são alocados para unidades subnacionais que exercem os gastos na execução das atividades, mesmo quando a maioria dos impostos são arrecadados centralmente. A descentralização fiscal existe quando os governos subnacionais têm o poder de tomada de decisões, autorizado constitucionalmente, para estabelecer suas receitas e realizar seus gastos. Já a descentralização política ocorreria quando os componentes dos governos subnacionais são eleitos por escrutínio secreto e têm poder independente para a tomada de decisão por autoridade constitucional ou legislativa.

Assim, o referido autor argumenta que, embora uma noção ideal de descentralização indique a necessidade de que essas três dimensões – administrativa, fiscal e política – estejam imbrincadas, a prática concreta das federações ou mesmo em países centralizados com governo multiníveis tem mostrado que nem sempre todas as dimensões são levadas em conta ou se relacionam mutuamente. Muitas vezes, descentralização pode significar simplesmente delegação, de forma que os governos subnacionais atuam como agentes do governo central de acordo com diretrizes impostas por ele em vez de tomar decisões independentes. Assim, o autor,

argumenta que seria mais adequado conceber descentralização como um processo evolutivo para a atribuição de poder administrativo, fiscal e político para os governos subnacionais, em vez de ser definida precisamente, por meio destas características específicas.

Na visão de Prud'homme (1994), a definição de descentralização como transferência de competências da administração central para governos subnacionais independentes é um tanto problemática, pois levanta uma série de questões sobre as noções de transferência, de governos subnacionais independentes, de autonomia e de poder. Um primeiro aspecto dessa problemática, segundo o autor, se refere à ambiguidade entre processo e estado de descentralização que, em geral, conduz à ideia de um processo pelo qual um sistema descentralizado de governo substitui um sistema centralizado.

Para Elazar (1991), nem a oposição entre centralização e descentralização nem a ideia de um *continuum* entre esses dois polos podem dar conta de explicar ou mesmo mensurar a descentralização (ou centralização) em sistemas federais. Isto porque, em conformidade com sua matriz federal policêntrica, o conceito de “centralização” não se opõe ao de “descentralização”, mas ao de não-centralização, já que descentralizar implica a existência da centralização. Portanto, para o autor, a distinção que se faz necessária em primeira mão é entre descentralização e não-centralização como duas dimensões diferentes do sistema político federal. Para o autor, enquanto descentralização diz respeito ao processo de elaboração e execução de políticas e finanças, não-centralização se refere à divisão de poderes entre os entes federados. Para o autor,

O simples *continuum* centralização-descentralização baseia-se na existência de organizações políticas construídas sobre os modelos hierárquicos ou centro-periferia. Em ambos, os polos opostos estão claramente definidos; é também claro que iniciativas são mais do que provável que venham do centro ou da parte superior e não da periferia ou da parte inferior. Embora alguma complexidade pode ser introduzida pela consideração dos interesses dos níveis mais baixos nas tomadas de decisões do nível superior, sobre o modelo de pirâmide, ou na identidade de interesses entre atores periféricos e aqueles que controlam o centro, basicamente a relação hierárquica permanece razoavelmente clara. (ELAZAR, 1991, p. 199, tradução nossa)³⁵

Sendo assim, o referido autor advoga que instrumentos mais sofisticados devem ser utilizados para medir a centralização ou descentralização nos sistemas federais, dada a

³⁵ Tradução livre de Elazar (1991, p.199): “The simple centralization-decentralization continuum is predicated on the existence of politics built upon the hierarchical or center-periphery models. In both, the opposing poles are clearly demarcated; it is also clear that initiatives are more than likely to come from the center or the top rather than the periphery or the bottom. Although some complexity may be introduced by considering the interests of the lower levels in top-level decision making on the pyramid model, or in the identity of interest between peripheral actors and those controlling the center, basically the relationship remains fairly clear-cut.”

complexidade da matriz não-centralizada do sistema político federal. Parte da dificuldade de apreender-se essa complexidade tem levado, segundo Elazar (1991), muitos estudiosos simplesmente a aceitar os modelos centro-periferia e hierárquico como normativa e tentar forçar os sistemas federais não só em seu molde, mas também à sua terminologia. O autor cita como exemplo dessa normativa, a referência que se faz aos "níveis" de governo nos sistemas federais da mesma forma como se refere a eles em outros sistemas, obscurecendo uma análise mais precisa.

Essa perspectiva, na avaliação de Elazar (1991), seria, em parte, influenciada pela tendência centralizadora do poder político que prevaleceu até o século XX, não somente em países unitários como também em muitos países federais. Os movimentos étnicos, separatistas e por mais democracia ocorridos na segunda metade do século XX conduziram muitos países a adotar a forma federal relacionada à ideia de descentralização do poder, por meio da redução ou flexibilização do controle federal e incentivo à regulamentação, controle e desenvolvimento de políticas por parte das unidades constituintes. Administrativamente, contudo, manteve-se a mesma estrutura de hierarquia própria do modelo centralizado. Mesmo em federações novas, segundo Elazar, a referência de estrutura administrativa foi a estrutura hierárquica. Assim, o federalismo foi, cada vez mais, associado à ideia de des-centralização do poder que anteriormente estava centralizado, por meio de uma estrutura hierárquica, porém como uma pirâmide invertida. Nas palavras do autor,

O que emergiu, na realidade, foi uma pirâmide invertida em que a distância entre os escritórios, departamentos e os decisores no topo era muito maior do que a distância entre os órgãos correspondentes na parte inferior de seus próprios quadros organizacionais. Por conseguinte, tornou-se quase impossível produzir resultados dentro da pirâmide porque a falta ou a lentidão da comunicação e as disputas políticas internas interrompia o processo de comunicação pretendido. Logo, as hierarquias começaram a deixar de cumprir os compromissos que tinham feito. (ELAZAR; 1991, p. 213, tradução nossa)³⁶

Assim, em Elazar (1991), descentralização é concebida principalmente como uma dimensão administrativa, em sentido amplo, envolvendo os três ramos tradicionais de governo: o executivo, o legislativo e os tribunais. Nessa perspectiva, não é um processo próprio apenas

³⁶ Tradução livre de Elazar (1991, p. 213): "What emerged in reality was an inverted pyramid in which the distance between offices, departments, and decision makers at the top was far greater than the distance between their counterparts at the bottom of their own organizational charts. Consequently, it became well-nigh impossible to produce results within the pyramid because lack or slowness of communication and political infighting disrupted the intended communication process. Soon hierarchies began to fail to deliver on commitments they had made."

dos sistemas federais, e é amplamente determinado pelas funções, estruturas e interações institucionais. Porém, em um sistema político federal, processos de centralização e descentralização constituem dimensões das relações intergovernamentais de um sistema não-centralizado de poder, que envolvem tanto cooperação quanto negociação, já que federalismo é a combinação de autonomia e interdependência.

Tanto sob a perspectiva de Elazar (1991) quanto sob a perspectiva de Watts (2008), Biela, Hennl e Kaiser (2013), descentralização diz respeito muito mais ao processo de elaboração e execução de políticas, incluindo os aspectos financeiros. Segundo Watts (2008), o escopo formal da descentralização é dado pela alocação de poderes, de responsabilidades e de recursos em cada nível de governo, por meio da Constituição. Porém, os mecanismos e características dos processos de descentralização são dados pelo processo de relações e coordenação intergovernamentais, que podem variar amplamente, conforme características políticas, sociais e econômicas de cada federação, de modo que qualquer análise acerca da descentralização, precisaria levar em conta o grau e a forma como os poderes garantidos constitucionalmente são exercidos pelos governos.

Nesse sentido, movimentos de centralização e descentralização, enquanto uma dimensão da operacionalização da ideia federal política, têm se alternado dentro do escopo formal da divisão do poder pela Constituição, conforme as forças políticas e mudanças contextuais, de forma que, como mostram Elazar (1991) e Kimr (2008), o movimento descentralizador ocorrido na segunda metade do século XX, foi seguido de uma tendência centralizadora para determinadas funções, já no fim desse mesmo século, como resposta às consequências negativas do processo generalizado de descentralização em alguns países ou mesmo em determinados setores das políticas. Esse processo de alternância entre políticas e funções mais centralizadas e mais descentralizadas, na avaliação de Elazar (1991), deve-se largamente ao fato de o mesmo ser influenciado tanto pelas posições políticas e ideológicas que marcam as relações intergovernamentais, a exemplo do nível de tradição centralizadora *versus* o nível da força dos grupos locais, bem como pelas instituições políticas, a exemplo das características dos órgãos formuladores e executores de políticas, da burocracia, da legislatura e do sistema partidário.

Assim, em maior ou menor grau, sempre há um *trade-off* entre centralização e descentralização nos sistemas políticos federais, uma vez que, pelo próprio desenho constitucional federativo, sempre haverá funções próprias ao governo federal e outras próprias aos governos das unidades constituintes. Além disso, no exercício de suas funções, os governos estabelecem dinâmicas que envolvem processos de centralização ou de descentralização.

De fato, definir descentralização ou mesmo o seu grau considerado adequado em federações tem se mostrado uma questão complexa, de grande divergência entre os estudiosos e que continua em aberto nos estudos no campo do federalismo. Tal complexidade reside, segundo Watts (2008, p.171), em quatro problemas de difícil consenso: primeiro, como definir o conceito de descentralização dentro de diferentes sistemas políticos federais; segundo, como medir graus de descentralização nesses diferentes sistemas; terceiro, como relacionar diferentes índices de medidas; e quarto, como comparar países ao longo do tempo. Sendo assim, o autor considera que, mais que definir uma medida única de grau de descentralização, o importante para os estudos sobre descentralização é distinguir entre as diferentes jurisdições da descentralização, ou seja, entre descentralização da autoridade legislativa e administrativa, descentralização da tomada de decisão, elaboração e implementação de políticas, descentralização fiscal, entre outras, uma vez que uma federação pode ser bastante descentralizada em determinada jurisdição e mais centralizada em outra.

Nesse sentido, Kimr (2008) afirma que a maioria dos estudos no campo do federalismo, em especial por parte dos economistas, tem tomado a descentralização fiscal como sinônimo de descentralização. Tais estudos têm se apoiado, principalmente, na publicação do FMI, *Government Finance Statistics* (GFS), que toma como um indicador de descentralização a participação do gasto dos governos locais e regionais no total do gasto governamental. No entanto, Kimr (2008, p. 8) alerta que:

[...] GFS não é um conjunto de dados ideal para medir a descentralização fiscal: embora apresente o detalhamento das despesas por função e tipo econômico, faltam informações sobre o grau de autonomia para as despesas. Do lado da receita, as GFS não fornecem informações sobre se as receitas advêm de impostos compartilhados, de impostos tipo *piggy-back* [sobre as costas de outras unidades], ou de impostos determinados localmente sobre fontes próprias, ou em que proporção as transferências intergovernamentais são condicionais ou incondicionais. (tradução nossa)³⁷

Portanto, além de não dizer nada sobre o desenho, o conteúdo e a forma da descentralização fiscal, tal indicador negligencia a dimensão da autoridade política e da gestão das políticas públicas no debate da descentralização. Estudos mais completos acerca da descentralização e sua interação com o federalismo, podem ser mais bem desenvolvidos a partir

³⁷ Tradução livre de Kimr (2008, p.8): “[...] GFS is not an ideal data set for measuring fiscal decentralization: although it provides a breakdown of expenditures by function and economic type, it lacks information on the degree of expenditure autonomy. On the revenue side, GFS does not provide information on whether taxes are collected through shared taxes, piggy-backed taxes, or locally determined ‘own-source’ taxes, or what proportion of intergovernmental transfers is conditional or unconditional”

da combinação de medidas estatísticas com métodos qualitativos, tais como estudos de caso e pesquisas documentais, conforme advogam Biela, Hennl e Kaiser (2013).

Portanto, pode-se entender que centralização e descentralização são processos próprios da dinâmica governamental. Mediante a abordagem de Elazar (1991), considera-se que, em um sistema federal, tais processos se estabelecem em uma estrutura não centralizada, na qual o poder de decidir e de executar é compartilhado entre os diversos entes e, portanto, envolve tensões oriundas tanto da estrutura federal (em especial, da repartição dos recursos e das competências) quanto da dinâmica institucional e das relações intergovernamentais, que, por sua vez, influenciam o processo de tomada de decisão, de elaboração e de execução das políticas públicas.

2.5 Relações intergovernamentais: as tensões entre negociação, cooperação e coordenação nas federações

Conforme já abordamos nas seções anteriores, as relações intergovernamentais constituem uma importante dimensão dos estudos em torno do federalismo, sobretudo, na perspectiva do federalismo cooperativo, uma vez que é por meio delas que se estabelece a dinâmica federativa própria de cada sistema federal.

De acordo com Elazar (1991), tem havido uma discussão entre estudiosos do federalismo acerca de “relações intergovernamentais” como um termo mais apropriado ao estudo dos sistemas federais. O autor identifica dois elementos envolvidos na emergência dessa nova terminologia.

O primeiro é o surgimento de estudos da administração dos sistemas federais de forma separada das dimensões legais e constitucionais do federalismo, ocorridos desde os anos de 1930. Estes tendiam a focar sobre relações intergovernamentais como um termo útil para a definição de objetos dessas investigações e também para distingui-lo do que veio ser considerado, cada vez mais, como uma investigação árida em doutrinas constitucionais e legais que ignoravam a maioria das realidades da política e da administração que foram se tornando importantes em um contexto de expansão dos governos.

O outro elemento é a influência behaviorista na ciência política ocorrida nas décadas de 1950 e 1960, que buscava, entre outras coisas, se desfazer de “terminologias tradicionais” (das quais o federalismo foi considerado um excelente exemplo) para terminologias mais “científicas”, adequadas a uma ciência da política, na qual o termo “relações intergovernamentais” era apresentado como um conceito de maior precisão. (ELAZAR, 1991)

Uma das primeiras definições de relações intergovernamentais como um termo distinto de federalismo foi a de William Anderson (ANDERSON, 1960), que o definiu como um importante corpo de atividades ou interações que ocorrem entre as unidades governamentais de todos os tipos e níveis dentro do sistema federal. Essa definição foi adotada por Deil Wright (1988 apud FRANZESE, 2010) como portadora de uma dimensão humana (não constitucional-legal) que distingue relações intergovernamentais de federalismo, uma vez que possibilita se concentrar nas relações de trabalho estabelecidas no cotidiano dos governos, isto é, as relações intergovernamentais poderiam ser observadas, por exemplo, na interação entre os diferentes funcionários públicos na execução de suas tarefas diárias.

Partindo da definição de Anderson, Wright (1988 apud FRANZESE, 2010) estabelece dimensões e modelos de relações intergovernamentais. Tomando o caso norte-americano como objeto de análise, o citado autor menciona cinco dimensões das características das relações intergovernamentais: 1) o número e a variedade de unidades governamentais envolvidas (condados, municípios, distritos escolares, distritos especiais e localidades); 2) o número e a variedade de servidores públicos envolvidos, que inclui não apenas os membros do Executivo mas também os membros do Legislativo; 3) os juízes e os funcionários nomeados; 4) a intensidade e regularidade do contato entre esses profissionais; 5) a importância da intencionalidade das ações destes servidores (obter uma transferência, prestar um serviço, modificar uma política etc.) e como estes percebem os demais atores com quem se relacionam.

Levando em conta tais características, Wright, citado por Franzese (2010), estabeleceu três modelos de relações intergovernamentais que poderiam auxiliar na identificação da operação de sistemas federativos: a) autoridade coordenada, no qual o relacionamento é baseado na independência e o padrão de autoridade, na autonomia, em um contexto de governos soberanos e limitados dentro de suas respectivas esferas; b) autoridade inclusiva, no qual o relacionamento é baseado na dependência e o padrão de autoridade, na hierarquia, de forma que a ação do governo federal se sobrepõe à autonomia dos demais governos; c) autoridade superposta, quando o relacionamento é baseado na interdependência e o padrão de autoridade na negociação e na barganha.

Na análise de Franzese (2010), ao se considerar a concepção de federalismo cooperativo, somente o último modelo se aproximaria de relações intergovernamentais típicas de um sistema federal, no qual a maioria das áreas de atuação dos governos envolve compartilhamento e negociação constante, sendo a possibilidade de dominação de uma jurisdição pela outra muito reduzida. Para Franzese (2010, p.63), esses padrões de relações intergovernamentais estabelecidos por Wright parecem agregar pouco poder explicativo, e a

criação de três modelos induz a uma dicotomia, que tende a nos guiar em uma busca pela identificação de um dos três parâmetros na realidade empírica das federações, o que para a autora parece pouco provável de ocorrer.

O uso do termo relações intergovernamentais como um substituto de federalismo ou como um fenômeno universal, a ser encontrado onde quer que dois ou mais governos interagem na elaboração e execução de políticas, segundo Elazar (1991, p.16), decorre do uso americano restrito do termo federalismo, resultante da experiência histórica dos EUA, que por conta de seus fundamentos de federalismo, entende que cada unidade governamental – federal, estadual e local – responde a determinados critérios objetivos para ser um governo próprio. Para o modelo norte-americano, segundo o autor, esta interpretação é totalmente adequada porque a teoria federal norte-americana afirma que a autoridade e o poder político residem no povo, que delega poderes por meio de dispositivos constitucionais para diferentes governos que servem a diferentes arenas para diferentes fins.

Na visão de Elazar (1991), o uso do termo “relações intergovernamentais” no lugar de federalismo seria problemático em muitas outras federações, em especial, na Europa e no Velho Mundo, onde prevalece a concepção de soberania indivisível e o Estado (Estado-nação) como fonte de toda autoridade e poder político, não sendo, portanto, possível haver mais que um governo por Estado. Assim, cada Estado tem um governo central, e todos os outros órgãos que exercem poderes governamentais são meramente "autoridades", ou seja, instrumentos que possuem poderes que lhes foram delegados pelo Estado ou pelo governo central. Portanto, a rigor, não poderia haver relações intergovernamentais dentro desses sistemas. Ao mesmo tempo, o fenômeno que os termos americanos procuram descrever claramente existem, mesmo nas relações entre os governos centrais e as autoridades locais em estados unitários.

Portanto, relações intergovernamentais não constituem, na concepção de Elazar, uma característica específica das federações. Federalismo e relações intergovernamentais são conceitos em interação, mas que dizem respeito a aspectos ou dimensões diferentes.

Federalismo é o termo genérico para o que pode ser referido como relações de regras compartilhadas e regras próprias; "As relações intergovernamentais" têm a ver com determinadas formas e meios de operacionalizar um sistema de governo [...] que envolvem relações extensas e contínuas entre os governos federal, estaduais e locais ou qualquer combinação disso.³⁸ (ELAZAR, 1991, p.16, tradução nossa).

³⁸ Tradução livre de Elazar (1991, p.16): “Federalism is the generic term for what may be referred to as self-rule/shared-rule relationships; ‘intergovernmental relations’ has to do with particular ways and means of operationalizing a system of governmentin [...] that involve extensive and continuing relations among the federal, state, and local governments or any combination there of.”

Federalismo é, desse modo, um conceito *a priori* e mais abrangente, do qual o conceito de relações intergovernamentais é subsidiário. Visto assim, “relações intergovernamentais” constitui um termo técnico de grande utilidade para explorar processos dentro de sistemas políticos particulares, especialmente (mas não exclusivamente), os federais, e de forma mais eficaz, embora não exclusivamente, aqueles que começam com uma visão federalista, em vez de uma visão estadista de soberania. No caso destes últimos, o termo relações intergovernamentais – contrariamente aos propósitos de neutralidade científica que conduziram a uma não normatividade do termo nos Estados Unidos – pode ganhar conotações bastante normativas porque, de fato, define e redefine a natureza da autoridade no seio do sistema político. Desde que se considerem as implicações normativas do termo “relações intergovernamentais”, ele também pode ser empiricamente útil para descrever o que é, afinal, um fenômeno universal de particular importância na nossa época, de estruturas, relações e processos governamentais de alta complexidade. Em tais casos, a utilização subsidiária do termo "relações intergovernamentais" pode reforçar o uso do termo raiz "federalismo" na conceituação da ordem política, bem como para a descrição e análise da política. (ELAZAR, 1991, p.18)

Essa perspectiva conceitual de relações intergovernamentais, de caráter operacional, é tomada por Watts (2008) em seus estudos comparados de sistemas federais. Para o autor, em tais sistemas, as relações intergovernamentais, ainda que em graus diferentes, envolvem inevitáveis processos de negociação, cooperação, coordenação entre os governos, já que sobreposição e interdependência no exercício do poder pelos diferentes níveis de governo são próprias de sistemas federais, sobretudo, no federalismo cooperativo.

Assim, o referido autor identifica duas dimensões das relações intergovernamentais em sistemas federais: a) relações entre governo federal e as unidades governamentais; b) relações inter-unidades. Dentro de cada uma dessas dimensões, as relações podem comumente envolver todas as unidades constituintes dentro da federação, agrupamento regional de unidades ou ser bilateral, por exemplo, entre governo federal e uma unidade regional, ou ainda entre duas unidades regionais.

As relações intergovernamentais envolvem mecanismos formais (institucionais) e informais que estabelecem processos de negociação, cooperação e coordenação entre os governos. Mecanismos formais incluem tanto o legislativo quanto as instituições e arenas do executivo (ministérios, departamentos, agências, programas governamentais). Porém, como ressalta Watts (2008), na maioria das federações, em especial, em federações parlamentaristas, tem prevalecido um federalismo executivo, isto é, as relações intergovernamentais têm sido

amplamente determinadas pelas instituições do executivo (ministérios e seus órgãos oficiais). Nessas federações, cada vez mais, o governo federal tem estabelecido órgãos especializados para coordenar sua relação com os outros níveis de governo. Mecanismos informais envolvem, sobretudo, os processos de comunicação e interação entre os funcionários dessas instituições – elaboradores e executores de políticas públicas – os quais, embora ocupem pouco espaço nos estudos e pesquisas, têm forte impacto nas relações que se estabelecem entre os governos, especialmente, naquelas federações onde as relações intergovernamentais são marcadas por clientelismo e poucos mecanismos de *accountability*.

Mecanismos e arenas de coordenação intergovernamental constituem, na avaliação de Watts (2008), uma marca recente das federações, nas quais tem sido, cada vez mais comum, o estabelecimento de arenas colegiadas, tanto gerais, quanto para áreas específicas de políticas, tais como saúde, educação e meio ambiente, envolvendo algumas vezes o legislativo, e outras vezes, apenas o executivo dos diversos níveis de governo.

O movimento nessa direção, abordado por Elazar (1991) como um movimento para a tomada de decisão colegiada, foi impulsionado pelos processos de descentralização fiscal e política ocorridos nas duas últimas décadas do século passado, que envolveram, principalmente, os órgãos formuladores de políticas tanto do governo nacional quanto dos governos das unidades constituintes. O autor destaca duas tendências nesse processo no que diz respeito aos órgãos formuladores de políticas: 1) um movimento geral para tomada de decisão colegiada; e (2) um movimento em direção ao estabelecimento das autoridades para propósitos específicos e de organismos mistos público-privado como formuladores de políticas e dispositivos de implementação. (ELAZAR, 1991, p. 207).

Na análise deste autor, esse movimento tardio deve-se, em parte, ao modelo de administração hierarquizado que prevaleceu nas federações, assentado na ideia de que as burocracias realmente funcionavam de acordo com o modelo hierárquico, no qual o poder deveria ser controlado e melhor coordenado pela parte superior ou pelo centro. Assim, a ideia de instituições administrativamente separadas ainda tem sido a norma em muitas federações, o que torna complexos os processos de coordenação intergovernamental, de forma que os processos de partilha na tomada de decisão, formulação e execução de políticas têm sido manifestados, segundo Elazar (1991), principalmente, por meio de ações distintas por parte de cada instituição em particular, compreendendo uma série de trocas e articulações, conforme as características e possibilidades das instituições e dos pontos de interesse que as envolvem.

Mecanismos e arenas de coordenação intergovernamental têm assumido importante papel nas federações modernas, cujo princípio da democracia tem orientado tomada de decisões

colegiadas. Tais instituições e processos de colaboração intergovernamental desempenham, de acordo com Watts (2008), duas importantes funções: a função de resolução de conflitos e a de adaptação às mudanças de circunstâncias. Considerada a necessária rigidez das Constituições como asseguradora do pacto federal, mecanismos e arenas de coordenação intergovernamental (federativa) tornam-se necessários para garantir o grau de flexibilidade e cooperação nas áreas de competências compartilhadas e podem ser um contraponto à competição maléfica, a exemplo da guerra fiscal que marca algumas federações. Além do importante papel nas diretrizes e concepções de políticas nacionais, tais arenas têm sido um importante espaço de ajuste no que se refere a procedimentos de repartição de recursos.

Por meio de seus estudos comparados, Watts (2008) identifica quatro padrões de arranjos federais para coordenação intergovernamental no que se refere à repartição de recursos: 1) comissão de experts que tem a função primária de apresentar estudos e diretrizes para a determinação da fórmula redistributiva, como as existentes na Austrália, Índia, África do Sul e Nigéria; 2) conselho intergovernamental composto de representação do governo federal e das unidades constituintes, do qual Malásia e Paquistão são bons exemplos; 3) legislativo federal, que prevalece na Alemanha, Estados Unidos, Áustria, Suíça, Bélgica, Brasil e Argentina; 4) governo federal com a representação dos governos subnacionais, que é o padrão canadense. Porém, o autor chama atenção para o fato de que cada padrão é o prevalecente, existindo sempre outros arranjos que podem desempenhar papel importante, em determinados contextos e questões.

Embora os processos e mecanismos para as relações intergovernamentais tenham sido discutidos mais em uma perspectiva do federalismo cooperativo, Watts (2008) mostra que análises indicam a existência de benefícios e custos associados à cooperação. O federalismo cooperativo é importante para a redução de conflitos e possibilita ações coordenadas entre os governos, mas quando se torna um federalismo do tipo *interlocking*, na medida em que foi experimentado, por exemplo, na Alemanha, pode levar ao que Scharpf (1988) chamou de "armadilha da decisão conjunta", pois acaba por reduzir a autonomia e a liberdade de ação dos governos em ambos os níveis. Além disso, a excessiva tomada de decisões conjuntas em arenas dos poderes executivos pode limitar o papel das legislaturas em federações onde predomina o federalismo executivo. No entanto, a questão que permanece é da definição do ponto em que a cooperação intergovernamental passaria a limitar a oportunidade de ação autônoma e iniciativa por cada ordem de governo.

Watts (2008) observa, no entanto, que todas as federações, em maior ou menor grau, combinam cooperação e competição. Federações, em geral, são caracterizadas,

simultaneamente, por elementos de cooperação, colaboração, coordenação, competição e conflitos, coexistindo e mudando o tempo todo, pois são processos próprios da dinâmica das relações intergovernamentais na operacionalização da ideia federativa. Contudo, as características e a extensão desses processos variam amplamente, de acordo com fatores históricos, geográficos, políticos e econômicos de cada sistema político federal, como também as circunstâncias específicas das políticas em foco.

Portanto, pode-se observar que os debates e análises acerca das relações intergovernamentais são de fundamental importância para o estudo das políticas públicas no federalismo, principalmente quando focamos nas tensões que marcam tais relações, as quais não podem ser apreendidas tomando-se apenas o desenho constitucional, mas precisam adentrar aos aspectos procedimentais das políticas que envolvem governo nacional e governos subnacionais.

2.6 Em síntese: a dimensão conceitual do federalismo a partir de suas tensões

Ao longo deste capítulo buscamos reunir argumentos para uma abordagem conceitual do federalismo a partir de suas tensões, em especial, aquelas que se apresentam importantes para o estudo das políticas públicas.

Ao adotar a perspectiva conceitual de Elazar (1991), de *share-rule* e *self-rule*, e sua matriz de distribuição do poder em uma base não-centralizada e não-fixa, buscamos captar dimensões conceituais para a análise que demarca nosso objeto de estudo, ou seja, a análise dos fenômenos que envolvem tensões federativas, a exemplo da repartição de competências e dos recursos entre os entes federados.

O conceito de Elazar (1991) se mostra importante para a abordagem que vislumbramos na medida em que capta os dois princípios de base da forma federativa: a autonomia e a interdependência, como expressões da unidade e da diversidade que são constitutivas de todas as federações, sejam elas de caráter étnico, linguístico, cultural, social, econômico ou político. Na análise de Elazar (1991), a unidade federal difere da unidade centralista, pois a primeira é marcada e dinamizada pela diversidade. Assim, a abordagem conceitual adotada abre uma perspectiva de análise a partir da dinâmica federativa que se estabelece entre o conjunto de princípios que estão no fundamento do federalismo, os seus diversos arranjos institucionais e as relações intergovernamentais que se desenvolvem a partir da complexa relação entre unidade e diversidade.

Essa opção nos conduziu à busca de conceitos fundamentais que expressam as tensões intrínsecas à forma federativa do Estado, o que, conseqüentemente, conduziu à busca de autores que têm aprofundado conceitos em uma perspectiva dinâmica para o estudo dos sistemas federais. Nessa direção, os estudos comparados de Ronald Watts (2008) forneceram aporte tanto para o caminho trilhado quanto para a problematização acerca das tensões que se apresentam nas federações.

Combinadas, a abordagem conceitual de Daniel Elazar e a abordagem operacional de Ronald Watts para o estudo comparado de sistemas federais, permitiram identificar conceitos fundamentais que caracterizam as federações como um sistema dinâmico em interações e tensões. Elazar (1991) desenvolveu o argumento de que a base não centralizada da distribuição do poder, própria das federações, origina diferentes arranjos federativos, determinados tanto pela estrutura (vertical e horizontal) quanto pelo processo (dinâmica das instituições e das relações intergovernamentais) federais. Watts (2008) operacionalizou esse argumento conceitual para compreender os sistemas federais a partir da dinâmica que se estabelece entre o desenho constitucional (os princípios e arranjos institucionais) e sua operacionalização, introduzindo elementos de relações tensionadas entre princípios federais, arranjos institucionais e realidade social.

Assim, sob essa perspectiva analítica, foram apresentadas quatro dimensões conceituais fundamentais do federalismo que expressam as tensões características das federações: 1) as tensões oriundas da necessária compatibilização entre autonomia e interdependência; 2) as tensões que se manifestam no desafio do alcance da equidade diante das assimetrias presentes nas federações; 3) as tensões oriundas da dinâmica dos processos de centralização e descentralização e; 4) as tensões próprias da dinâmica das relações intergovernamentais.

Assumindo a abordagem conceitual elaziana, os conceitos de autonomia e de interdependência são tomados como a base de uma perspectiva conceitual das tensões federativas, uma vez que de tais princípios originam a complexidade e a ambigüidade da estrutura federal que envolvem, entre outros, os processos de tomada de decisão conjunta que, por sua vez, envolve desafios, conflitos e negociações. Desse modo, as tensões são aspectos tanto de desenho (concepção da forma federativa) quanto de operacionalização. Alguns processos envolvem mais tensões entre o primeiro aspecto (desenho) e o segundo (operacionalização), a exemplo das tensões entre o princípio da equidade e as assimetrias, enquanto outros podem envolver tensões mais afeitas à operacionalização dos arranjos federais,

como é o caso dos processos de centralização e descentralização e das relações intergovernamentais.

O conjunto de conceitos, ideias e argumentos apresentados a partir de autores diversos mostram que as tensões são inerentes à própria estrutura federal, tanto em seus fundamentos quanto em sua estrutura. Sendo assim, as tensões federativas são concebidas como relações entre os entes federados tensionadas pela própria natureza, estrutura e dinâmica federal. Nesse sentido, cabe ressaltar que tensão é diferente de conflito e, embora o primeiro comporte o segundo conceito, não se resume a este, já que as tensões, conforme buscou-se explicitar, são próprias de uma concepção dinâmica do federalismo, a qual só pode ser apreendida se consideramos a forma federativa como sendo aquela que se estabelece entre a estrutura formal (desenhada pela Constituição) e a prática federativa que se dá pela interação entre as diversas instituições federativas e entre estas e as relações intergovernamentais.

Nessa perspectiva, as tensões não são inerentes apenas a um federalismo de tipo competitivo, assim como o equilíbrio não é próprio apenas do federalismo cooperativo. A necessidade de equilíbrios e consensos entre os níveis de governo não os estabelece como excludentes das tensões, mas como processos necessários de coordenação federativa de tais tensões, próprios do federalismo cooperativo, pois como argumentam Elazar (1991) e Watts (2008), a cooperação envolve processos de negociação e coordenação entre os entes federados.

Uma vez definida a abordagem conceitual que orienta este estudo, no capítulo seguinte, serão operacionalizados os princípios, conceitos e argumentos teóricos desenvolvidos neste capítulo para lançar o olhar para o caso brasileiro, na perspectiva de compreender a dinâmica federativa brasileira e suas tensões e, assim, reunir elementos para a análise das tensões manifestas no financiamento da educação básica.

CAPÍTULO 3

TENSÕES FEDERATIVAS NO BRASIL PÓS-1988

A abordagem conceitual reunida no capítulo anterior trouxe à tona aspectos fundamentais a serem considerados no estudo das políticas públicas em sistemas federais e, portanto, são úteis para orientar a compreensão do federalismo brasileiro. Seguindo a abordagem feita anteriormente, este capítulo visa a fornecer um quadro de referência para a análise do objeto de estudo no contexto do federalismo brasileiro, ou seja, a análise das tensões que se apresentam no campo da assistência técnica e financeira da União para a educação básica. Enquanto o capítulo anterior forneceu um quadro conceitual, este pretende apresentar um quadro contextual operacionalizado pela abordagem conceitual procedida. Para tanto, buscaram-se elementos, principalmente, nos estudos de Abrucio (1998, 2005, 2010), Affonso (1995), Arretche (2003, 2004, 2010, 2012), Franzese (2010), Lassance (2012), Monteiro Neto (2014) Rezende (1995, 2002, 2010, 2012) e Souza (2005, 2008).

Conforme exposto no capítulo anterior, estudiosos do campo do federalismo, tais como Riker (1964), Elazar (1991), Stepan (1999) e Watts (2008), têm destacado que as características das federações são, entre outros fatores, amplamente influenciadas pelas razões que conduziram à adoção do federalismo como forma de organização política. Algumas análises, a exemplo da procedida por Riker (1964, 1996) identificam apenas duas condições básicas para o pacto federativo: 1) a oferta da barganha por parte dos políticos que desejam expandir seu controle territorial por meios pacíficos ou não; 2) a aceitação da barganha por parte de políticos que desistem de alguma independência em prol da união ou por causa de alguma ameaça ou oportunidade diplomático-militar. Porém, como alertam Stepan (1999) e Watts (2008), os estudos comparados mostram que essa classificação não corresponde à maioria das federações. Estas têm sido motivadas por uma combinação de fatores e processos, de forma que a constituição e a consolidação da ideia federal têm variado de federação para federação, conforme suas características políticas, econômicas, culturais e territoriais.

Olhando para o caso brasileiro, observa-se que não é simples tipificar o federalismo brasileiro de acordo com a classificação de Riker. Mesmo a dupla tipologia de Alfred Stepan de *come together* e *hold together* se mostra limitada para o caso brasileiro, pois, embora, este se aproxime mais de um tipo *hold together*, há que se considerar fatores de ordem política e econômica que influenciaram a decisão pela forma federativa do Estado, conforme podemos encontrar na literatura do federalismo brasileiro, a exemplo das obras de Camargo (1989), Abrucio (1998) e Ferreira (2001). Estas destacam que a decisão política pelo federalismo foi

motivada amplamente pelo receio dos líderes políticos centralistas de que as oligarquias locais tomassem conta da política, o que ocorreu de fato na primeira fase da República Federativa Brasileira. Tal fato, segundo Abrucio (1998), fez com que o federalismo no Brasil se vinculasse desde seus primórdios ao debate da autonomia da unidade subnacional.

Nesse sentido, qualquer definição ou caracterização de uma dada federação é sempre complexa e sempre será limitada diante dos múltiplos aspectos e processos envolvidos, conforme destacado ao longo do capítulo anterior. Análises do federalismo brasileiro tendentes à sua classificação em um ou em outro modelo enfatizados pela literatura têm, segundo Franzese (2010, p.87), conduzido à sua rotulação, tal qual desenhada pela CF/1988, como um modelo competitivo ou cooperativo, centrífugo ou centrípeto, desconsiderando, por vezes, a dinâmica e complexidade típicas do federalismo.

Nessa perspectiva, o primeiro elemento, oriundo do quadro conceitual que traçamos no capítulo anterior, pertinente para nosso estudo neste capítulo diz respeito ao entendimento do federalismo como o resultado da combinação da ideia federal, expressa na Constituição, e de sua prática, que envolve entre outros aspectos, as relações intergovernamentais, a cultura e a dinâmica de suas instituições políticas, presente nas análises de Elazar (1991) e Watts (2008). Assim, pode-se compreender melhor o federalismo brasileiro a partir de um olhar mais atento à dinâmica federativa que se estabelece entre a forma constitucional e a realidade operacional.

Este capítulo compreende quatro seções complementares. A primeira seção é dedicada ao desenho federativo presente na Constituição Federal de 1988 com foco para aspectos que mais interessam a este objeto de estudo, a saber: os princípios balizadores da forma federativa, a forma de governo multinível adotada; o modelo de distribuição do poder entre os entes da federação, em especial, o compartilhamento de funções e de recursos financeiros. A segunda seção apresenta uma análise das relações intergovernamentais e dos arranjos institucionais que foram se desenvolvendo no cenário federativo brasileiro a partir da nova Constituição. Seguindo uma abordagem mais focada nas tensões, buscamos apreender a dinâmica das relações intergovernamentais que derivou do desenho constitucional da federação brasileira, bem como de que modo tal dinâmica tem interferido no desenho constitucional. A terceira seção apresenta algumas considerações acerca de um ponto central do federalismo brasileiro - as tensões entre assimetrias e equidade. Por fim, na quarta e última seção, apresenta-se uma síntese do capítulo, evidenciando as principais tensões identificadas no federalismo brasileiro pós-CF/1988.

3.1 O desenho federativo da Constituição de 1988

A forma constitucional do federalismo é destacada por Bednar (2009) como elemento fundamental para a robustez de uma federação, garantindo, ao mesmo tempo, fronteiras e compartilhamento de poderes. Para a autora, “a tensão entre força flexibilidade, compromisso e mutabilidade, cria um dilema inerente ao desenho constitucional” (BEDNAR, 2009, p.i, tradução nossa)³⁹, de forma que assim como há sempre possibilidade de mudanças no desenho adotado, há também uma dinâmica institucional e governamental produzida a partir dele. A autora destaca ainda que o conjunto de princípios e de instituições em interação é a garantia sobre o quanto uma federação é fraca ou robusta o suficiente para garantir o compromisso federal.

A literatura sobre o federalismo brasileiro tem destacado uma forte interação entre os princípios de descentralização, democratização e direitos sociais como balizadores do desenho da CF/1988. Tais princípios são concebidos como uma forte característica de nossa Constituição por Abrucio (1998, 2005), Franzese (2010), Souza (2005) e Lassance (2012), embora com ênfases diferentes em cada aspecto.

Souza (2005) destaca que a tônica descentralizadora do desenho federativo da CF/1988 foi largamente influenciada pelo movimento em favor da redemocratização que tomou conta do cenário político brasileiro nos anos de 1980, resultando em um modelo decisório que incluía, paritariamente, todos os parlamentares na elaboração do texto constitucional. Tal processo, na análise de Lassance (2012, p.26) foi potencializado pelo protagonismo de três atores sociais que exerceram grande influência sobre os constituintes durante os trabalhos: a) os governadores fortalecidos política e financeiramente por meio da nova máquina pública estadual; b) uma nova geração de prefeitos eleitos no contexto de “redemocratização”; e c) diferentes movimentos sociais motivados por imprimir mudanças nos rumos da sociedade brasileira.

Assim, não é de se estranhar que a nova Constituição brasileira resguardasse uma combinação das tradições políticas existentes com o direito constitucional geral, de forças conservadoras e forças reformadoras (SOUZA, 2005). Se por um lado, a Constituição de 1988 inovou em aspectos como: maior provisão de recursos para as esferas subnacionais, maior controle institucional e social sobre os três níveis de governo e ampliação dos direitos sociais fundamentais como a saúde e a educação; por outro, conservou certas características das constituições anteriores, tais como:

³⁹ Tradução livre de Bednar (2009, p.i): “The tension between strength and flexibility, commitment and mutability, creates a conundrum inherent to federal constitutional design.”

(a) a tendência à constitucionalização de muitas questões, mantida nas emendas constitucionais aprovadas posteriormente; (b) o fortalecimento dos governos locais *vis-à-vis* os estados; (c) a tendência à adoção de regras uniformes para as esferas subnacionais, em especial as instâncias estaduais, dificultando a adoção de políticas próximas de suas prioridades, e (d) a impossibilidade de avançar em políticas voltadas para a diminuição dos desequilíbrios regionais, apesar da existência de mecanismos constitucionais que ou não foram operacionalizados ou são insuficientes para uma efetiva política de equalização fiscal. (SOUZA, 2005, p.110)

Em que pesem as diferentes motivações político-ideológicas entre e dentre esses grupos, o federalismo e a descentralização constituíram pontos convergentes. A defesa da descentralização em uma simbiose com a democratização se expressou no processo Constituinte, sobretudo, nas proposições de aumento do grau de autonomia fiscal dos estados e municípios; desconcentração dos recursos tributários disponíveis; e transferência de encargos da União para aquelas unidades (KUGELMAS, 2001, p. 36). Porém, cabe ressaltar que mudanças no ordenamento jurídico brasileiro já vinham ocorrendo nessa direção desde o início dos anos de 1980, como mostra Lassance (2012, p.26), a exemplo da Emenda Constitucional nº 23 de 1983 (Emenda Passos Porto), que refez a divisão federativa dos recursos arrecadados beneficiando estados e municípios, e da Emenda nº 25 de 1985 que restabeleceu eleições diretas em todos os níveis e concedeu autonomia política ao Distrito Federal. Tais medidas foram analisadas por Abrucio (1998) como expressão da força das demandas regionais e setoriais no embate político que se travou na transição democrática.

Essa simbiose entre descentralização e democratização no processo de elaboração da CF/1988 pode ser explicada, em parte, pela reação à tendência centralizadora e autoritária do regime anterior, bem como pelo contraste com um Estado-nação cuja autoridade decisória foi sempre concentrada no governo central. Lassance (2012, p.27) destaca ainda o fato de a CF/1988 ter sido elaborada no contexto de uma tendência mundial favorável à “descentralização” e ao “poder local”, tanto à esquerda quanto à direita, a exemplo da influência do “novo federalismo” norte americano proposto por Richard Nixon e implementado por Ronald Reagan. Consequentemente, o debate da descentralização pouco atentou para sua relação com a eficácia e a eficiência do gasto público e, associadamente, para as fortes desigualdades sociais e regionais que caracterizam os entes da federação, aspectos que se tornariam foco de análises uma década depois, quando os benefícios automáticos da descentralização passaram a ser postos em xeque.

O resultado desse processo na CF/1988 foi, segundo Souza (2005), um federalismo do tipo cooperativo com fortes características descentralizantes que encontra limites, porém, na herança clientelista e patrimonialista introjetada nas instituições e nas relações político-partidárias que se consolidaram ao longo de nossa história republicana. Assim, para a autora a

eficácia desse modelo depende de arranjos federativos na perspectiva de garantia de maior equidade vertical e horizontal e de mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federativos, questões que, de acordo com Souza (2005), são mais do terreno das políticas públicas do que da Constituição.

Arretche (2010, 2013), em uma abordagem um pouco divergente, analisa que no desenho constitucional há uma combinação de centralização e descentralização, resultante da própria relação nacional-local típica da matriz federativa, em especial no que se refere às políticas públicas. Para a autora, algumas análises superdimensionam a descentralização como característica principal do federalismo brasileiro e o fazem por não incluir dois vetores analíticos importantes: o papel das desigualdades regionais na escolha da fórmula federativa adotada e a relação dinâmica entre governo central e governos subnacionais sobre seu funcionamento.

Segundo Arretche (2010, 2012), algumas interpretações da federação brasileira como sendo muito descentralizada baseiam-se em uma suposta excessiva autonomia dos governos subnacionais, tomando como evidências empíricas a elevada parcela dos governos subnacionais na arrecadação e gasto público consolidado no Brasil quando comparada a outras federações, a extensão das competências subnacionais na execução de políticas públicas e o *status* dos municípios na federação, características que são de fato peculiares ao arranjo institucional brasileiro. No entanto, essas interpretações, segundo Arretche (2012), em geral, partem da distinção binária entre Estado federativo e Estado unitário.

A autora sugere uma revisão dos conceitos utilizados para interpretar, de forma comparativa, a descentralização da autoridade. A primeira distinção fundamental é entre a responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy-making*) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (*policy decision-making*), conforme destacado no capítulo anterior. A segunda, é sobre os conceitos de descentralização política, fiscal e de competências, que se referem a dimensões qualitativamente distintas da distribuição da autoridade nos estados nacionais. Descentralização política diz respeito à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham mandato próprio, irrevogável pelos níveis superiores de governo; descentralização fiscal diz respeito à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado; e descentralização de competências se refere à responsabilidade pela execução de políticas públicas. Portanto, para Arretche (2012), nenhuma dessas dimensões tomadas isoladamente, e separadas da dimensão da autoridade para tomar decisões (*policy decision-making*), podem ser interpretadas como evidência de uma federação descentralizada ou centralizada.

Observando tais distinções, a autora destaca que a matriz federativa adotada na CF/1988 é clara quanto a combinação entre centralização da autoridade decisória e do poder regulatório nas mãos da União e a descentralização da execução das políticas em favor dos governos subnacionais, ou seja, se por um lado, a Constituição de 1988 adotou o princípio da descentralização da execução das políticas, por outro, preservou ampla autoridade para as iniciativas legislativas da União. Tal combinação agiria positivamente no sentido da redução das desigualdades territoriais que marcam a federação brasileira, uma vez que a concentração da autoridade regulatória na União cria mecanismos institucionais que operam na redução das desigualdades, ao mesmo tempo que execução das políticas pelos governos subnacionais opera no sentido da divergência de políticas entre jurisdições. Portanto, no desenho federativo da CF/1988 ambos os governos são fortes, mas em dimensões diferentes da produção da política.

Sendo assim, na análise de Arretche (2012), os resultados de políticas públicas não podem ser diretamente deduzidos da categoria federalismo nem da categoria descentralização. Diferentemente, dependem do modo como se combinam essas distintas dimensões nas políticas setoriais. Portanto, se faz necessário observar os arranjos institucionais introduzidos pelo desenho constitucional em cada política específica, pois “efeitos centrífugos não são diretamente derivados da fórmula federativa, mas mediados pelo modo como execução local e instrumentos de regulação federal estão combinados em cada política particular” (ARRETCHÉ, 2012, p.171).

Embora Souza (2005), Lassance (2012), Abrucio (1998) e Kugelmas (2001), enfatizem a descentralização como uma característica do desenho constitucional de 1988, e o fazem porque tomam descentralização ou em sua dimensão fiscal ou de competências, não se pode afirmar que estes autores desconheçam aspectos atinentes à centralização da autoridade decisória da União ou à pertinência dos recursos institucionais assegurados na CF/1988 na perspectiva de uma combinação entre centralização e descentralização no terreno das políticas públicas. Souza (2005), por exemplo, reconhece a existência de dispositivos constitucionais para a coordenação e cooperação entre os entes federativos, porém, os considera de difícil operacionalização e que estes seriam mais um problema do terreno das políticas públicas. Abrucio (2005, 2010), em seus estudos posteriores à década de 1990, faz clara referência à superação da dicotomia centralização/descentralização, advogando o uso do conceito de coordenação federativa com vetor analítico dessa oposição.

Em relação ao aspecto do governo multinível, próprio dos sistemas federais, a CF/1988 introduziu um federalismo de três níveis, com a inserção do município e do Distrito Federal como entes federados. Esse desenho constitui uma particularidade (e um grande desafio) do

modelo federativo brasileiro, já que em outros países os governos locais têm autonomia bastante limitada⁴⁰ (TOMIO, 2005). A entrada do município não apenas redesenhou a estrutura institucional federativa, com novas fórmulas de distribuição de receitas e de divisão de competências, mas também impulsionou um intenso e longo processo de alterações e ajustes nas relações federativas, tanto no que se refere à reorganização territorial⁴¹ quanto no tocante à formulação, implementação e gestão das políticas públicas, tendo em vista, por um lado, o município se constituir o *locus* privilegiado de implementação das políticas públicas e, por outro, as profundas assimetrias no plano horizontal e vertical que marcam os municípios brasileiros, que se complexificaram ainda mais, aumentando os desafios da cooperação e da coordenação federativa.

Assim, a CF/1988 introduziu uma divisão de poderes que buscou compatibilizar a autonomia e a interdependência entre os entes da federação, resultando em um sistema de repartição de competências comuns, concorrentes e exclusivas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tanto nos aspectos legislativos quanto nos aspectos administrativos, tendo como principais características: a) a inclusão das políticas sociais como sendo competência comum e concorrente dos três entes federados⁴²; b) a exclusividade da União em definir as diretrizes que devem nortear políticas públicas; c) concentração do maior número de competências exclusivas na mão da União; d) indicação de regime de cooperação entre os entes da federação; e) concentração da arrecadação da maior parte dos tributos na União.

O novo desenho conduziu a uma nova fórmula de repartição dos recursos tributários entre os entes federados. Assim, a CF/1988, definiu doze impostos, sendo seis de competência privativa da União, três dos Estados, três dos Municípios. Na competência do Distrito Federal estão seis impostos, equivalentes às competências de Estados e municípios.

O Quadro a seguir mostra a repartição da receita de impostos entre os entes da federação brasileira, conforme determinado pela CF/1988.

Observa-se que do total dos impostos arrecadados pela União, dois (IR, IPI) são repartidos com os Estados e Municípios; um é repartido somente com os Municípios (ITR); um é distribuído no todo entre Estados e Municípios (IOF-ouro) e; três (IOF, II, IE) ficam inteiramente com a União. Do total da receita de impostos arrecadados pelos Estados, dois são

⁴⁰ De acordo com Abrucio e Franzese (2005), apenas na Índia e na Bélgica o poder local tem status semelhantes ao do Município no Brasil.

⁴¹ No período de 1988 até o ano de 2000 foram criados 1.438 municípios no Brasil - cerca de 25% do total (TOMIO, 2005, p. 105).

⁴² As políticas sociais aparecem na CF/1988 como competência comum (art. 23) no que se refere à sua provisão e concorrente no que se refere ao ato de legislar sobre elas (art. 24).

repartidos com os municípios (ICMS, IPVA) e um (ITCD) é de uso exclusivo dos Estados. Já dos impostos arrecadados pelos municípios, todos ficam inteiramente com os mesmos, porém, é importante considerar que são impostos de menor poder de arrecadação.

Quadro 03 - Distribuição da receita de impostos entre os entes federados

Imposto		% distribuído entre os entes da Federação		
		União	Estado /DF	Municípios
Arrecadados pela União	IR*	53% - descontado o IR retido na fonte pelos Estados, DF e Municípios sobre rendimentos de seus servidores.	21,5% - descontado o IR retido na fonte pelos Estados, DF e Municípios sobre rendimentos de seus servidores.	22,5% - descontado o IR retido na fonte pelos Estados, DF e Municípios sobre rendimentos de seus servidores.
		100% do IR descontado na fonte dos servidores federais	100% do IR descontado na fonte dos servidores estaduais e distritais	100% do IR descontado na fonte dos servidores municipais
	IPI*	53%	21,5%	22,5%
			10% do IPI sobre exportação	
	ITR	50%		50%
	IOF Ouro		30%	70%
	IOF	100%		
	IE	100%		
II	100%			
Arrecadados pelo Estado	ICMS		75%	25%
	IPVA		50%	50%
	ITCD		100%	
Arrecadados pelo Município	IPTU			100%
	ISS			100%
	ITBI			100%

Fonte: CF/1988. Código Tributário Nacional (2005). Amaral (2012)

* 3% da arrecadação do IR e do IPI são transferidos para os três fundos constitucionais: Fundo da Região Nordeste (1,8%); Fundo da Região Norte (0,6%) e Fundo da Região Centro-Oeste (0,6%).

Assim, a CF/1988 adotou um desenho tributário que combina repartição e redistribuição de recursos entre os níveis de governo. Segundo Arretche (2010), a adoção de transferências federais de orientação redistributiva e de transferências estaduais de orientação devolutiva, combinando transferências condicionadas e não condicionadas, constitui boa expressão de um desenho constitucional atento para a compatibilização entre as dimensões nacional e local do federalismo. Esses fatores, na análise da autora, operam positivamente para a diminuição das desigualdades regionais, ao mesmo tempo em que garantem a possibilidade de divergências locais na implementação de políticas, ao resguardar autonomia aos entes federados subnacionais. Esse desenho de sistema tributário originou posteriormente um conjunto de arranjos federativos de caráter redistributivo nas políticas sociais, expressando bem

as ideias de Bednar (2009), Watts (2008) e Elazar (1991) acerca da dinâmica federativa criada entre a forma constitucional e a sua operacionalização por meio das instituições federativas e das relações intergovernamentais.

A repartição de competências entre os entes federados foi tratada nos artigos 21, 22, 23, 24 e 30 da CF/1988, nos quais foram definidas as competências exclusivas, privativas, comuns e concorrentes de cada ente, com um alto nível de detalhe, de forma que a competência residual deixada para os estados assume pouca importância. A União ficou com o maior número de competências exclusivas, as quais foram detalhadas em 25 incisos do Art. 21, no que se refere às competências executivas, e em 29 incisos do Art. 22, no tocante às competências legislativas. Tais competências envolvem a regulamentação de uma gama de políticas de execução local, entre elas, a educação.

Em relação às competências comuns, Souza (2005) observa a clara opção dos constituintes de 1988 pelo princípio de que a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis, o que indica que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o federalismo brasileiro teria um caráter mais cooperativo do que dual ou competitivo. Na avaliação da autora,

[...] a lógica que rege a distribuição de competências entre os entes constitutivos da federação é paradoxal. Por um lado, os constituintes decidiram reduzir os recursos financeiros federais *vis-à-vis* os outros dois níveis de governo, situação que foi parcialmente revertida ao longo dos últimos anos. Por outro lado, os constituintes aumentaram as competências legislativas e de jurisdição do governo federal, ao mesmo tempo em que aumentaram o leque das competências concorrentes. (Souza, 2005, p. 112)

No que diz respeito à divisão de competências legislativas, a CF/1988 dotou todas as unidades federadas de autonomia legislativa, de forma concorrente, prevalecendo o princípio da predominância do interesse, ou seja, compete à União matéria legislativa de interesse geral da nação, e aos Estados e Municípios, matéria de interesse regional e local. Assim, os temas de competência legislativa concorrente envolvem sempre alguma complexidade na identificação exata dos limites em que cada unidade pode legislar sem invadir a parcela de competência da outra. Além disso, todas as unidades também são representadas no poder legislativo federal. Nessa dimensão, a CF/1988 adotou um sistema de representação proporcional e multipartidário, com o poder legislativo organizado em duas câmaras: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. A primeira, eleita por meio do sistema proporcional de listas abertas, representa os cidadãos. A segunda, eleita por meio do sistema majoritário, representa os estados da federação, sendo a mesma quantidade (três) de senadores para cada estado. Esse arranjo institucional, segundo

Anastasia e Nunes (2007, p.22) “expressa uma combinação de características do modelo consensual, decorrentes do método de constituição das instâncias decisórias, com características do modelo majoritário, decorrentes das regras de tomada de decisão”.

Outro aspecto relativo à divisão de competências legislativa diz respeito à interação entre as instituições do poder legislativo e aquelas do poder executivo. Watts (2008) mostra, em seus estudos comparados, que as características das instituições legislativas e executivas federais podem afetar o funcionamento do desenho de distribuição de competências adotado na Constituição, o que de fato é bem observável no caso brasileiro.

A forte dependência financeira e administrativa de grande parte dos municípios para implementar política, tem resultado num descompasso entre os poderes executivo e legislativo no âmbito municipal, uma vez que a ação do legislativo municipal, em especial nos municípios menores (que são maioria), tem se apresentado fraca ou mesmo limitada no que se refere à regulamentação das políticas públicas, as quais, em geral, são implementadas conforme regulamentadas pelo legislativo ou pelo executivo federais. Sobre esse aspecto, Barcellos (2012) observa que o campo educacional tem ficado ausente da ação legislativa municipal, entre outros fatores, porque a definição da competência legislativa do Município no campo educacional está vinculada ao conceito de *interesse local* e esse conceito tem sido, em geral, tomado pelos legisladores municipais como a organização do “corpo da cidade” (seu trânsito, suas diretrizes urbanísticas).

Por outro lado, como mostra Arretche (2013) e Neiva (2011), as instituições legislativas brasileiras são amplamente afetadas pelas estrutura e dinâmica partidárias, de forma que a dupla representação de Stepan como componente democrático do federalismo não garante a representação dos entes subnacionais nem da população no âmbito federal. Estudo de Arretche (2013), ao testar as premissas de Stepan (1999) sobre as instituições federativas brasileiras, mostra que o Senado não funciona em conformidade com a representação regional, mas como representação dos partidos, de forma que “o legislativo começa e termina no nível federal, mesmo quando afeta interesses das unidades constituintes” (ARRETCHE, 2013, p. 55).

Cabe destacar ainda que, embora o texto constitucional aponte para formas de cooperação entre os entes federados, a definição dos termos dessa forma de atuação ficou dependente de lei complementar, conforme estabelecido no parágrafo único, do artigo 23: “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”. Tal questão se revelou, ao longo das décadas seguintes, uma urgente necessidade,

mas ao mesmo tempo, um grande desafio e de difícil convergência, considerando a diversidade territorial e de interesses das diferentes esferas de governo.

Na literatura sobre o federalismo brasileiro há uma tendência maior de definir o modelo federativo, conforme concebido pela CF/1988, como cooperativo, embora a maioria dos autores façam ressalvas quanto aos mecanismos para sua efetivação. Souza (2005) considera que o desenho da CF/1988 aponta para um modelo cooperativo, porém observa que não foram instituídos os mecanismos para sua operacionalização.

O objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo.

O resultado desse desenho no campo das políticas públicas tem sido, segundo Souza (2005), um federalismo marcado por políticas públicas federais impostas às instâncias subnacionais; pouca capacidade dos Municípios para legislar sobre políticas próprias; e considerável autonomia administrativa dos estados e municípios, acompanhada de maior responsabilização na implementação das políticas federais. Este último aspecto seria mais complexo para os municípios, uma vez que a partir dos anos de 1990, os governos municipais passaram a ser os principais responsáveis por políticas públicas fundamentais, como a saúde e a oferta do ensino fundamental.

Nessa mesma direção, Lassance, Linhares e Mendes (2012) avaliam que a cooperação constitui um dos princípios constitucionais, expresso na ampla relação de competências comuns e concorrentes entre os entes, mas que apenas teria começado a se configurar no fim dos anos de 1990, com a edição da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998⁴³, e mais tarde, com a promulgação da Lei no 11.107 de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos – LCP).

Conforme exposto no capítulo anterior, competências comuns e concorrentes exigem um conjunto de mecanismos e arenas de negociação, coordenação e produção de políticas públicas, ramificados horizontal e verticalmente. No federalismo brasileiro tais mecanismos têm sido objeto de tensões e, por vezes, geram superposições e introduzindo nuances competitivas. Além disso, instrumentos de cooperação têm seu efeito positivo potencializado em um ambiente democrático, no qual a política tende a se submeter à escolha dos eleitores e

⁴³ A emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, institui alguns mecanismos de cooperação entre os três entes da federação no que se refere a princípios e normas da Administração Pública, controle de despesas e finanças públicas.

às preferências dos cidadãos, em função dos mecanismos de *accountability* e responsabilização que lhes são próprios, aspectos também muito frágeis na federação brasileira.

Para Camargo (2001), o modelo cooperativo adotado na CF/1988 é um instrumento poderoso de neutralização das distorções do federalismo assimétrico brasileiro, que está na origem da maioria dos problemas político-institucionais que enfrentamos. Assim, o modelo cooperativo coloca, ao mesmo tempo, um impasse e um desafio para o federalismo brasileiro: compatibilizar a autonomia com a situação de extrema dependência administrativa e financeira da maioria dos municípios brasileiros. Para a autora, “o puro e simples assistencialismo em função de alianças políticas, ou as transferências de verbas automáticas, pela via constitucional, não resolvem o problema que exige um pacto institucional de caráter intergovernamental” (CAMARGO, 2001, p.88). O princípio da subsidiariedade, presente na CF/1988, precisa, portanto, ser considerado nas relações intergovernamentais na perspectiva do direito dos cidadãos, superando as relações sustentadas pelo velho clientelismo que ainda se faz presente nas instituições políticas.

Franzese (2010), aprofundando um pouco mais o debate acerca do tema, afirma haver uma hibridização de cooperação e competição no desenho constitucional. A autora considera que a CF/1988 não definiu claramente um modelo de federalismo competitivo ou cooperativo para o país.

Ao desenhar uma federação descentralizada, o texto segue a direção de um modelo mais propício à competição. Porém, ao prever a responsabilidade compartilhada de atribuições em diversas áreas de políticas públicas, a Carta aponta no sentido de uma necessária cooperação entre os entes federativos. Esse padrão híbrido, aliado a um contexto de crise fiscal federal, trouxe para as políticas públicas características e dilemas tanto de federações competitivas, quanto cooperativas. (FRANZESE, 2010, p.89)

Com base na literatura comparada, a autora parte do pressuposto de que existe uma relação de reciprocidade entre federalismo e Estado de Bem-Estar Social: “se por um lado, modelos competitivos de federalismo dificultam a criação e expansão do Estado de Bem-Estar Social; por outro lado, os Estados de Bem-Estar Social, ao universalizarem padrões mínimos de cidadania ao longo do território, tornam os modelos competitivos mais cooperativos” (FRANZESE, 2010, p.87). A autora utiliza esse modelo de análise para examinar as transformações ocorridas no federalismo e nas políticas sociais no Brasil pós-CF/1988.

Na análise da referida autora, a combinação, na CF/1988, de descentralização tributária, maior autonomia municipal e compartilhamento de atribuições, sem especificação de funções por esfera de governo, em um contexto de dificuldades fiscais nas esferas federal e estadual, criou um quadro institucional ambíguo. E isso levou os entes federados a relações

intergovernamentais competitivas exemplificadas pelo *blame avoidance* (jogo do empurra), com o objetivo de repassar à outra esfera de governo a responsabilidade pela promoção de políticas sociais, o qual predominou no início da década de 1990. Por outro lado, a garantia de direitos sociais, com a consequente obrigação do Estado pela sua promoção e a determinação das principais políticas sociais como competência comum dos entes, conduziu, a partir da segunda metade da década de 1990, a esforços para a universalização e igualdade do acesso a políticas fundamentais, a exemplo das áreas de educação, saúde e assistência social, o que direcionou o federalismo brasileiro rumo a um modelo mais cooperativo.

Em suma, na análise da autora, ao mesmo tempo em que o desenho pró-descentralização ofereceu as bases para a competição federativa no contexto pós-1988, a divisão de competências nas áreas sociais conduziu a processos de cooperação entre os entes federativos. Assim, o que tornaria o federalismo mais cooperativo ou mais competitivo não seria tanto o desenho da Constituição, mas o padrão das relações intergovernamentais que se estabelece a partir do desenho constitucional. Na seção seguinte pretende-se avançar na análise desse aspecto.

Observa-se que tanto a análise de Franzese (2010) quanto a de Arretche (2010, 2012) focam na dinâmica federativa resultante do desenho constitucional, das instituições federativas e das relações intergovernamentais.

Para Arretche (2012), a CF/1998 combina elementos de centralização e descentralização, considerando as dimensões da divisão de poder e de autoridade próprias de um Estado federativo. Assim, há possibilidades no desenho constitucional tanto para uma regulação mais forte ou mais fraca da União, dependendo do modo como essas dimensões da autoridade para decidir e para executar são combinadas no desenho das políticas sociais. Portanto, é o conjunto das instituições federativas dos três níveis e as relações intergovernamentais que conduzirão para uma ou outra direção. Na análise de Franzese (2010), cooperação e competição também não têm lugar determinante no desenho da CF/1988. Características mais competitivas ou mais cooperativas são largamente influenciadas pela dinâmica federativa nas políticas sociais.

Como explicita Watts (2008), o desenho federativo da Constituição de cada Estado expressa amplamente as condições históricas e as características territoriais, econômicas, sociais e culturais que o conduziram à adoção da forma federal de organização do Estado. A Constituição brasileira de 1988 não difere dessa assertiva. O modelo federativo nela presente é tanto expressão da tradição brasileira de um governo central ordenador quanto da consideração da diversidade e das desigualdades territoriais que marcam o país. O percurso feito nesta seção, possibilita concluir que o desenho da CF/1988 garantiu salvaguardas importantes para a

concentração da autoridade decisória na União e flexibilidade para a introdução de arranjos institucionais no campo das políticas executadas pelos governos subnacionais e coordenadas pelo governo federal, produzindo uma dinâmica própria do federalismo nos termos de *self-rule* e *shared-rule*, de Elazar (1991). Essa dinâmica apresenta tensões próprias da forma federativa de organização do Estado brasileiro, as quais se manifestam no intenso debate entre os estudiosos do federalismo brasileiro quanto à sua classificação como centralizado ou descentralizado; cooperativo ou competitivo. Tais aparentes dicotomias, mais que oposições, são tensões próprias da divisão da autoridade e de competências entre os entes federados que influenciam e são influenciadas pelas relações intergovernamentais e pelos arranjos institucionais que foram se estabelecendo a partir do desenho original da CF/1988.

3.2 Relações intergovernamentais e arranjos institucionais no federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988

As relações intergovernamentais são compreendidas como importante componente da dinâmica federativa na literatura do federalismo, embora não sejam um fenômeno exclusivo das federações, conforme evidenciamos no capítulo anterior. Nesta seção, apresenta-se uma breve análise das relações intergovernamentais que se estabeleceram no cenário federativo brasileiro a partir da CF/1988, com o objetivo de compreender a dinâmica federativa que tomou forma a partir do seu desenho constitucional.

A abordagem conceitual já desenvolvida fornece diversas referências para o estudo das relações intergovernamentais em federações. Watts (2008), oferece três importantes elementos: (1) as dimensões das relações federativas (vertical e horizontal); (2) os processos envolvidos (negociação, cooperação, coordenação); (3) os mecanismos e arenas (formais e informais) para tomadas de decisão conjunta. Com base na literatura sobre o federalismo brasileiro, em especial, nos estudos de Abrucio (1998, 2007), Affonso (1995) Arretche (2012, 2013), Lassance (2012), Monteiro Neto (2014) e Rezende (1995, 2007), esta seção apresenta uma análise da dinâmica que se estabeleceu a partir das relações intergovernamentais pós-Constituição Federal de 1988, tendo os elementos destacados por Watts (2008) como norteadores.

No Brasil, a dinâmica das relações intergovernamentais tem grande influência do debate centralização-descentralização, o que tem, inclusive, levado muitos estudiosos a estabelecer o movimento pendular entre centralização e descentralização como marca do federalismo brasileiro. A literatura especializada mostra também que as relações

intergovernamentais na primeira década pós-CF/1988 foi marcada mais por barganhas e disputas do que por processos de cooperação e coordenação, os quais somente na década de 2000 foram ganhando mais espaço no cenário federativo brasileiro.

Entre o fim dos anos 1980 e durante os anos 1990, as relações intergovernamentais foram amplamente balizadas pelo debate da reforma administrativa e pela guerra fiscal, cuja maior expressão foi a disputa entre os governos em torno dos recursos tributários, em especial, a concorrência entre estados em torno do ICMS e o movimento municipalista por maior participação no bolo tributário. De um modo geral, a disputa se fez, principalmente, em torno dos que defendiam a descentralização de competências e os que defendiam descentralização tributária (REZENDE, 1995). Ambas as defesas foram muitas vezes tomadas como panaceia para os diversos problemas da sociedade brasileira, associadas à autonomia, à democratização, à maior qualidade e eficiência na provisão dos serviços públicos e ao controle social.

Nesse processo, a defesa por um sistema de repartição dos tributos e competências para a correção das assimetrias (vertical e horizontal) entre as regiões se entremeava com os interesses de grupos e partidos políticos, num jogo que envolvia disputas e barganhas entre o poder executivo federal e estadual e o poder legislativo nacional, conforme demonstrou Abrucio (1998). Assim, os interesses da federação nem sempre foram os interesses dos governos, prevalecendo muitas vezes a barganha político-partidária.

A “solução” do conflito se fez pela via do aumento das transferências intergovernamentais, que se, por um lado, reverteu o desequilíbrio vertical na repartição da receita tributária nacional (a expensas da União), por outro, ampliou em muito os já graves desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades encontradas para modificar as regras de partilha dessas transferências, de forma que as assimetrias intra-estaduais e intramunicipais alcançaram índices injustificáveis nos anos de 1990. (REZENDE, 1995).

Ainda de acordo com Rezende (1995), a descentralização fiscal, pela via do aumento das transferências intergovernamentais levadas a cabo a partir da CF/1988, foi um mecanismo substitutivo da necessária mudança estrutural no sistema fiscal brasileiro, antes abdicada pelos constituintes. A autonomia financeira reivindicada tanto por estados, mas principalmente pelos municípios, foi a autonomia para gastar e não para instituir os tributos necessários para o financiamento do gasto público. “[...] o corolário dessa atitude foi o afrouxamento do vínculo de co-responsabilidade entre o cidadão-contribuinte e o poder público estadual e municipal, gerando condições propícias à irresponsabilidade e ao desperdício”. (REZENDE, 1995, p.250).

O modelo adotado foi o de transferências intergovernamentais pulverizadas, movidas mais por acordos político-partidários do que por critérios eficientes de redistribuição, gerando

um grande desequilíbrio entre as demandas e a capacidade de satisfazê-las que, para Rezende (1995), resulta da extrapolação da função de compensação atribuída às transferências intergovernamentais que, neste caso, passaram a se constituir a principal fonte de recursos orçamentários da maioria dos municípios brasileiros, ou seja, na falta de uma reforma tributária consistente na direção da correção das assimetrias regionais, a maior parte dos municípios ficou dependente de transferências intergovernamentais para a provisão dos serviços públicos, o que se constituiu um importante mecanismo para o jogo de barganhas entre governos, que tem sido uma das marcas do federalismo brasileiro.

Affonso (1995), ao fazer uma análise das relações intergovernamentais evidenciadas nesse período, identifica três momentos: (I) o primeiro, ocorre já no final do Governo Sarney, com a tentativa de transferir encargos aos estados e municípios, que não vingou pela força contrária tanto do Congresso quanto de setores do executivo federal; (II) o segundo momento, ocorrido no início dos anos 1990, no contexto da crise fiscal, quando o governo federal iniciou um processo de “descentralização tutelada” com a transferência de patrimônio e pessoal na área da saúde (rede INAMPS) para os estados e municípios, mantendo sob seu controle o comando das transferências; (III) o terceiro momento refere-se a meados de 1990, marcado por duas posições em disputa: de um lado, o governo federal que reivindicava a recentralização dos recursos como necessária para assumir sua função coordenadora; de outro, os estados e municípios, exigindo a descentralização acompanhada de transferências automáticas e critérios predefinidos. O autor destaca ainda, neste terceiro momento, a “horizontalização” da disputa evidenciada na posição dos governos municipais, os quais exigiam as transferências diretas, sem “mediação” dos governos estaduais, de forma a anular as barganhas políticas nesse nível de governo.

Duas décadas depois da publicação do artigo de Affonso (1995), parece necessário acrescentar um quarto momento das tensões que se estabeleceram nas relações intergovernamentais no federalismo brasileiro após a CF/1988: o processo de recentralização da autoridade fiscal e política nas mãos da União combinado com o protagonismo dos municípios e a diminuição do papel dos estados nas relações federativas, cujo embrião está contido no terceiro momento identificado por Affonso.

De acordo com Lassance (2012), a restrição ou o alargamento das competências institucionais da União são demarcados temporalmente por uma série de conjunturas críticas nas relações entre as esferas governamentais e os poderes sob os quais se assentam a federação. A CF/1988 garantiu prerrogativas presidenciais para a concentração da autoridade decisória no governo federal em diversos campos, as quais estão assentadas em três pilares fundamentais:

“o poder de iniciativa legislativa do presidente; o poder regulamentar; e a estrutura de governança, tendo a Presidência da República como organização central”. (LASSANCE, 2012, p. 25).

Nessa mesma direção, Arretche (2012), ao analisar as mudanças que ocorreram nesse contexto, afirma que o processo de expansão da autoridade decisória na União não representou uma ruptura com o contrato original de 1988.

Ruptura e continuidade estiveram presentes nas deliberações dos anos 1990. Ruptura em relação à autonomia subnacional sobre gastos, mas continuidade de um modelo de Estado federativo que confere autoridade à União para regular o modo como Estados e Municípios devem executar suas próprias competências sobre impostos, políticas e gastos. (p. 48)

Arretche (2012), ao não encontrar evidências de que teria ocorrido mudanças no padrão de iniciativa legislativa da presidência ou no comportamento dos parlamentares ao votar as matérias legislativas, que continuaram sendo fieis aos líderes de seus partidos e não ao partido dos governadores de seus estados, afirma que foram as condições institucionais garantidas na CF/1988 que possibilitaram a expansão da autoridade da União sobre os governos subnacionais, a saber: o poder conferido à presidência para iniciar legislação; a autorização para a União legislar sobre todas as matérias que dizem respeito à ação dos estados e municípios; poucas oportunidades institucionais de veto às minorias, ou seja, não há exigências de requerimentos especiais para a aprovação de matérias legislativas que afetem os interesses dos governos subnacionais; e a adoção de uma fórmula facilitadora para mudar a Constituição, ou seja, não exigiu supermaiorias para alterar a Constituição.

Portanto, em correspondência à análise de Bednar (2009), tais salvaguardas constitucionais garantiram condições institucionais para novos processos de negociação e coordenação entre governo federal e governos subnacionais, de forma que “a partir de 1995, as elites do governo central usaram estrategicamente essas oportunidades institucionais para ampliar a capacidade de regulação da União sobre as políticas de estados e municípios” (ARRETCHE, 2012, p.71)

Assim, entre os anos de 1990 e 2000, conforme observa Arretche (2012), Soares (2012) e Lassance (2012), tem-se uma reação centralizadora promovida pela União, com vistas a recompor sua autoridade decisória e capacidade fiscal, que haviam sido diminuídas com o processo de descentralização fiscal promovido ao longo dos anos 1980, que culminara com a reforma tributária da Constituição de 1988.

Essa reação teve impacto, sobretudo, nas finanças municipais e envolveu: a) aumento da carga tributária, prioritariamente, via contribuições não sujeitas à repartição com estados e

municípios⁴⁴; b) criação do Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, transformado em 1996 em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e depois (2000) em Desvinculação da Receita da União (DRU), permitindo ao governo federal usar até 20% dos recursos de determinados impostos e contribuições de forma livre; c) limitação da autonomia de Estados e Municípios para empreenderem gastos e endividamento, a exemplo da Lei Camata e da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴⁵; d) vinculação de receitas com gastos sociais, a exemplo das áreas de educação e saúde e; f) indução de gastos subnacionais com políticas sociais via transferências condicionadas, por meio de fundos especiais, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Fundo Municipal de Saúde (FMS).

Monteiro Neto (2014, p. 14) mostra que a criação de novas contribuições e o aumento da alíquota das já existentes elevaram significativamente a carga tributária total, que se expandiu de um patamar de 25% no início dos anos 1990 para 36% em meados dos 2000. O referido autor mostra ainda que nesse contexto,

A base de arrecadação federal formada pelo IPI e IR, que vem a ser de interesse direto dos estados, pois representa fração a ser transferida a governos subnacionais, perdeu importância relativa no conjunto da arrecadação tributária federal, tendo o conjunto das contribuições – as quais são de uso exclusivo do governo federal, não tendo que ser necessariamente transferidas aos governos subnacionais – adquirido importância maior. No ano de 2000, o IPI e o IR representaram conjuntamente 42,6% (ou 6,4% do PIB) da arrecadação federal (exceto previdência), ao mesmo tempo em que o conjunto das contribuições perfazia 41,7% (ou 6,3% do PIB) da arrecadação.

Em 2005, os impostos chegaram a apenas 39% da arrecadação (7% do PIB) e as contribuições a 47,4% (8% do PIB). Em 2010 já aparece uma reversão da importância das contribuições como geradoras de receitas em função do fim da cobrança de CPMF (em 2007), quando os impostos somaram 43,4% (6,6% do PIB) da arrecadação e as contribuições apenas 40,9% (6,2% do PIB) desta. (MONTEIRO NETO, 2014, p.16)

Esse processo de recentralização das receitas nas mãos do governo federal possibilitou à União dispor de um conjunto maior de recursos para transferências voluntárias e discricionárias, levando o governo central a induzir, estimular e coordenar um ciclo de políticas públicas no território nacional. Porém, esse aumento das transferências intergovernamentais não significou necessariamente, pelo menos inicialmente, uma descentralização fiscal, mas a descentralização da gestão das políticas e dos gastos, conforme evidenciam Affonso (1995),

⁴⁴ Entre as mudanças instituídas nesse sentido, destaca-se a instituição do IPMF e sua posterior transformação em CPMF; a instituição da CSLL e a progressiva ampliação de sua alíquota e base de cálculo; ampliação da base de cálculo do PIS-Pasep; ampliação da alíquota do Cofins (ARAÚJO, 2005)

⁴⁵ A Lei Camata (Lei complementar nº 82, de 27 de março de 1995) disciplinou os limites de despesas dos entes federados com funcionalismo em até 60%. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000) disciplinou os gastos dos entes federados, sobretudo, com relação à despesa de pessoal, e limitou a capacidade de endividamentos das esferas de governo subnacionais.

Souza (2005) e Rezende (1995). Esse movimento de descentralização da gestão das políticas a partir de meados dos anos 1990 não constituiu um caso particular brasileiro, mas uma tendência na América Latina, impulsionada, em grande parte, a partir das orientações do Banco Mundial na perspectiva de uma reforma de cunho neoliberal. No Brasil, esse processo se iniciou no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, com a política de ajustes e estabilização macroeconômica, e foi ampliado no governo de Luís Inácio Lula da Silva, mas agora combinado com um maior protagonismo do Município no cenário federativo e o aumento das transferências da União vinculadas a gastos sociais.

Rezende (2007, p.58) resume a direção das relações intergovernamentais a partir de então da seguinte forma:

No tocante às exigências da macroeconomia, o foco das preocupações dirigiu-se para a necessidade de reduzir a rigidez das regras que definem o montante de recursos que o governo nacional deve transferir, a cada ano, para os governos subnacionais. No campo social, o pêndulo oscilou na direção de uma maior ênfase a políticas nacionais voltadas para a redução das disparidades de renda entre as pessoas *vis-à-vis* as disparidades regionais. [...] O foco no social foi acompanhado de dois movimentos paralelos: a preferência por políticas voltadas para a redução das diferenças de oportunidades de ascensão social e a maior interferência do governo nacional sobre os orçamentos subnacionais.

Portanto, a partir do fim dos anos de 1990, gradativamente, foi mudando a correlação de forças entre governo federal, governos estaduais e governos municipais no federalismo brasileiro. O modelo de retomada do poder político e fiscal pela União se fez combinado com a projeção do município (e a figura do prefeito) e um certo declínio de poder e margem de manobra dos governadores de estado, numa combinação de descentralização política com dependência financeira, indicando que processos de negociação se sobrepuseram aos processos de coordenação.

Nessa mesma direção, Monteiro Neto (2014) analisa que o processo de centralização da década de 2000, ainda que mantendo as bases do modelo de centralização anterior, tomou forma diferente, motivado, desta vez, pela necessidade de a União levar adiante a agenda de montagem do “sistema de bem-estar brasileiro”. Tal tarefa, mais do que nunca, exigiu uma combinação da centralização da autoridade fiscal e política nas mãos do governo federal com a descentralização da implementação das políticas. Tal processo não se desenvolveu sem tensões entre os entes federados. Na análise do autor citado, houve reações negativas dos governos subnacionais, principalmente dos estaduais, ao padrão de relações intergovernamentais que descentralizou recursos vinculados a políticas determinadas e concebidas pelo governo federal, deixando pouco espaço para que os governos subnacionais pudessem de maneira autônoma desenhar e implementar suas próprias políticas.

Observa-se, cada vez mais, uma influência de abordagens neoinstitucionalistas, na perspectiva das proposições de Inman (1997) e de Stiglitz e Walsh (2005), nos arranjos institucionais e no quadro das relações intergovernamentais que vão se configurando a partir dos anos 2000. Esses teóricos propuseram, em contraponto às proposições descentralizantes da *public choice theory*, um governo central mais forte, coordenador, indutor e regulador tanto do setor público quanto do mercado, bem como instituições e políticas desenhadas centralmente com sistemas de incentivos seletivos visando influenciar a agenda de políticas públicas dos governos subnacionais.

Assim, o governo central foi, gradativamente, assumindo a função de regulação e de coordenação federativa, impulsionando um novo quadro de relações intergovernamentais no cenário federativo brasileiro. Ao longo dos anos 2000, os municípios foram expandindo sua atuação no contexto federativo à medida que a União foi ampliando seu poder político e financeiro, amplamente amparado pelo seu papel regulador e formulador da macro-política social. Ao fim da década de 2000, a União já havia retomado plenamente seu poder regulador e de comando das políticas sociais, sendo a educação, a saúde e a assistência social as áreas que mais expressam essa direção. Nesse contexto, gradativamente o estado foi perdendo o seu tradicional papel de esfera mediadora entre União e Municípios no campo das políticas públicas. Porém, como ressalta Lassance (2012, p.28),

O declínio dos estados não foi absoluto. Tratou-se de perda de poder e de margem de manobra, se contrastada a sua situação com a de períodos anteriores. Os estados continuam sendo atores cruciais no arranjo federativo, dadas a sua influência na organização dos partidos, a sua relação com as bancadas estaduais na Câmara e no Senado e a sua importância nas eleições presidenciais

Contudo, em termos de relações intergovernamentais, na arena do poder executivo e no campo das políticas sociais, os estados tiveram sua atuação enfraquecida por conta de um conjunto de arranjos e incentivos seletivos incorporados paulatinamente no desenho das políticas sociais com foco no desenvolvimento local. Novos arranjos político-administrativos foram sendo gestados na perspectiva de uma relação mais direta entre União e Municípios. As transferências legais da União e, principalmente, as voluntárias, passaram a ser organizadas, preferencialmente, em programas com fins e beneficiários específicos, uma maior diversificação no formato e nos critérios de cálculo e de transferência dos recursos. Também passaram a ser acompanhadas de maior regulamentação, combinando maior indução e responsabilização, sobretudo no campo da saúde, da assistência social e da educação. Outra característica desses novos arranjos envolve o aumento das transferências por meio de repasses

automáticos não somente para os governos subnacionais, mas para escolas, universidades e pessoas beneficiadas (bolsa-família, bolsas de extensão, de estudos e pesquisas)⁴⁶.

Assim como no novo formato de transferência por meio de programas federais, o protagonismo dos municípios também fica evidente na publicação do *Catálogo de Programas Federais para os Municípios* do Projeto Brasil Municípios do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, cujo objetivo é fortalecer as administrações municipais para o planejamento, a gestão, a avaliação e o monitoramento das políticas públicas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil (BRASIL, 2008d). O catálogo apresenta mais de 200 programas que envolvem transferências para os municípios, distribuídos em todos os ministérios e com orientações básicas de como acessá-los. Embora alguns programas sejam direcionados tanto aos estados quanto aos municípios, o catálogo evidencia o objetivo do governo federal em estreitar os laços com os governos municipais. Por outro lado, o foco nas Regiões Norte e Nordeste evidencia também a priorização dos municípios mais pobres e com menor capacidade de implementação das políticas públicas.

Essa priorização resultou, segundo estudo de Arretche (2015a), em aumento nas taxas de bem-estar – envolvendo renda e serviços essenciais – nos municípios do Norte e Nordeste no período que vai de 2000 a 2010, sobretudo, ao longo do governo Lula. Na avaliação da autora, a melhoria na oferta de serviços e de renda nessas regiões está fortemente associada a mecanismos de indução do governo federal, por meio do desenho de políticas sociais que visaram deliberadamente produzir tais resultados.

A relação mais direta entre União e Município fica evidente também na abordagem territorial, que passou a ser adotada em um conjunto de políticas do governo federal, voltadas principalmente para a diminuição das desigualdades inter e intrarregionais, com foco na valorização dos recursos e das especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais, a exemplo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, do Plano Nacional de Turismo, do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e do Programa Territórios da Cidadania⁴⁷. Embora essas políticas integrem as três esferas de governo em sua gestão, suas ações e recursos incidem diretamente sobre o Município, isoladamente ou,

⁴⁶ Nesses novos arranjos federativos, um conjunto de políticas sociais, tanto na área de saúde, assistência social, mas principalmente, no campo da educação, passaram a ser desenvolvidas em parceria com os governos locais e as universidades públicas, em especial as federais, sendo a maior parte dos recursos direcionados para ações de formação, treinamentos e elaboração de material didático, pagas diretamente aos beneficiários em forma de bolsas. São exemplos dessas políticas: Programa Territórios da Cidadania, Escola de gestores, PRADIME, PARFOR.

⁴⁷ Para um conhecimento mais aprofundado das políticas federais organizadas a partir da abordagem territorial ver Silva (2013).

principalmente, em grupos organizados territorialmente, sob a forma de consórcios ou outros arranjos territoriais.

Silva (2013, p.112), ao argumentar em favor da abordagem territorial nas políticas públicas, enfatiza que esta permite:

i) definir áreas ou regiões de intervenção com base em indicadores sociais, geográficos ou outros critérios técnicos, de acordo com a natureza e o objetivo de cada política específica; ii) **diminuir significativamente o número de interlocutores a que o órgão central responsável tem de se remeter para a implementação das ações;** iii) obter diagnósticos mais precisos sobre a infraestrutura e os recursos humanos necessários para a otimização da política; iv) mapear grupos sociais e forças políticas que estão presentes em cada configuração territorial com potencial para contribuir na implementação da política; e v) permitir a construção de arranjos institucionais que propiciem maior conectividade e articulação com outras ações (públicas e privadas) que também incidam sobre tais territórios. (grifo nosso).

Portanto, um dos focos da adoção da abordagem territorial nas políticas sociais do governo federal, entre elas a educação, é uma ação mais direta com os municípios, eliminando interlocutores, papel que vinha sendo assumido pelos governos estaduais ao longo da história do federalismo brasileiro.

A análise de Monteiro Neto (2014) também reforça essa percepção. Ao analisar o Plano Plurianual para o período de 2012 a 2014 do governo federal, o autor observa que a menção a novas estratégias para o desenvolvimento regional está centrada inteiramente no município, sem qualquer indicação ao papel ou ação dos governos estaduais nos arranjos federativos introduzidos pelas políticas de desenvolvimento local propostas pela União:

Há uma diretriz em curso para a redução das disparidades regionais, que passa pelo fortalecimento e equilíbrio da federação brasileira. É nesse espírito que o governo federal vem realizando encontros anuais com prefeitos, prefeitas e gestores municipais de todo o país. Em tais oportunidades são apresentados os principais programas federais, com as respectivas estratégias de implementação e os requisitos para acessar financiamentos e subsídios da União. Destaque especial vem sendo conferido à municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM e aos consórcios públicos intermunicipais, instrumentos que tem trazido bons resultados na gestão de políticas públicas e que possui ainda grande espaço e potencial de desenvolvimento (BRASIL, 2013a apud MONTEIRO NETO, 2014, p.38)

Observa-se, portanto, que os novos arranjos político-administrativos das políticas públicas com o foco na abordagem territorial engendraram uma relação mais direta entre governo federal e governos municipais, expressando claramente as proposições analíticas de Watts (2008) quanto à dinâmica federativa introduzida pelos processos de relações intergovernamentais.

Assim, considerando o movimento das relações intergovernamentais a partir da década de 2000, observa-se que não se trata de um movimento de recentralização pura e simples, mas

de uma combinação de descentralização da execução das políticas sociais com a centralização da autoridade decisória sobre as políticas e os recursos, inclusive como um elemento necessário para conduzir o processo de descentralização fiscal e das políticas públicas, pois como bem explica Elazar (1991), a descentralização pressupõe a existência da centralização e, portanto, não constituem processos opostos, mas integram a dinâmica federativa de um sistema político não centralizado. Nesse sentido, e concordando com Almeida (2005, p. 30), a descentralização inexoravelmente não implica na redução da importância do governo nacional, que pode expandir-se para novos campos de ação ou assumir novos papéis normativos, reguladores ou redistributivos coetâneos com o aumento das responsabilidades dos governos subnacionais.

Uma vez apresentado o cenário das relações intergovernamentais que se constituíram a partir do desenho constitucional de 1988 e voltando aos elementos destacados por Watts (2008) para a análise das relações intergovernamentais, observa-se que em relação às dimensões, prevalecem as relações verticais, – governo federal / governos estaduais / governos municipais – com ênfase para uma relação mais direta entre governo federal e governos municipais. As relações horizontais tendem a ser influenciadas pela relação vertical dos entes, a exemplo de algumas experiências de consórcios intermunicipais nas áreas de agricultura, meio ambiente e transporte urbano. Essa mudança no padrão de relações intergovernamentais significou também alteração nos processos envolvidos, de forma que os processos de negociações e barganhas político-partidárias, que preponderam na primeira década pós-CF/1988, foram, ao longo da década de 2000, incorporando mecanismos de cooperação e coordenação federativa, com o governo federal assumindo um papel de impulsionador de tais processos e de maior influência da agenda pública dos governos subnacionais.

Levando em conta os mecanismos e arenas para tomadas de decisão conjunta, observa-se que as relações intergovernamentais no federalismo brasileiro ainda são amplamente referenciadas por meios informais, entre as instituições executivas dos governos, tais como ministérios, secretarias e departamentos, uma vez que estas têm se estabelecido por meio de cada política pública específica, expressando bem o federalismo executivo como modo característico das relações intergovernamentais definido por Watts (2008).

Os arranjos institucionais e os padrões de relações intergovernamentais são influenciados por determinadas características socioeconômicas, tradições e cultura política das federações. Assim, na análise do caso brasileiro, Arretche (2013) observa que se deve sempre levar em conta as desigualdades que marcam os diferentes entes federados na adoção dos arranjos federativos. A próxima e última seção deste capítulo pretende analisar as tensões entre

assimetrias e equidade que complexificam o federalismo brasileiro. Sem este aspecto, pode-se incorrer em análises parciais.

3.3 Tensões entre assimetrias e equidade no federalismo brasileiro pós-Constituição de 1988

Assimetrias e equidade são conceitos em interação e tensão em todas as federações, pois como argumenta Elazar (1991), o federalismo é projetado para compatibilizar diversidade e unidade. Assim, todas as federações comportam assimetrias, sejam elas de origem étnica, linguística, social, econômica ou política, como também almejam algum grau de integração política e social. Tais assimetrias complexificam os arranjos federativos na proporção em que estas se manifestam em termos de desigualdades sociais, econômicas e políticas, como é o caso brasileiro.

Considerando a abordagem realizada no capítulo anterior, três aspectos se tornam pertinentes para a análise das tensões entre assimetrias e equidade no federalismo brasileiro: a) os tipos de assimetrias e suas interações; b) as implicações do desenho constitucional para as assimetrias e vice-versa e; c) as interações entre os princípios de equidade e os princípios de autonomia, democracia e *accountability*. Dada a grande interação entre tais aspectos, os mesmos serão abordados em conjunto.

Considerando o primeiro aspecto, os tipos de assimetrias e suas interações, Watts (2008) em seus estudos comparados, destaca quatro tipos de assimetrias que se fazem presentes nas federações em constante interação entre si – assimetrias verticais, horizontais, políticas e constitucionais. As três primeiras exercem grande influência no federalismo brasileiro. As assimetrias horizontais e verticais no Brasil são amplamente influenciadas pelas assimetrias políticas, ou seja, resultam das desigualdades econômicas, sociais e políticas e, em conformidade com a análise do autor, são derivadas do tamanho territorial e populacional, do grau de riqueza e pobreza, do nível de desenvolvimento econômico, das fontes de recursos naturais disponíveis e de outros fatores. Estas assimetrias se mostram politicamente significantes, pois afetam a capacidade dos entes de exercer os poderes constitucionalmente assinados e o grau de influência das unidades junto ao governo federal.

Estas assimetrias têm raízes tão profundas que, segundo Rezende (2012), se manifestam como injustiça social, pois resultam em desigualdades de acesso do cidadão brasileiro a padrões adequados de provisão de serviço, com um forte componente territorial.

Estudo recente de Arretche (2015) mostra que o componente territorial das desigualdades foi o mais persistente ao longo das quatro últimas décadas.

Ao analisar as desigualdades territoriais no Brasil ao longo de 40 anos (1970 – 2010), com foco na relação entre renda e acesso a serviços essenciais, Arretche (2015) mostra que houve melhora generalizada em todas as dimensões clássicas de bem-estar nos municípios brasileiros (renda, capital humano e capital físico). Porém, a desigualdade de riqueza, medida pelo PIB *per capita* permaneceu estável – o coeficiente de Gini para a desigualdade de PIB *per capita* caiu muito pouco no período (de 0,494 para 0,403) – e aumentou a desigualdade territorial relativa à concentração de pobres.

Embora a pobreza tenha diminuído em todas as regiões, a concentração da pobreza aumentou entre as regiões, pois à medida que a taxa de pobreza caiu nas regiões Norte e Nordeste, esta caiu ainda mais nas regiões Sul e Sudeste. Consequentemente, a desigualdade de renda é bastante variada entre as regiões e entre os estados. Em 1970, os municípios com os mais altos valores *per capita* estavam concentrados nas regiões Sul e Sudeste; e os com os valores mais baixos, na região Nordeste. Em 1980, aumentou a quantidade de municípios com valores *per capita* nas regiões Sul e Sudeste, ocorreu uma expansão de municípios nessa condição na região Centro-Oeste e na região Nordeste, o quadro permaneceu similar ao de 1970. A partir dos anos 1990, essa diferença entre as regiões foi aumentando à medida que cai o percentual de pobres no interior de cada região.

Por outro lado, a trajetória da desigualdade territorial de acesso a serviços essenciais foi contrária à da renda, pois o coeficiente de Gini caiu para as diferentes políticas ao longo das quatro décadas, mas em especial, a partir de 2000. Em 1970, serviços básicos de energia elétrica, água e esgoto eram praticamente inexistentes na maioria dos municípios brasileiros. Os municípios onde mais da metade da população tinha acesso a esses serviços estavam concentrados na região Sul e no estado de São Paulo. Em 1980, esses serviços foram expandidos, mas mantendo-se praticamente nas regiões Sul e Sudeste. Em 1991, muitos municípios apresentaram melhora na oferta desses serviços nas regiões já existentes e houve expansão para a região Centro-Oeste. No entanto, nas regiões Norte e Nordeste, menos da metade da população tinha acesso a tais serviços. Em 2000, os serviços de energia elétrica, água, esgoto e coleta de lixo foram praticamente universalizados nas regiões Sul e Sudeste, foram sobremaneira expandidos para a região Centro-Oeste, porém sua expansão nas regiões Norte e Nordeste foi muito pequena. Somente no Censo do ano 2010, estas apresentam uma significativa expansão desses serviços. Ou seja, a desigualdade territorial de acesso a serviços essenciais só se tornou baixa quando esses se tornaram universal no território nacional.

No que se refere à dimensão territorial dos gastos com saúde e educação, Araújo (2013), utilizando dados do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de 2011, mostra que, em 2009, os 20% municípios brasileiros mais pobres investiram até R\$ 229 por habitante com a função saúde e R\$ 307 com a função educação, enquanto os 20% mais ricos investiram montantes superiores a R\$ 437 e R\$ 553 *per capita* em cada função, respectivamente. Considerando as regiões, no mesmo ano, os investimentos médios *per capita* dos estados do Sudeste em saúde e educação superaram, respectivamente, em 1,2 e 1,8 vezes os investimentos dos estados do Nordeste.

Estudiosos do federalismo brasileiro têm destacado a complexidade introduzida pelas desigualdades na operacionalização do desenho federativo da Constituição Federal de 1988. As implicações do desenho constitucional para as assimetrias e vice-versa, especialmente quando referentes aos princípios de equidade e os arranjos federativos adotados para sua efetivação, têm sido analisadas sob diferentes perspectivas na literatura brasileira sobre o tema.

Para Souza (2005), a CF/1988 adotou um modelo de federalismo simétrico em uma federação assimétrica, pois todas as unidades constitutivas possuem poderes e competências iguais, no entanto, os entes subnacionais apresentam diferentes capacidades para implementar políticas públicas. Na análise da autora, tal modelo simétrico seria ainda fortalecido pelo alto nível de detalhamento da Constituição sobre as competências, recursos e políticas dos entes subnacionais, o qual deixa pouca margem para iniciativas específicas desses entes. Embora considere que, comparativamente às anteriores, a Constituição de 1988 tenha promovido maior equilíbrio entre os entes constituintes, a autora analisa que a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação torna o sistema altamente competitivo, dificultando a correção das desigualdades regionais.

Arretche (2010), analisando a questão por outro prisma, considera que não apenas a CF/1988, mas também as anteriores levaram em conta as desigualdades territoriais, pois tais desigualdades estariam na base das motivações para a adoção da fórmula federativa no Brasil.

[...] a clivagem entre unidades constituintes pobres e ricas está na origem da escolha por um desenho de Estado que permita “manter a União” e evitar os riscos associados à fórmula majoritária, nos termos da clássica formulação de Lijphart (1984). Garantir o equilíbrio da representação das e nas jurisdições ricas e pobres foi, historicamente, um componente central do desenho das instituições políticas brasileiras. (ARRETCHÉ, 2010, p.589)

Assim, diferentemente da análise de Souza (2005), esta autora considera que o modelo federativo comporta componentes simétricos e assimétricos que, combinados, tendem a afetar as desigualdades territoriais. Dispositivos constitucionais como a concentração do poder de

regulação e da autoridade decisória nas mãos da União; a autoridade tributária das unidades constituintes regida por regras federais homogêneas; a vinculação de receitas dos governos subnacionais a determinadas políticas prioritárias, como a educação; e transferências federais condicionadas universais, são tomados por Arretche (2010) como mecanismos que podem atuar positivamente para a redução das disparidades entre os entes da federação.

Para Rezende (2012), a Constituição de 1988, em sua generalidade, não deixou de atender para as desigualdades territoriais e sociais que marcam a federação brasileira, já que a igualdade de oportunidade de ascensão social a todos os brasileiros, independentemente de seu local de nascimento e de moradia é um dos princípios fundamentais do regime federativo da atual Constituição. Porém, o autor considera que os mecanismos e arranjos institucionais adotados, em especial no que se refere ao regime tributário, não foram adequados para lidar com o quadro de desigualdades relativo aos entes da federação.

As grandes disparidades na repartição dos recursos fiscais entre os diversos entes da federação têm constituído um fator limitante para o alcance desse ideal de igualdade. Tais assimetrias, de acordo com Rezende (2012), estão fortemente relacionadas com a concentração da atividade econômica na repartição das bases tributárias e, portanto, exigem mecanismos de redistribuição. Porém, as assimetrias fiscais no Brasil têm causas e efeitos múltiplos, complexificando os arranjos federativos para a correção das desigualdades. Assim, a simples redistribuição dos recursos necessários é analisada pelo autor como insuficiente para a garantia das mesmas condições de acesso aos serviços públicos a todos os cidadãos nos mais diversos territórios da federação, já que as assimetrias de recursos financeiros estão intimamente ligadas a assimetrias sociais e de capacidade técnica dos entes para implementar políticas.

Ainda na visão de Rezende (2012) o desenho tributário não somente desconsiderou as desigualdades territoriais como em alguns aspectos pode acentuá-las. Para o autor, as regras de repartição dos recursos fiscais entre as unidades federativas geram acentuadas disparidades fiscais na federação e o regime de garantias sociais não leva em conta essa realidade, de forma que a eficácia de tais garantias fica comprometida.

De um lado, [...] o regime de transferências de recursos entre os entes federados agrava, em vez de corrigir, as disparidades orçamentárias que decorrem da concentração das bases tributárias. De outro, as garantias baseiam-se na vinculação de percentuais uniformes das receitas orçamentárias dos estados e municípios. Em decorrência, as garantias se sobrepõem a um quadro de acentuadas disparidades. Dessa forma, a repartição da capacidade de financiamento das políticas sociais se relaciona com o tamanho dos orçamentos, e não com a localização das demandas por serviços nas diferentes jurisdições político-administrativas. (REZENDE, 2012, p. 39)

O referido autor considera que a atribuição a estados e municípios de boa parte da responsabilidade pela provisão de serviços e pela realização de investimentos em setores de alta prioridade social como saúde, educação e infraestrutura urbana não é compatível com a repartição tributária adotada na Constituição, de forma que a grande maioria dos entes não dispõe dos recursos necessários para dar conta dessas responsabilidades. (REZENDE, 2012, p.41). Embora todos os entes sejam dotados de poder para tributar, tal capacidade é profundamente afetada pelas condições sociais e econômicas de cada unidade na estrutura horizontal, bem como pela tributação dos entes na estrutura vertical, já que a população afetada pela tributação da União e dos estados é a mesma a ser afetada pela tributação dos municípios. Além disso, o modelo de repartição de tributos entre os três entes da federação e entre os estados e os municípios também potencializa, na análise do autor, as assimetrias horizontais, em especial no caso do ICMS e do FPE e FPM.

Na mesma direção da análise de Rezende (2012), Mendes (2013) avalia que há um descompasso entre as regras uniformes, a heterogeneidade das competências locais e as demandas sociais ao longo do território brasileiro.

A desigualdade regional no Brasil tem sua dimensão diretamente proporcional aos desníveis ou descompassos entre as capacidades tributárias (oferta), de um lado, e os gastos públicos e as demandas sociais (demanda), de outro. Atualmente, não há elementos de compatibilidade entre esses três compartimentos da ação pública, e isso tem sido fonte fundamental das desigualdades regionais ou territoriais existentes no país e de sua relativa estabilidade ao longo do tempo. Localidades onde a demanda social é alta (como na região Nordeste) não apresentam compatibilidade entre os níveis da capacidade tributária (seja arrecadatória, seja via transferência) e da despesa pública, para o atendimento das suas necessidades sociais. (MENDES, 2013, p.209).

O *gap* entre recursos disponíveis e demanda de serviços sociais está relacionado à natureza das atividades econômicas e das características socioeconômicas da população dentro de cada território e, portanto, determina em que medida os poderes públicos são capazes de atender à demanda por serviços públicos. Quando esse *gap* assume grande proporção, um sistema de repartição e redistribuição eficiente se faz necessário. Watts (2008), em seus estudos comparados, mostra que as federações têm desenvolvido diferentes arranjos fiscais para a diminuição ou mesmo correção das assimetrias verticais e horizontais que marcam, em menor ou maior grau, as federações. Em geral, as federações têm combinado repartição e redistribuição dos recursos fiscais.

No Brasil, o modelo tributário combina as duas formas, porém estudiosos do tema, como Rezende (2012) e Mendes (2013), consideram que os mecanismos de operacionalização desse modelo têm apresentado limitações diante das características de tais assimetrias. Foi

priorizado no país um sistema de transferências intergovernamentais como principal mecanismo de correção das desigualdades tributárias, o qual, segundo Rezende (2102), é limitado para garantir a necessária compatibilização entre capacidade tributária, gasto público e capacidade institucional das diferentes unidades da federação, principalmente se considerada a grande quantidade de municípios que têm seus orçamentos dependentes de tais transferências.

As tabelas a seguir, oriundas de um estudo realizado pela Associação Brasileira de Câmaras Municipais, permitem observar que a receita dos municípios brasileiros com população de até 500 mil habitantes é largamente dependente de transferências, sejam elas estaduais ou federais.

Os dados da tabela 01 possibilitam mensurar o quanto os municípios brasileiros dependem de transferências para garantir os serviços públicos que lhes competem constitucionalmente, principalmente, quando se leva em consideração que apenas 38 municípios possuem mais de 500 mil habitantes, conforme dados do último Censo Demográfico (2010).

Tabela 01 - Composição da Receita Municipal conforme porte populacional dos municípios (2012).

Grupos de habitantes (por1.000)	receita tributária (%)	Receita de transferências (%)	Outras Receitas (%)
TOTAL	17,88	65,12	17,00
Até 2	2,25	90,05	7,70
2 a 5	3,57	89,37	7,06
5 a 10	4,80	88,25	6,95
10 a 20	5,61	86,45	7,94
20 a 50	8,28	81,02	10,70
50 a 100	11,73	73,73	14,54
100 a 200	15,29	67,29	17,42
200 a 500	19,60	60,47	19,93
500 a 1000	20,54	56,86	22,60
1000 a 5000	25,67	50,67	23,66
5000 e mais	41,06	33,90	25,04

Fonte: Bremaeker (2014)

Tal situação se torna mais complexa pelo fato de que a situação de dependência fiscal está também associada à regionalização, conforme se pode observar na tabela 02.

Tabela 02 - Composição da Receita Municipal por Regiões (2012).

Regiões	Receita tributária (%)	Receita de transferências (%)	Outras Receitas (%)
TOTAL	17,88	65,12	17
Norte	10,95	80,13	8,92
Nordeste	9,73	81,08	9,19
Sudeste	23,41	56,77	19,82
Sul	15,59	62,07	22,34
Centro-Oeste	13,88	70,34	15,78

Fonte: Bremaeker (2014)

Considerada a composição das receitas por regiões, observa-se que a situação de dependência é maior nos municípios das Regiões Norte e Nordeste, nos quais as transferências intergovernamentais ultrapassam 80% do total de suas receitas. Isto constitui uma limitação para o uso de mecanismos primários de correção das desigualdades tributárias⁴⁸, a exemplo dos utilizados pela Alemanha e pelo Canadá, citados por Watts (2008) como portadores de maior potencial equalizador.

Essa situação de dependência das transferências intergovernamentais da União e dos Estados tem impacto direto no exercício da autonomia dos entes subnacionais, especialmente dos municípios, pois limita a capacidade da maioria de financiar projetos de alcance regional/local e os mantém ligados à agenda de investimentos do governo federal. Para Santos (2009), o modelo de desenvolvimento municipal assentado sobre as transferências intergovernamentais, principalmente, as legais e voluntárias, é mais complicado para os municípios menos desenvolvidos economicamente, já que essa não é uma fonte estável de receitas, pois resulta de negociação política entre União e/ou Estados com as prefeituras ou dos rumos da política do governo federal. Além disso, as transferências legais federais, em geral, estão vinculadas a determinadas políticas federais. Portanto, não são suficientes para sustentar investimentos que envolvam aumento de gastos ao longo do tempo.

A construção de qualquer instalação física – por exemplo, uma escola ou um posto de saúde – gera aumento de despesas correntes que precisam ser financiadas por uma fonte regular de receitas. Não convém, assim, aumentar a dependência dessa fonte de

⁴⁸ Watts (2008) se refere a mecanismos primários de correção de desigualdades tributárias como sendo aqueles que visam a ajustes na estrutura horizontal da federação, na perspectiva de equalizar receitas e gastos. Estes podem ser tanto reformas mais profundas na direção de aumentar a capacidade de receita das unidades mais pobres (como no Canadá) quanto formas de repartição de recursos tributários, primeiro, entre os municípios e/ou entre estados considerando as responsabilidades de cada unidade, sendo as transferências federais mais de caráter suplementar para corrigir desigualdade que ainda permanecerem após o primeiro processo de repartição.

receitas orçamentárias, mas buscar elevar as receitas correntes, em particular, a arrecadação própria. (SANTOS, 2009, p. 126)

A referida autora ainda argumenta que, em um modelo de desenvolvimento na perspectiva do tão propalado “desenvolvimento local”, as despesas correntes, por serem gastos regulares ao longo do tempo, não deveriam ter seu financiamento dependente de receitas incertas, tais como as transferências legais e voluntárias, mas deveriam ter financiamento garantido, seja por arrecadação própria, seja por receitas de transferências constitucionais, que têm caráter mais redistributivo, sendo mais relevantes entre os municípios dos Estados mais pobres.

No entanto, o aumento da receita municipal pela via da arrecadação própria tem se mostrado bastante complexa para os municípios mais pobres, nos quais não há estrutura econômica e administrativa para um eficiente sistema tributário. Como afirma Mendes (2013, p.209), as condições adversas de municípios com pequenas populações e escassa estrutura produtiva, em geral, não favorecem a base tributária compatível com a provisão de bens e serviços públicos em condições adequadas. Além disso, por causa da forte característica regressiva do sistema tributário brasileiro, em tais municípios, o aumento da carga tributária incidiria, em última instância, sobre uma população já bastante penalizada.

Na análise de Rezende (2010), essa situação expressa também a opção que se fez por aumentar a receita dos Municípios por meio de transferências, como resposta ao desequilíbrio entre as novas responsabilidades assumidas pelos governos municipais no novo desenho constitucional e sua baixa capacidade fiscal, em detrimento de uma reforma tributária ampla assentada em mecanismos primários de correção das desigualdades. Mendes (2013) destaca outro aspecto complicador do sistema de transferência brasileiro para a correção das desigualdades: as transferências tendem a ser afetadas pela estrutura de investimento e de capacidade administrativa já estabelecidas historicamente nas regiões mais desenvolvidas, perpetuando a desigualdade inter e intrarregional.

Assim, Rezende (2010, p.72) defende que em regimes federativos de países com grandes desigualdades regionais e sociais como o Brasil, o financiamento de políticas nacionais descentralizadas deveria ser aplicado após a realização de ajustes verticais e a operação de um regime de equalização fiscal, o que não aconteceu no caso brasileiro. Os estudos comparados de Watts (2008) corroboram essa visão, pois mostram que países como Alemanha, Suíça e Canadá, onde os arranjos de transferências têm considerado, primeiramente, ajustes na capacidade de receitas, equilíbrio de gastos das diferentes províncias e transferência constitucionais primárias, têm alcançado maior potencial redistributivo. Todavia, cabe também

considerar que o nível e os tipos de desigualdades horizontais em tais países são relativamente baixos, se comparados aos do Brasil.

Por outro lado, essa grande desigualdade afeta também os resultados da implementação das políticas que, no processo de implementação, podem distanciarem-se largamente do desenho impresso pelo governo central, complexificando ainda mais os mecanismos de coordenação que, nesse caso, poderão se transformar em mecanismos de controle. Isso ocorre porque a dependência extrapola a questão financeiro-econômica e se manifesta também em dificuldades para construir capacidades institucionais e políticas e levar adiante estratégias de desenvolvimento, quer sejam estas de cunho próprio ou desenhadas e coordenadas pelo governo federal.

As observações de Rezende (2007, 2010) e Santos (2009) se tornam pertinentes também quanto a este aspecto, pois as transferências intergovernamentais, sobretudo as condicionadas e voluntárias, sempre apresentarão limites para equalizar nacionalmente os padrões de acesso a políticas públicas, pois estas não são capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro da região menos desenvolvida, ou seja, essas transferências impactam na criação de demanda local por oferta de bens, mas não necessariamente na produção dos bens a serem ofertados, pois seu poder de internalizar capacidade produtiva é baixo e em, geral, nestes casos, provocam mais a dependência do que a autonomia. Como consequência, a excessiva dependência impede o exercício da autonomia e provoca distorções na coordenação federativa.

Abrucio (2010) também considera que os arranjos que se fizeram presentes no federalismo brasileiro a partir dos anos de 1990, principalmente, nas políticas públicas de saúde, assistência social e educação, envolvendo a vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços pelas esferas de governo subnacionais, seja pela fixação de metas, seja pela adoção de padrões nacionais de políticas públicas, afetaram, em algum grau, a autonomia dos governos subnacionais, sobretudo, os municipais. No entanto, para este autor, a complexidade da questão deve-se, em parte, ao fato de que a autonomia dos entes federados está estreitamente ligada não somente ao grau de dependência financeira, mas também às formas das relações de poder local, ao grau de democratização da gestão pública e à capacidade político-administrativa que os entes desenvolvem. No Brasil, historicamente, esses aspectos apresentaram relações assimétricas, de forma que

A conquista da posição de ente federativo, na verdade, foi pouco absorvida pela maioria das municipalidades, uma vez que elas têm uma forte dependência em relação aos outros níveis de governo. Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la,

podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas. (ABRUCIO, 2010, p.45)

Na análise do citado autor, o acelerado processo de descentralização que ocorreu ainda nos anos 1980, sem uma reforma tributária na direção da correção das assimetrias verticais e horizontais, instaurou uma contradição entre autonomia política e dependência financeira, principalmente para os municípios mais pobres. Assim, o exercício da autonomia para a maioria dos municípios está, ainda hoje, extremamente condicionado à posição que estes assumem no quadro das desigualdades sociais, econômicas e políticas dentro da federação. Desse modo, ainda que tenha havido aumento da receita (via transferências federais e estaduais) de grande parte dos municípios brasileiros, este não foi suficiente para a melhoria na provisão dos serviços públicos, seja pelo consequente aumento da demanda por esses serviços a partir das responsabilidades constitucionais assumidas pelos municípios, seja pelo formato de tais transferências ou ainda pela baixa capacidade de muitos entes para implementar políticas públicas.

Sendo assim, quando as relações federativas se estabelecem em um quadro de grandes desigualdades, tanto no que se refere aos recursos tributários quanto à capacidade de elaboração e implementação de políticas públicas (em geral essas duas dimensões caminham juntas), a *policy decision making* é assumida pelo governo central, ficando os governos subnacionais apenas com a *policy making*, ou seja, tornam-se executores de políticas concebidas pelo governo federal, tendo, portanto, sua autonomia diminuída.

Além dos aspectos já mencionados, Watts (2008) aponta a relação entre a eficácia dos arranjos para equalização nas federações e as características da democracia e dos mecanismos de *accountability* em cada uma delas, na medida em que tais processos possibilitam, entre outros fatores, a adoção de arranjos que atuam mais na estrutura da desigualdade bem como a instituição de arenas e mecanismos de cooperação e coordenação federativa, que atuam positivamente na adoção de mecanismos de equalização fiscal e social. A fragilidade das instituições democráticas brasileiras e os escassos mecanismos de *accountability* afetam, portanto, a eficácia dos arranjos de equalização fiscal, seja porque podem facilitar estruturas de corrupção ou o uso indevido dos recursos, ou porque podem conduzir à adoção preferencial de transferências condicionadas, as quais podem limitar a possibilidade da ação do ente subnacional no atendimento das demandas e especificidades locais. Por outro lado, essa fragilidade ainda concorre para que os mecanismos de equalização, em especial as transferências, se transformem facilmente em instrumentos de barganhas político-partidárias e

desviem-se de seus objetivos de correção das desigualdades sociais e econômicas entre as unidades da federação.

Em relação às assimetrias constitucionais, embora a CF/1988 não tenha introduzido tratamento diferenciado para algumas unidades federativas, o modelo de representação no legislativo federal adotado, assim como o tributário, resulta bastante assimétrico e tem sido objeto de intensos debates no campo da Ciência Política.

Para Stepan (1999), a divisão do poder legislativo é um dos instrumentos políticos para a combinação da defesa dos interesses de ordem nacional com aqueles de ordem regional ou local nas federações. Assim, o modelo de representação adotado pode restringir ou ampliar o poder do *demos*. Na análise de Anastasia e Nunes (2007), embora o modelo brasileiro de representação apresente características tendentes à dispersão do poder entre os atores relevantes e garanta a participação institucionalizada das minorias, típicas de um modelo consensual de democracia, alguns procedimentos adotados nas eleições proporcionais provocam distorções na representação.

Os distritos eleitorais, no Brasil, coincidem com os estados da federação, e a Constituição de 1988 determinou um número mínimo de oito, e máximo de setenta representantes por cada distrito. Na prática, isso acarreta uma sub-representação dos cidadãos de São Paulo e a sobre-representação dos eleitores dos estados menos populosos, como Acre e Roraima. (ANASTASIA e NUNES, 2007, p.22)

Samuels (2007), observa que o grau de desproporcionalidade na legislatura brasileira é muito alto. Em São Paulo, estado com a maior população, a proporção é de 500 mil cidadãos para cada deputado, enquanto no Amapá, a proporção é de 75 mil cidadãos para deputado. Essa desproporcionalidade, segundo o citado autor, é dez vezes maior que nos Estados Unidos e no Reino Unido.

Essa tensão entre sub-representação e sobrerrepresentação tem sido objeto de intenso debate acadêmico, já que, segundo Arretche (2007, p.124), “os Estados federativos frequentemente adotam alguma modalidade de sobrerrepresentação das ‘minorias’”.

Na análise de Stepan (1999) essa fórmula fere o princípio democrático “um voto, uma pessoa”. O alto grau de desproporcionalidade da representação do poder legislativo brasileiro, fez com que esse estudioso posicionasse o Brasil no extremo *demos-constraining* do *continuum* que ele definiu para o posicionamento das federações quanto ao seu grau de constrangimento da maioria, ou seja, para o autor a federação brasileira é a que mais apresenta condições potenciais para a minoria obstruir a maioria democrática no plano federal. Já para Lijphart (1984 apud Arretche, 2007), a sobrerrepresentação garante o respeito à vontade da minoria e impede a tirania da maioria. Samuels (2007), analisando o caso brasileiro, considera que a alta

desproporcionalidade descaracteriza a Câmara dos Deputados como “Câmara do Povo”, que acaba assumindo também o papel que é do Senado, o de “Câmara do Territórios”. O resultado disso é que os políticos dos estados com menor população acabam por dispor de mais poder para afetar as políticas públicas, especialmente, a distribuição dos recursos orçamentários do que os políticos de estados mais populosos.

Concluindo, ainda que a Constituição de 1988 tenha tomado a equidade como um de seus princípios basilares e que o desenho federativo contenha dispositivos para a correção das desigualdades, estes se apresentam limitados diante da diversidade e da interação entre as várias dimensões das assimetrias da federação brasileira. O modelo de repartição de competências e de recursos financeiros entre os entes federados ainda se apresenta limitado para atender aos direitos sociais proclamados na Constituição Federal de 1988 e encontra resistentes barreiras no peso histórico das profundas desigualdades regionais e sociais, no patrimonialismo e no clientelismo, infiltrados nas instituições governamentais e na pouca eficiência da gestão pública, aspectos que marcam a história republicana brasileira.

3.4 Em síntese: tensões federativas no contexto brasileiro

Os novos arranjos institucionais que se estabeleceram no cenário federativo brasileiro pós-Constituição de 1988 tiveram influência tanto do desenho constitucional quanto da dinâmica das relações intergovernamentais. O desenho adotado pela CF/1988 impulsionou iniciativas do legislativo nacional no que se refere às diretrizes nacionais das políticas sociais, a exemplo da saúde, educação e assistência social. Estas, por sua vez, conduziram a iniciativas de coordenação federativa da União, combinadas com maior protagonismo dos governos municipais no contexto de tomadas de decisão federal.

O percurso analítico feito neste capítulo possibilitou observar que o federalismo brasileiro é resultante da dinâmica complexa de princípios constitucionais, arranjos institucionais e relações intergovernamentais, que se estabelecem entre o desenho federativo adotado pela Constituição e sua prática pelos governos e demais instituições federativas, que envolvem entre outros, um sistema de representação política desigual e pouco representativo dos interesses dos cidadãos; divisão de competências nem sempre compatível com as capacidades administrativas e financeiras dos entes; políticas sociais desenhadas nacionalmente e implementadas localmente; distribuição dos recursos por meio de mecanismos diversos que muitas vezes dificultam a coordenação federativa e geram tensões entre os governos, tanto na estrutura vertical quanto horizontal.

Tais mecanismos e processos são permanentemente tensionados e, ao mesmo tempo, determinam e são determinados pela dinâmica federativa, que envolve tanto a distribuição do poder e dos tributos entre os entes federativos quanto a negociação e a distribuição do poder entre as elites políticas do país. Em determinados contextos e situações, essa dinâmica pode garantir maior equidade, em outros, pode produzir novas desigualdades e dependências, pois fazem parte do movimento contraditório próprio das políticas públicas na sociedade capitalista.

No caso brasileiro, as tensões próprias do federalismo têm se mostrado mais evidentes em virtude dos arranjos federativos que vêm se desenvolvendo na direção de maior equidade, vertical e horizontal, entre os entes da federação, uma vez que estes afetam estruturas de poder historicamente enraizadas, a exemplo do papel tradicional dos governos estaduais como mediadores das políticas locais e a concentração dos serviços públicos em determinadas regiões. Consequentemente, impõem desafios no desenho das políticas públicas direcionadas a impulsionar dinâmicas de oferta dos serviços públicos em localidades onde estes historicamente foram ausentes.

Se, por um lado, o desenho federativo adotado inicialmente pela CF/1988 mostrou-se limitado em determinados aspectos, a exemplo da divisão dos tributos, para a correção das desigualdades territoriais, por outro, a forma de distribuição das responsabilidades intergovernamentais e a descentralização de políticas sociais fundamentais, como saúde, educação e assistência social, conduziram a mudanças no próprio desenho constitucional, influenciando positivamente nas desigualdades. Como mostra Franzese (2010), o desenho federativo adotado pela CF/1988 e os princípios e diretrizes estabelecidas para algumas políticas públicas necessariamente exigiram a cooperação intergovernamental. Tais diretrizes conduziram, gradativamente, a novos arranjos político-administrativos no federalismo brasileiro, tais como o Fundef, a nacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) e a expansão da atenção básica de assistência social com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que aumentaram a cooperação entre os governos e impactaram nas desigualdades territoriais.

Essa dinâmica expressa claramente que, no federalismo brasileiro, as políticas sociais têm exercido um papel fundamental não somente na ordem social e econômica vigente, mas também no padrão de relações intergovernamentais, conforme explicita Arretche (2015b), uma vez que estas foram as principais condutoras de maior regulação federal e uma maior participação dos municípios no cenário federativo. A descentralização da provisão dos serviços básicos, tais como a saúde e a educação, fez dos municípios espaço por excelência de construção de arranjos inovadores nessas políticas. Os mecanismos de *accountability*

incorporados em muitas das políticas sociais universais possibilitaram também maior participação dos cidadãos, expandindo os processos de coordenação federativa, ainda que limitados a políticas específicas.

O modelo de distribuição de recursos e responsabilidades entre os entes federados, as formas de divisão e de organização dos poderes de legislar, decidir e executar e o sistema de garantia de direitos sociais geram tensões próprias dos sistemas federais, que têm se expressado mais claramente no processo de formulação e implementação das políticas públicas nas duas últimas décadas. Isto é evidente no uso reiterado do termo “tensões” por vários estudiosos do federalismo brasileiro para se referir a situações ou contextos envolvendo questões complexas que desafiam e geram intensos debates entre atores e instituições sociais no processo de formulação e implementação das políticas públicas no Brasil.

O campo do financiamento da educação básica, desde a Constituição de 1988, mas principalmente, na última década, tem expressado largamente as tensões geradas pela dinâmica federativa, seja pela tensão entre o desenho constitucional e as relações intergovernamentais, seja pela tensão entre estes aspectos e as desigualdades entre as regiões, entre os estados dentro de uma mesma região ou entre os municípios dentro de um mesmo estado. No capítulo seguinte, apresentaremos essa dinâmica no campo das políticas públicas de educação, como requisito de contexto para a análise do objeto específico de nossa investigação – as tensões federativas na assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais.

CAPÍTULO 4

A DINÂMICA FEDERATIVA NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E SUAS TENSÕES

No capítulo anterior foram exploradas algumas tensões do federalismo brasileiro a partir do desenho da CF/1988. Tais tensões se manifestam mais acentuadamente nas políticas sociais que são, ao mesmo tempo, competências privativas, comuns e concorrentes dos três entes da federação, a exemplo das políticas públicas de educação.

Seguindo a lógica do capítulo anterior, busca-se captar as tensões que se manifestam na dinâmica federativa no campo específico do financiamento da educação básica, tendo como aporte a proposição de Watts (2008) de que o estudo do federalismo, ou mesmo das federações, deve considerar a dinâmica que se estabelece entre a ideia federativa, incorporada no desenho da Constituição, e sua prática por meio de seus arranjos institucionais e das relações intergovernamentais.

No campo das políticas públicas de educação e, mais especificamente, no seu financiamento, captar essa dinâmica exige a observância de seus dispositivos legais, suas instituições políticas e as relações intergovernamentais (negociação, cooperação, pactuação e coordenação), que se desenvolvem no processo de formulação e implementação das políticas públicas de educação básica. Essa dinâmica envolve dispositivos constitucionais, uma Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, um Plano Nacional de Educação, leis nacionais e subnacionais que regulamentam especificidades das políticas públicas de educação e um conjunto de instituições responsáveis pela normatização e gestão das políticas de educação, em uma complexa articulação de atores institucionais, governamentais e não governamentais, nas três esferas da federação.

Essa complexa teia de normas, atores e instituições tem como principal dinamizador o princípio do direito de todos à educação, que impõe ao Estado a tarefa de criar as condições para a sua garantia, a qual estabelece o desafio da equidade, tanto no que diz respeito à oferta do ensino a todos os cidadãos no vasto e diversificado território brasileiro quanto no que se refere às condições em que tal oferta é realizada, ou seja, no que se refere à qualidade.

Assim, pode-se afirmar que, de um modo geral, o princípio do direito de todos à educação, assumido na CF/1988, faz emergir tensões próprias do federalismo no campo das políticas públicas de educação, as quais ganham especificidades, tendo em vista a natureza desse direito, as condições históricas de sua garantia nas diferentes unidades da federação e a

forma como está definida constitucionalmente a divisão das responsabilidades e dos recursos financeiros entre os entes federados para a garantia de tal direito.

Sendo assim, a partir da CF/1988, assiste-se a um debate, cada vez mais intenso, envolvendo a forma federativa do Estado brasileiro no campo do financiamento da educação básica. Em um primeiro momento, ao longo dos anos 1990, esse debate foi balizado pelo tema da descentralização e dos ajustes fiscais. Em um segundo momento, a partir dos anos 2000, tais debates passaram, cada vez mais, a envolver a dimensão federativa, sob os temas da equidade, da qualidade e do regime de colaboração, conduzindo a uma complexidade de arranjos no financiamento da educação básica, tendo em vista a necessária equação entre a divisão de responsabilidades e dos recursos financeiros entre os três entes da federação.

A vinculação de percentuais da receita de impostos de cada ente, a contribuição do Salário Educação e o regime de colaboração entre os entes federados, previstos na CF/1988 para a garantia do direito promulgado, logo se revelaram insuficientes diante das desigualdades que marcam a federação brasileira. Desde então, diversos arranjos vêm sendo desenvolvidos, reestruturando as formas de organização e de distribuição dos recursos financeiros já previsto constitucionalmente, bem como originando novas fontes de recursos. Esses arranjos têm envolvido um conjunto de mudanças, tais como: a subvinculação de recursos a um fundo contábil (Fundef/Fundeb), novas regras de partilha dos recursos do salário-educação, novos mecanismos de transferências legais e voluntárias da União para a educação básica, vinculação do investimento em educação a metas de percentual do PIB.

O principal foco dessas mudanças é a diminuição das desigualdades na oferta e na manutenção da educação básica entre os entes federados, tendo em vista a garantia do direito de todos à educação obrigatória. Nesse sentido, Dourado (2013, p.767) afirma que

Os dispositivos constitucionais vão tecendo, desse modo, a dinâmica basilar do federalismo brasileiro e a necessidade de regulamentação da cooperação entre os entes federados, que, a despeito de gozarem de autonomia, contam com competências privativas, comuns e concorrentes, que não os descaracterizam, mas que devem se efetivar por meio de relações de cooperação, onde a dinâmica nacional de garantia de direitos se firma como diretriz.

Tais mudanças manifestam, em grande parte, as tensões que têm marcado as relações federativas desde a CF/1988, que envolvem questões como a divisão de responsabilidades e de recursos na oferta da educação básica, a busca da equidade no contexto das assimetrias que marcam a federação brasileira, a relação entre a regulação federal e a autonomia dos entes federados subnacionais, as formas e procedimentos de gestão dos sistemas educacionais e o regime de colaboração entre os entes federados.

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama da dinâmica federativa que vem se desenvolvendo no campo do financiamento da educação básica para expressar as principais tensões que se apresentam em seu curso. Assim, o capítulo inicia abordando uma questão de base da dimensão federativa que envolve o financiamento da educação básica, que é o tema da divisão de competências, dos recursos e o regime de colaboração entre os entes federados na oferta da educação básica. Em seguida, considerando a abordagem que orienta este estudo de que a compreensão das relações federativas precisa considerar a dinâmica que se estabelece entre a ideia federal e sua prática, concentramos a atenção nos arranjos redistributivos que se desenvolveram no campo do financiamento da educação básica após a CF/1988, com vistas ao atendimento do direito de todos à educação. A terceira seção se volta para o aspecto mais específico de nosso objeto de investigação, ou seja, a função redistributiva e supletiva da União, buscando-se problematizar seus significados a partir dos dispositivos legais e de estudos já existentes sobre este tema. Por fim, o capítulo apresenta uma síntese das principais tensões presentes na dinâmica federativa no campo do financiamento da educação básica.

4.1 A divisão de competências e de recursos financeiros e o regime de colaboração entre os entes federados na oferta da educação básica

Em conformidade com a natureza federativa do Estado brasileiro, a educação configura na CF/1988 como competência privativa (Artigos 22 e 30), comum (Artigo 23) e concorrente (Artigo 24) dos entes federados. Tais competências são estabelecidas em termos de competências legislativas (função de legislar sobre educação) e de competências administrativas (função de ofertar e manter o ensino).

Assim, a função de legislar sobre educação é competência tanto privativa quanto concorrente dos entes federados. Compete privativamente à União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (Artigo 22), assim como compete, concorrentemente, à União, aos Estados e ao Distrito Federal (Artigo 24, inciso IX) legislar, de forma suplementar, sobre seus sistemas de ensino, conforme está expresso no § 2º do referido artigo: “A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados”. Já a oferta e a manutenção da educação constitui competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme o Artigo 23, inciso V, o que denota uma perspectiva cooperativa do federalismo no campo da educação.

Observe-se que o Artigo 24 da CF/1988 não cita o Município como um dos entes federados ao tratar da competência concorrente de legislar sobre a educação, aspecto que

constitui objeto de controvérsias acerca da autonomia legislativa do Município em matéria de educação.

Na interpretação de Saviani (2014), a CF/1988 não garantiu tal competência ao ente federado municipal. Ao tratar da competência legislativa suplementar dos entes federados subnacionais no contexto de um Sistema Nacional de Educação, assim o autor se manifesta:

Na repartição das responsabilidades, os entes federativos concorrerão na medida de suas peculiaridades e de suas competências específicas, consolidadas pela tradição e confirmadas pelo arcabouço jurídico. Assim, as normas básicas que regularão o funcionamento do sistema, serão de responsabilidade da União, consubstanciadas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Plano Nacional de Educação, traduzidas e especificadas pelas medidas estabelecidas no âmbito do Conselho Nacional de Educação. Os Estados / Distrito Federal poderão expedir legislação complementar, adequando as normas gerais a eventuais particularidades locais. Não incluo, aqui, os municípios, porque a Constituição Federal não lhes confere a competência para legislar em matéria de educação. Vejamos o art. 30 da Constituição que trata das competências dos municípios. O inciso VI assim reza: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental”. A isso se limita a competência dos municípios em matéria de educação, diferentemente do caso dos estados e do Distrito Federal que, conforme o inciso IX do artigo 24, têm competência para legislar, concorrentemente com a União, sobre “educação, cultura, ensino e desporto” (SAVIANI, 2014, p.29).

Tal controvérsia, porém, é refutada, conforme bem esclarecido no Parecer CNE/CEB nº 30/2000, quando no Artigo 30 (que trata das competências dos Municípios) é definida claramente nos incisos I e II, respectivamente, sua competência de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, o que inclui obviamente a educação.

As competências comuns (oferta, organização e manutenção da educação pública) foram definidas no Artigo 211, em termos de competências colaborativas e prioritárias dos entes federados. De acordo com a última redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996⁴⁹, compete prioritariamente aos Municípios ofertar e manter a educação infantil e o ensino fundamental; e aos Estados e Distrito Federal, o ensino fundamental e o ensino médio.

No que se refere à União, a Carta Magna não é explícita em prioridades. Define que

Art. 211 [...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988).

⁴⁹ A EC nº 14 de 1996 modificou os Artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, por conta da implantação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef.

A LDB nº 9.394/96 reiterou essa forma de repartição da responsabilidade com a oferta da educação pública entre os entes federados, especificando-as, e estabeleceu no Artigo 11 a competência do Município para constituir seu sistema de ensino, mas deixando a possibilidade de este optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

A LDB definiu ainda como uma das competências privativas da União, a função de “coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. (§ 1º, Art. 8º). Tais funções são definidas, no âmbito da lei (no Art. 9º) em termos de: a) elaboração do Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; b) assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento à escolaridade obrigatória; c) estabelecimento de diretrizes curriculares para a educação básica; d) coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação; e) avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino.

Assim, a autonomia dos Estados e Municípios na organização e gestão dos seus sistemas de ensino é balizada pela função coordenadora da política nacional da União, que estabelece uma relação de interdependência entre os sistemas de ensino, mas não de subordinação. Tal aspecto ganhará relevância a partir de meados dos anos de 1990, como uma ação mais efetiva da União no desenvolvimento de sua função coordenadora da política nacional de educação, conforme pretende-se mostrar no capítulo seguinte.

Para garantir o cumprimento das responsabilidades determinadas pela CF/1988 a cada ente federativo na oferta e manutenção da educação pública, foi introduzido também um sistema de repartição dos recursos financeiros, que tem por base a vinculação, a redistribuição e a suplementação de recursos entre os entes federados.

A CF/988 definiu, em seu Art. 212, duas fontes principais de recursos para financiar a educação pública: receita de impostos e a contribuição do salário-educação. Em conformidade com o que prescreve a Constituição Federal de 1988, 18% da receita de impostos da União devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, descontadas as transferências para os Estados e Municípios; da receita de impostos dos Estados e dos

Municípios, devem ser aplicados 25%, adicionadas as transferências da União e as do Estado, no caso dos municípios⁵⁰, conforme sintetiza o Quadro a seguir.

Quadro 04 - Receita de impostos dos entes federados vinculada à Educação

Ente da federação	Impostos	% vinculado à Educação ⁵¹
União	IR; IPI, IPI-Ex, ITR, II, IE	18%
Estado /DF	IOF, ICMS, IPVA, ITCD	25%
Municípios	IOF, ICMS, IPVA, IPTU, ISS, ITBI	25%

Fonte: CF/1988. Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional)

A CF/1988 estabeleceu ainda, no Art. 60 do ADCT (redação original)⁵², percentuais mínimos do montante da receita de impostos vinculada à educação a serem investidos no ensino fundamental.

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. (BRASIL, 1988)

Desse modo, depreende-se do termo “Poder Público” que todos os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – ficam submetidos ao investimento do percentual mínimo determinado.

No caso dos recursos oriundos do salário-educação, estes também são repartidos entre os entes da federação. Em conformidade com a Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003, os recursos são repartidos entre a União, Estados e Municípios sob a base de 90%, sendo a cota federal de 1/3 e as cotas estadual e municipal de 2/3, que devem ser “integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação” (BRASIL, 2003a). Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, os recursos do salário-educação deixaram de se restringir ao ensino fundamental e foram estendidos a toda a educação básica.

⁵⁰ A receita de impostos que compete a cada ente foi mostrada no capítulo 3, na seção 3.1.

⁵¹ Vale ressaltar que esses são percentuais mínimos, portanto, estados e municípios podem especificar percentuais maiores que esses em suas Constituições Estaduais ou nas leis orgânicas municipais. É o caso dos estados do Amapá, Goiás (28%), São Paulo, Piauí, Acre, Mato Grosso do Sul (30%), Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Mato Grosso (35%). (CRUZ, 2009, p.155).

⁵² Essa redação foi alterada, respectivamente, pela EC nº 14, de 1996, que estabeleceu a aplicação em 60% do montante da receita de impostos vinculada à educação, e pela EC nº 53, de 2006 que não mais especificou esse montante, dada a extensão da obrigatoriedade.

Esse modelo de repartição de competências e de recursos financeiros entre os entes federados para a oferta e manutenção da educação está ancorado no regime de colaboração entre eles. Tanto na CF/1988 quanto na LDB nº 9.394/1996, o regime de colaboração parece ser orientado por dois pressupostos vinculados. O primeiro é o pressuposto de um reconhecimento dos constituintes da grande e complexa tarefa de garantir o direito de todos à educação, em especial, da escolaridade obrigatória em um território tão vasto e tão desigual, o que se expressa pela opção da oferta e manutenção da educação básica como competência comum dos entes federados. Nesse aspecto destaca-se a complexidade da inclusão do município como ente federado e as responsabilidades a ele atribuídas na oferta da escolaridade obrigatória com fins de universalização. O segundo é o pressuposto de um reconhecimento de uma divisão de recursos financeiros insuficiente para que os entes federados subnacionais, em especial os municípios, possam garantir as competências prioritárias e a escolaridade obrigatória, exigindo a colaboração entre os entes, em especial, da União.

Observa-se, porém, que a simples determinação de um regime de colaboração entre os entes federados, dependente de uma regulamentação posterior, não foi suficiente para compatibilizar a demanda de oferta de educação básica com os recursos financeiros que couberam a cada ente da federação, tensionando os debates e as relações federativas no campo do financiamento da educação básica. A CF/1988 definiu o Município como um ente federado e o tornou responsável, prioritariamente, pela oferta do ensino fundamental e, ao mesmo tempo, tornou essa etapa da educação básica como sendo a escolaridade obrigatória com fins de universalização. No entanto, a maioria dos municípios contavam (e ainda contam) como uma receita irrisória para assumir tal responsabilidade e, além disso, uma grande quantidade de municípios novos foram criados, tornando ainda mais complexa a equação entre oferta de recursos e a demanda pela oferta de educação. Além disso, em um contexto de guerra fiscal, os estados iniciaram uma corrida de transferência das matrículas de ensino fundamental para os municípios, sendo essa transferência maior na região Nordeste, que contava com os municípios em condições orçamentárias mais limitadas. Nesse contexto, a oferta da escolaridade obrigatória passou a depender largamente das transferências intergovernamentais, conforme já mostrado no capítulo anterior.

Assim, já em meados dos anos de 1990, os debates se intensificaram na direção do regime de colaboração e de uma ação mais proeminente da União na sua função de assistência técnica e financeira.

Se a definição do que é matéria de competência privativa, concorrente e comum de cada ente federado e a necessidade de um regime de colaboração entre eles e seus pressupostos

estão razoavelmente evidentes no texto legal, a concepção do que venha ser o regime de colaboração entre os entes federados bem como sua regulamentação têm sido objetos de controvérsias. Na análise de Araujo (2010), a CF/1988 é imprecisa quanto ao regime de colaboração, uma vez que traz diferentes expressões, como “normas de cooperação” (parágrafo único do Artigo 23), “regime de colaboração” (art. 211) e ainda, “formas de colaboração” (Art. 211, § 4º).

No parágrafo único do Art. 23, que trata das competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a CF/1988 se refere a “normas para cooperação” entre os entes federados, as quais devem ser objeto de leis complementares. No Artigo 211 da CF/1988, o “regime de colaboração” é apresentado como a forma de os entes federados organizarem seus sistemas de ensino; e no § 4º do mesmo artigo, ao se referir novamente à forma de organização dos sistemas de ensino por cada ente, a expressão utilizada foi “formas de colaboração”.

De fato, há no texto da CF/1988 diferentes termos para se referir ao compartilhamento de funções entre os entes federados. No entanto, tais termos, menos que uma imprecisão, parecem se referir a dimensões diferentes de compartilhamento, na direção do que assinala Abicalil (2014). No caso do Artigo 23, a Carta de 1988 se refere a competências comuns dos entes federados em sua generalidade, ou seja, a campos diversos das políticas públicas, o que nos leva a inferir, que o termo “normas de cooperação” é usado em seu sentido genérico e diversificado, que aponta na direção do caráter cooperativo do federalismo, ou seja, ao processo de tomada de decisão conjunta típica de um sistema federal. O Artigo 211, por sua vez, se refere a uma forma específica da cooperação federativa, assumida como “regime de colaboração”, denotando uma necessária regulamentação.

Essa pressuposta imprecisão do termo entre “normas de cooperação” e “regime de colaboração”, tende ao desaparecimento no texto da LDB nº 9.394/1996, quando no seu Artigo 8º, o termo “regime de colaboração” é apresentado como a forma de os entes federados organizarem seus sistemas de ensino, associado, por um lado, à competência da União de coordenação da política nacional de educação, que se expressa na função de articulação dos diferentes níveis e sistemas e da função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais; e por outro, à liberdade dos entes federados para organizarem seus sistemas de ensino.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais.

§ 2º Os sistemas de ensino terão liberdade de organização nos termos desta Lei. (BRASIL, 1996a, grifo nosso).

Assim, infere-se que a Lei pretendeu demarcar o sentido de regime de colaboração como um elemento próprio do compartilhamento de funções entre entes federados, que integra interdependência (demarcada pela função coordenadora da União) e autonomia (expressa na liberdade dos sistemas de ensino para se organizarem).

Nesse sentido, cabe observar, tanto no texto da CF/1988 quanto no texto da LDB nº 9.394/1996, a anterioridade do princípio do regime de colaboração entre os entes da federação em relação às especificações das competências de cada um. A esse regime se submetem tanto a função coordenadora nacional da União quanto as competências prioritárias dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Podemos inferir que a inclusão do termo “regime de colaboração” como princípio balizador das competências de cada ente em matéria educacional implica o reconhecimento da educação obrigatória como direito subjetivo de todos os brasileiros como princípio primeiro, e também o reconhecimento da complexidade da garantia de tal direito fundamentado nos princípios da equidade e da qualidade na federação brasileira. Dourado (2013, p.766) também interpreta o regime de colaboração na direção do princípio do direito subjetivo à educação. Diz ele:

É possível deduzir desses princípios constitucionais que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração, o que não prescinde de normas nacionais, bem como de normas subnacionais articuladas, ou seja, o exercício da autonomia deve se efetivar no horizonte tensionado pelas condicionalidades e complementaridade, o que, no caso brasileiro, implica repensar o sistema tributário nacional e as condições objetivas dos entes federados nesse processo, por meio de uma reforma tributária que deslinde novos horizontes ao processo de descentralização das políticas.

A análise de Cury (2010) segue nessa mesma direção, ao afirmar que, no circuito dos entes federativos, o regime escolhido para integrá-los foi o de colaboração recíproca, o qual supõe normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns. Para o referido autor, no atual pacto federativo, o regime de colaboração recíproca aponta para um Sistema Nacional de Educação, como articulador da unidade e da diversidade:

O atual pacto federativo dispõe, na educação escolar, de indicadores que apontam para um sistema nacional no interior do desenho constitucional formal, quando postula um regime de colaboração recíproca com uma coexistência coordenada e descentralizada de sistemas de ensino:

- com unidade,
- com divisão de competências e responsabilidades,
- com diversidade de campos administrativos,
- com diversidade de níveis de educação escolar,

- com assinalação de recursos vinculados. (CURY, 2010, p. 164-165).

Assim, o regime de colaboração, conforme definido na lei, incorpora um sentido mais amplo, o de responsabilidade compartilhada entre todos os entes federados pela garantia do direito à educação. O sentido é o do princípio da interdependência, próprio do federalismo, nos termos de Elazar (1991). Embora o governo federal tenha as prerrogativas de coordenação da política nacional, esta não pode se constituir em imposição, mas resultar de processo de coordenação federativa, ou seja, de negociação, cooperação e pactuação. Conforme alerta Abrucio (2005), em uma federação, a barganha intergovernamental deve dar lugar a ações pactuadas, o que certamente exige mecanismos e instâncias formais de coordenação federativa, aspectos atinentes à regulamentação do regime de colaboração.

Nesse sentido, Araújo (2010) chama atenção para a necessidade de se estabelecer uma distinção conceitual entre coordenação e colaboração. Para a autora, a coordenação se constitui em procedimento que busca resultado comum a partir do governo central, apesar da autonomia dos entes federados; a colaboração federativa se traduz no modo de atribuições e exercício das competências concorrentes e comuns, devendo a tomada de decisões e o exercício das competências serem conjuntas e não isoladas. Assim, para a autora

Quando falamos na necessidade de estabelecimento de normas de cooperação (art. 23, parágrafo único) ou de regulamentação do regime de colaboração, estamos nos referindo à necessidade de regulamentação de um instituto jurídico, que regulamente a gestão associada das competências materiais comuns, previstas no artigo 23 da Constituição Federal de 1988. (ARAÚJO, 2010, p.238)

A LDB nº 9.394/1996 tornou preciso o uso do termo “regime de colaboração” como uma forma de compartilhamento de ações e funções entre os sistemas de ensino. Tanto que, no Art. 9º, ao tratar das competências da União relativas à educação básica envolvendo o campo de autonomia dos demais entes federados, é utilizado sempre o termo “colaboração”, com exceção a quando se refere ao exercício específico de sua função redistributiva e supletiva.

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;

IV - estabelecer, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum; (BRASIL, 1996a)

Nessa mesma direção, Abicalil (2014), observa que, seja no texto da CF/1988 seja no texto da LDB, o termo colaboração se refere à relação entre sistemas de educação, o que “gera formas distintas de relação institucional, ora por convênios, ora por adesão a programas, ora por pactos ou acordos, ora por determinação legal. As variadas formas são atinentes à enorme diversidade de situações a serem resolvidas em regime de colaboração” (ABICALIL, 2014).

Esse aspecto apontado por Abicalil, a variedade de formas de operacionalizar o regime de colaboração, ganhou maior repercussão nos debates ocorridos nas Conferências Nacionais de Educação de 2010 e 2014 e no processo de construção e aprovação do novo Plano Nacional de Educação. O documento final da CONAE de 2010 apresenta trinta referências claras ao regime de colaboração entre os entes federados, o qual configura no próprio tema da Conferência, sob o título de “Sistema Nacional Articulado”. O documento é explícito acerca da necessidade da regulamentação do regime de colaboração como “fundamental para as políticas públicas, particularmente para garantir a oferta de educação escolar com qualidade”. (BRASIL 2010a, p. 21). O Sistema Nacional de Educação é reiteradamente relacionado ao regime de colaboração, aparecendo ora como a forma de efetivá-lo, ora como resultante ou dependente da regulamentação do regime de colaboração, conforme observa-se no seguinte trecho do documento final da CONAE de 2010.

A ausência de um efetivo sistema nacional de educação configura a forma fragmentada e desarticulada do projeto educacional ainda vigente no País. Assim, a sua criação passa, obrigatoriamente, pela regulamentação do regime de colaboração, que envolva as esferas de governo no atendimento à população em todas as etapas e modalidades de educação, em regime de corresponsabilidade, utilizando mecanismos democráticos, como as deliberações da comunidade escolar e local, bem como a participação dos/das profissionais da educação nos projetos político-pedagógicos das instituições de ensino. (BRASIL, 2010a, p.22)

Além do SNE, o padrão nacional de qualidade e a assistência técnica e financeira da União constituem argumentos recorrentes em torno da defesa da regulamentação do regime de colaboração.

A regulamentação do Regime de Colaboração deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos Estados, DF e Municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, tendo como critérios indicadores o IDH, altas taxas de pobreza, índice de fragilidade educacional na oferta de EJA, dentre outros, que permitam indicar aqueles que mais demandam apoio para a garantia do Custo Aluno/a Qualidade (CAQ). Esta regulamentação deve, ainda, prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente por meio da construção de uma política de financiamento, ancorada na perspectiva do CAQ. (BRASIL, 2010a, p.23)

Os debates em torno do regime de colaboração ocorridos na CONAE de 2010 tiveram significativa repercussão no PNE 2014-2024, que expressa uma tentativa de traduzir tal princípio em estratégias de ações mais concretas, ou seja, fazer com que o regime de colaboração deixasse de configurar nos textos das leis apenas como um ideal. Como resultado, o regime de colaboração aparece como estratégia de 10 das 20 metas do PNE. Além disso, a Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, que aprovou o atual PNE, dedicou todo o Art. 7º ao tema da colaboração entre os entes federados.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnicoeducacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação. (BRASIL, 2014a)

Observa-se que o PNE 2014 – 2024 incorpora uma concepção de regime de colaboração que expressa o compartilhamento de ações em um sistema federativo que integra processos de coordenação, negociação, cooperação e pactuação. Nessa direção, a ação supletiva e redistributiva da União no campo da educação básica e o exercício das competências dos demais entes federados devem assumir uma perspectiva colaborativa, entendida como forma de compartilhamento necessário para a garantia de um bem público que se constitui uma questão nacional, porque diz respeito a um direito inalienável de todos os brasileiros, isto é, que não se pode alienar por qualquer condição, seja ela social, política ou territorial.

Além disso, o Art. 13 da referida Lei determinou o prazo de dois anos, a contar de sua publicação, para a instituição do Sistema Nacional de Educação como instância responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das

diretrizes, metas e estratégias do PNE 2014 – 2024. Em julho de 2015, o MEC, por meio da Secretaria de Articulação dos Sistemas de Ensino (SASE), apresentou o documento *Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país*⁵³ (BRASIL, 2015b), contendo proposição de criação do SNE, em atendimento ao Artigo 13 da Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, o qual se encontra em processo de discussão com diversas entidades do campo educacional.

Entre as proposições do documento para a instituição do SNE estão: a alteração na composição e funções do CNE; a instituição de uma *Instância Nacional Permanente de Negociação Federativa*, a ser composta pelo MEC, CONSED e UNDIME; e a regulamentação do inciso V, do Art. 23 da Constituição⁵⁴, proposta em termos de uma *Lei de Responsabilidade Educacional*, a qual fixaria as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Essa lei é apresentada no documento da seguinte forma:

Uma Lei Complementar que regulamente o Inciso V do Artigo 23 da Constituição será a Lei de Responsabilidade Educacional, pois tratará das normas de cooperação obrigatórias para dar sustentação à nova forma de organização da educação nacional. Tais normas devem ser regras claras de supletividade vinculadas aos referenciais de qualidade, trazendo na sua base o princípio da interdependência e da cooperação.

[...]

Regras que dirijam não apenas os processos de responsabilização – entendida como “quem faz o que”, mas principalmente com quem e em que condições faz, com quais mediações de complementariedades, com quais regramentos e com quais definições de responsáveis pelas deliberações. (BRASIL, 2015b, p.7)

Outro aspecto importante das proposições do referido documento diz respeito à adequação das regras de financiamento no contexto do SNE, a qual aponta para a ampliação do aporte financeiro da União para garantir maior equalização entre os sistemas de ensino e para a efetividade do piso salarial nacional e a vinculação do valor/aluno/ano a referenciais nacionais

⁵³ O documento foi elaborado pela equipe da SASE com a contribuição dos seguintes especialistas no assunto convidados: Carlos Augusto Abicalil (OEI), Carlos Roberto Jamil Cury (PUC/MG), Luiz Fernandes Dourado (UFG e CNE) e Romualdo Luiz Portela de Oliveira (USP).

⁵⁴ Cabe observar que se encontram atualmente, na Câmara dos deputados, diversos Projetos de Lei cujas proposições envolvem, direta ou indiretamente, a regulamentação do SNE e do Regime de Colaboração: o PL nº 7666/2006, de autoria dos deputados Ricardo Santos (PSDB/ES) e Carlos Humberto Manato (PDT/ES), que propõe a regulamentação do regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; o PL nº 7420/2006, de autoria da deputada Raquel Teixeira (PSDB/GO), que propõe regulamentar o padrão de qualidade da educação básica e a responsabilidade dos gestores públicos na sua promoção; o PL nº 2417/2011, de autoria do deputado Alex Canziani (PTB/PR), que propõe a regulamentação de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE); o PL nº 5519/2013, do deputado Paulo Rubem Santiago (PDT/PE), que propõe a instituição do Sistema Nacional de Educação; e o PL nº 413/2014, do deputado Ságuas Moraes (PT/MT), que visa a estabelecer normas da cooperação federativa entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre os Estados e os Municípios.

de qualidade, a exemplo do CAQ. No entanto, sem proposição de critérios e mecanismos claros nesse sentido, a questão é apresentada como necessitando de uma agenda específica de debates para aprofundamento de aspectos técnicos, financeiros e conceituais.

Observa-se que novas perspectivas têm se apresentado na direção da cooperação e da coordenação federativa no campo da educação nacional. Nesse contexto, o financiamento da educação ocupa (ou deve ocupar) uma posição de destaque, uma vez que este é aspecto fundamental para o alcance da finalidade maior dos acordos e arranjos institucionais entre e dentre os sistemas educacionais – a garantia do direito de todos e todas à educação de qualidade, o que inclui a sua oferta com equidade. Portanto, os temas da equidade e da qualidade têm, nas duas últimas décadas, tensionado o debate no campo do financiamento, conduzido a importantes arranjos federativos nessa perspectiva. A próxima seção aborda com maior especificidade este tema, com foco para os arranjos redistributivos que vêm se desenvolvendo no campo do financiamento da educação básica.

4.2 Arranjos redistributivos no financiamento da educação básica e a perspectiva da equidade e da qualidade

Conforme anunciado na seção anterior, as tensões federativas em torno do financiamento da educação básica se mostraram cada vez mais evidentes a partir dos anos 1990, conduzindo a um conjunto de proposições e de arranjos com objetivos de equacionar questões relativas às dimensões locais e nacional, às assimetrias e à equidade, aos processos de descentralização e de centralização, entre outras tensões inerentes ao federalismo brasileiro.

Desde a aprovação da Constituição Federal de 1988, o modelo de repartição dos recursos financeiros para a oferta e a manutenção da educação básica vem sofrendo alterações na sua forma de organização e operacionalização, incorporando mecanismos redistributivos na perspectiva de melhor atender aos princípios de equidade e de qualidade, mas também complexificados pelas diversas assimetrias na capacidade de oferta e manutenção da educação básica entre os entes da federação e pelos impasses em torno do regime de colaboração, conforme já foi exposto na seção anterior.

Na perspectiva de analisar os arranjos de redistribuição de recursos entre os entes federados para a oferta e manutenção da educação básica desenvolvidos pós-Constituição de 1988, esta seção está organizada em três partes. A primeira pretende analisar e apontar os limites do arranjo redistributivo mais duradouro e maior impacto no campo da educação básica, os fundos contábeis – Fundef/Fundeb. Na segunda parte abordam-se as novas perspectivas que

têm se apresentado na direção da redistribuição sob o horizonte da qualidade e da equidade, tanto a partir das iniciativas da sociedade civil quanto dos novos marcos legais que se constituíram nesse processo. Por fim, tendo em vista a especificidade deste estudo, apresentam-se algumas problematizações em torno da função supletiva e redistributiva da União nesse contexto.

4.2.1 A política de fundos contábeis redistributivos

De acordo com Gouveia e Souza (2015), a política de fundo se constitui em uma tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento das desigualdades educacionais brasileiras com investimento público. Portanto, a organização de parte da receita de impostos vinculadas à educação em forma de fundos redistributivos constituem uma primeira (mas ainda insuficiente) medida de amenização das desigualdades de recursos financeiros para a oferta e manutenção da educação básica entre os entes federados.

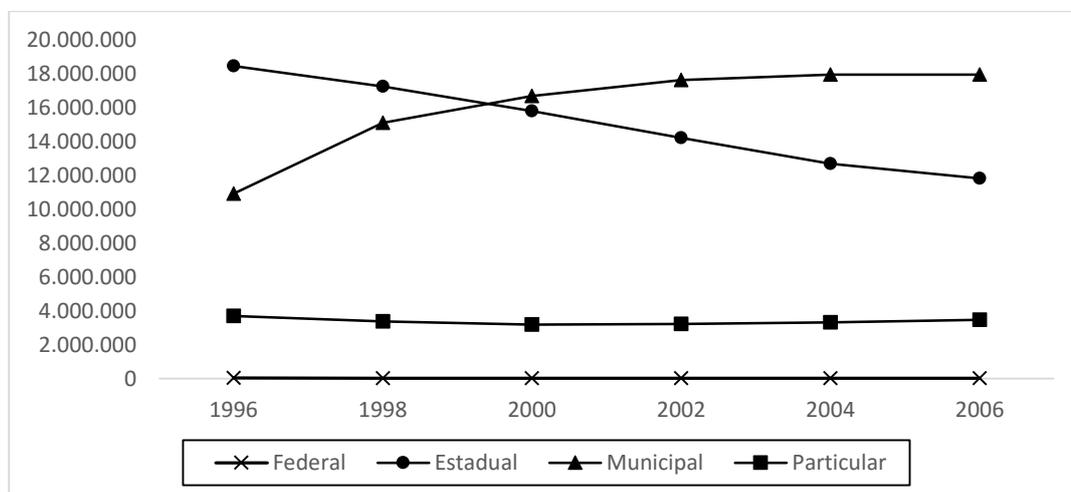
O primeiro arranjo redistributivo dos recursos financeiros da educação básica foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), introduzido por meio da Emenda Constitucional nº 14 de 1996, que subvinculou 15% da receita dos impostos dos Estados e Municípios que estão vinculados à educação (ver Quadro 04), instituindo, assim, uma nova sistemática de redistribuição desses recursos entre os entes da federação. Essa mudança na redistribuição dos percentuais da receita de impostos vinculados à educação teve três motivos principais: universalizar a oferta do ensino fundamental definido como etapa obrigatória pela LDB nº 9.394/1996, quando de sua aprovação; diminuir as desigualdades de recursos entre os entes da federação e as regiões; e garantir um percentual dos recursos para a valorização (remuneração, formação e carreira) do magistério.

É importante destacar que a proposição de um fundo contábil formado com recursos dos três entes da federação para o investimento prioritário na educação obrigatória já havia sido feita por Anísio Teixeira em 1962, em seu artigo “Bases preliminares para o plano de educação referente ao Fundo Nacional de Ensino Primário”. Para ele, tendo em vista as grandes desigualdades entre as regiões do país, esta seria uma forma de garantir que todos tivessem acesso ao ensino obrigatório, independentemente de onde habitavam. Sua proposta era de fixar um “custo-padrão” nacional tomando como base o salário do professor, a ser distribuído da seguinte forma: 55% para o pagamento dos salários dos professores; 7% para administração e

serviços; 13% para biblioteca e material de ensino; 15% para assistência, alimentação e saúde; e 10% para prédios e equipamentos. (AMARAL, 2012).

O Fundef vigorou de 1996 a 2006 e teve um importante impacto na expansão da oferta do ensino fundamental sob a responsabilidade dos municípios, conforme mostra o Gráfico 01, que saiu de 10.921.037 matrículas no ano de 1996 para 17.964.543 no ano de 2006, quando começou a apresentar uma estabilização. Esse processo se deu *vis-à-vis* a retração das matrículas nesse nível de ensino sob a responsabilidade da rede estadual.

Gráfico 01 – Evolução da matrícula no Ensino fundamental por esfera administrativa – 1996 a 2006.



Fonte: Censo Escolar (INEP). Elaboração da autora.

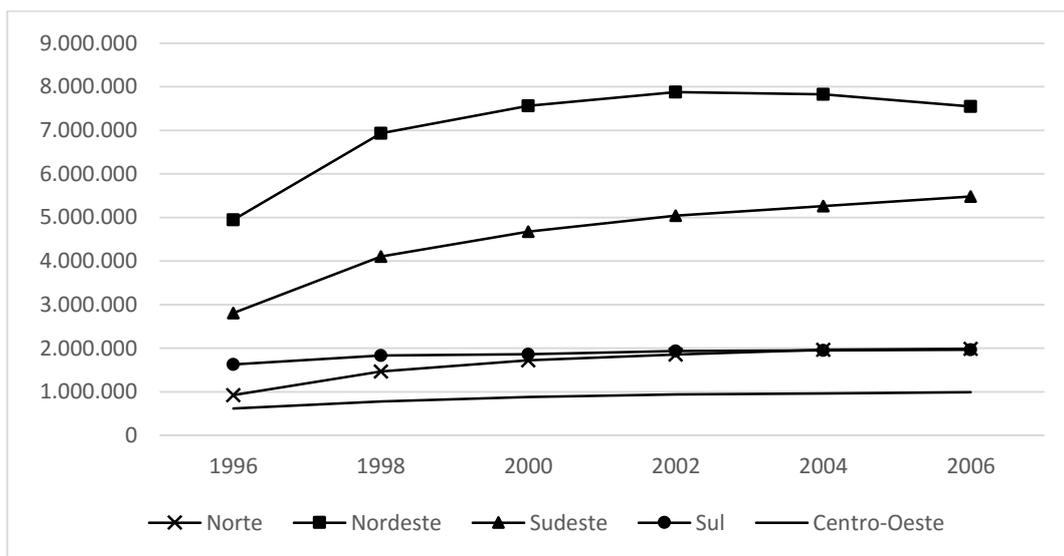
O Gráfico permite observar o quanto acelerado foi o processo de municipalização, principalmente nos três primeiros anos do fundo, o que, conseqüentemente, comprometeu a qualidade da oferta, já que essa rápida expansão não foi acompanhada das condições adequadas, tanto em termos de infraestrutura das escolas quanto de pessoal docente. Pode-se ainda observar que essa expansão da matrícula foi amplamente determinada pela transferência das matrículas da rede estadual para a rede municipal.

Por outro lado, conforme se pode observar no Gráfico 01, o processo mais acelerado e mais acentuado de municipalização do ensino fundamental ocorreu nas regiões Nordeste e Sudeste.

Somente no caso específico da Região Nordeste, os municípios já vinham assumindo amplamente o ensino fundamental mesmo antes do Fundef. Conforme mostra Pinto (2007), em 1991, os municípios dessa região já eram responsáveis por 53% das matrículas nessa etapa do ensino. Considerando que a região Nordeste é onde se encontra a maioria dos municípios que

apresentam rede escolar com maiores déficits, tem-se uma ideia do que isto representou em termos de desafio e de impactos nas condições da qualidade da oferta do ensino fundamental nessa região.

Gráfico 02 - Evolução da matrícula municipal no ensino fundamental por regiões da federação – 1996 a 2006



Fonte: Censo Escolar (INEP). Elaboração da autora.

Embora o Fundef tenha concorrido para uma maior expansão da oferta do ensino fundamental e tenha tornado a distribuição dos recursos menos desigual, apresentou diversos limites para resultados mais consistentes na correção das profundas desigualdades na oferta da educação básica entre as unidades e regiões da federação brasileira, bem como para a melhoria de sua qualidade, conforme já demonstraram Davies (2008), Pinto (2007, 2012), Arelaro (1999), Rossinholi (2010), Araújo (2007, 2013).

O primeiro aspecto limitador do Fundef (e que continua no Fundeb) foi a sua própria concepção como um fundo estadual/distrital (26 fundos estaduais e um distrital) e não nacional, sendo, portanto, um mecanismo de redistribuição dos recursos já existentes no interior de cada estado – 15% dos 25% já vinculados da receita de impostos dos estados e seus municípios. Assim, o Fundef não incidiu em recursos novos, sendo esta possibilidade dependente do aporte da União, que ao longo do período de existência do fundo foi bastante limitado.

Além disso, um fundo de financiamento restrito ao ensino fundamental comprometeu a concepção de educação básica e o próprio direito à educação, uma vez que, à medida que ocorreu a expansão da oferta do ensino fundamental, as matrículas na educação infantil e no

ensino médio apresentaram pouco crescimento, de forma que no ano de 2006 estas representavam, respectivamente, apenas 14,2% e 18,1% do total das matrículas da educação básica.

Por outro lado, a ausência de dispositivos claros na definição dos valores e o descumprimento de outros por parte da União impediram que o fundo resultasse em um aporte maior de recursos para a educação básica, conforme se pretende mostrar no capítulo 6.

O Fundef pode ser considerado um primeiro mecanismo de redistribuição de recursos da educação básica no contexto da dinâmica federativa emanada da CF/1988, na perspectiva de diminuição das desigualdades entre os entes da federação. Porém, sob forte influência da teoria da escolha pública na direção da descentralização como estratégia de eficiência do gasto público – entendida como a provisão do serviço público com o menor custo possível – o ajuste não levou muito em consideração a função supletiva e redistributiva da União na direção da equidade e da qualidade. Levou-se mais em conta a redistribuição dos recursos existentes do que a correção das desigualdades pela via da expansão dos recursos, o que implicaria em uma ação supletiva mais proeminente da União.

Após dez anos de vigência do Fundef, a EC nº 53 de 19 de dezembro de 2006 introduziu novas alterações na forma de redistribuição dos recursos da receita de impostos destinada à educação, visando à implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que se fez por meio da Lei nº 11.494/2007, para uma vigência de 14 anos, a partir de sua promulgação, portanto, até o final de 2020.

Assim, dos 25%, o percentual subvinculado ao novo fundo passou a ser de 20%, incluindo-se novos impostos e expandindo-se a sua cobertura para toda a educação básica, conforme se pode observar no Quadro 05.

Além de estabelecer a complementação da União em um mínimo de 10% do total dos recursos que compõem o Fundeb, a Lei nº 11.494/2007 definiu ainda (no art. 5º, §1º,) o mínimo mensal de 5% da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% até 31 de julho, de 85% até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente. Essa determinação contribuiu para que a União não acumulasse o repasse da complementação para os últimos meses do ano, garantindo uma distribuição mais equitativa ao longo do ano.

Quadro 05 – Comparação entre a composição do Fundef e do Fundeb.

Impostos	FUNDEF	FUNDEB
FPE	15%	20%
FPM	15%	20%
ICMS	15%	20%
IPI- exp (proporcional)	15%	20%
Ressarcimento da Desoneração de Exportação (LC 87/96)	15%	20%
IPVA	—	20%
ITCD	—	20%
ITR	—	20%
Complementação da União	Equivalente ao necessário para alcançar o valor mínimo nacional.	Mínimo de 10% do valor do fundo, para os estados que não conseguiram atingir o valor aluno/ano mínimo definido anualmente

Fonte: Lei Nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996. Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Elaboração da autora.

Com a nova composição do fundo, foram estabelecidos também novos fatores de ponderação para o cálculo do valor/aluno/ano, considerando as diferentes etapas, modalidades e localização das matrículas, conforme mostra a Tabela 03.

A definição dos fatores de ponderação ficou a cargo da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), conforme Artigo 13 da Lei nº 11.494/2007, que estabeleceu que estes deveriam considerar “a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep” (BRASIL, 2007c).

Essa determinação da lei permitiu que ao longo dos anos fossem feitos alguns ajustes nos fatores iniciais, corrigindo-se algumas distorções, a exemplo dos valores de creche em tempo integral, do ensino fundamental e médio no campo e da educação de jovens e adultos integrada à educação profissional. Porém, é válido observar que o valor de creche em tempo parcial tem permanecido com o mesmo fator, o que implica em um custo muito distante do que foi previsto pelo CAQi⁵⁵ e do que tem sido praticado por parte dos sistemas municipais de ensino, conforme mostraremos adiante.

A partir de 2012, por meio da Lei nº 12.695/2012, foram incluídas na distribuição dos recursos do Fundeb, as pré-escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins

⁵⁵ O Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) foi proposto pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a partir do cálculo de insumos e condições mínimas para a oferta da educação básica com qualidade, considerando as diferentes etapas, modalidades e outras especificidades da educação básica.

lucrativos, conveniadas com o poder público. Os fatores de ponderação foram fixados em 1,00 para pré-escolas em tempo parcial e de 1,25 para as de tempo integral. Em 2013, a Medida Provisória nº 606 definiu o prazo de até 31 de dezembro de 2016 para o cômputo das matrículas dessas escolas para efeito de recebimento dos recursos do Fundeb.

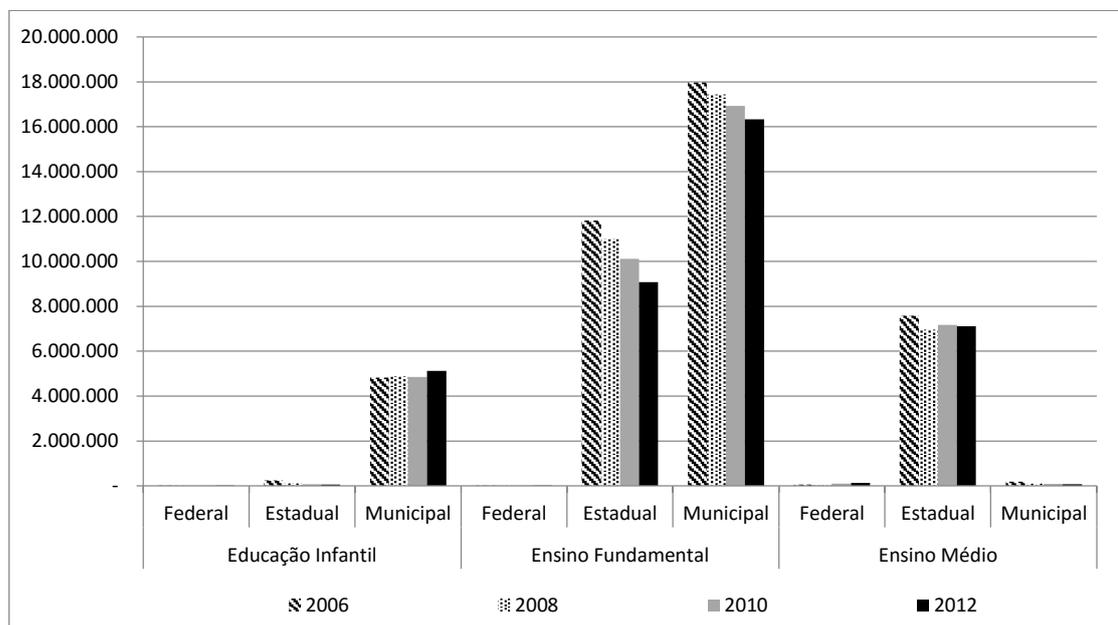
Tabela 03 –Fatores de ponderação para cálculo do valor/aluno/ano dos recursos do Fundeb

Etapa/modalidade	Fatores de Ponderação					
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Creche pública em tempo parcial	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche conveniada em tempo parcial	—	0,80	0,80	0,80	0,80	0,80
Creche pública em tempo integral	0,80	1,10	1,10	1,10	1,20	1,30
Creche conveniada em tempo integral	0,80	0,85	0,95	1,10	1,10	1,10
Pré-escola pública em tempo parcial	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00
Pré-escola pública de tempo integral	0,90	1,15	1,20	1,25	1,30	1,30
Séries iniciais do Ens. Fund. Urbano	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do Ens. Fund. Campo	1,05	1,05	1,05	1,15	1,15	1,15
Séries finais do Ens. Fund. Urbano	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Séries finais do Ens. Fund. Campo	1,15	1,15	1,15	1,20	1,20	1,20
Ensino Fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,30
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Ensino médio no campo	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30
Ensino médio em tempo integral	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Ensino médio integrado à Ed. Profissional	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30	1,30
Educação especial	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação indígena e quilombola	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20	1,20
Educação de Jovens e adultos com avaliação no processo	0,70	0,70	0,80	0,80	0,80	0,80
Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio	0,70	0,70	1,00	1,00	1,20	1,20

Fonte: Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007. Portaria/MEC nº 932, de 30 de julho de 2008. Portaria MEC nº 777, de 10 de agosto de 2009. Portaria MEC nº 873, de 1º de julho de 2010. Portaria MEC nº 1.322, de 21 de setembro de 2011. Elaboração da autora.

De acordo com § 1º do Artigo 9º da Lei nº 11.494/2007, os recursos do Fundeb são distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e os Municípios considerando exclusivamente as matrículas nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme definido pela LDB nº 9.394/1996. Essa determinação concorreu para que os estados, ainda que não proibidos de ofertar educação infantil, assumissem cada vez mais o ensino fundamental e o ensino médio, ao mesmo tempo em que os municípios passaram a se concentrar mais na oferta de educação infantil e ensino fundamental.

Gráfico 03: Evolução da matrícula por etapa da educação básica e esfera administrativa – 2006 a 2012.



Fonte: Censo Escolar (INEP). Elaboração da autora.

Entre os aspectos positivos do Fundeb, comparativamente ao fundo anterior, concordando com Pinto (2010) e Araújo (2013), pode-se considerar a sua abrangência a toda a educação básica e um maior aporte de recursos da complementação da União. Porém, conforme argumenta Pinto (2010), há que se considerar seus limites quanto aos fatores de ponderação utilizados, que não levaram em conta critérios técnicos na perspectiva de se atingir o padrão mínimo de qualidade, bem como a contemplação das instituições de ensino comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos com os recursos do fundo.

De acordo com Araújo (2013), o intervalo de variação dos fatores de ponderação foi estabelecido mais em razão de evitar uma migração maior de recursos das redes estaduais para as municipais (que levou a um processo gradativo de implantação dos fatores de ponderação) do que por critérios técnicos fundamentados nos custos necessários para a oferta e manutenção do ensino em cada etapa, modalidade e tipo de estabelecimento na perspectiva de cumprir o preceito constitucional do padrão mínimo de qualidade.

Os arranjos redistributivos operados por meio do Fundef e, principalmente, do Fundeb foram importantes para a diminuição das desigualdades intraestaduais, mas ainda se apresentam limitados para o alcance da equidade e, principalmente, da qualidade, em âmbito nacional. Aspectos tais como a definição de um padrão de qualidade nacional e o regime de colaboração, previstos na legislação nacional há cerca de duas décadas, ainda não foram incorporados nos

mecanismos de financiamento vigentes e têm sido alvo dos debates nesta última década apontando novas perspectivas nessa direção.

4.2.2 Novas perspectivas para o financiamento da educação básica: Custo Aluno Qualidade inicial, 10% do PIB e uma nova fonte de receita

A Constituição Federal de 1988 incluiu, no seu Artigo 206, inciso VII, a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios sob os quais deve ser promovido o ensino. Esse dispositivo teve importantes implicações para o campo do financiamento da educação básica, trazendo à tona o debate acerca da definição de parâmetros para o investimento necessário à oferta e à manutenção da educação básica com qualidade.

Embora a CF/1988 tenha associado o direito à educação e a obrigatoriedade do Estado pela sua garantia a um padrão de qualidade, a primeira década que se seguiu ainda foi marcada por iniciativas em torno da quantidade e, ainda assim, limitada à expansão da oferta do ensino fundamental, etapa determinada como a escolaridade obrigatória. Nesse contexto, o preceito da qualidade, quando esteve presente na agenda governamental, esteve fortemente vinculado à ideia de eficiência na gestão dos recursos, entendida como fazer mais com menos custos, ou seja, aumentar a oferta sem aumentar o gasto em educação. Conseqüentemente, questões como a definição do investimento necessário para a garantia da oferta de educação com padrões mínimos de qualidade não tiveram repercussão suficiente na agenda governamental.

Assim, conforme assinalam Araujo e Oliveira (2005), as determinações da CF/1988 foram acirrando as tensões entre quantidade e qualidade na oferta da educação básica. À medida que o país avançou na quantidade, com a ampliação da oferta do ensino obrigatório, cada vez mais, tensões entre quantidade e qualidade tornaram-se mais evidentes. Por um lado, a expansão do ensino acirrou mais ainda a baixa qualidade da educação ofertada e, por outro, as iniciativas para a universalização da escolaridade obrigatória mostraram que determinadas características da educação brasileira ainda constituíam aspectos limitadores também da quantidade, a exemplo das modalidades de ensino e da localização da demanda e da oferta.

No campo específico do financiamento da educação básica, o debate da qualidade assumiu maior repercussão a partir da aprovação da LDB nº 9.394/1996, que no seu Artigo 4º deu maior especificidade ao que seria o padrão de qualidade, inserindo referenciais a serem considerados em sua definição.

Art. 4º. O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

[...]

IX - padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos como a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem. (BRASIL, 1996a)

Além disso, no parágrafo 1º do Artigo 75, a referida Lei estabeleceu um referencial sobre o qual deveria ser definida a fórmula de cálculo do custo-aluno na perspectiva do padrão mínimo de qualidade.

§ 1º A ação a que se refere este Artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao *padrão mínimo de qualidade*. (BRASIL, 1996a, grifo nosso)

Embora o texto da LDB nº 9.394/1996 tenha avançado na especificação do *padrão mínimo de qualidade*, circunscreveu esse padrão ao âmbito do ensino fundamental, evidenciando uma nova tensão entre quantidade e qualidade – a qualidade limitada a uma quantidade determinada de anos de escolaridade, em oposição à concepção de educação básica presente na mesma lei.

Quando da aprovação da Lei nº 9.424/1996, que regulamentou o Fundef, foram definidos, no seu Artigo 13, os critérios a serem observados no estabelecimento do padrão mínimo de qualidade, nos seguintes termos:

Art. 13. Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino, definido nacionalmente e previsto no § 4º do art. 60 Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observando o disposto no § 2º do art. 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

V - localização e atendimento da clientela;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade de ensino. (BRASIL, 1996c)

Essa especificação forneceu bases para uma definição do investimento necessário para o alcance de um padrão de qualidade na educação básica, incluindo dimensões fundamentais da oferta educacional. Porém, ao longo da vigência do Fundef, conforme já mostrado na seção anterior, o valor/aluno não levou em consideração esses referenciais, limitando-se a um gasto por aluno a partir dos recursos disponíveis.

No processo de aprovação do novo fundo (Fundeb), por meio do movimento “Fundeb pra Valer!”, liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), a referência

ao padrão mínimo de qualidade, base para a definição de um Custo Aluno-Qualidade (CAQ), foi incorporada no texto da Emenda Constitucional 53/2006, que instituiu o Fundeb (CARREIRA; PINTO, 2007, p.14). Conseqüentemente, a Lei nº 11.494 de 2007, que regulamentou o Fundeb, no Artigo 30, ao definir as obrigações do Ministério da Educação, incluiu no inciso IV, a “realização de estudos técnicos com vistas à definição do valor referencial anual por aluno que assegure padrão mínimo de qualidade do ensino”. E no seu Artigo 38 assegurou a participação popular na definição do referido padrão. (BRASIL, 2007c).

Assim, a partir da Lei 11.494/2007, o debate da qualidade envolveu, em especial, a definição da quantidade de recursos financeiros a serem investidos para alcançar um padrão de qualidade em todo o território nacional, considerando a diversidade de situações e condições que caracterizam sua oferta.

Observa-se, portanto, que, na dimensão legal, foram dados passos importantes para a definição de um padrão mínimo de qualidade para orientar o financiamento da educação básica. Contudo, não foram desenvolvidas ações efetivas nessa perspectiva⁵⁶. Diante da inércia do governo federal nesse sentido, desde 2002, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação⁵⁷ havia estabelecido como uma de suas metas a construção de referenciais de Custo Aluno-Qualidade (CAQ).

Em resposta a esse desafio, realizou oficinas, seminários e encontros destinados a discutir o CAQ e a qualidade que deveria ser assumida como horizonte desse esforço. Tais eventos reuniram representantes de organizações, grupos, movimentos e pesquisadores(as) e dialogaram com diferentes acúmulos existentes nas organizações da sociedade civil, em governos e universidades. (CARREIRA; PINTO, 2007 p. 17)

Além dessas ações, foram realizadas duas pesquisas que apresentaram elementos fundamentais para a definição do CAQ: a consulta sobre qualidade nas escolas (2002), realizada nos estados de Pernambuco e Rio Grande do Sul e a atividade de pesquisa educativa “Qualidade em Educação”, promovida como parte da mobilização da Semana de Ação Mundial 2003, que ouviu estudantes, pais, mães, educadores e educadoras de diversos estados brasileiros acerca do que eles entendiam ser uma boa escola.

⁵⁶ O MEC, por meio do INEP, desenvolveu um estudo sobre custo-aluno, cuja finalidade seria subsidiar as decisões nessa direção. O estudo foi publicado em 2005, mas não foram tomadas iniciativas concretas na perspectiva da instituição do Custo Aluno Qualidade. (ARAÚJO, 2013).

⁵⁷ A Campanha Nacional pelo Direito à Educação nasceu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil, no contexto preparatório do processo para a Cúpula Mundial de Educação, realizada em Dacar, no Senegal, em 2000. Surgiu com o desafio de somar diferentes forças políticas pela efetivação dos direitos educacionais garantidos por lei em torno de uma agenda com poucas metas e com um modo de funcionamento de campanha, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação. (CARREIRA; PINTO, 2007, p 73)

O objetivo final dessa ação era elaborar e encaminhar um documento com propostas sobre o CAQ ao Executivo e ao Legislativo federais. Assim, a partir desse processo, buscou-se definir uma matriz referencial do Custo Aluno-Qualidade, com base no consenso de que,

[...] em um sistema de educação de massa, a qualidade do ensino está associada à qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, o que, por sua vez, se relaciona à qualidade dos insumos utilizados. Em outras palavras, a ideia central é de que a garantia de insumos adequados seja condição necessária – ainda que não suficiente – para a qualidade do ensino. Embora concordemos que a definição de qualidade não deve passar apenas pela definição de insumos, do ponto de vista dos custos, que é o foco de nossa proposta, a garantia de infraestrutura e equipamentos adequados e de condições de trabalho satisfatórias é um componente imprescindível para a efetividade dos processos de ensino e aprendizagem. (CARREIRA; PINTO, 2007 p. 25)

A matriz do CAQ foi elaborada a partir do cruzamento de variáveis que relacionam “a qualidade oferecida nas etapas e nas modalidades com os insumos necessários, os desafios referentes aos recortes de equidade que impactam a educação e as dimensões fundamentais dos processos de ensino e aprendizagem”. (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 25). Assim, foram definidas quatro categorias de insumos: I) insumos relacionados à estrutura e funcionamento da escola (construção e manutenção dos prédios e materiais básicos de conservação e equipamentos de apoio ao ensino); II) insumos relacionados às trabalhadoras e aos trabalhadores em educação (condições de trabalho, salários, plano de carreira, jornada de trabalho e formação inicial e continuada dos trabalhadores e das trabalhadoras em educação); III) insumos relacionados à gestão democrática (fomento à participação da comunidade escolar, trabalho em equipe, construção conjunta do projeto pedagógico, democratização da gestão da escola, entre outros); e IV) insumos relacionados ao acesso e à permanência na escola (material didático, transporte, alimentação, vestuário).

Para a definição dos insumos, foi realizado também um diagnóstico das condições de atendimento e de desempenho da educação básica, o qual levou em consideração as diferenças regionais em termos de matrícula, condições dos docentes, insumos, entre outros aspectos, e o investimento em educação em perspectiva comparada com outros países, além de uma análise das metas do PNE vigente à época. Esse procedimento serviu para orientar a tomada de decisão acerca dos insumos e suas dimensões a serem considerados na definição do CAQ.

Os autores explicitam que a Campanha Nacional pelo Direito à Educação optou politicamente por assumir a definição de Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), considerando conceber a matriz não como

[...] a qualidade ideal (aquela sonhada) para nossas escolas públicas, mas a que chamamos de qualidade inicial, ou seja, aquela que decorre de um conjunto de padrões

mínimos referenciados na legislação educacional e que, de alguma forma, responde ao desafio de avançar na concretização da nossa matriz de CAQ. (CARREIRA; PINTO, 2007, p.77)

Essa opção visava, estrategicamente, a não estabelecer de início um valor de CAQ que fosse tão alto a ponto de ser considerado uma proposta inviável no campo das políticas públicas.

No cálculo do CAQi, quatro fatores foram considerados como os de maior impacto pelos autores: a) tamanho da escola/creche; b) jornada dos alunos e das alunas; c) a relação alunos/turma ou alunos/professor; d) os salários das/dos profissionais da educação.

Em relação ao tamanho da escola/creche, foi considerado um tamanho próximo ao da maioria das unidades existentes no país, levando-se em conta uma otimização entre os ganhos de escala e de qualidade.

Quanto à jornada dos alunos, embora os autores considerem como fundamental a conquista do período integral para todos os alunos e alunas da educação básica, optaram pela jornada de cinco horas para os alunos da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio e pela jornada integral de dez horas somente para as crianças com 0 a 3 anos de idade, atendidas por creches, para não se distanciarem muito da realidade existente.

Na determinação do número de alunos ou crianças por turma, tomaram por base as sugestões apresentadas nas oficinas por especialistas, entidades e movimentos, a relação prevista no projeto original da LDB nº 9.394/1996 (substitutivo de Jorge Hage), assim como a relação para a educação infantil constante no documento *Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil*, resultando nos seguintes parâmetros: educação infantil – 12 crianças para creche e 22 alunos para pré-escola; ensino fundamental – 25 alunos para as séries iniciais e 30 alunos para as séries finais; ensino médio – 30 alunos.

Em relação à remuneração dos profissionais foi adotado como ponto de partida o piso salarial de mil reais, correspondente (na época) ao piso salarial nacional de trezentos reais por mês para uma jornada de 40 horas semanais de trabalho para professores com formação de nível médio (normal) definido no Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica, em 1994. A este valor, foi estabelecido um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior e, para aqueles profissionais com formação apenas no ensino fundamental, fixou-se um salário correspondente a 70% do que recebem seus colegas com nível médio. Para progressão na carreira, tomou-se como parâmetro a Resolução do CNE nº 3/1997, que estabelece uma razão de duas vezes entre o salário final e o salário no início da carreira. Foram considerados também adicionais de 30% para as funções de direção de escola, de 20% para aquelas de coordenação pedagógica e de 30% sobre o salário-base para

os professores que atuam nas escolas situadas na zona rural. No que se refere aos custos com pessoal, os encargos patronais (saúde e previdência) foram tomados como o equivalente a 20% dos custos de pessoal. Foi tomado por base o salário inicial, considerando que o CAQi define o valor mínimo a ser aplicado por aluno.

Assim, os autores definiram o CAQi para cada etapa e modalidade da educação básica, considerando ainda seus ciclos e diferenciando custos de implantação e manutenção, conforme sintetizados na tabela a seguir⁵⁸.

Tabela 04 – Síntese de parâmetros e valores do CAQi

Tipo de escola	Creche	Pré-escola	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ens. Fundamental do Campo	
			Séries Iniciais	Séries Finais		Séries Iniciais	Séries finais
Tamanho médio (alunos)	120	264	400	600	900	60	100
Jornada diária dos alunos (horas)	10	5	5	5	5	5	5
Média de alunos por turma	12	22	25	30	30	12	25
Pessoal+encargos (%)	79,3%	74,3%	73,5%	73,3%	74,3%	74,9%	74,2%
Custo MDE (R\$)	3.783	1.659	1.618	1.591	1.645	1.997	2.166
Custo total (R\$ em 2005)	4.139	1.789	1.724	1.697	1.746	2.390	2.319
Custo total (% do PIB <i>per capita</i>)	39,3%	17%	16,4%	16,1%	16,6%	22,7%	22%
Diferenciação (EF 1ª a 4ª série = 1)	2,4	1,04	1	0,98	1,01	1,39	1,34

Obs: Exclui gastos com alimentação.

EF: Ensino Fundamental; MDE: Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Fonte: Carreira e Pinto (2007, p.111)

A definição do CAQi levou em conta insumos e condições necessárias para o alcance de padrões de qualidade, considerando um aspecto essencial da realidade brasileira – a desigualdade existente entre as unidades da federação na oferta de ensino e nas condições financeiras disponíveis para o atendimento da demanda em quantidade e qualidade necessárias

Um aspecto importante do CAQi na dimensão da equidade diz respeito aos diferentes fatores de ponderação entre etapas, modalidades e a localização da oferta de ensino, baseados em critérios que consideram as diferenças de custo da oferta em cada situação específica. No contexto brasileiro, marcado por grande diversidade que resulta em diferentes características

⁵⁸ Os insumos, parâmetros e valores detalhados que foram utilizados na definição do CAQi podem ser acessados em Carreira e Pinto (2007) e no Parecer CNE/CEB nº 08/2010.

das redes de ensino, tanto no que se refere à quantidade quanto à qualidade, tais critérios têm um grande significado para o alcance da equidade. Há estados e municípios que possuem mais desafios na oferta da educação com qualidade do que outros, dependendo das modalidades e de onde estão localizadas a oferta ou mesmo a demanda a ser atendida. Portanto, valor/aluno diferenciado e em patamar mais coerente com o custo da oferta em cada situação específica constitui um estímulo aos governos para a ampliação e melhoria da oferta de educação em áreas, modalidades ou segmentos nos quais a oferta ainda é limitada e precarizada diante da demanda, a exemplo da oferta de creches, ensino médio nas áreas rurais, educação indígena e educação em tempo integral.

Outro aspecto importante para o alcance da equidade é a diferenciação estabelecida entre os custos de implantação e os custos de manutenção de creches e escolas, pois enquanto em algumas regiões do país os custos de implantação já não são tão imperativos, em outras, os custos de implantação ainda se impõem, em especial, quando se trata da educação infantil e do ensino médio.

O CAQi ganhou importante espaço nos debates ocorridos na Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada em 2010 em Brasília-DF, a qual o indicou como referência para o caminho a ser trilhado para que a educação básica pública alcance um padrão mínimo de qualidade.

Como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, **o financiamento à educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, o mecanismo do custo aluno/a-qualidade (CAQ)**. Previsto no ordenamento jurídico brasileiro, o CAQ deve ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade. (BRASIL, 2010a, p.104, grifo nosso).

Na perspectiva de viabilizar o CAQ, a Conferência aprovou propostas de alterações importantes na atual estrutura de financiamento, entre as quais destacam-se: a) garantir o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% de estados, DF e municípios não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público⁵⁹; b) ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no

⁵⁹ Ressalte-se, neste aspecto, que a proposta de vinculação de percentuais das taxas e contribuições incorre em um erro quanto tal possibilidade, uma vez que as taxas, conforme a CF/1988, estão vinculadas à prestação de serviços aos seus contribuintes e as contribuições aos fins específicos para os quais foram criadas.

mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014; c) definir e aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento, fiscalização e avaliação da sociedade, articulados entre os órgãos responsáveis (conselhos, Ministério Público, Tribunal de Contas), para que seja assegurado o cumprimento da aplicação dos percentuais mínimos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); d) extinguir o sistema de balizas que limitam os fatores de ponderação do fundo a uma escala de 0,7 a 1,3, como medida imprescindível para substituir a atual perspectiva do gasto-aluno(a)/ano ou custo-aluno(a)/ano existente no fundo, por uma política de custo-aluno/a-qualidade.

O movimento em torno do CAQi ecoou também no Conselho Nacional de Educação que, em 05 de maio de 2010, aprovou Parecer favorável à sua viabilização. O Parecer CNE/CEB nº 08/2010 discorre sobre alguns graves problemas brasileiros referentes à qualidade da educação básica no Brasil e também acerca de algumas medidas tomadas pelo governo federal na direção de corrigi-los e, a partir disso, mostra que tal realidade e tais medidas não podem se efetivar com a atual matriz de financiamento da educação e argumenta em favor de um financiamento que considere o CAQi.

Nesse sentido, o presente Parecer identificou o *Custo Aluno Qualidade inicial* (CAQi), desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito a Educação, como referência para a construção da matriz de Padrões Mínimos de Qualidade para a Educação Básica Pública no Brasil. (BRASIL, 2010b)

Assim, o CNE, por meio da Câmara de Educação Básica (CEB), aprovou o parecer, seguindo a perspectiva do CAQi elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com valores atualizados, em função das mudanças introduzidas pelo ensino fundamental de 9 anos, que levaram a alterações no número médio de alunos em creche, pré-escola e anos iniciais do ensino fundamental.

Tabela 05 – Parâmetros do CAQi no Parecer CNE/CEB nº 08/2010

	Nº Médio de alunos	Jornada diária	Média de alunos turma	Nº de professores	Custo total (PIB <i>per capita</i>)
	CNE	CNE	CNE	CNE	CNE
Creche	130	10	13	20	39%
Pré-escola	240	5	22	12	15,10%
EF Anos Iniciais	480	5	24	20	14,40%
EF Anos Finais	600	5	30	20	14,10%
Ens. Médio	900	5	30	30	14,50%
EF Anos Iniciais (Ed Campo)	60	5	15	4	23,80%
EF Anos Finais (Ed Campo)	100	5	25	4	18,20%

Fonte: Parecer CNE/CEB nº 08/2010.

O Parecer CNE/CEB nº 08/2010 foi um importante passo na perspectiva de mobilização do executivo e do legislativo para a instituição do CAQi, porém, passados 5 anos de sua aprovação, ainda aguarda pela homologação do ministro da educação, fato que traz implicitamente indícios da resistência do governo federal quanto a tal proposição. Em que pese a não homologação do Parecer pelo ministro, as iniciativas aqui relatadas na direção do CAQi trouxeram importantes debates para a agenda do financiamento da educação pública, entre eles o da vinculação de percentuais do financiamento da educação pública ao PIB em um patamar de 10%, que tomou lugar nos debates do processo de tramitação do PNE 2014 – 2024.

No Projeto de Lei nº 8.035/2010, visando à aprovação do novo PNE, estava contida, na meta 20, a proposta de aplicação de 7% do PIB em educação, ao longo da década: “Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país.” (BRASIL, 2010e).

No documento “Notas Técnicas do MEC ao PNE 2011-2020” (BRASIL, 2010c), o governo federal apresentou estudo que mostrava um investimento na ordem 5% do PIB até o ano de 2009. No cálculo, segundo nota do documento, não foram incluídos gastos com aposentadorias e pensões, bolsas de estudo, financiamento estudantil, juros, amortizações e encargos da dívida da área educacional. Sendo assim, o documento permite entender que foram incluídas as transferências para entidades privadas filantrópicas e comunitárias, via Fundeb e programas do FNDE. Assim, a meta de 7% foi calculada com base nesse percentual de 5% em 2009, aplicando-se uma taxa de crescimento médio anual de 0,2%, conforme movimento que vinha sendo feito nos últimos cinco anos. Portanto, não incorporando esforços no sentido de superação dessa taxa de crescimento médio.

Tal proposta foi alvo de intensos debates e estudos por parte da sociedade civil, que buscou mostrar que tal percentual não era suficiente para garantir a educação de qualidade ensejada pelo plano, uma vez que não incorporava novas fontes e maior aporte de recursos em relação ao que já vinha sendo realizado. Surge assim, em setembro de 2011, a “campanha 10% do PIB na educação pública já”, assinada por um conjunto de entidades sindicais e outras organizações não governamentais⁶⁰, ancorando-se na proposição do CAQi.

⁶⁰ Assinaram o manifesto de lançamento da campanha: ABEPSS, ANDES-SN, ANEL, CFESS, COLETIVO VAMOS À LUTA, CSP-CONLUTAS, CSP-CONLUTAS/DF, CSP-CONLUTAS/SP, DCE-UFRJ, DCE-UuB, DCE-UFF, DCE UFRGS, ENECOS, ENESSO, EXNEL, FENED, MST, MTL, MTST/DF, MUST, MOV. MULHERES EM LUTA, OPOSIÇÃO ALTERNATIVA, CSP-CONLUTAS/RN, PRODAMONHO, SEPE/RJ, SINASEFE, SINDSPREV, SINDREDE/BH, UNIDOS PRA LUTAR.

A partir de então, trava-se uma disputa entre a proposta do governo (que oscilava entre 7% e 8%) e a proposta da campanha de 10%. Nesse processo, a disputa envolve não somente o percentual do PIB a ser vinculado, mas também a concepção de investimento em educação pública *versus* a concepção de investimento público em educação. Para os defensores dos 10%, este percentual deveria incluir apenas os gastos em educação pública, excluindo-se, portanto, os recursos investidos nas instituições privadas de ensino, bem como os gastos com aposentados e pensionistas.

Em meio ao debate na Câmara Federal, o relator do projeto apresentou uma proposta intermediária de 8,3% do PIB, mas alterando o texto, de forma que tal percentual abrangeria não somente os investimentos nas redes públicas, mas também os investimentos públicos na rede privada. Considerando que os percentuais atuais investidos no setor privado (somando-se transferências do Fundeb, dos programas do FNDE, Prouni e FIES) giram em torno de 1,5% (ARAÚJO, 2013), tal proposição se apresentou mais como uma manobra do que uma proposta de expansão dos percentuais para além do que já havia sido proposto pelo governo federal. Porém, esta não foi aceita pela maioria da Comissão Especial do PNE na Câmara Federal, que aprovou um investimento equivalente a 10% do PIB para a educação pública e, assim, seguiu para o Senado Federal.

No Senado Federal, o debate acerca do investimento em proporção ao PIB voltou à tona e novas propostas de redação à meta 20 foram apresentadas, resultando na exclusão do adjetivo “pública” que assegurava, para efeito do cálculo dos 10% do PIB, apenas os investimentos em “educação pública”, prevalecendo a generalização no texto.

Em março de 2014, em resposta a requerimento do Senado, o MEC emitiu “Nota Técnica sobre Investimento Público em Educação”, na qual apresenta dois resultados sobre o percentual do PIB investido no período de 2000 a 2012, com base em estudos do INEP. A nota técnica diferencia “Investimento Público Total” de “Investimento Público Direto”. Assim, Investimento Público Total é concebido como sendo a “soma de recursos investidos pelo setor público em educação, tanto pública quanto privada” e, por sua vez, o Investimento Público Direto é definido como sendo a “soma de recursos investidos pelo setor público em educação pública”. As duas tabelas a seguir mostram os resultados do estudo do INEP. (BRASIL, 2014).

Os dados da Tabela 06 mostram que de 2010 a 2012, o investimento Público Total em educação cresceu apenas 0,6 pontos percentuais, ou seja, a uma razão de 0,3 ao ano, portanto 0,1 a mais que a taxa prevista no estudo do MEC, que acompanhou a proposta inicial do novo PNE. Assim, ainda considerando todos os gastos do setor público em educação (pública e

privada, conforme aprovado no PNE 2014-2024), mantendo-se essa mesma taxa de crescimento, a meta de 10% não seria alcançada até o fim da década, chegaria a apenas 8,8.

Tabela 06 – Estimativa do percentual de Investimento Público Total em Educação em relação ao PIB, por esfera de governo - Brasil 2000 – 2012

ANO	Percentual de Investimento Público Total em relação ao PIB			
	Todos os níveis de ensino	Esferas de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
2000	4,7	0,9	2,0	1,8
2001	4,8	0,9	2,0	1,8
2002	4,8	0,9	2,1	1,8
2003	4,6	0,9	1,9	1,8
2004	4,5	0,8	1,8	1,9
2005	4,5	0,8	1,8	1,9
2006	5,0	0,9	2,1	2,0
2007	5,2	1,0	2,1	2,0
2008	5,4	1,0	2,3	2,1
2009	5,7	1,2	2,3	2,2
2010	5,8	1,2	2,3	2,3
2011	6,1	1,3	2,5	2,3
2012	6,4	1,3	2,5	2,6

Fonte: INEP, 2014.

Considerando o Investimento Público Direto, ou seja, apenas os recursos investidos pelo setor público em educação pública, essa distância é ainda maior.

Tabela 07 – Estimativa do percentual de Investimento Público Direto em Educação em relação ao PIB, por esfera de governo - Brasil 2000 – 2012.

ANO	Percentual de Investimento Público Direto em relação ao PIB			
	Todos os níveis de ensino	Esferas de Governo		
		Federal	Estadual	Municipal
2000	3,9	0,7	1,7	1,5
2001	4,0	0,8	1,7	1,6
2002	4,1	0,7	1,8	1,6
2003	3,9	0,7	1,6	1,6
2004	3,9	0,6	1,6	1,7
2005	3,9	0,7	1,6	1,7
2006	4,3	0,7	1,8	1,7
2007	4,5	0,8	1,9	1,8
2008	4,7	0,8	2,0	1,9
2009	5,0	1,0	2,0	1,9
2010	5,1	1,0	2,0	2,0
2011	5,3	1,1	2,1	2,0
2012	5,5	1,0	2,2	2,3

Fonte: INEP, 2014

Os dados da Tabela 07 mostram que de 2010 a 2012, o Investimento Público Direto em educação cresceu apenas 0,4 pontos percentuais – uma taxa anual de 0,2. Portanto, mantendo-se essa mesma taxa de crescimento, até o fim da década, se alcançariam apenas 7% do PIB, em conformidade com o previsto no estudo do MEC que acompanhou a proposta inicial do PNE. Portanto, tomando-se a concepção de Investimento Público Direto, o alcance da meta de 10% do PIB até o fim da década, exigiria esforços mais intensos por parte dos entes federados, principalmente, da União.

Assim, é compreensível a insistência do governo para manter percentuais entre 7 e 8,3% do PIB e, sendo aprovado os 10%, manter a inclusão dos investimentos feitos na iniciativa privada, o que aumenta a possibilidade de alcance de percentuais mais próximos da meta estabelecida.

De volta à Câmara Federal, o PNE foi aprovado (em 03 de junho de 2014) mantendo-se a meta de investimento de 10% do PIB e a “pequena” mudança na redação, mas de grande significado: ao invés de “ampliar o *investimento público em educação pública*”, o texto aprovado foi “ampliar o *investimento público em educação*”. Com essa sutil exclusão do adjetivo “pública”, abre-se a possibilidade de incluir os recursos repassados para a iniciativa privada no cômputo dos gastos em educação. Assim, concordando com Araújo (2013), o percentual de investimento público na educação pública não será de 10% do PIB, mas deve ficar em torno de 8,5% do PIB, caso não cresça o percentual atual de destinação de recursos públicos para a área privada.

A aprovação da meta do PNE 2014-2024 de vinculação dos investimentos em educação a um patamar de 10% do PIB estabeleceu o desafio de aumentar os recursos disponíveis para a educação. Nessa perspectiva e no contexto de intensos debates e demandas da sociedade civil, foi aprovada em 9 de setembro de 2013, a Lei nº 12.858, que obriga a União, os Estados e os Municípios a aplicarem 75% de suas receitas provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (*royalties* e participações especiais), além de 50% dos recursos do Fundo Social até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE.

Dois aspectos da Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, podem ser considerados importantes na perspectiva de ampliar os investimentos em educação básica: o primeiro diz respeito à determinação da exclusividade de tais recursos para a educação pública e a priorização da educação básica; e o segundo se refere à determinação, no Art. 4º, da aplicação dos recursos em acréscimo ao mínimo obrigatório, ou seja, os governos, não deverão contar tais

recursos para contabilizar o percentual mínimo da receita de impostos determinados pela CF/1988.

Essa nova fonte de recursos era esperada como a grande propulsora da meta de investimento de 10% do PIB em educação. Porém, cabe observar que os estudos realizados ainda em seu processo de tramitação já apontavam sua insuficiência. A Nota Técnica nº 14/2013 (TANNO, 2013), produzida pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em agosto de 2013, já na etapa final do processo de aprovação da Lei nº 12.858/2013, apresentou uma projeção do montante dos novos recursos e de seu impacto para o alcance da meta de 10% do PIB. Os elaboradores fizeram três projeções com base nos três diferentes projetos que tramitaram nas duas casas legislativas. Considerando a projeção feita com base no Parecer ao substitutivo do Senado Federal, aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, os novos recursos representariam, nos próximos dez anos (2013 – 2022), montante estimado de R\$ 218 bilhões destinados à área de educação. Porém, segundo o estudo da referida Nota Técnica, mantendo-se a taxa otimista de crescimento do investimento público em educação de 6,0% ao ano e projetando-se a mesma taxa para os próximos 12 anos (2012 a 2023), os investimentos totais em educação atingiriam apenas 7,9% do PIB em 2023. Assim, para alcançar a meta de 10% do PIB em 2023, seriam necessários ainda um investimento adicional na ordem 1,59 trilhões no período acumulado de 2013 a 2022, portanto, um montante muito além do projetado para a nova fonte no período de 10 anos.

Deve-se observar ainda que o incremento da receita da educação por meio da nova fonte será mais significativa para os estados e municípios produtores⁶¹ e afetados pela exploração de petróleo e gás. Assim, o benefício para os demais municípios será advindo dos recursos dos *royalties* e da participação especial dos órgãos da administração direta da União e dos 50% do Fundo Social.

No entanto, a nova fonte tem sido afetada amplamente pela crise política e econômica envolvendo a Petrobrás, bem como pela disputa entre o governo federal e o governo do estado

⁶¹ De acordo com a Lei nº 9.478/97, que definiu o regime de distribuição das receitas de royalties e participações especiais sob o regime de concessão, quando a parcela representar 5% do contrato, a parcela dos Estados e Municípios produtores será, respectivamente, de 70% e 20%, (quando a extração ocorrer em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres) e de 30% (quando a extração ocorrer em plataforma continental). Quando a parcela do contrato de concessão exceder 5%, a parcela dos Estados e Municípios produtores será, respectivamente, de 52,5% e 15% (quando a extração ocorrer em terra, lagos, rios, ilhas fluviais e lacustres) e de 22,5% (Quando a produção for extraída da plataforma continental). O percentual restante é dividido entre os Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação e da Marinha (cujos percentuais variam entre 25% e 15%) e entre os Municípios afetados pela exploração (com percentuais entre 10 e 7,5%), dependendo das situações já elencadas quanto ao local e percentual do contrato. (BRASIL, 1997)

do Rio de Janeiro em relação à distribuição dos recursos oriundos dos *royalties* e participações especiais do petróleo e do gás.

O governo do estado do Rio de Janeiro havia ingressado com Ação Direta de Inconstitucionalidade em 15/03/2013 (ADI nº 4917/DF), com pedido de medida cautelar contra as novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos pela exploração do petróleo, introduzidas pela Lei Federal nº 12.734/2012. O Supremo Tribunal Federal concedeu liminar favorável ao Governo do Rio de Janeiro, o que resultou no restabelecimento da redação original dos dispositivos da Lei nº 9.478/1997, que previa a destinação de recursos pela exploração de petróleo a diversos órgãos da União: Ministério da Defesa, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e Ministério de Minas e Energia. (BRASIL, 2013b).

Assim, a arrecadação tem sido muito aquém das projeções iniciais, conforme mostra a mais recente Nota Técnica nº 7/2015 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (TANNO, 2015), que analisou os efeitos da medida cautelar na ADI nº 4917/DF para as receitas decorrentes da exploração de petróleo destinadas à educação⁶².

Tal decisão teve efeito direto sobre as novas receitas previstas para a educação. De acordo com a referida nota técnica, as leis orçamentárias de 2014 e 2015 adotaram a hipótese de queda da liminar e a manutenção do texto promulgado da Lei nº 12.734/2012, prevendo para a União a vinculação integral de recursos oriundos da exploração de petróleo ao Fundo Social, dos quais 50% foram alocados no Ministério da Educação, em conformidade com o disposto no art. 2º, III, da Lei nº 12.858/2013. No entanto, considerando a medida cautelar concedida pelo STF, a execução orçamentária está condicionada ao marco regulatório anterior (Lei nº 9.478/1997), de forma que os recursos deixam de ser destinados à educação e são repassados aos órgãos da União anteriormente beneficiados. Assim, das receitas previstas pela Lei nº 12.858/2013, a Lei Orçamentária de 2015 contemplou apenas a parcela correspondente a 50% das destinações ao Fundo Social, relativas a contratos celebrados sob o regime de concessão não incluídos no inciso I, ou seja, áreas em plataforma continental cuja declaração de comercialidade ocorreram antes de 3 de dezembro de 2012 e áreas exploradas em terra (TANNO, 2015, p.3).

⁶² A análise da referida Nota Técnica não leva em consideração eventuais frustrações decorrentes da exploração e de outros fatores conjunturais, tais como a redução no ritmo de investimentos no setor e a queda do preço de barril de petróleo; considera apenas as perdas oriundas da liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal ao estado do Rio de Janeiro contra as novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais devidos aos entes federados. (TANNO, 2015)

De acordo com a Nota Técnica em questão, a Lei Orçamentária de 2014 havia estimado uma arrecadação total na ordem de R\$ 42,7 bilhões decorrentes da exploração de petróleo, porém esta foi de apenas R\$ 35,3 bilhões. Para a educação estava prevista uma receita de R\$ 6,7 bilhões, porém apenas R\$ 1,5 bilhão foi efetivamente arrecadado, uma vez que os recursos continuam sendo destinados para os Ministérios definidos pela Lei nº 9.478/1997, conforme mostra o Quadro a seguir.

Quadro 06 – Estimativa e arrecadação de receitas decorrentes da Exploração de Petróleo de acordo com LOA 2014.

BENEFICIÁRIO	FONTE	LOA 2014		EXECUÇÃO 2014	
TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	142	29.297.864.849	68,60%	21.653.582.453	61,30%
FUNDO SOCIAL	142	6.715.717.576	15,70%	1.483.104.870	4,20%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	108	6.715.717.576	15,70%	1.483.104.870	4,20%
DEMAIS ÓRGÃOS DA UNIÃO	142	0	0,00%	10.679.574.686	100%
TOTAL		42.729.300.002	100%	35.299.366.878	100%

Fonte: TANNO (2015, p. 8)

Além da arrecadação do Ministério da Educação, a decisão do STF afetou também as receitas da educação dos estados e municípios que tiveram uma redução de sua participação de 68,6% para 61,3%. A arrecadação negativa da nova fonte levou o governo federal a realizar o cancelamento de R\$ 3,5 bilhões das dotações autorizadas e a compensação por meio do acréscimo de dotações, da ordem de R\$ 5,2 bilhões nessas mesmas ações com a utilização de outras fontes (TANNO, 2015).

O Quadro 07 apresenta os recursos previstos pela LOA de 2014 e o que foi efetivamente arrecadado da fonte da exploração de petróleo para a educação, bem como os recursos adicionais oriundos de outras fontes.

Para o ano de 2015, a lei orçamentária estimou a arrecadação de royalties e participação especial destinadas à educação de 7,0 bilhões. Porém, considerando-se o efeito da liminar, a arrecadação provavelmente será de apenas 3,5 bilhões. Além disso, com o agravamento da crise, a possibilidade de compensações ocorridas em 2014 parece menor, comprometendo assim, a perspectiva de alcance da meta de investimentos em educação ao patamar de 10% do PIB, conforme previsto pelo PNE 2014 – 2022.

Quadro 07 – Ações orçamentárias financiadas pela Fonte 108 – Parcela do Fundo Social destinada à educação. Lei Orçamentária Anual para 2014.

	AÇÃO	FONTE		DOTAÇÃO INICIAL	CRÉDITOS ADICIONAIS	AUTORIZADO
0000	CONCESSÃO DE BOLSA DE APOIO À EDUCAÇÃO BÁSICA	108	EDUCAÇÃO	1.641.572.223	-1.024.491.500	617.080.723
			OUTRAS	0	1.264.544.500	1.264.544.500
0509	APOIO AO DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	108	EDUCAÇÃO	0	562.631.761	562.631.761
			OUTRAS	401.664.698	337.968.239	739.632.937
	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB	108	EDUCAÇÃO	681.005.191	-562.631.761	118.373.429
			OUTRAS	9.674.353.478	1.066.731.761	10.741.085.239
12KU	IMPLANTAÇÃO DE ESCOLAS PARA A EDUCAÇÃO INFANTIL	108	EDUCAÇÃO	3.500.000.000	-2.495.895.226	1.004.104.774
			OUTRAS		2.495.895.226	2.495.895.226
12KV	IMPLANTAÇÃO E ADEQUAÇÃO DE ESTRUTURAS ESPORTIVAS ESCOLARES	108	EDUCAÇÃO	798.052.651	-61.792.501	736.260.150
			OUTRAS	202.547.349	61.792.501	264.339.850
20RJ	APOIO À CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA	108	EDUCAÇÃO	95.087.511	0	95.087.511
			OUTRAS	149.138.098	60.800.000	209.938.098
20RV	APOIO À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	108	EDUCAÇÃO	0	61.792.501	61.792.501
			OUTRAS	142.796.125	-59.671.661	83.124.464
TOTAL		108	EDUCAÇÃO	6.715.717.576	-3.520.386.726	3.195.330.850
			OUTRAS	10.570.499.748	5.228.060.566	15.798.560.314
			TOTAL	17.286.217.324	1.707.673.840	18.993.891.164

Fonte: Tanno (2015, p. 9)

Observa-se, portanto, que novas perspectivas se apresentaram no campo do financiamento com vistas ao aumento do investimento na educação básica. Estas apontam para um redimensionamento da relação entre as dimensões da quantidade e da qualidade, na medida em que a quantidade de insumos, e conseqüentemente de recursos, constitui uma importante dimensão da qualidade, em especial quando ambas as dimensões são concebidas na perspectiva da garantia de equidade na oferta educacional. Dessa forma, equidade e qualidade têm sido princípios propulsores de iniciativas na direção de mais recursos para a educação básica.

As tensões entre melhoria da qualidade e a expansão dos recursos financeiros para a oferta e a manutenção da educação básica têm gerado novas proposições e novos arranjos político-administrativos, que manifestam também forças em disputa, seja entre os governos seja entre estes e a sociedade civil. As novas proposições envolvem também tensões no âmbito do legislativo, que se expressam nos diversos projetos que tramitam na Câmara dos Deputados visando à regulamentação do Custo Aluno Qualidade, do regime de colaboração, do Sistema Nacional de Educação e da proposta de uma lei de responsabilidade educacional.

O movimento articulado por diversas entidades da sociedade civil em torno de um maior investimento em educação pública com vistas ao alcance da qualidade conduziu à aprovação de importantes medidas legais. Contudo, seus efeitos dependem largamente da dinâmica política no quadro federativo brasileiro, em geral, e no quadro do financiamento da educação básica, em particular.

4.2.3 A função redistributiva e supletiva da União em debate

Conforme mostrado em capítulo anterior, diversos estudiosos do federalismo, tais como Musgrave (1959), Oates (1968, 1999), Watts (2008) Arretche (2010) defendem que em países marcados por grandes desigualdades regionais, como é o caso brasileiro, torna-se necessário que o governo central concentre a arrecadação de impostos de base ampla (a exemplo do imposto sobre renda) e que exerça a função redistributiva e supletiva em relação aos governos subnacionais a fim de amenizar as assimetrias entre os diversos entes da federação na oferta dos serviços públicos.

Na literatura do federalismo, em especial nas teorias neoinstitucionalistas, a função redistributiva e supletiva da União é amplamente advogada sob os princípios da equidade e da coordenação federativa. Na literatura do federalismo fiscal, a função redistributiva e supletiva da União se insere no amplo debate acerca da arrecadação, distribuição e redistribuição dos tributos entre os entes federados, bem como da definição dos critérios, das prioridades e de onde e como serão alocados os recursos, com vistas à promoção do bem-estar-social, à equalização e à eficiência do gasto público. Portanto, mesmo nas perspectivas mais competitivas do federalismo, tal função tem se mostrado evidente, ainda que vinculada mais a princípios econômicos do que sociais, conforme discorrido no capítulo 2.

Assim, a função redistributiva e supletiva da União está fundamentada, por um lado, no princípio do direito de todos aos bens públicos fundamentais a exemplo da saúde, educação, assistência social, independentemente do local de moradia dos cidadãos, cuja proteção é prerrogativa do Estado-nação e, por outro, no princípio da equidade horizontal e vertical entre os entes da federação, ou seja, que o direito seja efetivado na perspectiva da correção das desigualdades, o que evoca também o princípio da justiça social.

Analisada sob esse prisma, a função redistributiva e supletiva da União se insere no campo da tensão própria do federalismo entre universalidade e diversidade, entre centralização e descentralização, entre interesses nacionais e necessidades locais. De um lado, a organização federativa do Estado pressupõe a centralização de funções relativas aos interesses nacionais e à

universalização dos bens públicos em atendimento ao direito de todos os cidadãos, independentemente de onde se encontram no território da nação. Por outro, a universalização dos bens públicos não se efetiva sem levar em conta os interesses e necessidades locais, o que exige processos de descentralização. Nesse sentido, centralização e descentralização não são polos excludentes, mas são processos (sempre tensionados), afeitos à organização territorial do poder, cujas tensões serão sempre maiores quanto maiores forem as assimetrias territoriais e mais frágeis forem os mecanismos de coordenação federativa.

Nesse sentido, a ação supletiva e redistributiva da União tem como pressuposto justamente garantir a unidade (em termos de equalização) em meio à diversidade (em termos das desigualdades nas condições da oferta educacional). E, no caso específico das políticas públicas, isso implica o desafio de incorporar a diversidade no desenho de tais políticas, caso contrário, pode ampliar as desigualdades, ao invés de amenizá-las. Por outro lado, esse pressuposto exige que a ação supletiva e redistributiva do governo central seja permanentemente ajustada, considerando a dinâmica própria do federalismo.

É nessa perspectiva que a função redistributiva e supletiva da União na provisão da educação básica é tratada no Art. 211 da CF/1988 no horizonte da equidade e da qualidade.

Art. 211 [...]

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1998, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

Embora em muitos documentos normativos e prescritivos da política educacional a assistência técnica e financeira seja tratada comumente como sinônimo de função redistributiva e supletiva da União, cabe ressaltar que, a partir de 1996, pela EC nº 14/1996, a ação supletiva e redistributiva aparece na CF/1988 (art. 211) como a função da União no que se refere à educação básica, sendo a assistência técnica e financeira a forma de exercê-la.

Nesse sentido, depreende-se que sendo a assistência técnica e financeira uma forma de a União exercer sua função supletiva e redistributiva em matéria educacional, esta objetiva tanto uma perspectiva de suplementar quanto de redistribuir os recursos financeiros da educação entre os entes subnacionais. Por outro lado, o termo, “assistência técnica e financeira” pressupõe que a desigualdade entre os entes não é apenas social e econômica, mas também política e técnica. Assim, em muitas regiões, estados e municípios brasileiros, a garantia do direito à educação depende não apenas da assistência financeira, mas se faz necessário que esta seja acompanhada

da assistência técnica para que possa resultar na eficiência do gasto público e na qualidade da oferta do serviço educacional. Neste aspecto, Farenzena (2012, p.108) observa que

A “assistência técnica” da União na educação tem se materializado, principalmente, por meio da oferta de programas de capacitação de profissionais ou membros de conselhos da área da educação, programas de formação inicial de professores, disponibilização de ferramentas de planejamento, gestão e monitoramento de políticas e ações e realização de estudos, levantamentos e avaliações.

Nestes termos, a função supletiva e redistributiva da União é inerente à sua função de coordenação nacional da educação, ou mesmo dependente dela, conforme apreendido do que foi estabelecido no § 1º do Art. 8º da LDB nº 9.394/1996.

Art. 8º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino.

§ 1º Caberá à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. (BRASIL, 1996a)

Ou seja, tanto a função supletiva e redistributiva quanto a normativa são parte da função coordenadora da política nacional de educação da União. Observa-se, assim, que, no conjunto dos dispositivos da CF/1988 e da LDB nº 9.394/1996, a função supletiva e redistributiva é parte da função maior de coordenação da política nacional de educação e deve ser realizada com fins de garantir a equidade e a qualidade.

Ação supletiva e redistributiva formam uma unidade na ação de assistência técnica e financeira da União, porém podem também evocar tensões. A função supletiva evoca o sentido de complementar, isto é, de ampliar os recursos dos entes federados subnacionais quando estes são insuficientes para garantir a oferta da educação com qualidade, o que significa, como bem alerta Farenzena (2014), que a assistência não pode ser pensada como aporte de ações e recursos residuais. Por outro lado, a função redistributiva implica distribuir novamente, visando a equalizar as oportunidades educacionais, o que significa dizer que devem ser priorizados nessa ação os entes que se encontram em mais desvantagens educacionais em termos de qualidade.

Assim, quando a função supletiva e redistributiva da União é exercida em um contexto marcado por profundas desigualdades e com recursos limitados, tensões podem surgir entre suprir e redistribuir, de forma que a função supletiva pode assumir um significado residual, na contramão da qualidade, e impossibilitar o exercício da função redistributiva na perspectiva de equidade, conduzindo a políticas de caráter compensatório e não de correção das desigualdades.

A partir desse mesmo raciocínio, deve-se observar também que a CF/1988 estabelece um vínculo, embora não muito explícito, da ação supletiva e redistributiva da União com os

fins de universalização da escolaridade obrigatória. Tal vínculo aparece tanto § 3º do Art. 212, que trata dos recursos da receita de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, quanto na Art. 60 do ADCT da CF/1988, que vinculou, quando de sua aprovação, cinquenta por cento dos recursos a serem destinados por cada ente federado à educação básica para a universalização do ensino fundamental, escolaridade obrigatória à época.

Esse terceiro vínculo estabelece uma contradição com os dois princípios anteriores, face ao direito de todos à educação. Em consequência, durante toda a primeira década pós-CF/1988, a ação redistributiva e supletiva da União ficou majoritariamente circunscrita ao ensino fundamental, sobrepondo-se aos fins de qualidade e equidade. A mudança da escolaridade obrigatória para educação básica, na faixa etária de quatro a dezessete anos, e a consequente ampliação da abrangência dos programas suplementares para toda a educação básica, introduzida pela EC nº 59/2009, vêm contribuindo para alterações nesse quadro.

Farenzena (2012) observa que, a partir dos anos 2000, a ação supletiva e redistributiva da União avança um pouco na perspectiva redistributiva.

Nos anos 2000, foi intensificada, nas políticas de assistência da União, a fixação de critérios para priorizar a alocação de recursos, seja dentro das políticas compulsórias, seja nas políticas. Esses critérios procuram incidir em diferentes dimensões das desigualdades educacionais e sociais e combinam, basicamente, indicadores socioeconômicos com indicadores complementares, como raça/etnia, demografia e vulnerabilidade social da população [...]. (FARENZENA, 2012, p. 112)

Essa perspectiva mais redistributiva da assistência técnica e financeira da União ganhou relevância tanto na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2009, que instituiu o Fundeb, quanto na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional.

Na primeira, a maior diversificação de fatores de ponderação entre etapas, modalidades e outras condições específicas da oferta de educação básica repercutiu em uma ação mais proeminente da União em sua complementação ao fundo aos Estados e municípios nos quais o valor/aluno não atinge o valor mínimo nacional estabelecido, conforme já abordado neste capítulo.

Na segunda (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008), o Artigo 4º determinou a obrigatoriedade da União de complementar os recursos do Piso Salarial Profissional Nacional para sua integralização nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. Além disso, no § 2º do mesmo artigo, a Lei trouxe a determinação de a União cooperar tecnicamente com o ente federativo que não conseguir assegurar o pagamento

do piso, de forma a assessorá-lo no planejamento e aperfeiçoamento da aplicação de seus recursos.

Por outro lado, a partir de meados dos anos 2000, à medida que a União passou a ampliar e diversificar as formas de exercer sua função supletiva e redistributiva, considerando as condições de desigualdades e incluindo alguns componentes na perspectiva de influenciar a qualidade da oferta da educação básica, começou também a associar componentes de condicionalidades e de responsabilização aos sistemas estaduais e municipais de ensino, sob formas diversas que incluem assinaturas de acordos, elaboração de planos, metas de resultados.

A definição mais clara de critérios e a adoção de novos mecanismos para a ação redistributiva e supletiva da União na oferta da educação básica na perspectiva da universalização, da equidade e da qualidade ganhou mais consistência e amplitude a partir de 2007, com a implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que estruturou as ações de assistência voluntária da União sob uma visão sistêmica, por meio de três mecanismos básicos: o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o plano de metas Compromisso Todos pela Educação e o Plano de Ações Articuladas (PAR).

Essa nova estrutura condicionou a assistência voluntária da União aos entes federados subnacionais à adesão dos mesmos ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR⁶³. Embora a nova organização compreenda apenas as transferências voluntárias, ela tem repercutido também nas transferências legais, dado seu caráter sistêmico.

Tal aspecto será aprofundado no capítulo seguinte, cuja especificidade é a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica.

4.3 Em síntese: tensões federativas no financiamento da educação básica

O preceito constitucional do direito subjetivo à educação, vinculado aos princípios de qualidade e equidade, conduziu a um sistema de repartição de responsabilidades com a oferta e manutenção da educação que comporta competências privativas, comuns e concorrentes assentadas sob um regime de colaboração entre os entes federados, e um sistema de financiamento da educação básica que comporta mecanismos redistributivos e supletivos.

⁶³ O PAR é um modelo de planejamento da política de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para um período de quatro anos, previamente estruturado com base em um roteiro de diagnóstico, indicadores e ações definidos pelo MEC.

Desde a aprovação da Constituição de 1988 e, principalmente, após a promulgação da LDB nº 9.394/1996, diversos arranjos foram sendo desenvolvidos na perspectiva de garantir um melhor alinhamento entre o sistema de divisão de responsabilidades e o sistema de divisão dos recursos financeiros, com vistas a garantir o cumprimento do preceito do direito de todos à educação com qualidade.

O percurso feito neste capítulo nos permitiu identificar que a dinâmica federativa do modelo de financiamento da educação básica no Brasil envolve três arranjos fundamentais: a) um sistema de repartição de recursos previstos constitucionalmente - receita de impostos, salário-educação; b) mecanismos de redistribuição e suplementação na perspectiva de correção das desigualdades entre os entes federados e; c) mecanismos de transferências intergovernamentais de recursos assentados nos princípios de cooperação entre os entes federados. Porém, nem sempre os arranjos estabelecidos legalmente são compatíveis às responsabilidades assumidas pelos diversos entes no âmbito da educação básica.

Assim, a matriz atual de financiamento da educação básica expressa diversas tensões, próprias dos sistemas federais, sejam aquelas inerentes ao próprio desenho constitucional, sejam as produzidas pela e na dinâmica das relações intergovernamentais e dos arranjos institucionais que vêm se estabelecendo no cenário federativo brasileiro nas duas últimas décadas.

A primeira delas diz respeito à tensão entre o modelo de divisão de responsabilidades entre os entes federados e o modelo de repartição das receitas para arcar com tais responsabilidades, tendo em vista, principalmente, as condições desiguais e os déficits de oferta e manutenção da educação básica em cada sistema de ensino. A política de fundos redistributivos tem sido o principal arranjo nessa direção, porém, ainda apresenta limites, uma vez que esta foca mais a redistribuição dos recursos já disponíveis do que a suplementação e o incremento de novos recursos.

A segunda, envolve a complementação da União aos fundos (Fundef/Fundeb) tendo em vista os requisitos de equidade e qualidade. Durante a vigência do Fundef, a complementação da União foi muito limitada para o alcance do valor/ aluno/ano em termos de qualidade e de maior equidade entre os entes federados, tensionando ainda mais as relações entre os entes da federação, o que resultou em ações na direção de um novo fundo, com mecanismos mais consistentes na direção da ação supletiva da União. O novo fundo – Fundeb – constituiu um passo adiante na perspectiva de equalização das condições de oferta e manutenção da educação. Porém, em um contexto de grandes assimetrias espalhadas no vasto território brasileiro, que impactam tanto a receita de impostos dos diferentes entes quanto as

condições de oferta e manutenção da educação, os recursos e mecanismos de redistribuição do novo fundo ainda se mostram insuficientes para a garantia do direito de todos à educação e, portanto, deixam de atender aos princípios constitucionais de um padrão mínimo de qualidade e de equidade na oferta da educação.

Portanto, pode-se afirmar que há atualmente uma grande tensão envolvendo a ação supletiva e redistributiva da União em relação à educação básica, a qual tem se expressado amplamente nos debates e ações que vêm ocorrendo em torno do regime de colaboração, da vinculação do investimento em educação a um patamar de 10% do PIB e do Custo Aluno Qualidade.

Os debates ocorridos no âmbito da CONAE e no processo de aprovação do novo PNE acerca do regime de colaboração e de mecanismos na perspectiva da qualidade e da equidade resultaram em avanços significativos em termos de metas, a exemplo da meta 17, que prevê a equiparação do rendimento médio dos(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente até o final do sexto ano de vigência do PNE; e da meta 20, que visa ampliar o investimento público em educação a um patamar de 10% do PIB ao final do decênio, e suas estratégias em termos de implementação do CAQ e da regulamentação do regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. Porém, esse processo ocorreu em meio a muitas tensões entre as organizações da sociedade civil e governo federal, tanto no âmbito do legislativo quanto do executivo, envolvendo, em especial, a tensão entre os conceitos de gasto *versus* investimento público em educação e a tensão entre investimento público em educação e investimento em educação pública.

O cumprimento das metas previstas no PNE 2014-2024 incide diretamente em um maior aporte de recursos da União, o que está assinalado na estratégia 20.10 e tem tensionado os debates e iniciativas no campo do financiamento. Uma das medidas aprovadas nessa direção, a Lei nº 12.858/2013, que destinou 75% das receitas da União, os Estados e os Municípios provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (royalties e participações especiais), foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 4917/DF) por parte do Governo do Rio de Janeiro, que obteve liminar favorável do Supremo Tribunal Federal, frustrando as expectativas de aumento de receita da educação para o alcance da meta de investimento de 10% do PIB.

Observa-se, assim, que o financiamento da educação básica, sendo objeto de competências comuns e concorrentes dos três entes da federação, é alvo de tensões permanentes. Entre as muitas tensões que se manifestam neste campo, estão aquelas oriundas

da política de assistência técnica e financeira da União, em especial aquelas feitas por meio dos programas administrados pelo FNDE, que envolvem um amplo debate entre a ação regulamentadora da União e a autonomia dos entes subnacionais. Nos dois capítulos seguintes, serão apresentados dados qualitativos e quantitativos sobre essa dimensão específica do financiamento da educação básica - a assistência técnica e financeira da União – os quais serão analisados sob a perspectiva das tensões federativas.

CAPÍTULO 5

A ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO PARA A EDUCAÇÃO BÁSICA A PARTIR DE SUA REGULAMENTAÇÃO

A assistência técnica e financeira da União é parte de sua função redistributiva e supletiva, conforme explicitado no capítulo anterior. Ao realizar essa função, a União não apenas transfere recursos financeiros para os demais entes, mas também regulamenta seus fins, sua forma e seus procedimentos, configurando modelos de políticas a serem implementados pelos estados e municípios. Por outro lado, a função redistributiva e supletiva da União envolve também a ação normativa, o que lhe garante a autoridade decisória sobre a regulamentação de recursos e políticas. Portanto, estabelecer normas disciplinando a educação nacional, de modo geral, e a assistência técnica e financeira, de modo particular, é uma das funções da União, ou seja, a regulamentação da educação básica por parte da União ocorre tanto por meio da elaboração de marcos regulatórios da política nacional de educação (planejamento, currículo, avaliação) quanto por meio dos atos normativos que disciplinam sua assistência técnica e financeira para os entes federados no campo da educação básica.

Sendo assim, para compreender a assistência técnica e financeira da União na perspectiva de sua dinâmica federativa se faz necessário analisar as duas dimensões envolvidas nessa ação: os recursos transferidos para os governos subnacionais e a regulamentação de tais recursos. Embora o montante e o movimento de recursos transferidos a título de assistência técnica e financeira para os governos subnacionais possam fornecer importantes informações sobre as relações federativas e suas tensões, tais aspectos pouco esclarecem acerca da forma e das características que essa ação assume no contexto da política educacional e, portanto, em que medida são objeto de tensões entre os governos.

Essa percepção conduziu à análise das resoluções do FNDE que regulamentaram as transferências da União para os demais entes federados, com vistas a compreensão do modelo de assistência financeira a partir da identificação de sua trajetória e suas características, de forma a orientar a análise estatística na definição das variáveis e do modelo de análise, bem como captar elementos para a explicação do movimento dessas transferências no capítulo seguinte.

Considerando a especificidade deste estudo, a análise incide, principalmente, nas resoluções do FNDE que regulamentam as transferências legais e voluntárias a título de assistência técnica e financeira da União no período de 1999 a 2014. Porém, incorpora-se também a análise de um conjunto de documentos orientadores da política educacional do MEC

no âmbito da educação básica, a exemplo do documento orientador do PDE, manuais da assistência técnica e financeira, notas técnicas do MEC, relatórios de atividades do FNDE e documentos finais das CONAEs, que visam a garantir informações complementares e de contexto para a análise dos dados. Embora o foco deste estudo seja a assistência técnica e financeira da União que se tem configurado a partir de 2004 sob a égide de uma nova composição do governo federal e, portanto, de nova composição das relações intergovernamentais, a pesquisa compreende dados a partir de 1999, dada a necessidade de demarcar as mudanças que ocorreram em confronto com o modelo que vinha se desenvolvendo anteriormente.

De um modo geral, a assistência financeira da União para a educação básica é tratada no “Manual de Assistência Financeira do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação”, que estabelece critérios e condições para a sua execução, aprovado por resoluções específicas do Conselho Deliberativo do FNDE. Porém, em consonância com o manual em vigência em cada período, as resoluções que regulamentam as transferências estabelecem as especificidades para cada programa ou ação.

Os programas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica envolvem os Programas de Assistência Legal (PAL) e os Programas de Assistência Voluntária (PAV), e ambos são objetos de regulamentação no âmbito do MEC/FNDE. Ainda que as transferências legais da União sejam amparadas por leis federais que definem seu escopo, forma de transferência, beneficiários e órgãos responsáveis pela sua gestão, estas também são objetos de regulamentação, em seus aspectos procedimentais, no interior do FNDE, conforme previsto nas próprias leis que as instituíram⁶⁴. Assim, a análise a ser procedida incide sobre as Resoluções do FNDE que regulamentaram tanto os programas de assistência legal quanto aqueles de assistência voluntária a título de assistência técnica e financeira da União para a educação básica no período mencionado.

Neste capítulo pretende-se, por meio da análise do conteúdo das resoluções do FNDE, captar o modelo de assistência técnica e financeira da União para a educação básica que vem se estabelecendo desde 2004. Parte-se do pressuposto de que a análise do conteúdo dessas normas pode fornecer elementos para compreender o modelo de assistência técnica e financeira da União para a educação básica e como essa ação influencia a agenda dos governos subnacionais para a implementação de uma política nacional de educação básica projetada e administrada pelo MEC. Assim, os dados podem constituir bons indicadores de como vêm se

⁶⁴ Cf Lei nº 8.913, de 27 de julho de 1994 (PNAE); Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004 (PNATE e EJA); Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (PDDE); Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010 (Ensino Médio)

processando as relações entre a União e os demais entes da federação no campo do financiamento da educação, em especial, da assistência técnica e financeira da União. Diferentemente das transferências constitucionais, que já são regulamentadas constitucionalmente, as transferências legais e, principalmente, as voluntárias são objetos de intensa normatização pelo governo federal e, por isso, constituem-se em base de dados normativa privilegiada para a compreensão da política de assistência técnica e financeira da União na oferta e manutenção da educação básica que se configura em cada período governamental.

No período analisado, as transferências da União para a educação básica foram objeto de intensa regulamentação no âmbito do FNDE. Por meio de minucioso levantamento junto à base de legislação do FNDE foram identificadas 681 resoluções que regulamentaram as transferências a título de assistência técnica e financeira da União para a educação básica brasileira no período estudado. Deste total, 526 resoluções tiveram seu conteúdo analisado, uma vez que 139 resoluções apenas fizeram alterações pontuais em resoluções anteriores ou apenas divulgam lista de projetos aprovados ou municípios contemplados e 16 não estão disponíveis no banco de legislação do FNDE, sendo todas dos anos de 1999 (n=5), 2000 (n=8) e 2001 (n=3).

Antes de apresentar a estrutura deste capítulo, é importante fazer duas rápidas considerações acerca de termos adotados. A primeira se refere ao uso do termo “assistência técnica e financeira” como uma unidade, pois a análise procedida indicou que os programas, ainda que em uma primeira leitura possam se apresentar apenas como programas de transferências de recursos, contêm, em maior ou menor grau, orientações político-pedagógicas, apresentando de forma integrada a assistência técnica e financeira. A segunda se refere ao uso conjunto das siglas “MEC/FNDE” sempre que se fizer referência à ação de regulamentação, para demarcar que essas duas instituições compartilham a função de regulamentação dos gastos em educação, conforme será apresentado na seção que trata especificamente da regulamentação dos programas.

Com o objetivo de estabelecer a configuração atual da assistência técnica e financeira da União para a oferta e manutenção da educação básica e apontar tendências das relações federativas nesse contexto, o capítulo apresenta os dados da pesquisa documental e suas análises, organizados em seis seções. As duas primeiras seções objetivam fornecer um panorama do modelo de assistência técnica e financeira da União para os entes federados subnacionais na oferta e manutenção da educação básica, tomando como foco seus diversos programas. Assim, inicia-se com a configuração atual dos programas de assistência técnica e financeira da União a partir de suas principais características e seus arranjos operacionais para,

depois, apresentar a dinâmica que conduziu ao modelo atual. Essa forma visa a fornecer ao leitor, de início, informações acerca dos programas de forma a facilitar a compreensão do movimento apresentado na segunda seção. A terceira seção é dedicada à análise dos princípios que norteiam os programas de assistência técnica e financeira da União aos entes federados, com intuito de identificar a direção que esse modelo assume enquanto política de assistência técnica e financeira. A quarta seção introduz a análise da relação entre a regulamentação da União e autonomia dos entes federados subnacionais, apresentando os dados quanto ao aspecto da coordenação federativa nas ações de assistência. A quinta e última seção de apresentação dos dados da análise de conteúdo das resoluções do FNDE, de forma complementar à quarta seção, traz um conjunto de dados acerca do conteúdo da regulamentação dos programas de assistência técnica e financeira, com vistas a analisar o nível de regulamentação desses programas por parte da União e suas possíveis implicações para autonomia dos entes federados. A última seção reúne a análise dos dados apresentados nas seções anteriores, em forma de síntese.

Por questões didáticas, o foco das quatro primeiras seções é a apresentação dos dados sem uma análise mais detalhada, apenas indicando as conclusões próprias de cada grupo de dados, de modo a reunir elementos para, na última seção, apresentar a análise dos dados em seu conjunto, definindo a configuração atual da assistência técnica e financeira da União aos entes federados e as tendências que as relações federativas assumem nesse quadro. Este procedimento se tornou necessário tendo em vista a grande quantidade de dados e sua complementariedade, de forma que uma análise mais completa e capaz de captar o movimento que interessa a este estudo exige o confronto e as conexões entre os vários grupos de dados, que deram origem às diversas seções.

5.1 A configuração atual dos programas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica

A assistência técnica e financeira da União para a Educação básica tem como principais mecanismos: a complementação ao Fundeb, os programas de assistência técnica e financeira⁶⁵ e os convênios, conforme já explicitamos anteriormente. No que se refere à

⁶⁵ O termo programa é utilizado aqui para se referir a uma política educacional específica, regulamentada pelo MEC/FNDE, com objetivos, ações ou atividades e público-alvo definidos, diferindo, portanto, de programa orçamentário que, por sua vez abrange diversas ações educacionais sob um código comum para sua classificação no orçamento público (ver apêndice E). Essas ações, em sua maioria, coincidem com o que comumente denomina-se de programas no FNDE, que é o termo adotado neste trabalho.

regulamentação, os programas constituem seu principal objeto, os quais incorporam as transferências legais e a maior parte das transferências voluntárias⁶⁶. Sendo assim, esta seção visa a apresentação do movimento dos programas ao longo do período estudado, com o objetivo de mostrar como o modelo de assistência técnica e financeira da União atual foi ganhando forma.

Ao longo de todo o período estudado (1999 a 2014), foram muitos os programas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE. Na pesquisa documental foi identificado um total de 65 diferentes programas⁶⁷, entre aqueles que deixaram de existir e os novos que foram sendo implementados ao longo desse período, estando em vigência até o fim de 2014 um total de 43 programas. A organização da assistência técnica e financeira da União por meio de programas é antiga – data da década de 1950, quando foi criado o PNAE, denominado na época de Campanha de Merenda Escolar. Porém, por muito tempo, esta forma (programas) não constituiu o principal meio de transferência de recursos para os entes subnacionais. Essa forma de organizar a ação de assistência técnica e financeira da União para a educação básica passou a ser ampliada a partir de meados da década de 1990, principalmente, no período pós-LDB, constituindo-se desde então objeto de intensa regulamentação no âmbito do FNDE.

Nesta seção apresenta-se um breve panorama dos programas de assistência técnica e financeira da União, a partir de seus principais arranjos e de suas características evidenciadas pela análise das resoluções que a regulamentaram, com o intuito de definir a configuração atual dos programas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica e, assim, avançar no debate das tensões federativas que se manifestam no atual modelo de assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais.

Considerando a grande quantidade de programas, não se tem a pretensão de apresentar uma descrição detalhada de todos aqueles que integram atualmente a política de assistência técnica e financeira da União para a educação básica, pois o objetivo desta seção não é conhecer cada programa em suas minúcias, mas captar a atual configuração da assistência técnica e financeira da União por meio das formas de organização, dos objetivos e dos focos das ações desses programas. Sendo assim, eles serão apresentados considerando as formas de assistência a que se vinculam (assistência legal, assistência voluntária e assistência direta), a forma de

⁶⁶ Cabe ressaltar que nem todas as transferências voluntárias estão organizadas em programas, pois há aquelas que ocorrem conforme interesses e prioridades do governo federal ou oriundas de emendas parlamentares, que escapam ao escopo dos programas já formatados, constituindo-se objeto de convênios específicos.

⁶⁷ Ver lista de todos os programas identificados ao longo da pesquisa no apêndice F.

adesão dos entes subnacionais a tais programas e a forma como são realizadas suas transferências.⁶⁸

Por meio desse procedimento, espera-se juntar novos e mais consistentes elementos para uma caracterização do modelo de assistência técnica e financeira da União para a educação básica.

5.1.1 Programas de Assistência Legal (PAL)

Os Programas de Assistência Legal (PAL) da União para a educação básica são aqueles criados por lei federal e têm como principais características o valor *per capita* e o fato de a transferência ser automática, ou seja, não exigem nenhum instrumento de acordo entre os entes. A seguir apresenta-se brevemente cada um deles.

a) O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Este constitui o mais antigo programa do MEC e foi implantado por meio do Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955, sob a nomenclatura de Campanha de Merenda Escolar. Esse programa se tornou legal por meio da lei nº 8.913, de 27 de julho de 1994, que estabeleceu como função do FNDE expedir as normas específicas referentes a valores e alocação de recursos.

Art. 6º

[...]

Parágrafo único. O Conselho Deliberativo do FNDE expedirá normas relativas a critérios de alocação de recursos e valores *per capita*, bem como para organização e funcionamento das unidades executoras e demais orientações e instruções necessárias à execução do PNAE. (BRASIL, 1994)

O PNAE é destinado à transferência de recursos *per capita*, em dez parcela mensais, para estados, municípios e Distrito Federal, a título suplementar, para garantir alimentação escolar aos alunos durante sua permanência na escola, incluindo também repasse para escolas filantrópicas, confessionais e comunitárias sem fins lucrativos conveniadas com o poder público. O programa conta com um conselho próprio (Conselho de Alimentação Escolar – CAE), organizado em âmbito estadual, distrital e municipal, com funções consultiva, deliberativa e fiscalizadora. Os valores são diferenciados conforme sete parâmetros, em ordem crescente: ensino fundamental, ensino médio e EJA (R\$ 0,30); pré-escola (R\$ 0,50); alunos que frequentam o atendimento educacional especializado no contraturno (R\$ 0,50) escolas indígenas e quilombolas (R\$ 0,60); alunos do programa Mais Educação (R\$ 0,90); creche (R\$

⁶⁸ Para informações mais detalhadas sobre os programas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica consultar portal do FNDE (www.fnnde.gov.br) e Cruz (2009).

1,00); e ensino integral (R\$ 1,00). Atualmente, o PNAE é regulamentado pela Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009, que o estendeu para toda a educação básica e pela Lei nº 12.982 de 28 de maio de 2014 que definiu a obrigatoriedade de cardápio diferenciado para alunos em estado ou condição de saúde específica (Brasil, 2015a).

b) O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Este programa foi criado pela Portaria MEC nº955/1994, em atendimento à determinação do inciso VII do Artigo 208 da CF/1988 sob a nomenclatura de Programa Nacional de Transporte do Escolar (PNTE). Posteriormente, foi instituído pela Lei nº 10.880 de 9 de junho de 2004 com a nomenclatura de Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE). Ele é destinado ao repasse de recursos, em nove parcelas mensais (de março a novembro) para estados, municípios e Distrito Federal, para garantir o acesso e a permanência na escola de alunos residentes em área rural que utilizem transporte escolar. A referida lei deixou a cargo do FNDE a deliberação acerca de valores.

Art. 2º

[...]

§ 2º O Conselho Deliberativo do FNDE divulgará, a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, o valor a ser repassado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a periodicidade dos repasses, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do PNATE, observado o montante de recursos disponíveis para este fim constante da Lei Orçamentária Anual, e em suas alterações, aprovadas para o Fundo. (BRASIL, 2004a)

Os valores são *per capita*/ano, variando de acordo com três critérios: área rural do município, população moradora no campo e a posição do município na linha de pobreza. A partir de 2009, por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho, o programa foi ampliado para toda a educação básica, beneficiando também os estudantes da educação infantil e do ensino médio residentes em áreas rurais.

c) Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Este programa foi criado por meio da Resolução do FNDE nº12/1995 sob a nomenclatura de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), com o objetivo de garantir um recurso mínimo a ser administrado diretamente pelas escolas, sob o ideário da descentralização como forma de racionalização dos recursos. A partir de 1998, por meio da Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998, o programa passou a se denominar Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e integrar o conjunto de programas do FUNDESCOLA, cujo foco eram ações voltadas para o fortalecimento da escola, constituindo-se, assim, em estratégia de garantia de recursos para que as escolas pudessem implantar as ações prioritárias definidas pelo Fundescola,

principalmente, aquelas constantes do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE). O programa foi universalizado por meio da Medida Provisória nº 2.100-31, de 24 de abril de 2001. Até 2009, o PDDE consistia na transferência de recursos financeiros às escolas públicas das redes estadual, municipal e do Distrito Federal que ministrassem o ensino fundamental e às organizações não-governamentais sem fins lucrativos, responsáveis pela educação especial. A partir de então, por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, passou a abranger todas as escolas de educação básica.

Para o recebimento dos recursos do PDDE, as escolas foram mobilizadas a constituir suas UEx (Unidades Executoras), uma entidade jurídica privada sem fins lucrativos representativa da escola, integrada por membros da comunidade escolar, que lhes possibilita também a abertura de conta bancária para recebimento e movimentação dos recursos em favor da escola. Para as escolas que não possuem UEx (aquelas com menos de 50 alunos), os recursos são repassados para as Entidades Executoras (secretarias de educação ou prefeituras), devendo o mesmo ser aplicado em favor das escolas. O PDDE repassa recursos para as escolas públicas e também escolas privadas de educação especial, em uma parcela anual, destinados a despesas de custeio, manutenção e pequenos investimentos que concorram para a garantia do funcionamento e melhoria da infraestrutura física e pedagógica das escolas. Os recursos são calculados com base em um valor *per capita* variável conforme regiões, localização e modalidade de ensino.

d) Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Este programa foi instituído pela Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, sob a denominação inicial de Programa de Apoio a Estado e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (comumente chamado de Recomeço). Este constituía uma forma de compensar os estados pela exclusão da EJA da base de cálculo do Fundef (Cruz, 2009). A partir do governo Lula, o programa passou a ser denominado Fazendo Escola e, em 2004, por meio da Lei 10.880, de 9 de junho, se constitui transferência legal sob a denominação atual (Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos), ficando sob a responsabilidade do FNDE a deliberação acerca dos valores.

Art. 3º Fica instituído o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, no âmbito do MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, a ser executado pelo FNDE, com o objetivo de ampliar a oferta de vagas na educação fundamental pública de jovens e adultos, em cursos presenciais com avaliação no processo, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.

[...]

§ 2º O Conselho Deliberativo do FNDE divulgará, a cada exercício financeiro, a forma de cálculo, o valor a ser repassado aos sistemas de ensino estaduais, municipais e do

Distrito Federal, bem como as orientações e instruções necessárias à execução do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, observado o montante de recursos disponíveis para este fim, constante da Lei Orçamentária Anual e em suas alterações, aprovadas para o Fundo. (BRASIL, 2004a)

A partir de 2012, por determinação da Lei nº 12.695, de 25 de julho, os recursos do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos passaram a ser destinados apenas às novas turmas de EJA, cuja matrícula ainda não tenha sido computada no âmbito do Fundeb, independentemente da situação cadastral no Censo Escolar.

e) Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio. Este programa foi criado pela Medida Provisória 484/10, transformada posteriormente na Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010, para compensar os estados do Norte e Nordeste cujo valor anual por aluno do ensino médio do Fundeb, em 2010, fosse inferior à média dessas regiões, e contribuir para que estes pudessem atender à ampliação das matrículas no ensino médio. A lei definiu as transferências nos seguintes termos:

Art. 4º O Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio será executado por meio de transferência direta aos Estados considerados prioritários pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, conforme os seguintes parâmetros:

I- o número de matrículas no ensino médio público;

II-os indicadores disponíveis para aferir o desenvolvimento da educação básica, conforme calculado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP; e

III - o valor anual por aluno a ser praticado em 2010, em cada fundo estadual, no âmbito do FUNDEB.

§ 1º A transferência de recursos financeiros será efetivada, automaticamente, pelo FNDE, sem necessidade de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, mediante depósito em conta corrente específica em parcela única, até o décimo dia útil após a aprovação do crédito orçamentário para a finalidade.

§ 2º O Conselho Deliberativo do FNDE disporá, em ato próprio, sobre os critérios de distribuição dos recursos e os demais procedimentos operacionais para a execução e prestação de contas do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio. (BRASIL, 2010d)

Assim como nos demais PAL, o FNDE é a instituição responsável pela normatização dos aspectos procedimentais referentes às transferências.

Além dos programas citados, havia também, até 2008, o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado às Pessoas Portadoras de Deficiência (PAED), que fora criado em 2004, mas foi suspenso por meio da Resolução FNDE nº 33, de 4 de julho de 2008, por conta da contemplação das matrículas das escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder

público nos recursos do Fundef, conforme determinação do § 1º do Art. 8º da Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007c).

Os PAL constituem mecanismos regulares de transferências da União para a educação básica e, por contarem com menor discricionariedade do MEC, possibilitam maior autonomia aos entes subnacionais. Ainda que sejam regulamentados, anualmente, em seus aspectos procedimentais pelo FNDE, possibilitam alguma margem de decisões e ações dos entes subnacionais no processo de execução de tais recursos.

5.1.2 Programas de Assistência Voluntária (PAV)

Os Programas de Assistência Voluntária (PAV) são aqueles sobre os quais o MEC possui discricionariedade, definindo seus formatos, critérios, abrangência, procedimentos e valores. Assim, tais programas têm grande impacto da política de cada governo no âmbito federal, podendo incorporar tanto características mais redistributivas quanto mais corporativas ou mesmo clientelistas. Considerando a grande quantidade de PAV em vigência, como também os objetivos deste estudo, estes foram agrupados de acordo com o foco de suas transferências, sem apresentar detalhes de cada um.

a) Programas voltados para a Educação de Jovens e Adultos. Entre os diversos e atuais PAV, quatro estão voltados para a EJA. São eles: 1) o Programa Brasil alfabetizado (PBA), voltado para a alfabetização de jovens, adultos e idosos; 2) o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) voltado para a oferta de ensino fundamental integrado à qualificação profissional; 3) o Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e emprego (PRONATEC) destinado à qualificação profissional⁶⁹ e; 4) o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (Proeja).

b) Programas voltados para a Educação Infantil. Neste grupo, encontram-se três programas, sendo um para a formação de professores – o Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Pró-infantil), cujos recursos são transferidos para as IES que ofertam o serviço em parceria com estado e municípios; e dois voltados para a construção e equipamento de creches e pré-escolas – o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e

⁶⁹ Considerando o foco da pesquisa em Educação Básica, este programa não integra a análise de dados, pois é destinado à educação profissional, ainda que na modalidade de EJA, sendo seus recursos, em geral designados às Secretarias de Ciência e Tecnologias dos Estados e às instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAR.

o Programa de Apoio a Creches no âmbito do grande programa do governo federal Brasil Carinhoso. Ambos os programas estão voltados especificamente para o sistema municipal e distrital de ensino, tendo em vista a divisão de competências entre os entes federados na educação básica.

c) Programas voltados para o Ensino Médio. São dois os programas de transferência voluntárias destinados especificamente ao ensino médio: o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), voltado para ações de inovação curricular do ensino médio, principalmente, para o ensino médio integrado à educação profissional de nível técnico, cujos repasses destinam-se, prioritariamente, às escolas; e o Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, que integra universidades e secretarias estaduais de educação, mas cujos recursos são repassados, prioritariamente, para as universidades.

d) Programas de incentivo à ampliação da jornada escolar e oferta de serviços e atividades complementares ao ensino. Estes tipos de programas surgiram a partir do ano de 2000, com o Programa de Ações Socioeducativas que, posteriormente, foi transformado em Programa de Ações Educativas Complementares, cujo foco era o desenvolvimento de atividades de caráter socioeducativo em complementação ao turno de atividades de ensino. Em 2004, foi criado o programa Escola Aberta, voltado para a “instituição de espaços alternativos para o desenvolvimento de atividades culturais, esportivas e de lazer, nos finais de semana, nas escolas públicas da educação básica”. (BRASIL, 2010c). Em 2007 foi criado o Programa Mais Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral, que a partir de 2013, incorporou as ações do programa Escola Aberta. Este programa envolve além do MEC, os Ministérios da Cultura, do Esporte, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Ciência e Tecnologia e também a Secretaria Nacional de Juventude. Além desse, foram criados, respectivamente, em 2013 e 2014, o Programa Atleta na Escola e o Programa Mais Cultura nas escolas, articulados ao Programa Mais Educação, ao ProEMI e ao PDDE

e) Programas voltados para a formação de professores e outros profissionais da educação. Neste grupo encontram-se diversos programas que, a partir de 2006, passaram a envolver transferências para as IES desenvolverem a oferta de cursos para profissionais das redes estaduais, municipais e distrital de ensino, combinada com o pagamento de bolsas para os profissionais envolvidos nos cursos, tais como tutores, professores e coordenadores. São os seguintes os programas deste grupo: 1) Programa Formação em Mídias na Educação, desenvolvido pela Universidade Aberta do Brasil (UAB), vinculada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), que proporciona aos professores da

educação básica formação continuada a distância para o conhecimento das diferentes tecnologias da informação e da comunicação; 2) o Pró-letramento, voltado para a formação continuada de professores dos anos iniciais do ensino fundamental, com foco na aprendizagem da leitura/escrita e matemática; 3) o Programa de Gestão da Aprendizagem Escolar (GESTAR), voltado para a formação continuada de professores dos anos finais do ensino fundamental em exercício nas escolas públicas em língua portuguesa e matemática; 4) o Programa Escola de Gestores, que se destina à formação continuada de gestores das escolas públicas em exercício em nível de especialização (lato sensu); 5) o Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola), cujo foco é a capacitação de profissionais e outros agentes envolvidos nas ações do FNDE com o objetivo de melhorar a participação desses sujeitos na implementação, no monitoramento, avaliação e controle social dessas ações; 6) o Programa de Formação de Tutores, cujo objetivo é a capacitação de tutores-formadores para atuar na oferta de educação a distância aos sistemas públicos de ensino e aos parceiros do FNDE; 7) o Programa Nacional de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho), voltado para a formação dos membros dos Conselhos Municipais de Educação; 8) o Programa de Formação Inicial para professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil); 9) o Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (PRADIME), voltado para formação de dirigentes municipais de educação e equipes técnicas que atuam na gestão do sistema municipal de educação, com foco especial para o cumprimento das metas do PNE e do PDE; 10) Ações de formação de professores integrantes do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC); 11) Ações de formação de professores integrante do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM). A maioria desses programas integram a Rede Nacional de Formação Continuada de Professores na Educação Básica (RENAFOR). Duas outras importantes características da maioria desses programas são: a sua formulação pelo MEC, com a definição de equipes e suas funções, conteúdos, estratégias de ensino e material didático; e o uso de estratégias de educação a distância. Deve-se registrar ainda que este foi o grupo de programas que mais sofreu expansão a partir de 2004, em estreita vinculação com as demais políticas do MEC.

f) Programas voltados para os temas da inclusão, da diversidade, dos direitos humanos e da sustentabilidade. Esses programas de assistência se iniciaram em 2004 e foram ampliados, sobretudo, a partir de 2007. Em geral, envolvem transferências tanto para os governos subnacionais quanto para universidades, além do pagamento de bolsas para os profissionais envolvidos. Entre estes, destacam-se: 1) o Programa Territórios Etnoeducacionais, voltado para o fortalecimento da educação dos povos indígenas, com foco para os aspectos do currículo,

formação de professores, produção de material didático bilíngue e transporte escolar; 2) o Pronacampo, cujo foco é o apoio técnico e financeiro a Estados, Distrito Federal e Municípios para a garantia do acesso e da permanência na escola, à aprendizagem e à valorização do universo cultural das populações do campo, compreendendo quatro eixos de ação: Gestão e Práticas Pedagógicas, formação Inicial e Continuada de Professores, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional, Infraestrutura Física e Tecnológica; 3) o Programa Caminho da Escola, voltado para a aquisição de veículos escolares (ônibus, lanchas, bicicletas) para o transporte de alunos do campo que estudam em escolas distantes de seus locais de residência; 4) Programa Escola da Terra, cujo objetivo é promover a permanência e a melhoria da aprendizagem dos alunos das séries iniciais do ensino fundamental nas escolas do campo e em comunidades quilombolas, por meio da formação continuada de professores e da oferta de material didático específico; 5) Programa Saberes Indígenas nas Escolas, que envolve ações de formação de professores, elaboração e aquisição de recursos pedagógicos, subsídios à elaboração de currículo, metodologias e avaliação com foco no multilinguismo e na interculturalidade; 6) Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA), que envolve um conjunto de ações voltadas para a educação ambiental na escola; 7) Programa Escola Acessível, voltado para a adequação do espaço físico das escolas públicas a fim de promover a acessibilidade; 8) Projeto Escola que Protege, voltado para a promoção e a defesa dos direitos de crianças e adolescentes e o enfrentamento e prevenção da violência no contexto escolar, cuja principal estratégia da ação é o financiamento de projetos de formação continuada de profissionais da educação da rede pública de educação básica, além da produção de materiais didáticos e paradidáticos nos temas do projeto. Esses programas têm como características principais o fato de que todos se encontram sob a gestão da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI); a maioria envolve a participação de movimentos ou organizações sociais do público interessado na gestão da política; a maioria é desenvolvida em parceria entre universidades, governo estadual e/ou municipal; e envolvem a produção de material didático e a formação de professores, tarefas sob a responsabilidade das universidades.

5.1.3 Programas de Assistência Direta (PAD)

Os programas de assistência direta são aqueles em que o MEC/FNDE transfere serviços ou produtos diretamente ao ente subnacional. Neste grupo identificamos dois programas principais, ambos de longa existência.

a) O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). A ação de distribuição de livro didático iniciou em 1929. Porém, somente em 1985, por meio de Decreto nº 91.542, de 19 de agosto, esta ação se constituiu em um programa, voltado para a oferta de livros didáticos, reutilizáveis, para o ensino de 1º grau (correspondente ao atual ensino fundamental), sob a gestão da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE). Ao longo de sua existência, o PNLD tem sofrido diversas modificações, incorporando gradativamente todas as áreas do conhecimento e toda a educação básica, dando origem a diversas subcategorias do programa, tais como Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM); PNLD Dicionários; Programa Nacional do Livro Didático para a Educação de Jovens e Adultos (PNLD EJA); e Programa Nacional do Livro Didático do Campo (PNLD Campo), instituído a partir de 2011. Os livros que compõem o programa são adquiridos pelo FNDE por meio de editais que estabelecem as regras para as editoras inscreverem suas obras e de suas escolhas pelas escolas/secretarias de educação, feitas com base no Guia do Livro Didático, disponibilizado pelo MEC/FNDE.

b) O Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE). Este programa foi criado em 1997 e consiste na aquisição e distribuição, pelo FNDE, de obras para compor o acervo de bibliotecas das escolas públicas de educação básica. Assim, como no PNLD, a aquisição e distribuição é feita por meio de editais do FNDE que estabelecem as regras para que as editoras inscrevam suas obras, as quais são avaliadas por equipe contratadas pelo FNDE. A distribuição é feita diretamente para as escolas conforme critérios estabelecidos em resoluções do FNDE.

Os dados apresentados evidenciam uma diversidade de programas de assistência técnica e financeira da União, sobretudo da assistência voluntária, os quais incidem em diferentes etapas, modalidades, localidades e situação da oferta de educação básica. Essa diversidade de programas foi acompanhada também de uma diversificação em suas formas de operacionalização, que conduziu a formas diversificadas de adesão dos entes a tais programas, como também a diferentes arranjos de transferências de seus recursos financeiros. Nas duas seções seguintes serão analisados, respectivamente, esses dois aspectos.

5.1.4 Formas de adesão aos programas

Até 2003, a principal forma de adesão aos programas ou outras ações de assistência técnica e financeira da União era a apresentação de PTA (Plano de Trabalho Anual)⁷⁰ em

⁷⁰ Plano de Trabalho Anual é a nomenclatura utilizada pelo MEC/FNDE para o modelo de formulário padrão dessa autarquia a ser preenchido pelos governos subnacionais para a solicitação de recursos para ações específicas,

conformidade com os critérios e prazos estabelecidos em editais publicados pelo FNDE. Os PTAs eram avaliados e, se aprovados, davam origem a convênios.

A partir de 2004, essa forma foi, gradativamente, substituída por outros procedimentos. A análise das resoluções ao longo do período estudado permitiu a identificação de três formas principais de adesão dos governos subnacionais aos programas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE.

1) Programas universais, que atendem a todos os entes subnacionais, sem necessidade de apresentação de projetos ou assinatura de termos de adesão ou compromisso. Tais programas têm valores e critérios definidos nacionalmente e, por tal condição, suas transferências são feitas de forma automática. Todos os programas de transferências legais se incluem nesta categoria. Termos de adesão ou cadastro são solicitados apenas quando tais programas envolvem repasse de recursos extras, o que ocorre algumas vezes, no PDDE e no PNAE.

2) Programas que exigem apenas a assinatura de termo de adesão ou de compromisso ou cadastramento em sistemas eletrônicos do MEC, a exemplo do SIMEC. Neste grupo encontram-se atualmente a maioria dos programas de transferência voluntária. Esta forma de adesão foi se expandindo após a instituição do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), quando vai ocorrendo, gradativamente, a substituição das transferências voluntárias por meio de convênios por transferências organizadas por meio de programas. Assim, a apresentação de PTAs ou de projetos foi cada vez mais deixando de ser requisitada para a celebração de convênios ou acordos de repasse financeiro. No período de 2004 a 2007, do total de 178 resoluções do FNDE que regulamentaram as transferências para os entes subnacionais, 33,7% faziam referência à necessidade de apresentação de projeto ou planos para o ente ser contemplado com recursos dos programas, envolvendo um total de 18 programas. Após a implantação do PDE, no período de 2008 a 2014, de um total de 303 resoluções analisadas, apenas 5,9% fizeram tal exigência, passando a ser exigida apenas a assinatura de termo de adesão ou de compromisso ou apenas a manifestação no PAR ou ainda o cadastro do ente governamental nos sistemas eletrônicos do MEC.

Isto ocorreu porque o governo federal (MEC/FNDE) passou a estruturar a maioria dos programas em suas especificidades, definindo suas ações de forma mais detalhada e a selecionar previamente os beneficiários da ação, com base em critérios estabelecidos em conformidade com os indicadores educacionais e metas estabelecidos no Plano de Metas “Compromisso

determinados, em geral, por resoluções. Informações sobre os procedimentos das transferências por meio de PTAs podem ser obtidas em Cruz, 2009.

Todos pela Educação” e, conseqüentemente, no PAR dos entes subnacionais. O Quadro 08 fornece exemplos desse processo.

Quadro 08 – Critérios utilizados pelo MEC/FNDE para a seleção de beneficiários de programas e projetos.

Tipos de Critérios	Exemplos de critérios	Programas/ ações
IDEB	- Escolas públicas de educação básica cujo IDEB tenha sido igual ou inferior à média nacional no ano de 2009 (4,4 nos Anos Iniciais e 3,7 nos Anos Finais);	- PDE Escola - Programa Mais Educação
	- Escolas que obtiveram o desempenho satisfatório, segundo o IDEB 2005 ou 2007;	- Recursos extras do PDDE
Alunos em determinadas faixas de idade	- Crianças de zero a 48 meses em creches públicas ou conveniadas com o poder público;	- ProInfância - Apoio a Creche
	- Escolas públicas municipais, estaduais e distritais, que tenham a partir de 10 (dez) estudantes na faixa etária de 12 a 17 anos matriculados no ensino fundamental e/ou médio,	- Programa Atleta na Escola
Beneficiário de determinadas políticas do governo federal	- Alunos cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família;	- ProInfância; - Apoio a Creche;
	- Municípios que possuem maior número de beneficiários, com deficiência, do Benefício de Prestação Continuada, em idade escolar obrigatória fora da escola; - Município integrantes do Programa Territórios da Cidadania;	- Programa Caminhos da Escola
	- Escolas contempladas com PDDE/Educação Integral nos anos anteriores; - Escolas com índices igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família. - Escolas que desenvolvem o Programa Mais Educação ou ProEMI;	- Programa Mais Educação; - Programa Mais Cultura na Escola;
	- Escolas que realizaram Conferência Nacional Infância Juvenil pelo Meio Ambiente (CNIJMA);	- PDDE – Educação Ambiental;
	- Escolas públicas da educação básica, com matrícula da educação especial em classes comuns já contempladas com salas de recursos multifuncionais	- Programa Escola Acessível
Características da população	-Municípios com menos de 50.000 (cinquenta mil) habitantes;	-Programa Caminhos da Escola
	-Capitais dos Estados e os Municípios com população igual ou superior a 200.000 (duzentos mil) habitantes;	-Projovem Urbano

	-Escolas localizadas no campo, cujos Municípios tenham 15% ou mais da população “não alfabetizados”; -Municípios que apresentam 25% ou mais de pobreza rural; -Municípios com até 30% da população “rural”, com assentamento de 100 famílias ou mais e com escolas quilombolas e indígenas.	- Programa Mais Educação
--	---	--------------------------

Fonte: Banco de dados da autora.

Embora em muitas resoluções, tais critérios sejam apresentados como critérios de adesão, o próprio texto das resoluções deixa claro que, de fato, se constituem critérios de seleção dos municípios ou escolas, a qual é realizada a priori pelo MEC, de forma que a maioria das resoluções que tratam deste aspecto, trazem em anexo a relação das escolas ou estados e municípios já selecionados, os quais podem aderir ou não aos programas.

3) Programas que exigem apresentação de projeto ou planos para a adesão. Esta que até 2003, constituía a principal forma de adesão aos programas de assistência técnica e financeira, foi diminuindo, conforme já explicado, de forma que atualmente constitui a forma menos presente. Neste grupo, identificamos duas situações: a) aqueles programas que estão abertos a todos os entes, sendo a forma de acessar seus recursos, a apresentação de um projeto ou plano, conforme estabelecido na resolução, a exemplo do Programa Brasil Alfabetizado (PBA) e do Programa de recuperação de rede física escolar. No caso específico do PBA, até 2007, era exigida apenas a assinatura do termo de adesão, mas a partir de 2008, passou a ser exigida também a elaboração do PPA Alfa. b) aqueles cujos beneficiários são selecionados previamente, mas sendo necessária a apresentação do projeto, em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelas resoluções do FNDE, para serem atendidos. Nesse grupo, incluem-se o Proinfantil; o ProEMI; o Programa Mais Cultura na Escola, o Programa Mais Educação e o Projovem, somente no que se refere às ações das Universidades, pois para os governos é exigida apenas a assinatura de termo de adesão. Porém, cabe ressaltar que, com exceção deste último, em todos os outros programas os projetos são “elaborados” por meio de formulários eletrônicos do MEC, consistindo apenas em fornecimento de informações de caráter técnico.

Os dados apresentados nesta seção evidenciam como o MEC/FNDE combina, nos programas de assistência técnica e financeira diferentes arranjos de adesão dos governos subnacionais, de modo a influenciar grupos de municípios à adoção de políticas desenhadas estrategicamente para incidir em determinadas características de suas redes de ensino, em

complementariedade à diversificação de programas em atendimento às demandas do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme será mostrado na seção 5.2.

5.1.5 Formas de transferência dos recursos dos programas

Quanto à forma de transferência observa-se que a partir de 2007, ocorre também uma grande diversidade de procedimentos. Considerando apenas os programas e as normas em vigência e aqueles que envolvem transferências, identificaram-se cinco formas principais em torno das quais podem ser agrupados⁷¹:

a) Programas cujos recursos são transferidos para os governos estaduais, distrital e municipais, por meio das prefeituras e/ou secretarias de educação. Nesse grupo há um total de 10 programas: o PNATE, o PNAE, o PBA, o Programa Especial de Recuperação da Rede Física Escolar Pública, o ProInfância, o Programa Caminho da Escola, o PRONATEC, o Programa Brasil Profissionalizado, o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio e o Programa de Apoio à Creche – Brasil Carinhoso. Neste grupo, apenas o PBA envolve também pagamento de bolsas pagas diretamente pelo FNDE aos profissionais envolvidos.

b) Programas cujos recursos são transferidos diretamente para as escolas. Esta forma de transferência começou com o PDDE e o PDE-Escola e foi gradativamente expandida, sobretudo após 2007, de modo que atualmente, engloba um total de 8 programas / ações. Além dos dois já citados, integram este grupo os seguintes: o Programa Mais Educação, o ProEMI, o Programa Mais Cultura nas Escolas, o Programa Escola Acessível, o Programa Nacional de Educação Ambiental e o Programa Atleta na Escola. Registra-se ainda que todos esses programas têm como suporte para suas transferências o PDDE, o que originou um conjunto de subcategorias deste programa nos sistemas de informação do FNDE (PDDE- Estrutura; PDDE-qualidade, PDDE-educação integral...), ou seja, esse programa tem se constituído uma espécie de fundo da escola, agregando repasse de recursos dos demais programas citados.

c) Programas cujos recursos são transferidos para as Instituições de Ensino Superior, principalmente, federais, para que estas prestem os serviços para os sistemas de ensino estadual, distrital e municipal. Em geral, são programas voltados para formação continuada dos profissionais de educação e para a produção de material didático. Nesse grupo encontram-se 14

⁷¹ Alguns dos programas podem integrar mais de um grupo, pois o critério utilizado para o agrupamento não é excludente, uma vez que o nosso interesse de agrupamento é mostrar a diversidade de mecanismos de transferências na política de assistência técnica e financeira da União para a educação básica. Assim, alguns programas têm mais de uma forma de realizar suas transferências.

programas: PRADIME, Pró-Conselho, Programa Escola de Gestores, Pro-Infantil, Programa Nacional de Tecnologia Educacional, Programa Saúde na Escola; Projeto Escola que Protege, Programa Saberes Indígenas nas Escolas, Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, Programa Escola da Terra, o Programa Gestão da Aprendizagem Escolar, Pró-funcionários, Olimpíadas Escolares, Pacto Nacional pela alfabetização na Idade Certa. Tais programas combinam transferências para IES e pagamento de bolsas diretamente aos profissionais envolvidos nas ações (coordenadores, formadores, tutores, entre outros), ou seja, tais recursos são executados diretamente pelo FNDE. Como se pode observar, esse é atualmente o maior grupo de programas, evidenciando uma ampla participação das universidades, principalmente as federais, nas ações de assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais.

d) Programas cuja transferência envolve mais de um beneficiário, em geral governos, escolas, IES. Neste grupo estão 05 programas: Projovem, Programa Mais Educação, Escola que Protege, Programa Territórios Etnoeducacionais, PRONACAMPO. Tais programas envolvem mais de um beneficiário pelo fato de terem ações desenvolvidas por instituições diferentes, em geral, sendo as ações de formação e de elaboração de material didático executadas pelas universidades e as demais pelos governos e/ou escolas.

e) Programas que podem contemplar também as instituições privadas de ensino registradas sob a categoria de filantrópica, confessional ou comunitária, a exemplo do PDDE, PNAE e PBA e diversos programas de formação de profissionais da educação básica que podem ser acessados também por instituições privadas de ensino superior. Neste aspecto, vale ressaltar que ao longo do governo FHC prevaleceram transferências especificamente direcionadas para as instituições privadas, o que resultou em uma grande quantidade de resoluções para tal fim. No governo Lula e Dilma, as transferências para instituições privadas foram incorporadas em diversos programas, inclusive aqueles de transferências legais, como o PAED, PNAE e o PDDE. Dentre esses, o primeiro era destinado especificamente a instituições privadas de ensino de educação especial.

Cabe ainda registrar que a maioria dos programas agrupados sob as formas “c” e “d” de transferências envolve o repasse de recursos diretamente aos profissionais que atuam nos mesmos, por meio bolsas, ou seja, uma parte significativa dos recursos que seriam destinados a despesas com pessoal é executada pelo governo federal diretamente ao beneficiário, em geral, via sistema de bolsas da CAPES.

A análise do conteúdo das resoluções do FNDE quanto às formas de transferências dos recursos da assistência da União, evidencia que a diversificação de programas, ocorrida a partir

de 2004, foi acompanhada da diversificação de formas de adesão e de formas de operacionalizar as transferências de recursos de tais programas, incorporando, conseqüentemente, uma diversidade de atores institucionais na operacionalização das ações de assistência da União para a educação básica, para além das prefeituras e das secretarias de educação. Esses novos arranjos de transferência dos recursos possibilitam a inferência de que estes constituem mecanismos de controle para a garantia de implementação das políticas em conformidade com os seus desenhos.

Nesta seção, procurou-se evidenciar as principais características dos programas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica, identificadas por meio da análise de conteúdo das resoluções do FNDE que regulamentaram tais programas. Para tanto, os programas foram classificados de diversas modos, com o objetivo de trazer à tona a diversidade de focos de ação e de procedimentos de operacionalização das transferências desses programas, com vistas a reunir mais elementos para apreender aspectos atinentes às tensões federativas subjacentes à política de assistência técnica e financeira da União.

Após a realização dessa forma de análise dos programas, cabe indagar que elementos este procedimento traz para a compreensão da assistência técnica e financeira da União para a educação básica, em particular, e para a compreensão das tensões que se estabelecem entre a União e os demais entes federados no financiamento da educação básica, de um modo geral.

A classificação dos programas conforme tipos de transferências e foco de ação nos permite inferir que os PAL têm um potencial limitado para a introdução de modelos de políticas na agenda governamental dos governos subnacionais, uma vez que suas transferências quando vinculadas a determinadas ações, envolvem mais a prestação de serviços, como no caso do PNAE (oferta de alimentação) e do PNATE (oferta de transporte), ou apenas definem naturezas de despesas, como no caso da EJA, do Ensino Médio e do PDDE. As características de universalidade, limites de discricionariedade do governo federal e de transferência de forma automática dos PAL funcionam como limitadoras da influência da agenda educacional dos entes subnacionais pelo governo federal e possibilitadoras do exercício da autonomia pelos entes subnacionais. Porém, mesmo que tais programas apresentem limites nessa direção, estes não estão fora da lógica de uma assistência técnica e financeira de caráter indutor da agenda educacional dos governos subnacionais, pois tais programas têm incorporado mecanismos que os integram ao novo modelo de assistência técnica e financeira da União, conforme será mostrado neste capítulo.

A assistência direta, por sua vez, também apresenta limites na direção de uma maior influência do governo federal na agenda educacional dos governos subnacionais,

principalmente por conta de dois componentes básicos: a existência de comissões de avaliadores *ad hoc* na escolha dos livros e; a possibilidade de escolha dos livros pelas escolas.

Assim, são os PAV, sobre os quais o MEC possui discricionariedade, que mais introduzem a lógica da política educacional esboçada pelo MEC/FNDE. Isto fica evidente pela diversificação e complementariedade dos programas que abarcam um amplo leque de níveis, modalidades, áreas e dimensões da educação básica, tais como educação infantil, EJA, educação especial, infraestrutura, currículo, formação de professores e muitos outros temas. Essa diversidade de programas evidencia também uma tentativa de abarcar as mais diversas demandas e/ou necessidades dos sistemas estaduais e, principalmente, municipais de educação.

Esses dados mostram ainda que, no conjunto dos programas e ações, a formação de professores e dos demais profissionais da educação e dos sujeitos envolvidos com a escola bem como os programas voltados para a diversidade têm sido as ações priorizadas pelo MEC/FNDE, na direção de influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais. Essas ações abarcam um amplo leque de atuação, indo desde a educação infantil ao ensino médio; desde os funcionários técnicos da escola até os secretários municipais de educação e suas equipes gestoras.

Esta primeira seção tornou evidente que a ação de assistência técnica e financeira da União para a educação básica tem como principais características a organização das transferências em forma de programas e a diversidade de arranjos de sua operacionalização. Esses arranjos. Combinados, tendem a agir na direção de maior capacidade de influência da agenda educacional dos governos subnacionais. Na seção seguinte, elementos serão reunidos para a análise da dinâmica que produziu a configuração atual e como esse conjunto de programas se apresenta enquanto política nacional de assistência técnica e financeira da União para os entes federados subnacionais na oferta e manutenção da educação Básica.

5.2 A dinâmica dos programas de assistência técnica e financeira

A análise das resoluções do FNDE mostra uma grande dinamicidade dos programas de transferências de recursos financeiros da União para a educação básica, de forma que programas deixam de existir, outros surgem e outros têm seu formato e/ou suas nomenclaturas alterados, indicando que tais transferências sofrem grande efeito da política de cada governo na esfera federal, como também da gestão de cada ministro e secretários à frente do MEC e dos presidentes do FNDE.

Para tornar claro o movimento dos programas de assistência financeira ao longo do período estudado, eles foram organizados em quatro grupos.

1) O primeiro grupo agrega um conjunto de programas classificados como de longa existência (n=10), os quais mantiveram-se ao longo de todo o período pesquisado, ainda que alguns tenham sofrido alterações em suas nomenclaturas, sem, contudo, alterar o seu objeto. São eles: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD); o Programa Nacional de Bibliotecas Escolares (PNBE); o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, que inicialmente era chamado de Recomeço; o Programa Nacional de Informática na Educação (PROINFO), transformado, a partir de 2007, em Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PNTE); O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), o qual assumiu esta sigla para se diferenciar do PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação); o Programa Nacional de Educação Ambiental (PRONEA); e o Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), que a partir de 2009 passou a ser denominado PSE (Programa de Saúde na Escola). A maioria é de programas de transferências legais, sob os quais a discricionariedade do governo federal é limitada, o que pode explicar sua longa permanência.

2) O segundo grupo é constituído por 14 programas que tiveram sua implantação no governo FHC e não foram continuados nos governos posteriores ou foram substituídos por outros programas, ainda que com o mesmo foco.

O Quadro 09 apresenta esses programas e o ano em que foram extintos. Pode-se observar que a maioria deles foi extinta logo no primeiro governo Lula. Observa-se ainda que do total, seis programas integravam o Fundescola (Fundo de Desenvolvimento da Escola), implementados sob a orientação do Banco Mundial. Muitos desses programas foram substituídos por outros com o mesmo foco de ação e, algumas vezes, com formato bastante similar. No caso específico do Programa Escola Ativa, este teve, inicialmente seu formato alterado e depois seu material didático com o objetivo de incorporar as demandas de movimentos sociais do campo e, finalmente, no ano de 2010, foi extinto.

Quadro 09 – Programas que tiveram sua implantação no governo FHC e não foram continuados nos governos posteriores – 1999 – 2010.

Programa / Ação	Anos											
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Programa Escola Ativa												
PROEP												
PROMED												
PAPE												
Proformação												
Paz nas escolas												
Correção de fluxo Escolar												
PME												
Parâmetros em Ação												
Aceleração de aprendizagem												
Alfasol												
PRASEM												
ProCiência												
Ações socioeducativas												

Fonte: Resoluções do FNDE. Elaborado pela autora.

Somando-se a quantidade de programas do primeiro e do segundo grupo tem-se um total de 24 programas no período correspondente ao governo Fernando Henrique Cardoso. Cabe destacar que a menor quantidade de programas de transferências até 2002, em relação ao demais anos, não significa necessariamente menor quantidade de transferências (embora comparativamente, aos demais períodos isto seja verdadeiro), mas uma menor vinculação dos repasses a programas, ou seja, nesse período a maior parte das transferências estava vinculada à apresentação de PTA (Plano de Trabalho Anual), o que é corroborado pela grande quantidade de resoluções que regulamentaram as demandas por meio desse instrumento no mesmo período (n=19), comparativamente às demandas por meio de programas específicos. Assim, pode-se inferir que o acesso a tais transferências era mais dependente de condicionantes técnicos, como capacidade do ente de apresentar projetos dentro dos requisitos exigidos, ou de condicionantes políticos, como a posição do ente na coalizão partidária governamental.

3) Em um terceiro grupo, conforme mostra o Quadro 10, estão reunidos aqueles programas instituídos no governo Lula, mas que foram extintos ao longo do seu governo ou no governo Dilma. A maioria desses programas teve curta duração, entre 1 a 4 anos. Alguns não passaram de experimentações e expressam ideais de um grupo ou mesmo do ocupante do cargo de Ministro, a exemplo do Programa Piloto Uniformes Escolares e do Programa Escola Básica Ideal na gestão do Ministro Cristovam Buarque. As ações de alguns desses programas foram

incorporadas em outros, a exemplo das ações educativas complementares que passaram a integrar o Programa Mais educação.

Quadro 10 - Programas que tiveram sua implantação no governo Lula e foram extintos entre período de 2003 e 2012.

Programa / Ação	Anos									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Programa Escola Básica Ideal										
Programa Piloto Uniforme Escolares										
Ações Educativas Complementares										
Programa Escola Aberta										
Projeto Escola de Fábrica										
Pró-letramento										
Programa Currículo em Movimento										

Fonte: Banco de dados da autora.

4) No quarto e último grupo, incluem-se os programas criados durante o governo Lula e Dilma que continuaram em vigência até o ano de 2014 (último ano contemplado pela pesquisa). De um total de 33 programas, 09 foram criados no primeiro mandato do governo Lula, 13 ao longo do seu segundo mandato e 11 no primeiro mandato do governo Dilma. O Quadro a seguir permite visualizar tais programas.

Observa-se que, com exceção do PRONEA, todos os programas voltados para os temas da inclusão, da diversidade, dos direitos humanos e da sustentabilidade, apresentados na seção anterior, foram criados nesse período, correspondendo a 21,2% do total. Outro conjunto de programas criados nesse período são aqueles voltados para formação dos profissionais das escolas e dos órgãos gestores da educação municipal, correspondendo a 11 programas, que representam 33,3% dos programas criados nesse período. Além desses dois grupos, todos aqueles voltados para a educação infantil e para o ensino médio também foram criados nesse período.

Observa-se ainda que, considerando as formas de adesão apresentadas na seção anterior, a maioria dos programas que têm ações e beneficiários definidos pelo MEC e que exigem apenas a assinatura de termo de adesão ou de compromisso ou cadastramento em sistemas eletrônicos do MEC para que o ente subnacional seja contemplado, também foram criados nesse período, em especial, a partir de 2007. Assim também ocorre com os programas cujos recursos são transferidos diretamente para as escolas.

Quadro 11 – programas criados no governo Lula e Dilma que continuam em vigência – 2003 – 2014.

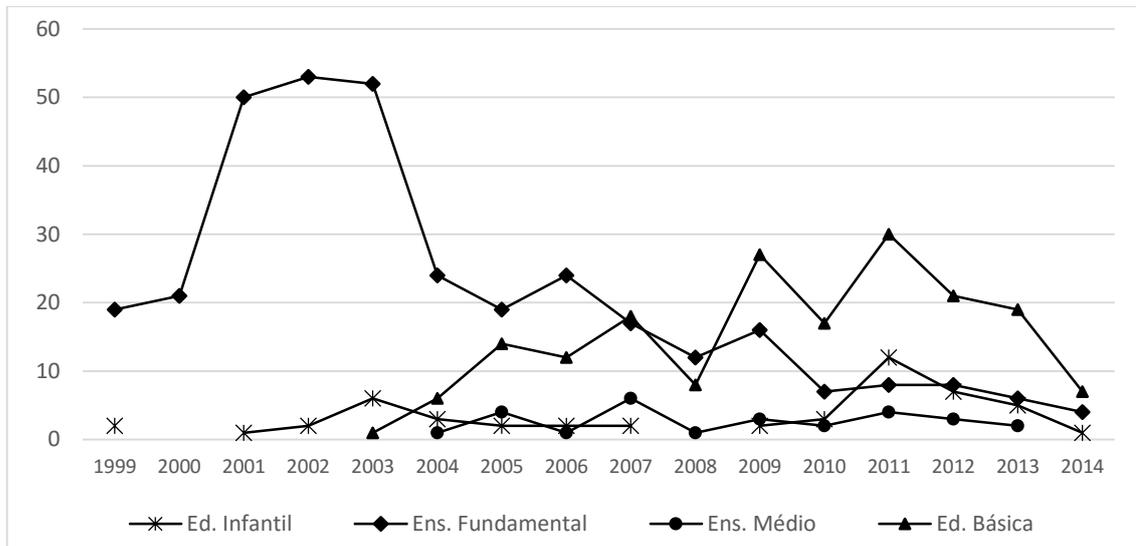
Programa / Ação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pró-Conselho												
PAED												
PBA												
Prog. Melhoria da Rede Física Escolar												
Escola que Protege												
Projovem												
Escola de Gestores												
Pradime												
Pró-infantil												
Prog.Esp. de Fortalecimento do E. Médio												
ProInfância												
Prog. Brasil Alfabetizado												
Caminhos da Escola												
Programa Mais Educação												
Programa Escola Acessível												
GESTAR												
Olimpíadas Escolares												
Ensino Médio Inovador												
Territórios Etnoeducacionais												
Programa Formação pela Escola												
Pró-funcionários												
Prog. Formação em Mídias na Educação												
PRONATEC												
Manut. Novas turmas de Ed. Infantil												
PRONACAMPO												
Programa Saberes Indígenas nas Escolas												
PNEM												
PNAIC												
Programa Saberes da Terra												
Programa Atleta na Escola												
Programa e Apoio à Creche												
Programa Formação de tutores												
Programa Mais Cultura nas Escolas												

Fonte: Banco de dados da autora.

Somando-se o total deste último com aqueles do primeiro grupo, tem-se 43 programas em vigência atualmente.

Os dados apresentados quanto à dinâmica de extinção e criação de programas evidenciam que a tendência de diversificação dos programas de transferências voluntárias ocorreu a partir de 2004. Nessa dinâmica, observa-se que as modalidades educacionais, com exceção da educação especial, bem como as etapas da educação infantil e do ensino médio, que foram pouco priorizadas até 2004, foram, a partir de então, ganhando espaço nas ações de assistência técnica e financeira da União, conforme pode-se observar no Gráfico 04.

Gráfico 04 – Trajetória das etapas da educação básica contempladas nas resoluções do FNDE - 1999 a 201



Fonte: Banco de dados da autora.

O Gráfico 04 apresenta o movimento das três etapas da educação básica nas resoluções que regulamentaram os programas de assistência técnica e financeira da União para os entes subnacionais no período de 1999 a 2014. Nele, observa-se que as transferências da União se movimentaram tardiamente na direção da educação básica como um todo. No período de 1999 a 2003, (correspondente ao segundo governo Fernando Henrique Cardoso e primeiro ano do governo Lula) há uma concentração no ensino fundamental, o qual foi objeto de regulamentação 195 vezes⁷², em contraposição às demais etapas, para as quais foram registradas apenas 11 regulamentações referentes à Educação Infantil e uma relativa ao ensino médio no mesmo período. Além disso, observa-se que, embora a concepção de educação básica já estivesse presente na legislação educacional desde 1996, tal conceito não foi assumido nas resoluções que regulamentaram os programas de transferências legais e voluntárias da União para esse nível de ensino, prevalecendo a fragmentação em etapas e modalidades, o que comprometeu significativamente a universalização não só da educação básica como um todo, mas do próprio ensino fundamental, já que, considerando-se o nível como uma totalidade, suas etapas são interdependentes.

⁷² A quantidade de regulamentações se refere ao número de resoluções em que as etapas, as modalidades e o nível da educação básica são contemplados como objeto de repasse de recursos ou de regulamentação em decorrência disto, porque uma mesma resolução pode regulamentar mais de uma etapa e modalidade de ensino. Não foram consideradas para este procedimento, as resoluções que apenas fazem alterações pontuais em resoluções anteriores.

Essa característica pode ser explicada, por um lado, em razão da determinação legal da escolaridade obrigatória restrita ao ensino fundamental (que prevaleceu até 2009) e, por outro, das orientações do Banco Mundial, na época, de que países com limitações financeiras, como o Brasil, deveriam concentrar seus esforços na educação chamada elementar como uma estratégia de equalização social “por baixo”, garantindo-se, assim, um mínimo de educação para todos, conforme expresso no “Documento de política do Banco Mundial”, citado por Torres (2007, p. 125):

[...] a educação é a pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos. Ela aumenta a capacidade produtiva das sociedades e suas instituições políticas, econômicas e científicas e contribui para reduzir a pobreza, acrescentando o valor e eficiência ao trabalho dos pobres e mitigando as consequências da pobreza nas questões vinculadas à população, saúde e nutrição [...] o ensino de primeiro grau é a base e sua finalidade fundamental é dupla: produzir uma população alfabetizada e que possua conhecimentos básicos de aritmética capaz de resolver problemas no lar e no trabalho, e servir de base para sua posterior educação.

Embora o MEC já indicasse, no Manual de Assistência financeira de 2003, a mudança dessa concentração dos programas no ensino fundamental, tal alteração só começou a ser feita a partir de 2004, pois até 2003 as ações estavam vinculadas ao PPA do governo anterior, conforme explicita o referido Manual.

Apesar das limitações impostas, tanto pelo PPA quanto pelo Orçamento da União, o Ministério da Educação começa a apontar as mudanças que devem ser feitas na política educacional, tendo como referência os programas e ações a serem apoiados financeiramente com recursos do FNDE, em 2003.

[...]

As bases atuais de financiamento da educação estão sendo rediscutidas pelo atual governo. É preciso garantir financiamento adequado não só ao ensino fundamental, mas a toda a educação básica. (Brasil, 2003b)

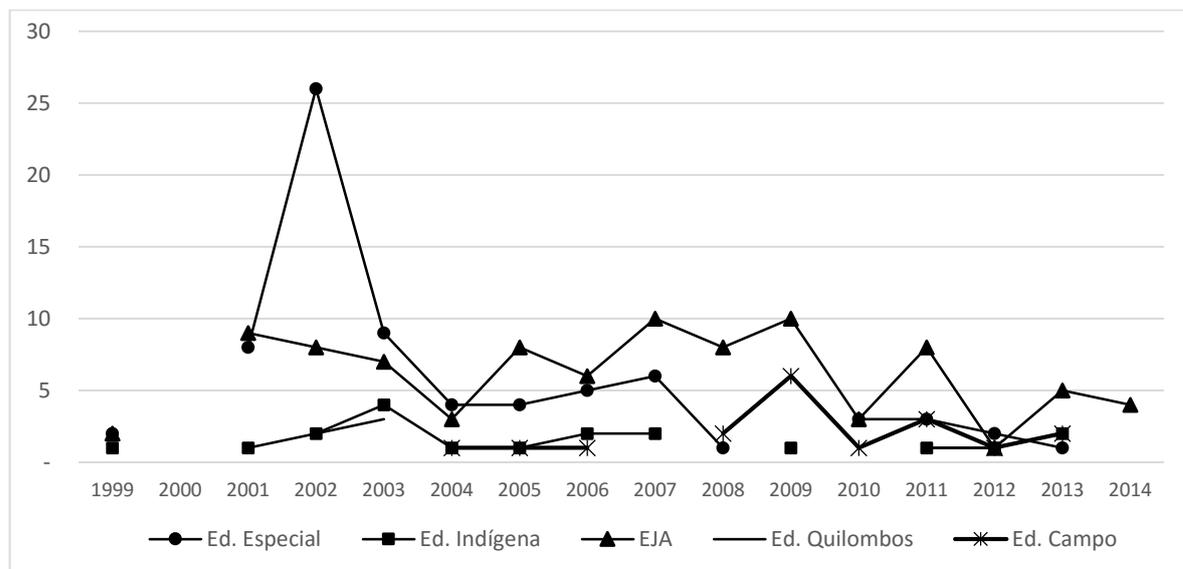
Assim, a partir de 2004, os programas de transferências legais e voluntárias passaram, gradualmente, a adotar o termo educação básica, resultando em um aumento de referência às transferências para a Educação Infantil (principalmente nos anos de 2011 e 2012) e para o Ensino Médio, embora a maioria dos programas de transferências tenha permanecido atinente ao Ensino Fundamental por alguns anos. Esse aumento deve-se, em parte, à criação dos programas com foco no ensino médio e na educação infantil, a exemplo do Programa de Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, PDDE-Ensino Médio e Pro-infância. Porém, o aspecto mais significativo relacionado à universalização da educação básica diz respeito ao fato

de este conceito, ausente da normatização até 2002, ter sido assumido gradativamente ao longo dos últimos anos, de forma que a partir de 2009 já constituía objeto da maioria das resoluções, apontando para uma perspectiva de superação da fragmentação da educação básica, pelo menos em termo das normas, conforme se observa no Gráfico 04.

Essa mudança está relacionada, principalmente, à criação do Fundeb e às consecutivas alterações na LDB quanto à obrigatoriedade da universalização da educação básica, de forma que, tanto os PAL quanto os PAV foram também se adequando às novas determinações legais.

No que se refere às modalidades, observa-se uma grande dinamicidade ao longo do período estudado, mas com uma atenção maior para a educação especial em detrimento das demais modalidades, conforme mostra o Gráfico 05.

Gráfico 05 – Trajetória das modalidades e outras especificidades da educação básica contempladas nas resoluções do FNDE - 1999 a 2014



Fonte: Banco de dados da pesquisa documental da autora.

Observa-se um pico na Educação Especial no contexto da regulamentação das transferências legais e voluntárias, que foi objeto de 34 resoluções no período de 1999 a 2002. Porém, cabe registrar que quase a totalidade (n=30) dessas regulamentações foi direcionada para as instituições privadas de ensino, em geral, às associações estaduais e federações de pais de alunos com deficiências, tais como APAE (Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais), INES (Instituto Nacional de Educação de Surdos) e Sociedade Pestalozzi. O fato de que cada autorização de transferência para uma entidade foi objeto de uma regulamentação específica explica a grande quantidade de resoluções direcionadas para essa modalidade de ensino nesse período.

Outra modalidade, cujas transferências também contemplaram significativamente a iniciativa privada no mesmo período foi a Educação de Jovens e Adultos, para qual se registrou sete resoluções, envolvendo repasse para instituições como a Associação de Apoio ao Programa Comunidade Solidária (AAPAS) e o Movimento de Educação de Base (MEB).

Embora, a educação especial e a EJA tenham sido as modalidades que mais se vincularam à iniciativa privada, estas não foram as únicas. Observa-se essa tendência em várias ações e programas do ensino fundamental, com a autorização de transferências para as mais diversas instituições realizarem ações do ensino fundamental, a exemplo das ações do Programa Nacional de Saúde do Escolar (PNSE), que foram transferidos, nos anos de 2001 e 2002, para o Conselho Brasileiro de Oftalmologia e para a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do PRASEM, que ficou a cargo da Fundação Victor Civita. Tal fato evidencia a escolha daquele governo de fazer a expansão do atendimento na educação especial e da Educação de Jovens e Adultos pela via privada em detrimento das escolas públicas.

Assim como ocorreu com as etapas da educação infantil e do ensino médio, as modalidades e especificidades educacionais também foram objeto de uma maior atenção nos atos normativos de transferências de recursos financeiros a partir de 2003, registrando-se 15 referências à Educação Indígena e 73 à EJA até o ano de 2014. Além destas duas modalidades, houve regulamentações para setores específicos como a Educação do Campo e a educação em áreas remanescentes de quilombos que, juntas, foram contempladas em 26 resoluções no período de 2003 a 2014. Esse movimento é resultante, em grande parte, da criação de uma secretaria específica para tratar de assuntos da diversidade no interior do MEC - a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)⁷³, que representa uma maior preocupação com a educação de grupos sociais que apresentam baixos indicadores educacionais e sociais.

As mudanças que ocorreram na organização dos programas ao longo do período estudado indicam que a assistência técnica e financeira constitui uma boa expressão da política nacional de educação proposta pelo MEC. A extinção de determinados programas ou mesmo a mudança de nomenclatura de outros podem ser reveladoras da necessidade de imprimir a marca de um novo governo, pois do total de 13 programas que compõem o segundo grupo (aqueles que foram extinto no governo Lula), a maioria (n=8) foi substituída por outros programas com novos nomes e novos arranjos, mas com o mesmo foco de ação.

⁷³ Atualmente intitulada SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

O movimento dos programas evidencia também que as mudanças que ocorreram caminharam no sentido de uma ruptura com as políticas de orientação do Banco Mundial que foram preponderantes na assistência técnica e financeira do governo entre 1999 a 2003, restando do conjunto de programas que integravam o Fundescola apenas o PDDE e PDE-Escola, ainda assim, com alterações em seus formatos. Por outro lado, os novos programas indicam também as novas características que a política assume e a influência de novos atores sociais e institucionais, a exemplo da UNDIME e de movimentos e instituições que atuam no campo da diversidade – educação especial, movimento de população negra e quilombola, movimentos de camponeses – que conseguem pautar na agenda do governo algumas de suas demandas.

Além dos aspectos já mencionados, a classificação dos programas ao longo do período estudado possibilitou evidenciar que a organização da assistência técnica e financeira da União para a Educação Básica por meio de programas / projetos expandiu-se e diversificou-se cada vez mais a partir de 2004, passando de 19 programas/projetos, em 2003, para 40, em 2014.

A partir de 2007, todos os programas passaram a ter como referência o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), que reestruturou as transferências voluntárias sob uma visão sistêmica e introduziu a priorização de municípios e escolas no âmbito de alguns programas com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁷⁴, conforme explicita a citação seguinte do livro de orientações do PDE.

O IDEB permite identificar as redes e as escolas públicas mais frágeis a partir de critérios objetivos e obriga a União a dar respostas imediatas para os casos mais dramáticos ao organizar o repasse de transferências voluntárias com base em critérios substantivos, em substituição ao repasse com base em critérios subjetivos. O escopo é atender imediatamente os 1.242 municípios e as 7.085 escolas com os mais baixos indicadores e, em curto prazo, todos os que estejam abaixo da média nacional. Isso exigirá do Ministério da Educação uma mudança de postura radical no atendimento aos entes federados. Em vez de aguardar as respostas às suas resoluções, selecionando os “melhores” projetos apresentados, muitas vezes elaborados por consultorias contratadas, trata-se de ir ao encontro de quem mais precisa, construindo o regime de colaboração na prática. O Ministério da Educação precisa sair de Brasília e conhecer seus parceiros. Só assim o relacionamento entre governos, mediado pelo tráfico de influência, pela pressão político-partidária ou pelo jogo de interesses, dará lugar ao relacionamento entre Estado nacional e os entes federados, mediado pelo direito de aprender do educando. (BRASIL, 2007a, p. 23)

Com a instituição do PDE, o apoio técnico e financeiro do Ministério da Educação aos entes federados ficou condicionado à adesão dos mesmos ao Plano de Metas Compromisso

⁷⁴ O IDEB é um indicador nacional da qualidade da educação, calculado pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo Inep. (Fonte: <http://portal.mec.gov.br>)

Todos pela Educação e à elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR), conforme se pode constatar na Lei que regulamentou tal plano:

Art. 1º. O apoio técnico ou financeiro prestado em caráter suplementar e voluntário pela União às redes públicas de educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios será feito mediante a pactuação de Plano de Ações Articuladas - PAR. § 1º A transferência direta prevista no caput será executada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e ficará condicionada ao cumprimento de termo de compromisso, que deverá conter, no mínimo: I - identificação e delimitação das ações a serem financiadas; II - metas quantitativas; III - cronograma de execução físico-financeira; IV - previsão de início e fim da execução das ações e da conclusão das etapas ou fases programadas. (BRASIL, 2012a)

Assim, após a adesão dos entes subnacionais ao Plano de Metas intitulado “Compromisso Todos pela Educação”, os estados e municípios brasileiros foram mobilizados para a elaboração de seu PAR, para um período de quatro anos, com base em um modelo de Plano previamente estruturado pelo MEC em quatro eixos temáticos: I- Gestão Educacional; II - Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; III - Práticas Pedagógicas e Avaliação; IV - Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos. A partir de tais eixos, o modelo de plano foi constituído de três componentes: a) Diagnóstico do Contexto Educacional; b) Ações a serem implementadas e os respectivos resultados esperados; c) Metas a atingir para o desenvolvimento do IDEB (BRASIL, 2007d). No caso dos 1.242 Municípios priorizados, o FNDE disponibilizou ainda um instrumento de diagnóstico do contexto educacional de cada um e assessoria técnica *in loco* para garantir a elaboração do PAR.

A partir de 2007, observa-se que novos programas são instituídos e antigos são reconfigurados ou têm suas metas redefinidas para atender à política do PDE/PAR, de forma que, cada vez mais, os programas passam a focar grupos de municípios e de escolas, conforme diagnósticos dos municípios feitos pelo MEC/INEP para o PAR. Essas medidas ficam mais claras nas diretrizes e instrumentos fornecidos para a segunda versão do PAR.

Para a elaboração da segunda versão do PAR, referente ao quadriênio 2011-2014, o MEC disponibilizou aos entes subnacionais quatro instrumentos que deveriam orientar a construção do referido plano: (a) Indicadores Demográficos e Educacionais (IDE), que consiste em um conjunto de tabelas com dados demográficos e educacionais para cada município, estado e Distrito Federal; (b) Instrumento de Diagnóstico, que consiste em um questionário, organizado em quatro dimensões (gestão educacional, formação de professores e dos profissionais de serviço e apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos pedagógicos), destinado a coletar informações quantitativas e qualitativas sobre o sistema de educação de cada unidade da federação; (c) Manual de elaboração do PAR, que

fornece orientações sobre os procedimentos para sua elaboração e; (d) Guia prático de ações do PAR, que consiste em um “menu” de programas e ações de assistência técnica e financeira que podem ser solicitados pelo ente, conforme dimensões, indicadores e situação educacional do ente indicada em cada item do diagnóstico.

O “guia prático de ações para Municípios” do PAR 2011-2014 vincula os programas e projetos de transferência voluntária do MEC/FNDE (tanto os recentes, criados após o PDE, quanto os antigos) a cada área e dimensão do PAR. Assim, por exemplo, para a dimensão *Gestão Educacional* são ofertados os programas Pró-Conselho, o LSE (Levantamento da Situação Escolar), o PRADIME, entre outros. Para a dimensão *formação de professores e de profissionais de serviço e apoio escolar* são ofertados o Programa Nacional Escola de Gestores, o Pró-letramento, o Pró-funcionário e muitos outros já citados nesta seção (BRASIL, 2011).

Observa-se, portanto, que para a maioria das situações ou problemas identificados no diagnóstico do PAR, há uma ação previamente definida e formatada pelo MEC/FNDE, em um de seus inúmeros programas de assistência técnica e financeira, os quais serão solicitados pelo ente (ou indicado pelo MEC) como a ação necessária à sua condição. Sendo assim, a forma de organização da assistência técnica e financeira da União por meio de programas não se opõe à perspectiva sistêmica do PAR, pois estes foram integrados à sua estrutura e ganharam elementos de complementariedade.

Os dados apresentados até aqui mostram que a organização de programas é a principal característica da assistência técnica e financeira da União para a educação básica, a qual se expandiu a partir de 2004 e se manteve mesmo sob a estrutura sistêmica introduzida pelo PDE a partir de 2007. Ou seja, a partir de 2004, os programas de assistência técnica e financeira da União expandiram-se, diversificaram-se e se integraram à visão sistêmica do PAR.

O conjunto dos dados apresentados evidencia que o modelo de assistência técnica e financeira organizado sob a forma de programa comporta duas dimensões que se articulam sob a visão sistêmica do Plano de Desenvolvimento da Educação a partir de mecanismos de complementariedade: a dimensão da diversidade e a dimensão da unidade.

A dimensão da diversidade expressa o componente de atendimento às especificidades locais da diversa realidade dos sistemas educacionais brasileiros, ou seja, evidencia uma perspectiva da descentralização das políticas marcada pela diversidade local, que se manifesta na diversidade de níveis e modalidades atendidos pelos programas (diferente do que foi a marca até 2003, cujo foco foi o ensino fundamental); na diversidade de focos de ação, conforme problemáticas / condições dos sistemas de ensino (formação de professores, infraestrutura escolar, transporte escolar, gestão das escolas e dos sistemas, currículo, material didático etc.);

na diversidade de beneficiários (prefeituras, secretarias de educação, escolas, universidades); e na diversidade de procedimentos de adesão e transferências.

A dimensão da unidade expressa, por outro lado, o componente nacional da política de assistência técnica e financeira da União e é garantida tanto pela integração dos programas ao processo de planejamento e avaliação do sistema municipal de educação – PAR/IDEB – quanto por mecanismos de complementariedade entre os programas que se apresentam tanto em forma de condicionalidades quanto de critérios para receberem recursos de determinado programas.

Essas duas dimensões expressam bem a integração tensionada de centralização e descentralização e de unidade e diversidade de um sistema federativo que é, por natureza, não centralizado, conforme a definição de Elazar. Nesse sentido, cabe indagar se esse desenho, que aponta para uma integração do local e do nacional seria expressão de maior coordenação federativa nas políticas de assistência técnica e financeira da União para a educação básica ou de uma maior regulamentação das transferências a título de assistência técnica e financeira da União. Nas seções seguintes, apresenta-se um conjunto de dados que, somados aos dados já apresentados, podem contribuir para a análise dessa questão.

5.3 Princípios associados à assistência técnica e financeira nos atos normativos do FNDE

A regulamentação das ações de assistência técnica e financeira da União para os entes federados envolve mais que aspectos procedimentais. As resoluções do FNDE que regulamentam tais ações manifestam também princípios orientadores da política de educação básica proposta pelo MEC/FNDE por meio de suas ações de assistência técnica e financeira.

Com o objetivo de captar os princípios que têm orientado a assistência técnica e financeira nos atos normativos do FNDE, tomou-se como objeto de análise o texto que justifica as transferências no corpo das resoluções que a normatizaram⁷⁵ ao longo do período estudado (1999 a 2014), no qual as resoluções expressam as orientações dos programas e das ações de assistência técnica e financeira da União.

Os dados mostram que, ao longo desse período, a assistência financeira da União se vinculou a diferentes princípios, conforme a política levada a cabo por cada governo. Tomando os princípios mais presentes no texto que justifica as transferências dos recursos dos programas,

⁷⁵ Tomou-se como objeto de análise o conteúdo da seção dos “considerandos” que se fazem presente nas resoluções antes da apresentação dos artigos, na qual são expressos os princípios em nome dos quais se justificam as transferências, seus critérios e procedimentos.

nas diversas resoluções analisadas, foram demarcamos sete grupos de princípios associados às ações da assistência técnica e financeira da União entre 1999 e 2014. Tais grupos de princípios, embora guardem fortes vínculos com períodos governamentais, não correspondem de modo *ipsis litteris* a eles. Dessa forma, determinados princípios podem ser mais advogados em um governo do que em outro, mas também um mesmo conjunto de princípios pode ser amplamente associado às transferências em diferentes períodos governamentais, muitas vezes reconfigurados ou estabelecendo novas associações entre si. Isto ocorre, principalmente, porque os princípios que orientam a assistência técnica e financeira da União têm fortes vínculos com programas ou grupos de programas/ações.

1) Princípio da parceria público-privado. Esse princípio ganha ênfase nos anos de 2001 e 2002, correspondentes aos dois últimos anos do segundo mandato de governo FHC, quando uma parte significativa das transferências foi justificada sob a “necessidade de fortalecer parcerias entre o MEC e as Organizações Não Governamentais” ou sob “a importância do apoio do MEC à atuação das Organizações Não-Governamentais na área da educação”. Embora a defesa da parceria público-privado seja mais evidente nesse período, esta continua sendo associada à assistência técnica e financeira por todo o período estudado.

A tônica na parceria com as Organizações Não Governamentais (ONGs) é resultante da grande quantidade de resoluções direcionadas às transferências para instituições filantrópicas de educação especial e de outras ONGs com atuação na Educação de Jovens e Adultos nesse período.

Na maioria dessas resoluções, a justificativa da necessidade de estabelecer parceria com o setor privado aparece associada ao discurso de elevação da qualidade do ensino, da necessidade de desenvolver as políticas de educação especial, da inclusão das pessoas com necessidades educativas especiais no contexto educacional e social, da formação de cidadãos, da inovação educacional e da eficiência e eficácia. Tais associações indicam, por um lado, a opção do governo pela expansão da educação especial por meio da parceria com as Organizações Não Governamentais e, por outro, a crença difundida à época de que a oferta da educação via setor privado representava possibilidades de maior qualidade e da eficiência do gasto em educação.

Outro argumento que aparece associado à justificativa da parceria com as ONGs, em menor quantidade, mas igualmente relevante, é o da urgência que algumas ações requerem, a exemplo do analfabetismo e dos problemas de baixa acuidade visual, que justificaram, respectivamente, as transferências dos recursos da EJA e do PNSE para organizações não governamentais. Cabe ressaltar que nesse período estavam em voga diversas análises que,

fundamentadas na avaliação de que o setor público era muito burocratizado e moroso, advogavam, alternativamente, a oferta de diversos serviços públicos pelo setor privado, o qual era apresentado como mais rápido e mais eficiente.

2) Princípio da otimização e racionalização administrativa - esse princípio, embora seja recorrente em todo o período estudado, apresenta-se com mais ênfase no período que vai de 2003 a 2007 e é mais recorrente nas resoluções que regulamentaram programas e ações voltados para a gestão dos sistemas educacionais, tais como PRADIME, PDDE, PDE-Escola, bem como as transferências para a UNDIME. Esse princípio aparece associado a quatro discursos: a) o discurso da necessidade de sistematizar procedimentos administrativos referentes às transferências, vinculando-os tanto a aspectos legais quanto às noções de otimização, eficiência e eficácia da gestão; b) o discurso do planejamento estratégico na perspectiva da racionalização administrativa; c) o discursos da parceria e da integração de ações entre os governos e entre estes e a sociedade; d) o discurso da inovação, tanto no sentido da adoção de tecnologias quanto de metodologias de gestão e de ensino inovadoras. O discurso da inovação é recorrente, sobretudo, nas resoluções que regulamentaram transferências no âmbito das ações do FUNDESCOLA e, por várias vezes, se associa ao discurso da necessidade de orientar ações centradas no fortalecimento da escola. Portanto, demonstra a influência das proposições do Banco Mundial nas transferências do MEC para os governos subnacionais, transformando-as em um veículo de suas ideias para o interior dos sistemas estaduais e municipais de educação.

3) Princípio da universalização do ensino. O princípio da universalização do ensino aparece em um número significativo de resoluções e expressa claramente o preceito da escolaridade obrigatória. Assim, até 2007, esse princípio está majoritariamente associado ao ensino fundamental, ancorado nas determinações da Constituição Federal e da LDB nº 9.394/1996. Na maioria das vezes associa-se ao princípio do direito à educação e do dever do Estado em ofertá-la que, nesse caso, se confunde com o princípio da escolaridade obrigatória estabelecida à época, como forma de justificativa do foco de tais programas. A partir de 2007, a universalização do ensino fundamental se torna cada vez menos recorrente nas justificativas das transferências e começa a tomar espaço gradativamente o discurso da “progressiva universalização do ensino médio” ou da educação básica, que ganha mais consistência a partir de 2009. Em algumas resoluções, tal princípio se associa também aos discursos do acesso e da permanência do aluno na escola e da inclusão.

4) Princípio da gestão democrática. A partir de 2003, identifica-se um conjunto de resoluções que utilizam a gestão democrática como princípio justificador de determinadas

transferências. Este aparece sob nomenclaturas diversas, tais como: participação social, fortalecimento de ações coletivas; autogestão, ampliação da participação da comunidade escolar e parceria entre escola e família. A maioria das resoluções que fazem alusão a este princípio regulamentam programas voltados para a gestão dos sistemas de ensino e das escolas, a exemplo do PRADIME, do Gestar e do Programa Escola de Gestores, PDE-Escola, o PDDE. O princípio da gestão democrática também é advogado em algumas resoluções que regulamentam transferência de recursos para entidades privadas, a exemplo da UNDIME, da UNCME e do CONSED.

5) Princípio da equidade e qualidade. A partir de 2002 observa-se que os princípios de equidade e, principalmente, da qualidade começam a se fazer presentes no texto das justificativas das transferências, mas ainda de forma tímida. Nesse momento, o princípio da equidade aparece repetidas vezes sob a nomenclatura de “correção progressiva das disparidades de acesso” e o princípio da qualidade aparece tanto como “padrão mínimo de qualidade” quanto sob a denominação de “melhoria do ensino” ou “melhoria da oferta”. Registra-se ainda que esses termos são mais associados às transferências concernentes às modalidades de educação especial, educação indígena e educação de jovens e adultos, evidenciando uma concepção de equidade que se associa mais à ideia de garantia do acesso à educação escolar a determinados grupos considerados socialmente excluídos. Porém, a partir de 2003 os conceitos de equidade e qualidade passam de fato a justificar grande parte das transferências do MEC/FNDE para a educação básica, abrangendo sucessivamente um número cada vez maior e mais diversificado de ações e programas. Tais princípios passam, a partir de então, a formar um par no texto da maioria das resoluções, em geral, ancorados na CF de 1988 e na LDB nº 9.394/1996 e quase sempre combinados com os princípios de inclusão social, direito à educação, acesso e permanência e, por vezes, acompanhado também do discurso da correção de injustiças sociais, ou seja, observa-se uma perspectiva mais ampliada da equidade. A partir de 2005, a equidade se vincula também aos princípios da diversidade regional/territorial, étnico-racial e às condições de aprendizagem. A qualidade, por sua vez, é cada vez mais associada à perspectiva de um padrão mínimo de qualidade. Pela ênfase que esses dois princípios assumem entre 2003 e 2007, pode-se afirmar que estes constituem uma das marcas da agenda educacional do governo Lula.

6) Princípio do regime de colaboração. Embora todas as transferências tenham o caráter de colaboração da União com os demais entes federados, este princípio só aparece no texto das resoluções a partir de 2003 (em quatro delas) e se torna mais presente a partir de 2006, quando um número cada vez mais crescente de transferências passam a ser justificadas sob o

discurso da necessidade de promover o regime de colaboração entre os entes federativos. Esse discurso, por vezes, aparece também como necessidade de desenvolver ações integradas entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios e promover o modelo de co-responsabilidade pela gestão. Nessa perspectiva, algumas vezes, é evocado o papel do MEC de formulador da política nacional para justificar a regulamentação e as transferências. Assim, observa-se que, por vezes, a assistência técnica e financeira da União é entendida como uma forma de Regime de colaboração, revelando uma acepção estreita de tal princípio e contrária àquela presente na CF de 1988, na qual o regime de colaboração está posto como uma diretriz norteadora (e acima) da divisão de competência entre os entes.

7) Princípio da qualidade como resultados de desempenho. Esse princípio ganha ênfase a partir de 2006 (embora já apareça anteriormente), quando diversas resoluções justificam as transferências pela necessidade e/ou importância da elevação dos indicadores educacionais; da elevação do desempenho dos alunos; de atingir as metas do PNE; de melhorar o IDEB; de alcançar os objetivos do PDE; de alcançar (até 2022) um nível de desenvolvimento da educação básica equivalente à média dos países integrantes da OCDE; assegurar a implementação das ações previstas no Compromisso Todos pela Educação, entre outros. Em muitas resoluções tais princípios são associados à necessidade de cumprir acordos ou compromissos internacionais.

No documento que instituiu o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), o MEC faz uma crítica à política de estabelecimento de vínculo entre avaliação / resultados e o financiamento que estava em curso:

[...] Outro equívoco comum é a defesa de um sistema de incentivos composto de prêmios e punições, em geral de caráter pecuniário, às escolas ou às redes educacionais que cumprirem ou não metas de qualidade, em geral preestabelecidas. Esta perspectiva desconsidera o fato de que restringir o financiamento de escolas ou sistemas educacionais por queda de desempenho pode significar punir uma segunda vez aquele que já não viu respeitado seu direito de aprender – o educando. (BRASIL, 2007a, p.40)

Porém, é justamente a partir da implantação do PDE que mais foram utilizados os resultados e o cumprimento das metas estabelecidas como justificativa para realizar as transferências. Estabeleceu-se, contudo, um vínculo inverso entre resultados e financiamento, ou seja, as transferências passaram a ser utilizadas como mecanismo impulsionador das escolas e municípios para atingir as metas estabelecidas, dando origem a um sistema de incentivos seletivos com foco nas condições de oferta da educação básica dos estados e, principalmente, dos municípios brasileiros, tendo como referência principal o IDEB. Assim, os resultados de desempenho dos sistemas educacionais expressam uma nova noção de qualidade que passa a

permeiar a assistência técnica e financeira da União. Assim, pode-se afirmar que, juntamente com a perspectiva da equidade e da qualidade, essa também se constitui uma marca dos governos Lula e Dilma, considerando a ênfase que assume nesse período, sobretudo a partir do PDE.

A análise procedida nesta seção indica que a assistência técnica e financeira da União para a educação básica não se constitui mera ação de transferência de recursos. Sua regulamentação, afirmando nosso pressuposto inicial, envolve para além de aspectos procedimentais, princípios, ideias, proposições que expressam escolhas de modelos de políticas a serem implementados pelos governos subnacionais via transferências dos governos federais. Ao justificar as transferências, o texto das resoluções do FNDE indica, sobretudo, o direcionamento que o governo central deseja dar à política nacional de educação básica, ou seja, aponta os resultados que espera obter por meio de tais transferências. Evidência disto é o fato de que o foco do conteúdo das justificativas das transferências está intimamente associado aos princípios que norteiam as políticas educativas em cada governo. Assim, a parceria público-privado e o princípio da universalização do ensino fundamental ganham ênfase no governo FHC, enquanto os princípios de qualidade, equidade, colaboração e os resultados associados a desempenho e responsabilização ganham ênfase a partir do governo Lula.

Por outro lado, tais princípios expressam também a disputa em torno das políticas por determinados atores e instituições em diferentes contextos, a exemplo do amplo debate em torno da qualidade e da equidade e sua forte vinculação com as noções de diversidade e inclusão social, no processo de realização das duas Conferências Nacionais de Educação, realizadas em 2010 e 2014, que ecoaram na agenda do governo federal.

Observa-se que o novo desenho da assistência técnica e financeira da União tem associado suas ações aos princípios de qualidade, equidade e colaboração entre os entes federados. Porém, a qualidade tem uma forte relação com resultados de desempenho e colaboração com a indução de políticas por parte do governo federal, ou seja, apontam mais na direção de uma maior regulamentação das transferências e das ações que são operacionalizadas por meio delas do que uma perspectiva de coordenação federativa nas políticas de assistência técnica e financeira da União. Na próxima seção analisaremos se, e em que medida, a assistência as União incorporou mecanismos de coordenação federativa.

5.4 A coordenação federativa nas ações de assistência técnica e financeira da União

Os arranjos institucionais próprios do federalismo como forma de organização político-administrativa do Estado exigem processos de coordenação federativa que sejam capazes de garantir formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta nas federações. Como mostra Abrucio (2010), a expansão das políticas sociais para a garantia dos direitos fundamentais a todos os cidadãos da nação, a reivindicação de maior democratização na execução das políticas e a integração cada vez maior de processos locais e globais tanto na economia quanto nas questões sociais, têm levado, cada vez mais, à necessidade de os governos compartilharem decisões e ações na formulação e implementação das políticas públicas.

Nesse sentido, Watts (2008) mostra que todos os Estados federativos têm aumentado e diversificado arenas para o compartilhamento de ações, tanto aquelas gerais, voltadas para as decisões de nível macro sobre questões econômicas e sociais, quanto aquelas que atuam em nível micro, no âmbito dos órgãos do poder executivo, vinculadas a políticas específicas. No Brasil, conforme mostramos, no capítulo 3, estas últimas têm sido mais recorrentes, em especial, no campo da saúde, da assistência social e, mais recentemente, no campo da educação.

No campo específico da assistência técnica e financeira da União para a educação básica, a coordenação federativa, tem grande relevância, pois esta ação envolve uma singular relação entre a ação regulamentadora da União e a autonomia das unidades subnacionais. Nessa direção, buscou-se identificar em que medida as ações de assistência técnica e financeira da União para a oferta e a manutenção da educação básica incorporaram instâncias de coordenação federativa para a tomada de decisão conjunta entre os entes federados. Observou-se que, embora, a partir de 2006, muitas resoluções façam referência à parceria ou à colaboração entre os governos no desenvolvimento das ações de assistência, poucas se referem à existência de uma instância para tomada de decisão conjunta.

No conjunto das resoluções do FNDE e das Leis que regulamentam a educação básica no período de 2004 a 2014, que foram analisadas, identificamos sete instâncias de representação das três esferas governamentais que atuam junto a algumas políticas de assistência técnica e financeira da União, as quais apresentamos a seguir.

1) Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ). Esta comissão atua especificamente no âmbito do Fundeb e foi instituída pela mesma lei que regulamentou este fundo, tendo sua composição definida no Artigo 12, da seguinte forma: I) um representante do Ministério da Educação; II) um representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do

Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED); III) um representante dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

A CIFEBQ tem como atribuições, conforme definido no Artigo 13 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, as seguintes:

- I - especificar anualmente as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 10 desta Lei, levando em consideração a correspondência ao custo real da respectiva etapa e modalidade e tipo de estabelecimento de educação básica, segundo estudos de custo realizados e publicados pelo Inep;
- II - fixar anualmente o limite proporcional de apropriação de recursos pelas diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, observado o disposto no art. 11 desta Lei;
- III - fixar anualmente a parcela da complementação da União a ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, bem como respectivos critérios de distribuição, observado o disposto no art. 7º desta Lei;
- IV - elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos pertinentes, sempre que necessário;
- V - elaborar seu regimento interno, baixado em portaria do Ministro de Estado da Educação.
- VI - fixar percentual mínimo de recursos a ser repassado às instituições de que tratam os incisos I e II do § 1º e os §§ 3º e 4º do art. 8º de acordo com o número de matrículas efetivadas. (BRASIL, 2007c)

Embora tenha sido instituída no ano de 2007, a CIFEBQ só iniciou sua atuação em julho de 2008, quando aprovou os fatores de ponderação a serem praticados no ano de 2009. Assim, os fatores de ponderação praticados no ano de 2008 foram determinados pelo MEC. Entre os anos de 2008 e 2010, a atuação da CIFEBQ se limitou à atribuição constante do inciso I, isto é, à especificação dos fatores de ponderação aplicáveis. A partir do ano de 2011, esta passou a deliberar também sobre o que se refere o inciso III, ou seja, sobre a complementação da União. Quanto à atribuição constante do inciso IV – elaborar, requisitar ou orientar a elaboração de estudos técnicos – não identificamos entre as resoluções da CIFEBQ nenhuma que tivesse tratado de tal assunto.

2) Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja). Esta comissão foi criada pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003 e depois, foi reestruturada pelo Decreto nº 5.475, de 2005, como órgão colegiado de caráter consultivo, com o objetivo de assessorar o Ministério da Educação na formulação e implementação das políticas nacionais e na execução das ações de alfabetização e de educação de jovens e adultos.

Essa Comissão é composta por instituições e entidades representativas da área educacional, de âmbito nacional, e é presidida pelo Ministro de Estado da Educação e, na sua

ausência ou impedimento, pelo Secretário de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do Ministério da Educação. Sua composição atual foi estabelecida pela Portaria nº 602, de março de 2006, envolvendo 17 membros: dois representantes do governo federal (SECADI e SEB); um representante dos governos estaduais (CONSED); um representante dos governos municipais (UNDIME); um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); um representante da UNESCO; um representante das instituições de ensino superior; e dez representantes da sociedade civil (fóruns de EJA, movimentos de alfabetização, trabalhadores da educação, movimentos sociais do campo, de indígenas, afrodescendentes e juvenis, bem como organizações não governamentais dedicadas a questões da educação e do meio ambiente.

3) Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), no âmbito da União. Este conselho, previsto na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, foi instituído por meio da Portaria nº 144, de 28 de janeiro de 2008, sendo composto por representantes das seguintes instituições: Secretaria de Educação Básica do MEC; Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Conselho Nacional de Educação (CNE); Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação (CONSED); Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Confederação Nacional das Associações de Pais de Alunos; União Brasileira dos Estudantes Secundaristas. Como indica o próprio o nome do Conselho, este não tem caráter de tomada de decisão conjunta, mas de acompanhamento e de controle social dos recursos do Fundeb.

4) Comitê Estratégico do PAR. Essa instância foi prevista pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007 que instituiu o Plano de Ações Articuladas (PAR) como um “Comitê Nacional do Compromisso Todos pela Educação, incumbido de colaborar com a formulação de estratégias de mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica, que subsidiarão a atuação dos agentes públicos e privados” (BRASIL, 2007b). Porém, quando este foi regulamentado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, ganhou outra nomenclatura e teve sua natureza alterada, passando a se constituir em uma instância de caráter mais operacional, conforme se pode observar na redação do Artigo 3º da referida lei.

Art. 3º Fica instituído o Comitê Estratégico do PAR, no âmbito do Ministério da Educação, com o objetivo de definir, monitorar e revisar as ações, programas e atividades que serão objeto de apoio técnico ou financeiro da União, assegurada a representação do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação -

CONSED e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, na forma de regulamento. (BRASIL, 2012a).

Considerando que esse Comitê atua em uma das ações mais abrangentes da assistência da União e que tem implicações direta para a autonomia dos governos subnacionais, suas atribuições e sua composição mostram-se bastante limitadas. No caso da composição, esta ficou limitada à representação nacional da UNDIME e do CONSED. Comparando-a às outras instâncias identificadas, esta é a que tem a representação mais restrita.

5) Rede de Parcerias do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola). Esta instância foi estabelecida pela Resolução/CD/FNDE nº 4, de 9 de fevereiro de 2011, com o objetivo de articular as diversas instituições que integram o programa para fins estritos de sua operacionalização. Integram essa rede, instituições envolvidas nas ações do Programa Formação pela Escola: o FNDE, por intermédio da Diretoria de Programas Educacionais (DIPRO/FNDE); os estados e o Distrito Federal, representados pela secretaria de Educação ou órgão similar; os municípios, representados por sua prefeitura; a União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME); e instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos. Como uma rede, as instituições que a compõem não se reúnem para tomar decisões conjuntamente sobre o programa, apenas se articulam na operacionalização de suas ações, a partir do compartilhamento de funções, definidas pelas Resoluções do FNDE.

6) Comitê Gestor Nacional do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Este comitê foi instituído pela Portaria do MEC nº 867, de julho de 2012, como sendo um arranjo institucional para a gestão das ações do Pacto, organizado na forma de um Comitê Gestor Nacional, responsável pela coordenação e avaliação nacional. O Comitê tem a seguinte composição: Secretaria Executiva do Ministério da Educação (que exerce sua presidência), Secretaria de Educação Básica (SEB), Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente. Embora o Comitê tenha como atribuições a coordenação e a avaliação nacional das ações do pacto, as resoluções e portarias que regulamentaram a operacionalização do pacto não se referiram ao funcionamento do Comitê. Estas se restringiram a tratar das funções isoladamente de cada

parceiro, atribuindo ao MEC as tomadas de decisão, às IES, a execução das ações e aos governos subnacionais a adesão ao pacto, a mobilização das escolas e a viabilização das ações.

7) o Comitê Gestor Nacional do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio. Este Comitê possui as mesmas características e funções daquele apresentado anteriormente e foi instituído pela Portaria nº 1.140 de 22 de novembro de 2013. Sua composição envolve: a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC); representantes das Instituições de Ensino Superior envolvidas no Pacto; o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED), além de representantes de outros órgãos e entidades que o Comitê julgar conveniente.

Observando as atribuições e a composição das instâncias identificadas, estas podem ser organizadas em três grupos.

No primeiro grupo, podem-se reunir aquelas instâncias que envolvem a tomada de decisão sobre as políticas, com funções propositivas e deliberativas, as quais apresentam características de tomada de decisão conjunta pelos entes federados, ou seja, envolvem tanto a dimensão de *policy decision* quanto a dimensão de *policy making*. Neste grupo, foram identificadas duas instâncias: a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), vinculada ao Fundeb; e Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja), vinculada ao Programa Brasil Alfabetizado e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos.

No segundo grupo, podem-se reunir as instâncias que integram representação das três esferas governamentais, possuem atribuições de coordenação nacional, mas não apresentam claramente características de tomada de decisão conjunta, apresentando-se mais como instâncias de pactuação. Neste grupo, incluímos os dois Comitês Gestores Nacionais vinculados ao Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e ao Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio.

No terceiro grupo, reunimos aquelas instâncias cujo caráter é de mobilização, articulação, execução e controle social para implementação das políticas no âmbito local, ou seja, atuam mais na esfera do *policy making*, de modo que algumas assumem a estrutura de rede. Neste formato, identificamos três instâncias: a Rede de Parcerias do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE, o Comitê Estratégico do PAR e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no âmbito da União.

Sendo assim, compreendendo instâncias de coordenação federativa como espaços de integração, compartilhamento e decisão conjunta, pode-se inferir que, de fato, só as do primeiro grupo, se constituem enquanto tal. E considerando ainda que, conforme mostramos no capítulo 5, não há no FNDE uma instância de coordenação federativa para a tomada de decisão conjunta sobre as políticas de assistência técnica e financeira por ele formuladas e/ou gerenciadas, as decisões sobre os demais programas são tomadas unilateralmente pelo FNDE e pelo MEC. Ainda assim, há que se considerar que esses espaços de compartilhamento representam avanços nos processos de coordenação federativa no âmbito da assistência da União em relação às práticas que prevaleceram antes de 2007.

5.5 Nível de regulamentação dos programas

Os dados apresentados nas seções anteriores mostraram que a política de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, a partir de 2004, foi marcada por uma expansão e diversificação de programas, tanto no que se refere ao foco da ação quanto às formas de adesão e de transferência, com mecanismos de complementariedade entre si, integrando a visão sistêmica do planejamento dos sistemas de educação dos entes subnacionais, por meio do PAR. Cabe agora avançar na análise das implicações desse fenômeno para as relações, e suas tensões, entre os entes federados. Para tanto, busca-se, nesta seção, estabelecer uma relação entre a regulamentação da União e a autonomia dos entes subnacionais no desenvolvimento das ações de assistência técnica e financeira. Assim, o objetivo desta seção é analisar se a maior quantidade e diversidade de programas implicou em maior regulamentação da assistência técnica e financeira e se tal regulamentação tem implicações para a autonomia dos entes subnacionais. Tomam-se como objeto de análise apenas os programas em vigência, destacados em seção anterior. Também não foram contemplados o PNLD e PNBE, uma vez que tais programas não incidem em transferência de recursos para os entes subnacionais, mas de livros encaminhados diretamente para as escolas.

Antes de adentrar à análise do conteúdo específico acerca do nível de regulamentação dos programas, é válida uma explicitação dos atores institucionais que atuam na regulamentação dos programas de assistência técnica e financeira da União.

Os dados da pesquisa documental mostraram que o MEC e o FNDE compartilham a função de regulamentação das transferências, havendo responsabilidades específicas do MEC,

responsabilidades específicas do FNDE e algumas que são comuns às duas instituições. Mostram ainda que houve alterações nesse formato ao longo do período estudado.

De 1999 a 2003, a maioria das resoluções não faz referência à divisão ou compartilhamento de responsabilidades entre o MEC e sua autarquia. Quando o fazem, em geral estabelecem ao MEC a responsabilidade de formulação da política (mais frequentemente nas transferências para a Educação de Jovens e Adultos) e de análise das propostas apresentadas pelos entes subnacionais, no caso de transferências condicionadas à apresentação e aprovação de PTA (Plano de Trabalho Anual). O FNDE, por sua vez, em geral, assume a responsabilidade de prestar assistência financeira, coordenar, monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos e receber e analisar a prestação de contas. Observa-se que nesse período prevalece uma distinção entre uma função político-pedagógica do MEC e uma função técnico-administrativa do FNDE, de forma que competia ao MEC a função de definir a política e os entes a serem contemplados, ou seja, este tinha um papel mais diretivo do que aquele. Esse papel mais diretivo do MEC pode ter relação com a predominância do PTA como forma de realização das transferências, uma vez que se fazia necessária análise e aprovação dos projetos apresentados pelas equipes técnicas do MEC

A partir de 2004, porém, o texto das resoluções estabelece mais claramente uma distribuição e um compartilhamento de responsabilidade entre o MEC e o FNDE. O Quadro 12 apresenta um total de 17 grupos de atribuições que foram organizadas, considerando as mais citadas nas resoluções no período de 2004 a 2014.

Desse total, nove grupos são exclusiva ou majoritariamente atribuições do MEC. São três os grupos de atribuições exclusivas: 1) articulação nacional dos entes e instituições envolvidos na ação; 2) formulação da política, que envolve a elaboração da proposta, com seus princípios, objetivos, ações, forma de execução; 3) produção e distribuição de material pedagógico. Os grupos de atribuições majoritárias envolvem: 1) coordenação nacional da política; 2) análise e aprovação das propostas; 3) seleção dos beneficiários da política; 4) estabelecimento de diretrizes e orientações; 5) assistência técnico-pedagógica; 6) definição e garantia de recursos. As atribuições exclusivas e majoritárias do MEC são preponderantes nos programas de Educação de Jovens e Adultos e de formação dos profissionais da educação, as quais apresentam também um alto nível de regulamentação nos aspectos político-pedagógicos, conforme evidenciado adiante.

Quadro 12 – Tipo e divisão das atribuições entre MEC e FNDE na regulamentação da assistência Técnica e Financeira da União para a Educação Básica– 2004 a 2014.

ATRIBUIÇÕES	MEC	FNDE
Coordenação nacional	40	11
Articulação nacional	40	--
Formulação da política	28	--
Avaliação da política	27	25
Análise e aprovação das propostas	44	6
Estabelecimento de diretrizes e orientações	20	4
Produção e distribuição de material pedagógico	13	--
Seleção de beneficiários	24	2
Normatização	11	92
Definição de critérios e procedimentos	5	8
Definição e garantia dos recursos	27	9
Acompanhamento, monitoramento, controle e fiscalização	56	104
Assistência técnico-pedagógica	73	6
Operacionalização da transferência	--	112
Gerenciar sistema de informação	19	14
Receber e analisar prestação de contas	28	95
Prestar informações aos órgãos integrantes	37	36

Fonte: Banco de dados da autora.

Sob a responsabilidade exclusiva ou majoritária do FNDE há três grupos de atribuições, referentes a: 1) operacionalização das transferências, que envolve responsabilidades, tais como cálculo dos valores, abertura de contas, depósitos e gerenciamento de contas; 2) normatização, que significa elaborar, aprovar e divulgar as resoluções regulamentando o desenvolvimento da política; 3) acompanhamento, monitoramento, controle e fiscalização, que embora tenha uma ampla participação do MEC, foi cada vez mais se constituindo como atribuição do FNDE.

O restante das atribuições (n=5) é compartilhado entre os dois órgãos, envolvendo as atribuições de: 1) avaliação da política; 2) definição de critérios e procedimentos; 3) gerenciamento de sistema de informação; 4) recebimento e análise de prestação de contas; 5) prestação de informações aos órgãos integrantes.

Observa-se que, a partir de então, embora o MEC continue assumindo atribuições mais afeitas à proposição e avaliação das políticas e o FNDE, atribuições mais de caráter técnico-administrativas, há um campo de interseção entre as duas instituições. Desse modo, tanto o

MEC passa a ter funções mais administrativas, a exemplo do gerenciamento de sistemas de informação e da análise de prestação de contas, mais frequente a partir de 2010, quanto o FNDE passa a assumir também funções político-pedagógicas, a exemplo da sua participação na coordenação nacional de algumas políticas e do seu papel majoritário na normatização das políticas. Cabe ressaltar que as funções de proposição das políticas atribuídas ao MEC são mais recorrentes nas resoluções vinculadas aos programas e ações que incidem mais sobre o trabalho pedagógico da escola.

A atribuição normativa da assistência técnica e financeira, que no texto da LDB, é parte da função coordenadora da União, está majoritariamente sob a responsabilidade do FNDE, ou seja, é este órgão que elabora as normas disciplinando as transferências. Por outro lado, há programas que estão sob a inteira responsabilidade do FNDE, a exemplo do PNSE, PNAE, PNATE e PAED, nos quais a autarquia assume tanto as funções gerenciais quanto as de cunho político-pedagógico. Tal atribuição, combinada com a de avaliação da política, que é comum a ambas as instituições, aponta que o FNDE cumpre um papel para além da função gerenciadora que lhe tem sido atribuída. Isso implica dizer que o FNDE direciona também a política de assistência técnica e financeira, assumindo também funções de formulador e executor de políticas, funções estas que conduziram à criação de uma *Diretoria de ações Educacionais* a partir de 2004, na estrutura organizacional dessa autarquia, conforme mostra também Cruz (2009).

Sendo assim, a normatização dos programas de assistência técnica pelo FNDE indica que, uma parte considerável dessa ação da União é regulamentada sem processos de coordenação federativa. Pois as resoluções do FNDE que regulamentam os programas de assistência técnica e financeira são aprovadas pelo seu Conselho Deliberativo, que é composto, de acordo com o Decreto nº 7.691, de 2 de março de 2012, apenas por representantes do MEC e de suas autarquias: Ministro de Estado da Educação; presidente do FNDE; Procurador-Chefe do FNDE; Secretário(a) de Educação Básica; Secretário(a) de Educação Profissional e Tecnológica; Secretário(a) de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão; Secretário(a) de Regulação e Supervisão da Educação Superior; Secretário(a) de Articulação com os Sistemas de Ensino; e Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portanto, não há na composição dessa instância nenhuma representação dos governos estaduais e municipais, nem de organizações da sociedade civil.

Embora a regulamentação das transferências legais e voluntárias por parte do MEC/FNDE tenha tomado substância ainda no segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso, no qual se registraram 156 resoluções, no período correspondente aos dois

mandatos do Governo Lula que foi registrado o maior número de resoluções (n=355). Ao longo do primeiro mandato do governo Dilma foram registradas 185 resoluções, indicando uma tendência de continuidade no aumento da regulamentação das transferências de assistência técnica e financeira da União para a educação básica. Este dado constitui uma primeira indicação de que a expansão e diversificação de programas, ocorridas a partir de 2004, resultou também em uma maior regulamentação das ações de assistência técnica e financeira da União.

O Quadro 13 mostra os programas de assistência técnica e financeira que mais foram objeto de regulamentação por parte do MEC/FNDE ao longo do período estudado e, portanto, nos fornece também uma ideia de que políticas foram priorizadas em cada momento.

Quadro 13 – Número de vezes que os programas de assistência financeira foram objeto de regulamentação nas Resoluções do FNDE. 1999 - 2014 ⁷⁶

PROGRAMAS	Governo FHC 2	Governo Lula	Governo Dilma 1	TOTAL GERAL
PDDE	7	25	13	45
PBA	--	22	6	28
PNAE	6	13	7	26
PNATE	5	17	3	25
PROJOVEM	--	12	9	21
Caminhos da Escola	--	9	7	16
ProInfância	--	2	12	14
Reestruturação da Rede Física Escolar	--	6	8	14
PNSE / PSE	6	6	1	13
Mais Educação	--	4	7	11
Apoio à EJA	3	5	2	10
PROINFO	3	6	0	9
PRONATEC	--		8	8
PROINFANTIL	--	4	1	5
Escola Acessível	--	2	2	4
ProConselho	--	0	4	4
Formação pela Escola	--	2	2	4
Fortalecimento do Ensino Médio	--	2	1	3
ProEMI	--	1	2	3
Mais Cultura na Escola	--	0	2	2

Fonte: Banco de dados da Pesquisa documental da autora.

⁷⁶ Inclui apenas os programas em vigência e que foram objeto de regulamentação mais de uma vez em todo o período.

Observa-se que a partir de 2003, os programas foram objeto de maior regulamentação, com destaque para o PDDE, que foi objeto de 45 resoluções, seguido pelos programas Brasil Alfabetizado, PNAE, PNATE e PROJOVEM.

A pequena quantidade de programas na primeira coluna (período do 2º mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso) está relacionada ao fato de se ter considerado apenas os programas que ainda estão em vigência. No entanto, conforme mostrado na segunda seção deste capítulo, a quantidade de programas nesse período é, de fato, consideravelmente menor em relação aos demais.

A maior atenção aos programas nas resoluções do FNDE a partir de 2003 está diretamente vinculada aos procedimentos de diversificação das formas de transferências e aos ajustes que estes sofreram no processo de alinhamento à política do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de forma que estes foram objeto de resoluções diferentes a cada vez que se destinaram a um beneficiário específico ou que mudanças foram feitas em suas formas de operacionalização, visando a atender aos novos arranjos da política de assistência técnica e financeira do MEC. Exemplo disto são o PDDE e o PNAE que foram objeto de regulamentações específicas quando direcionados para a educação indígena, EJA, comunidades remanescentes de quilombo; e o Proinfância que em um único ano (2011) foi objeto de 10 Resoluções, cada uma direcionada a um grupo específico de municípios.

Porém, a quantidade de vezes que os programas foram alvo de regulamentação ainda é um indicador bastante vago para a análise das tensões que se manifestam entre a União e os entes subnacionais no contexto do financiamento da educação, em especial, no campo da assistência técnica e financeira da União, pois não informa sobre o conteúdo da regulamentação. Assim, busca-se analisar o nível de regulamentação nos diversos programas a partir de uma tipologia que envolve o seu conteúdo.

Para tanto, foram estabelecidos 28 componentes (aspectos regulamentados), considerando aqueles mais recorrentes nas resoluções. Porém, tomados de forma geral, estes componentes não são capazes de fornecer informações claras acerca da ação regulamentadora da União, uma vez que se referem a diferentes escopo e natureza de regulamentação.

Sendo assim, esses componentes foram organizados em três grupos, considerando-se as três dimensões que agregam o conteúdo da regulamentação. Assim tem-se que: (a) o grupo 1 reúne aspectos atinentes à regulamentação de caráter financeiro; (b) o grupo 2 compreende aspectos considerados de caráter técnico-burocrático e; (c) o grupo 3 integra aqueles afeitos à regulamentação de caráter político-pedagógico. O Quadro a seguir apresenta os tipos e os conteúdos da regulamentação dos programas.

Quadro 14 – Composição dos grupos de regulamentação.

Grupos	Objeto	Conteúdo				
GRUPO 1	Distribuição dos recursos	Forma de transferência dos recursos (P1)*	Valores (P1)	Forma de execução dos recursos (P2)	Fiscalização dos recursos (P1)	Tipo de despesas (P2)
		% aplicáveis por despesa (P3)	Prazos (P1)	Prestação de contas (P1)	Sanções (P2)	Ações financiáveis (P2)
GRUPO 2	Aspectos técnico-burocráticos	Procedimentos para acessar recursos (P1)	Critérios e/ou Condições para acessar recursos (P1)	Atribuições dos entes e instituições envolvidos (P2)	Regiões, estados, municípios e/ou escolas prioritizados (P2)	Público-alvo (P1)
		Documentação necessária (P1)	Modelos de planos e formulários (P3)	Modelo de relatório (P3)	Logomarca do programa (P2)	
GRUPO 3	Aspectos político-pedagógico	Objetivos e diretrizes (P1)	Forma de execução da política (P2)	Conteúdos / temas a serem contemplados (P3)	Carga horária (P3)	Controle social (P1)
		Forma de seleção, perfil e funções da equipe (P3)	Formas de acompanhamento e avaliação da política (P2)	Especificações técnicas do produto ou serviço (P3)	Organização, Funções e funcionamento do conselho quando houver (P2)	

* P=peso atribuído ao conteúdo.

Fonte: Resoluções do FNDE. Elaboração da autora.

O nível de regulamentação foi calculado por meio de um indicador tridimensional, composto por variáveis referentes aos três grupos apresentados no Quadro 14: aspectos relativos à distribuição dos recursos, aspectos técnico-burocráticos e aspectos político-pedagógicos. Considerando que os aspectos regulamentados dentro de cada grupo têm implicações diferentes para a relação entre o nível de regulamentação da União e a autonomia dos entes subnacionais, foram estabelecidos diferentes pesos para cada um deles, variando de 1 a 3, de acordo com a divisão de competências entre a União e os demais entes em matéria educacional, conforme estabelecido pela CF/1988 e a LDB nº 9.324/1996. Assim, para aqueles aspectos que são próprios da ação regulamentadora da União foi atribuído peso 1; para aqueles que são atinentes à regulamentação da União, mas podem representar algumas limitações à autonomia dos entes federados subnacionais foi atribuído peso 2; e para aqueles que são próprios da competência dos entes subnacionais, em especial, os atinentes à elaboração e execução de suas políticas e planos educacionais, conforme definido nos artigos 10 e 11 da LDB, foi atribuído peso 3.

Cada programa teve sua pontuação calculada somando-se, para cada dimensão do indicador, a pontuação obtida em cada variável, considerando a atribuição dos pesos. Após essa

etapa, os valores obtidos foram parametrizados em uma escala de 0 a 10, a fim tornar os resultados das três dimensões comparáveis entre si. Por fim, para o cálculo do resultado final, o indicador do nível de regulamentação de cada programa analisado, foi realizada a média simples dos resultados obtidos na etapa anterior. A seguir estão as fórmulas utilizadas em cada etapa.

Pontuação por dimensão:

$$NR_{d1} = \sum(var1 + var2 \dots)$$

Parametrização do Nível de Regulamentação dimensional:

$$NRp_{d1} = \left(\frac{NR_{d1}}{NR_{d1máx.}} \right) \times 10$$

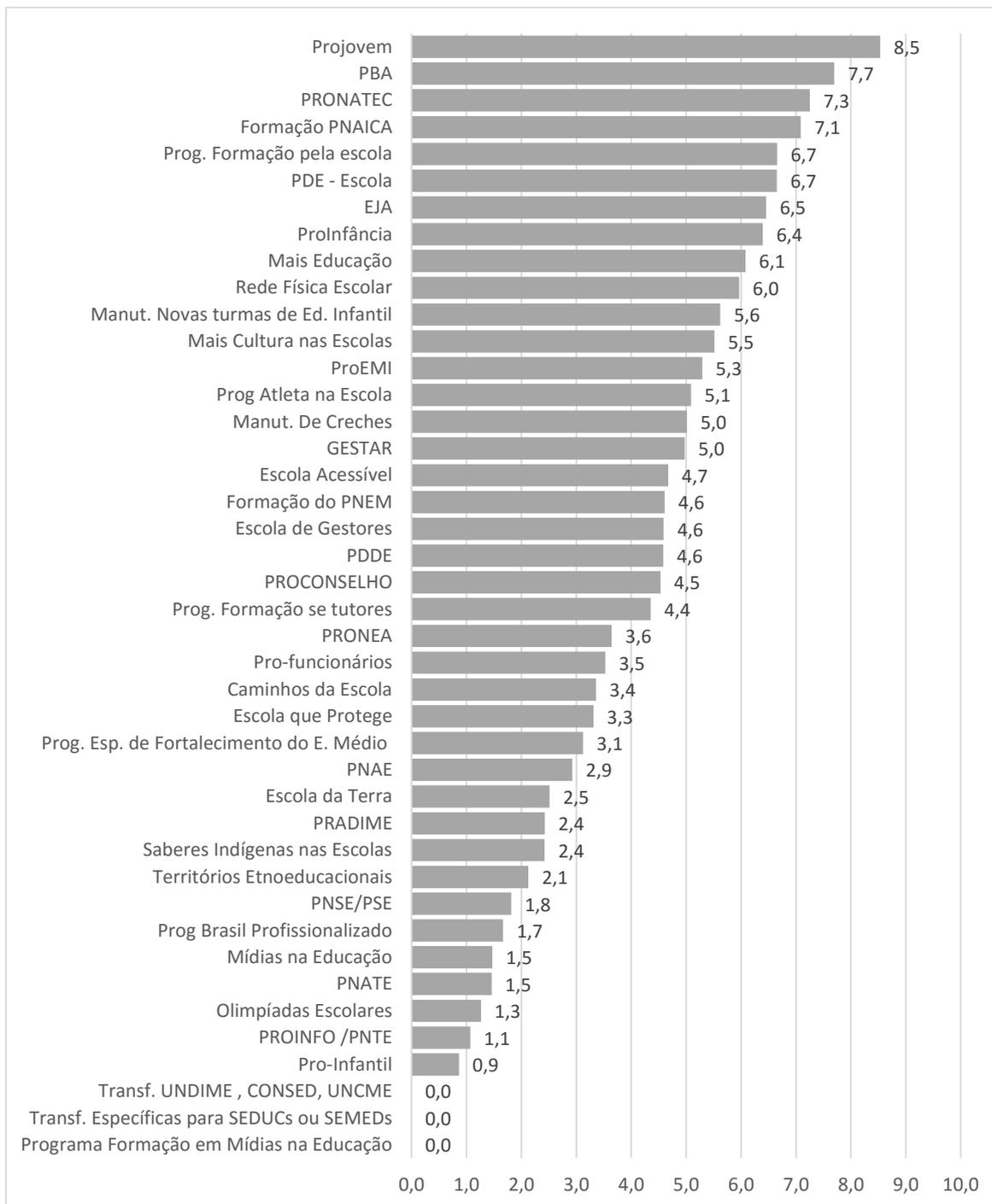
Nível de Regulamentação:

$$NR = \frac{(NRp_{d1} + NRp_{d2} + NRp_{d3})}{3}$$

Tomando-se todos os itens, independente do grupo a que pertencem, tem-se a situação expressa no Gráfico 06. Observa-se que, de um modo geral, em uma escala de 0 a 10 (onde 0 representa o mais baixo nível de regulamentação e 10 o mais alto), os programas variam muito em nível de regulamentação. Os programas que receberam maior nível de regulamentação são os concernentes à educação de jovens e adultos e à formação de professores, os quais são regulamentados em suas minúcias pelo MEC/FNDE, definindo conteúdos, metodologias, carga horária, processos de avaliação, funções e atribuições das equipes de trabalho, indicando que nas políticas de educação de jovens e adultos e de formação continuada de professores, os entes subnacionais vêm sendo meros executores de políticas federais.

Também apresentam um alto nível de regulamentação, os programas cujas transferências vão diretamente para as escolas, como o PDE-Escola, o programa Mais Educação, Mais Cultura na Escola e o ProEMI, os quais, além de terem definidos seus conteúdos e metodologias, também têm os tipos de despesas determinadas pelo MEC/FNDE. Isto indica que as transferências de recursos diretamente para escolas implicaram também em maior regulamentação. Os dois principais programas voltados para a rede física escolar – o Proinfância e o Programa de Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica também aparecem com um nível alto de regulamentação. Isto ocorre pelo fato de que tais programas têm regulamentado pelo MEC/FNDE, além dos diversos aspectos, os padrões e modelos arquitetônicos, especialmente no caso do Proinfância, e percentuais de despesas.

Gráfico 06 – Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União nas resoluções do FNDE, conforme pontuação média por programa.



Fonte: Banco de dados da Pesquisa documental da autora.

Os programas de transferências legais, com exceção do Programa de Apoio à Educação de Jovens e Adultos, apresentam um nível baixo de regulamentação, variando entre 4.6 e 1.5 da escala. Isto ocorre porque a regulamentação por parte do MEC/FNDE se submete ao escopo dos mesmos definidos por legislação nacional, o que indica que, de fato, há uma

limitação quanto à discricionariedade do MEC/FNDE em relação às transferências legais, embora estas não sejam totalmente imunes a tal influência, já que o Programa de Apoio à EJA obteve 6.5 da escala.

Na parte inferior estão as transferências que não receberam nenhum item da escala de regulamentação, ou seja, são aquelas cujas resoluções apenas autorizam as transferências, sem regulamentá-las. Estão nesses grupos as transferências para a UNDIME, CONSED, UNCME – entidades representativas de gestores da educação pública e de conselheiros da educação municipal; as transferências específicas para alguns governos estaduais e governos municipais; e o Programa Formação em Mídias na Educação, o qual é executado diretamente pelo FNDE, o que explica sua ausência de regulamentação. As transferências de recursos específicos para as secretarias estaduais de educação foram objeto de seis resoluções, todas aprovadas nos anos de 2005 e 2007, direcionadas a quatro estados, sendo duas ao Rio Grande do Sul, duas para o Mato Grosso do Sul, uma referente ao Piauí e uma ao Amazonas – todos os estados governados por integrantes da base aliada do Governo Federal no período, sendo três do PMDB (RS, MS, AM) e um do PT (PI), indicando que, em que pese a regulamentação, as transferências parecem não estar livres de condicionantes político-partidários.

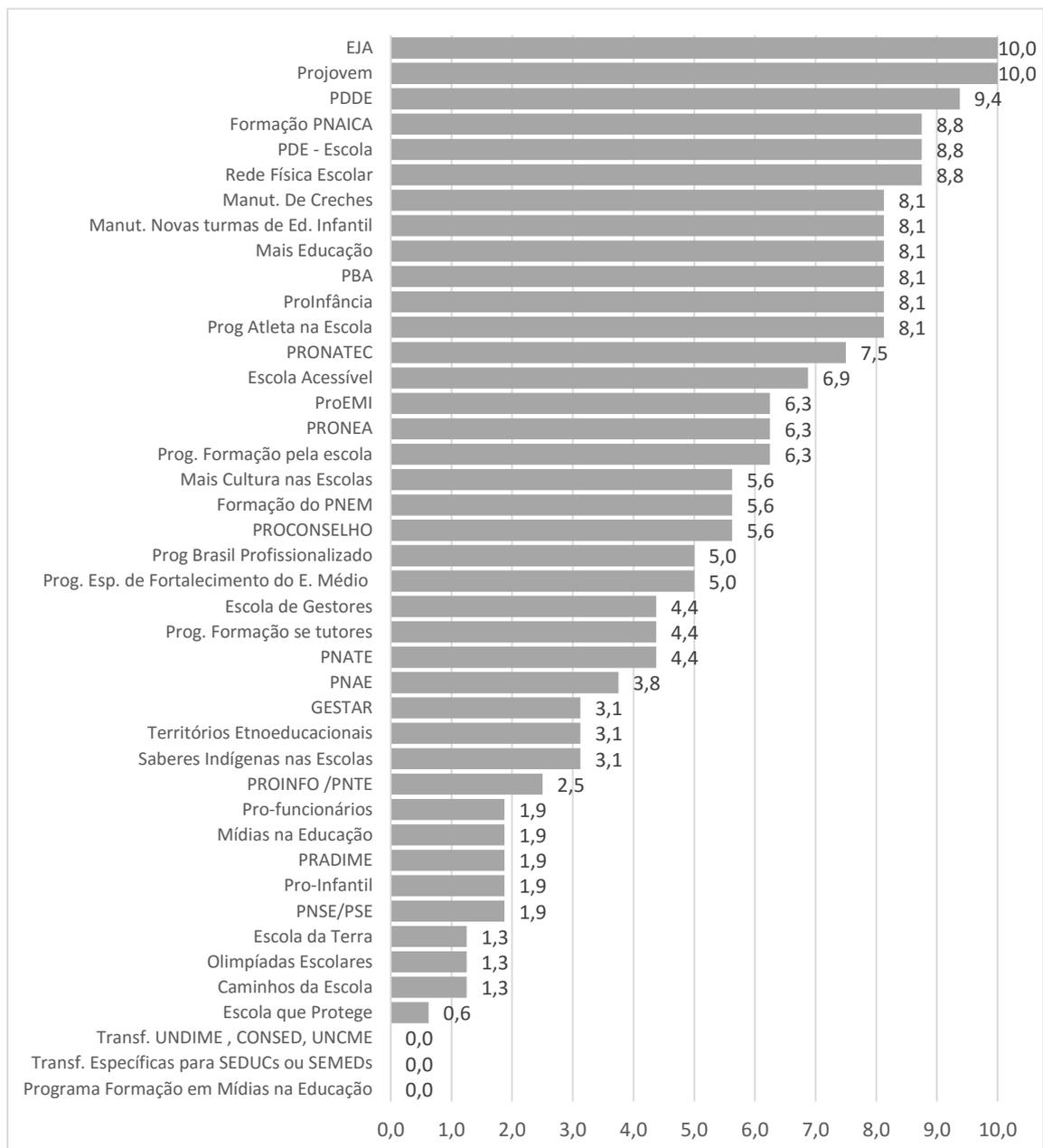
As transferências para entidades representativas dos gestores da educação pública municipal e estadual apareceram em oito resoluções, no período de 2005 a 2011, sendo cinco referentes à UNDIME (União dos Dirigentes Municipais de Educação), duas ao CONSED (Conselho Nacional de Secretários de Educação) e uma à UNCME (União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação). Observa-se, portanto, que as entidades vinculadas aos sistemas municipais de educação (UNDIME e UNCME) somaram seis autorizações de transferências contra duas para entidades vinculadas ao sistema estadual (CONSED). No sistema SIGEFWEB do FNDE foram identificados, no período, repasses que totalizaram R\$ 27.325.169,09 para a UNDIME, sendo desse total R\$ 722.911,11 destinados às unidades regionais da entidade nos estados do Rio Grande do Norte (R\$ 80.855,28) no ano de 2005, de Pernambuco (R\$309.524,73) e de Mato Grosso (R\$ 332.531,10), no ano de 2006. Para a UNCME, foi identificado um repasse no valor de R\$ 647.816,60 e para o CONSED, também um repasse no valor de R\$ 500.000,00, ambos no ano de 2006.

Observa-se, assim, a grande diferença entre os valores repassados para a UNDIME em relação aos repassados ao CONSED. Tais transferências ocorreram no período de formulação e consolidação da nova configuração da política do MEC para a educação básica, sob a estrutura do PDE e de reestruturação de um conjunto de programas já mostrados, cujo foco incide

diretamente no ente municipal, sendo, portanto, forte indicador do uso de estratégias de obtenção de consenso junto a atores estratégicos dos sistemas municipais de educação.

Tomando-se, separadamente, cada grupo de componentes regulamentadores tem-se uma representação mais clara do tipo de regulamentação das transferências que vem sendo feita no âmbito do FNDE. O gráfico a seguir mostra o resultado para os aspectos financeiros.

Gráfico 07 – Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União, conforme aspectos referentes à distribuição de recursos financeiros.



Fonte: Banco de dados da Pesquisa documental da autora.

Considerando somente os aspectos referentes à distribuição dos recursos financeiros, observa-se que a maioria dos programas ficou acima da média na escala de regulamentação. Embora se considere que a regulamentação de aspectos relativos aos recursos seja uma ação afeita às transferências, há que se observar o alto nível de regulamentação referente ao tipo de despesas permitidas, bem como a definição de percentuais máximos vinculados a algumas delas. A maioria dos programas obtiveram pontuação acima da média neste grupo devido ao fato de que, sendo este o campo próprio de regulamentação da União, todos os programas são regulamentados nesse grupo e diversas vezes, ao longo do período estudado, alguns mais de uma vez por ano, sempre que ocorrem mudanças nos procedimentos de transferência. Além disso, do total de programas/ações vigentes que envolvem transferência de recursos e que receberam algum tipo de regulamentação (n=32), 14 têm especificação de despesas permitidas, sendo a maioria programas cujas transferências são feitas diretamente para as escolas.

Os programas que tiveram o maior nível de regulamentação quanto ao aspecto financeiro foram os concernentes à Educação de Jovens e Adultos (Apoio a EJA, Projovem e o PBA), à Educação Infantil (Manutenção de creches, Proinfância e Programa de manutenção de novas turmas de Educação infantil) e alguns programas cujos recursos são repassados diretamente às escolas (PDDE e PDE-Escola). Entre esses programas, aquele com o maior nível de limites de despesas é o Projovem, para o qual todas as despesas têm limites de percentuais: até 75% para despesas com pagamento de educadores; 5% para despesas de custeio com formação e professores; 10% para despesas com gêneros alimentícios; 1,5% para pagamento de auxílio financeiro para educadores; 7% para despesas com locação de espaços, equipamentos e aquisição de material de consumo para atividades de formação de professores e; 1,5% para pagamento de transporte de material didático do programa. No caso específico das transferências do Programa de Reestruturação da Rede Física Pública de Educação Básica e do Proinfância, os recursos ficam vinculados a tetos estabelecidos nos projetos padrão de construção e edificação escolares do MEC e sua liberação condicionada à execução das obras:

Art. 10. Os recursos para execução da(s) obra(s) serão transferidos em parcelas, de acordo com a execução de cada obra individualmente, da seguinte forma:

I - até 40% do valor da(s) obra(s) após aceitação do Termo de Compromisso;

II - até 30% do valor da(s) obra(s) após o registro da ordem de serviço emitida ao contratado comprovada por meio da anexação do documento no SIMEC;

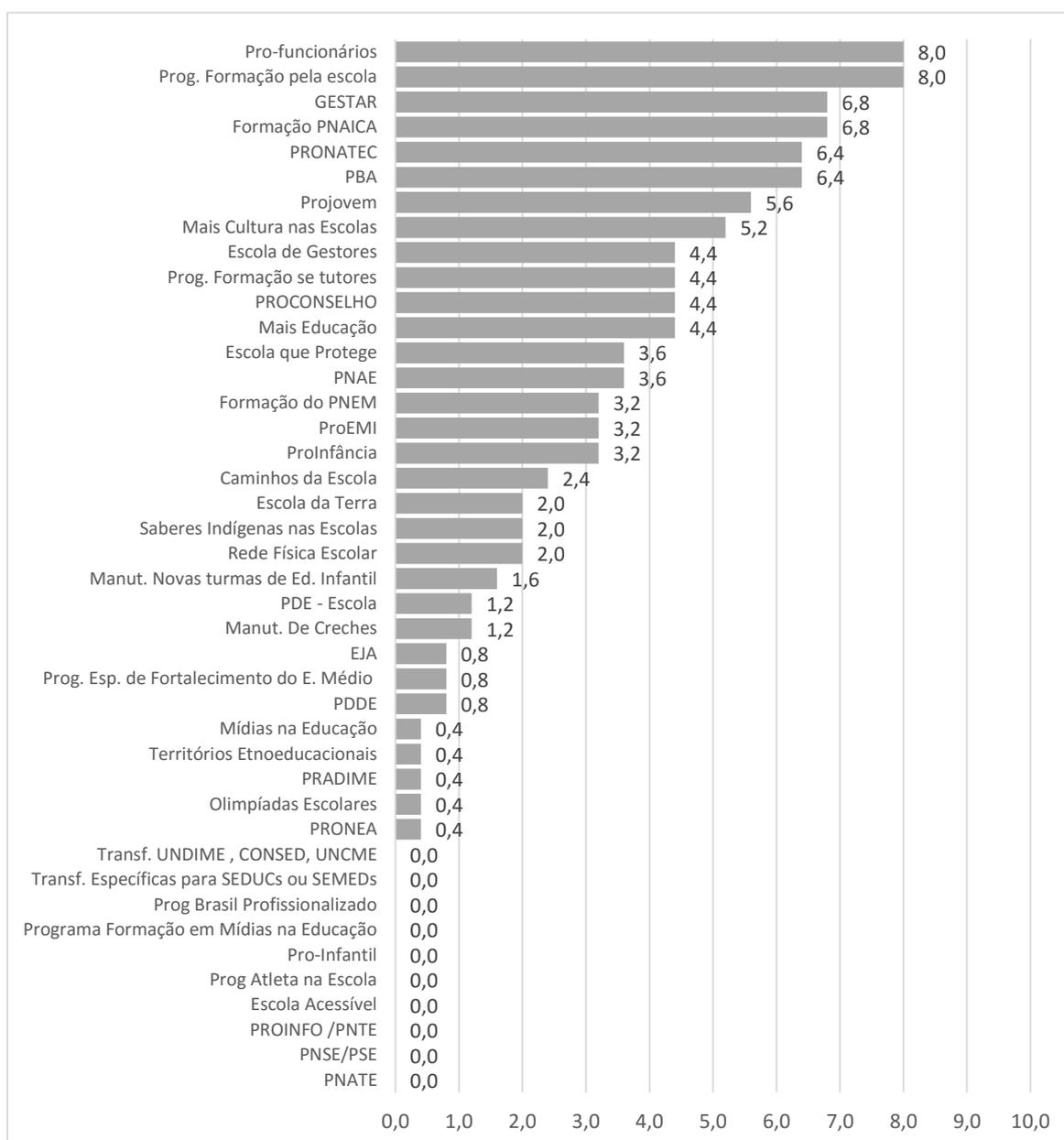
III - até 25% do valor da(s) obra(s) quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no SIMEC o atingimento mínimo de 30% de execução físico-financeira;

IV - até 25% do valor da(s) obra(s) quando o ente comprovar por meio da inserção de relatório de vistoria técnica no SIMEC o atingimento mínimo de 60% de execução físico-financeira. (BRASIL, 2012c)

Essa vinculação da liberação dos recursos conforme desempenho do ente na execução da política tem efeito direto sobre os municípios com menor capacidade técnica e pode contribuir para o movimento intenso de crescimento e queda das transferências voluntárias para os municípios entre um ano e outro, conforme mostrará a análise estatística no capítulo a seguir.

Quando considerados apenas os aspectos do terceiro grupo, aqueles concernentes à regulamentação de caráter político-pedagógico, tem-se os resultados mostrados no Gráfico 08.

Gráfico 08 – Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União, conforme aspectos referentes aos aspectos político-pedagógicos.



Fonte: Banco de dados da Pesquisa documental da autora.

Observa-se no Gráfico 08 que os programas de formação de professores e de Educação de Jovens e Adultos estão entre aqueles com maior nível de regulamentação.

Observando-se o conteúdo da regulamentação desse grupo, fica evidente que tais programas, em especial os de formação de professores, são amplamente formatados pelo MEC/FNDE, que definem a carga horária, o conteúdo, a metodologia, as equipes de trabalho e suas atribuições e, em alguns programas, até o material didático a ser utilizado.

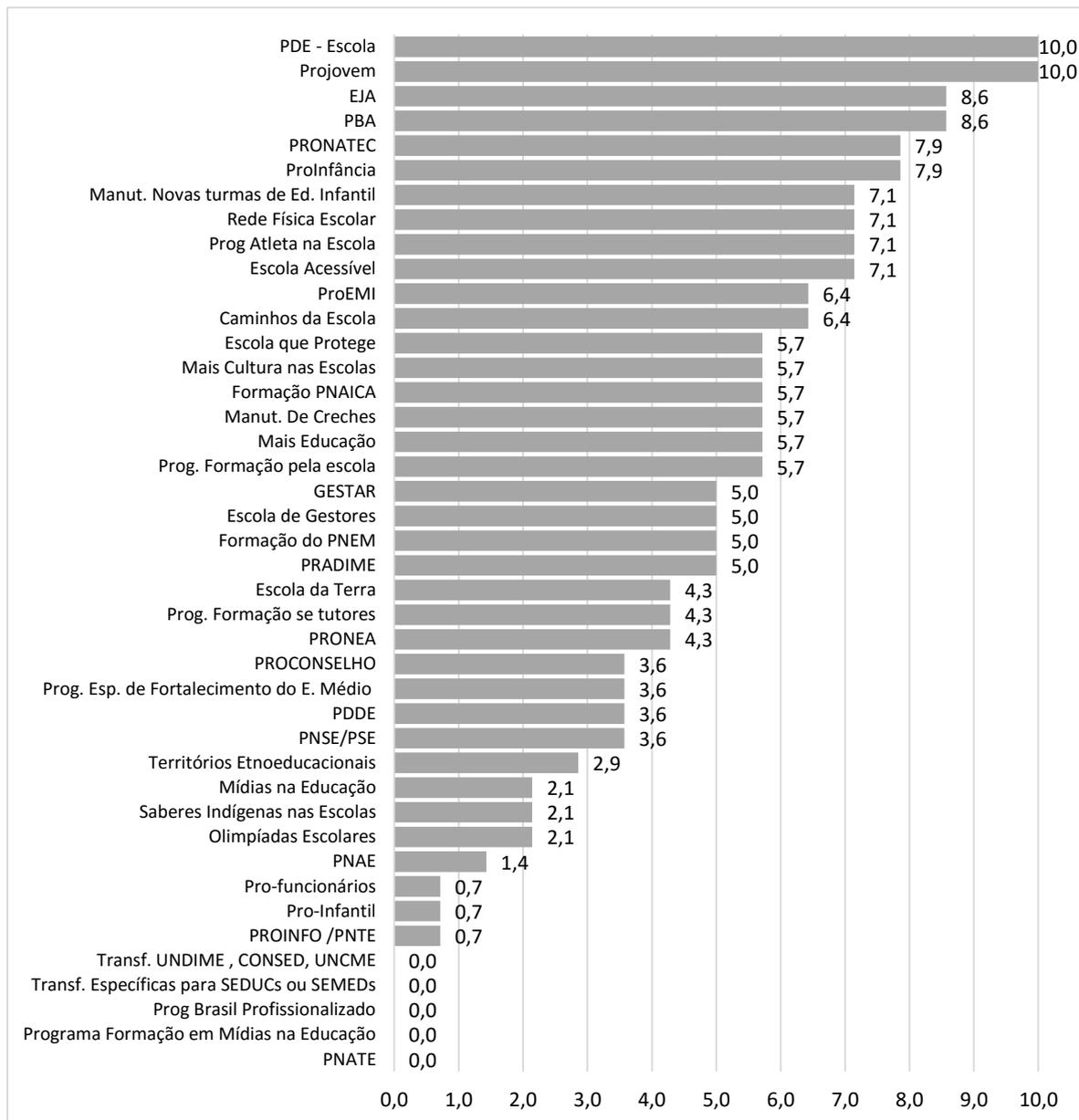
Tendo em vista que são as universidades que executam os programas de formação de professores, estas acabam por assumir, na maioria deles, funções meramente operacionais, conforme ficou evidente na análise do conteúdo das Resoluções que regulamentaram tais programas, nas quais as atribuições das IES são apresentadas, em geral, em termos de: realizar a gestão acadêmica e pedagógica; selecionar os formadores; assegurar espaço físico e material de apoio; enviar documentos ao MEC; homologar a indicação de profissionais; inserir dados nos sistemas do MEC; certificar os cursistas, entre outras. Ainda que em alguns programas as IES sejam chamadas a participar de sua formulação, tal participação é restrita a grupos específicos de IES e a determinados atores e programas. Além disso, a formatação final é dada pelo MEC.

Dado que os componentes dos aspectos político-pedagógicos são, nesta tipologia, aqueles que dizem respeito diretamente à autonomia dos entes subnacionais para formular as políticas educativas de seus sistemas de ensino, pode-se afirmar que tais políticas se apresentam como as mais induzidas pelo governo federal e com o maior potencial de influência da política educacional a ser implementada pelos sistemas educacionais dos entes subnacionais, uma vez que tais aspectos definem o formato da política deixando pouca (ou até nenhuma) margem de decisão para as unidades subnacionais sobre o escopo das ações.

O Gráfico 09, apresentado a seguir, mostra a escala de nível de regulamentação relativa aos aspectos técnico-burocráticos. Nele se observa que há uma tendência de manutenção dos mesmos programas no topo superior da escala do nível de regulamentação das transferências, quando tomada de modo geral, com destaque para os programas PDE-Escola e Projovem.

Neste grupo, cabe destacar o fato de que algumas resoluções regulamentam a obrigatoriedade de uso de logomarca dos programas e/ou do governo federal para uns programas, enquanto para outros não se aplica essa exigência. Observou-se que tal regulamentação se fez especificamente para o Proinfância, o Programa de Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica, o Projovem, o PBA e o Caminho da Escola, todos criados durante o governo Lula.

Gráfico 09 – Nível de regulamentação de programas e ações de assistência técnica e financeira da União, conforme aspectos referentes aos aspectos técnico-burocráticos.



Fonte: Banco de dados da Pesquisa documental da autora.

Tais programas apresentam características específicas que talvez expliquem a regulamentação da obrigatoriedade do uso de logomarca, acompanhada das inscrições do governo federal, em detrimento de outros. Todos têm como foco os segmentos sociais e/ou municípios mais pobres, localizados, principalmente, em regiões onde os ocupantes do governo federal que os criaram obtiveram grande margem de votos, a exemplo das regiões Nordeste e Norte. O Programa Caminho da Escola conta ainda com a especificidade do fato de os meios de transportes constituírem importantes veículos de divulgação. Assim, pode-se levantar a hipótese de que há nessa regulamentação tanto a intenção de coibir o uso “eleitoreiro” desses

programas por parte dos governos das unidades subnacionais quanto propiciar tal uso por parte do governo federal.

Cabe ressaltar ainda que o nível de regulamentação dos programas não apresentou variação substantiva de um ano para outro. Porém, considerado o tempo de análise independentemente de programas, observa-se que a regulamentação foi maior a partir do ano 2007, por conta da grande quantidade e diversidade de programas criados nesse período com regulamentação de nível alto e médio, indicando que a diversificação dos programas aumentou o nível de regulamentação das transferências. Esse aumento também se deve ao fato de que a regulamentação, principalmente entre os anos de 1999 e 2003 incidiu mais sobre aspectos financeiros e técnicos do que sobre aspectos político-pedagógicos.

Os dados indicam um alto nível de regulamentação das políticas de assistência técnica e financeira da União, com implicações para a autonomia dos entes subnacionais. Tal fato fica mais evidente ainda quando tomamos o tipo de atribuições dos entes subnacionais na regulamentação dos programas.

Do total de 51 tipos de atribuições dos entes subnacionais, 24 são atribuições de cunho técnico-gerencial, envolvendo ações como enviar documentos, gerenciar recursos, prestar contas, indicar profissionais, alimentar sistemas de informação (ver apêndice D). Este conjunto foi citado 801 vezes ao longo do período de 1999 a 2014, sendo 15 citações ao longo do segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, 508 ao longo dos dois mandatos do governo Lula e 278 no primeiro mandato do governo Dilma.

No que se refere às atribuições de caráter político-pedagógico, isto é, aquelas voltadas para elaboração de projetos, elaboração de material didático, coordenação e acompanhamento pedagógico, entre outras, registraram-se 27 atribuições. Porém, embora constitua a maioria, estas foram pouco citadas nas resoluções como atribuições dos governos subnacionais comparativamente ao primeiro grupo – apenas 335 vezes. No período correspondente ao segundo mandato do governo FHC, registraram-se 20 vezes tais atribuições, ao longo dos dois mandatos do governo Lula, 178 vezes e, durante o primeiro mandato do governo Dilma, 137 vezes. No caso do período do governo FHC, a maioria de citações de atribuições de cunho político-pedagógico em relação às de cunho técnico-gerencial, deve-se ao fato de que a maioria das transferências estavam vinculadas a PTAs, sendo, portanto, atribuição do ente subnacional a elaboração do projeto.

No que se refere aos entes subnacionais, não se registrou diferença expressiva nas atribuições de ambos os grupos entre Estados e Municípios. No grupo de atribuições técnico-gerenciais foram registradas 404 citações referentes aos governos estaduais e 397 referentes aos

governos municipais. No que se refere às atribuições do segundo grupo (político-pedagógicas), foram registradas 171 relativas aos governos estaduais e 164 relativas aos governos municipais.

Tais dados expressam que à medida que ocorreu o aumento e a diversificação dos programas, os entes subnacionais receberam, cada vez mais, funções de cunho operacional e gerencial e menos de proposição e de formulação das políticas oriundas da assistência técnica e financeira da União. Por outro lado, à medida que diminuíram as condicionalidades ou mesmo a determinação de critérios para acessar os recursos, aumentaram os mecanismos de controle sobre a execução dos recursos. Isto está bem explícito no caso dos aspectos financeiros, nos quais todos os programas foram regulamentados por diversas vezes ao longo do período estudado.

5.6 Em síntese: tendências das relações federativas na assistência técnica e financeira da União aos entes subnacionais para a oferta da educação básica

Ao longo deste capítulo, buscou-se, por meio da análise de conteúdo das resoluções do FNDE, estabelecer a configuração atual da política de assistência técnica e financeira da União para a educação básica no período de 1999 a 2014, com o objetivo final de identificar tendências das relações federativas que tem se estabelecido nesse contexto e, assim, reunir elementos para guiar a análise das transferências de recursos financeiros por meio dessas políticas no capítulo seguinte.

A análise procedida forneceu importantes elementos para a compreensão do modelo de assistência técnica e financeira da União para a educação básica e aponta tendências das relações entre governo federal e governos subnacionais no contexto dos programas de assistência técnica e financeira, mostrando como essa ação possibilita a indução de determinadas prioridades, formatando uma política nacional de educação projetada e administrada pelo MEC.

Os diversos dados apresentados evidenciam uma tendência de aumento da regulamentação das políticas educacionais por meio da assistência técnica e financeira da União que, conseqüentemente, provoca um aumento da indução da agenda educacional dos governos subnacionais pelo MEC/FNDE.

Arretche (2004, 2005, 2015) e Tsebelis (1995, 2001) desenvolveram argumentos de que em sistemas federais o governo central sempre dispõe, em maior ou menor grau, de mecanismos para influenciar a agenda dos governos subnacionais. Na análise de Arretche, isto pode ocorrer tanto por meio da regulação federal quanto pelo desenho das políticas sociais sob

as quais o governo tem autoridade decisória. Tsebelis, em sua teoria do *veto players*⁷⁷ fornece argumentos de que o governo pode escolher procedimentos de política voltados para reduzir o número de *veto players* envolvidos, controlar as dimensões de negociações e assim influenciar a agenda dos governos subnacionais.

Tomando-se a perspectiva analítica de Arretche (2004, 2015) e de Tsebelis (1995, 2001), analisa-se a regulamentação da assistência técnica e financeira da União quanto à autonomia dos entes federados. Os dados apresentados, em seu conjunto, fornecem evidências de que o desenho das políticas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE tem, cada vez mais, incorporado mecanismos de indução e controle. A análise do conteúdo das resoluções e dos manuais de assistência técnica e financeira do MEC mostrou que o MEC lança mão de diversos recursos e mecanismos para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais e induzir a implementação de políticas na direção estabelecida pelo governo central. A partir de 2004 e, sobretudo, a partir de 2007, o governo federal aumentou sua capacidade de influência da agenda educacional dos governos subnacionais, por meio das transferências para a educação básica. Isto foi garantido por meio de três mecanismos principais.

O primeiro mecanismo envolve a alteração do desenho das políticas de assistência técnica e financeira. Arretche (2004, p.22), ao analisar os mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo nas políticas de saúde, indica que esta capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas no desenho das políticas particulares. No campo da educação, a análise da regulamentação das transferências do MEC corrobora esse argumento.

O novo desenho das políticas de assistência técnica e financeira da União que se iniciou em 2004 e teve seu ponto máximo em 2007, com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), incorporou um conjunto de medidas estratégicas que possibilitaram maior poder de influência da agenda educacional dos governos subnacionais, tais como:

a) a organização da assistência técnica e financeira, preferencialmente por meio de programas formatados nacionalmente, mas, ao mesmo tempo, incorporando componentes de diversidade, tanto em seus objetos quanto em seus procedimentos de transferência de recursos;

⁷⁷ Um *veto player* é um ator individual ou coletivo, institucionais ou partidários cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política.

b) regulamentação da assistência técnica e financeira para além de seus aspectos técnico-burocráticos, incorporando princípios e arranjos político-pedagógicos, de forma que os programas passaram a se constituir mais que veículos de transferência de recursos, mas também (quicá principalmente) mecanismos de introdução de políticas de educação básica elaborados pelo governo federal nos sistemas estaduais e municipais de educação;

c) orientação do planejamento global dos sistemas estaduais e municipais de educação por meio do PAR, vinculado a parâmetros de avaliação dos sistemas educacionais, por meio do IDEB e, conseqüentemente vinculando as metas do IDEB e a elaboração do PAR ao recebimento de recursos da assistência técnica e financeira voluntária do MEC, por meio de assinatura do Termo de Compromisso *Todos pela Educação*; e

d) a priorização de grupos de municípios como beneficiários de determinadas políticas incidentes sobre seus indicadores educacionais.

Esses mecanismos têm aumentado a capacidade de coordenação federal das ações de governo por conta, principalmente, de suas complementaridades, de forma que cada mecanismo incide sobre determinados aspectos da agenda educacional e das relações federativas, indo do nível mais macro (do planejamento da política municipal/estadual de educação) ao nível mais micro (do formato das ações a serem implementadas pelas escolas).

No seu conjunto, esse modelo implica em maior influência da União na agenda educacional dos entes subnacionais, sendo os programas de transferências voluntárias os que mais apresentam potencial para tal, pois estes são os mais regulamentados, em especial em seus componentes político-pedagógicos. Também foram os que mais demonstraram alterações em seus formatos conforme a agenda do governo federal.

No conjunto desses programas, aqueles que mais apresentaram potencial de influência da agenda educacional dos governos subnacionais (ou os que apresentam o maior nível de regulamentação), concorrendo para a limitação da autonomia dos entes subnacionais são: os programas de Educação de Jovens e Adultos; os programas de formação dos profissionais da educação e os programas de transferências direta para as escolas. Porém, os programas de transferências legais não estão imunes a esse processo, pois os mecanismos de complementariedade os integram à lógica da política de assistência técnica e financeira da União, como ficou mostrado no caso do PDDE.

Em segundo lugar, o governo aumentou também seu poder de influência sobre a agenda educacional dos governos subnacionais, mobilizando recursos e construindo mecanismos para diminuir a possibilidade da ação de *veto players*, bem como as instâncias de negociação e de mediação de suas políticas de assistência financeira.

As transferências legais e voluntárias regulamentadas por meio de resoluções do executivo federal constituem mecanismos eficazes de implementação de políticas educacionais, entre outras razões, porque coíbem *veto players* próprios do regime federativo. Tsebelis (1995, 2001), em sua teoria do *veto player*, explicita que o governo pode escolher procedimentos de política voltados para reduzir o número de *veto players* envolvidos e as dimensões de negociações, já que a estabilidade das políticas diminui quando o tamanho do *yolk*⁷⁸ de cada um desses atores aumenta.

Tomando a abordagem teórica do referido autor, pode-se analisar que, no caso em estudo, o governo federal, por meio de cada política específica, controla as arenas de negociações. Assim, ao direcionar as transferências a título de assistência financeira aos governos subnacionais para determinados fins, conforme sua agenda, consegue implementar as políticas de seus interesses, anulando *veto players* que poderiam se apresentar caso essas mesmas políticas fossem implementadas por outras vias e em outras arenas, nas quais o tamanho do *yolk* fosse maior e a estabilidade da política fosse ameaçada. Além disso, por meio desses mecanismos, aumenta também sua possibilidade de garantir consensos mesmo nas políticas que exigem arenas de negociações mais amplas e que dependem de *veto players* institucionais, a exemplo das leis do Fundeb, do Piso Profissional Salarial Nacional e do PNE.

Um desses mecanismos tem sido a regulamentação das transferências legais e voluntárias pelo FNDE, autarquia do MEC responsável pelas transferências dos recursos financeiros da União a título de assistência financeira, sem a participação efetiva dos demais entes federados, indicando uma definição unilateral, pela União, dos critérios e procedimentos de tais transferências, já que não há no interior do FNDE nenhuma instância de coordenação federativa. Isto implica um deslocamento da arena principal de formulação das políticas educativas (o parlamento e o Ministério da Educação) para uma arena mais insulada ao controle social e a *veto players*. Assim, o FNDE vai se consolidando como órgão formulador da política nacional de educação no “varejo”, visto que, conforme mostrado, a regulamentação das transferências introduz princípios, regras, modelos, lógicas de ação e estabelece prioridades, delineando uma política educacional de âmbito nacional.

Esse aspecto, expressa dimensões político-institucionais que estão para além do terreno específico do federalismo, porque envolvem a relação entre federalismo e democracia e entre relações entre os entes federativos e relações intergovernamentais na formulação e desenvolvimento das políticas públicas de educação. Embora o federalismo disponha de

⁷⁸ *Yolk* é um conceito da teoria da escolha pública, utilizado por Tsebelis, para determinar o raio de ação de todos os atores em uma política comum, podendo ser tanto uma área de congruência como de divergência.

instituições e mecanismos que funcionam como freio e contrapesos à concentração de poder pelo governo central, este depende também do nível de democratização no interior das instituições federativas, bem como da dinâmica das relações intergovernamentais, que são também amplamente influenciadas pela cultura política, conforme mostrado no capítulo 2.

Outros dois mecanismos têm cumprido a função de diminuir ou eliminar arenas de negociação ou veto player. São eles: a anulação gradativa dos governos estaduais como mediadores dos programas e das ações de assistência financeira do MEC, que passaram a ser acordadas diretamente com os governos municipais; e o direcionamento de algumas políticas e recursos diretamente para as escolas, eliminando também a mediação dos órgãos gestores do sistema municipal e estadual de educação. Evidência disto é o fato de que o PDDE (Programa Dinheiro Direto nas Escolas) foi o programa que mais cresceu em recurso e mais se diversificou ao longo do período estudado. Assim, o MEC/FNDE aumenta as chances de que a política chegue às escolas conforme inicialmente desenhada.

Essa perspectiva teórica abre caminho para a análise do terceiro mecanismo utilizado para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais, que é a obtenção de consenso junto a atores fundamentais. Arretche (2004, 2012) defende que o desenho que se imprime a cada política específica é importante para a influência da agenda dos governos subnacionais. Mas ainda assim, sempre há a possibilidade de determinados atores não aderirem ao desenho proposto, tornando necessário o uso de mecanismos complementares.

Nesse sentido, um argumento da teoria de Tsebelis (1995), ainda que voltada para uma análise mais macro da política dos governos nacionais, é pertinente para esta análise. De acordo com o autor existem múltiplos *veto players*, e estes atuam em arenas diversificadas (nas câmaras, nos partidos, nos órgãos formuladores das políticas e em outras instituições importantes, como sindicatos, organizações patronais). Assim, para algumas políticas, o consenso pode ser obtido mais eficazmente junto a um ator institucional chave, que poderia se constituir em poderoso veto player ou que poderia influenciar outros *veto players* a aderirem à política proposta. Ainda de acordo com o autor citado, tal consenso se faz por meio de compromissos prévios, reduzindo as dimensões de negociações.

Os dados evidenciam que o MEC aumentou seu poder de indução da agenda educacional dos governos subnacionais também pela mobilização de recursos políticos para obtenção do consenso de atores chaves, como a UNDIME e a UNCME, conforme mostrado na seção 5.4 deste capítulo. O consenso foi obtido pela via de transferências de recursos livres de regulamentação para essas entidades que, enquanto representantes de atores que atuam nos sistemas municipais de educação, têm um grande poder de convencimento e de alinhamento do

discurso de suas bases. A quantidade de recursos transferidos à UNDIME, somada ao fato de as resoluções que as autorizaram não apresentarem nenhuma regulamentação e que estas ocorreram todas no período de mudanças no desenho da assistência técnica e financeira constituem fortes evidências da busca de consenso por parte do MEC junto a atores estratégicos no contexto do novo formato de assistência técnica e financeira do MEC, que passou a incidir mais diretamente nos municípios, sem mediação dos governos estaduais. Aguiar (2002) mostra que essa mesma estratégia foi utilizada pelo MEC durante o governo FHC, porém, escolhendo outro ator estratégico como sua base de apoio – o CONSED.

Considerando-se os dados apresentados, a análise procedida aponta que a regulamentação da assistência técnica e financeira da União tende para um modelo de cooperação induzida e de dependência, uma vez que os dados apresentados sobre a coordenação federativa indicaram limitadas instâncias para o compartilhamento de tomada de decisões nesse campo. Em contrapartida, foram encontradas diversas evidências de que a União induz a agenda dos governos subnacionais que a ela aderem muito mais por condições de dependência do que pelo exercício de sua autonomia. Em processos de transferências intergovernamentais marcados por excessiva normatização do governo central e elevado grau de dependência financeira e institucional dos governos subnacionais, o ente tem sua autonomia limitada e torna-se um mero agente administrativo, característica mais própria de um federalismo coercitivo do que de um federalismo cooperativo.

Embora o modelo de assistência financeira da União para a educação básica tenha incorporado princípios e mecanismos na perspectiva da correção das desigualdades e do estabelecimento de padrões mínimos nacionais, a regulamentação dessas transferências aponta diversos limites nessa direção, pois não tem incorporado mecanismos capazes de garantir flexibilidade para a tomada de decisão do ente contemplado e, principalmente, de influenciar as prioridades locais e de lidar com as deficiências de infraestrutura, de forma a aumentar a capacidade político-administrativa dos entes nas regiões mais pobres para propor e gestar as políticas públicas de educação.

No capítulo seguinte, será observada a influência desse novo desenho das políticas da assistência técnica e financeira da União sobre as transferências de recursos para os entes federados subnacionais e se tais transferências promoveram mais equidade e se avançaram para o alcance da qualidade na oferta e manutenção da educação básica.

CAPÍTULO 6

TRANSFERÊNCIAS DA ASSISTÊNCIA TÉCNICA E FINANCEIRA DA UNIÃO AOS ENTES FEDERADOS SUBNACIONAIS

Na abordagem do federalismo cooperativo de Elazar (1991), a unidade central e as unidades constituintes compartilham processos de tomada de decisão e de implementação de políticas, de forma a garantir a necessária compatibilização de autonomia e interdependência entre todos os níveis de governo. Essa característica basilar das federações conduz a diferentes arranjos no que se refere à repartição dos recursos financeiros para atender às responsabilidades de cada ente da federação na provisão dos serviços públicos.

Conforme abordado no capítulo 2, Watts (2008) destaca como uma das características fundamentais de sistemas federais a instituição de mecanismos para facilitar a colaboração intergovernamental, especialmente, em federações onde o *vertical fiscal gap*, isto é, o descompasso entre a arrecadação de recursos e a necessidade de oferta de serviços públicos, é muito grande. Em todas as federações, como mostra o autor citado, as transferências intergovernamentais têm sido o principal mecanismo utilizado, embora com diferentes arranjos, tendo em vista, principalmente, as características de suas assimetrias.

No Brasil, cujas assimetrias são muitas, tanto vertical quanto horizontalmente, as transferências intergovernamentais têm constituído importante mecanismo para a garantia de receitas para a maioria dos municípios brasileiros. Além das transferências constitucionais, os governos subnacionais podem contar com as transferências legais e voluntárias da União que constituem a sua ação de assistência financeira.

No campo das políticas públicas de educação, os arranjos de transferências intergovernamentais, combinam transferências constitucionais, legais e voluntárias, sendo as transferências federais de orientação redistributiva e as estaduais de orientação devolutiva, conforme explicitado no capítulo 3, com base em Arretche (2010). As transferências legais e voluntárias da União compreendem sua ação de assistência técnica e financeira que, em conformidade com EC nº 14/1996 é a forma de a União exercer sua função supletiva e redistributiva em relação aos demais entes federados, com vistas a garantir a equalização de oportunidades educacionais e o padrão mínimo de qualidade.

Como já explicitado no capítulo anterior, a assistência técnica e financeira da União aos entes federados envolve transferências legais e voluntárias. As transferências legais compreendem a complementação aos Fundos contábeis para a manutenção de desenvolvimento da educação (Fundef /Fundeb) e os Programas de Assistência legal, tais como PNAE, PNATE,

PDDE, Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. As transferências voluntárias envolvem tanto as transferências organizadas por meio de programas (a maioria) como aquelas realizadas por meio de convênios.

Neste estudo, os recursos que compreendem a ação de assistência técnica e financeira da União serão considerados em dois componentes: I) Complementação ao Fundef/Fundeb; II) os Programas de assistência técnica e financeira, que envolvem tanto Programas de Assistência Legal (PAL) quanto Programas de Assistência Voluntária (PAV). Portanto, foram excluídas as transferências oriundas de convênios que não integram programas, por causa da difícil precisão acerca dos convênios que se destinam exclusivamente à educação básica e aos governos estaduais e municipais, bem como a definição daqueles que não estão contemplados em programas, já que há programas cujos recursos também são transferidos por meio de convênios⁷⁹.

Ao longo do período estudado (2004 a 2014), os recursos da assistência técnica financeira da União somaram mais de 144 bilhões, em valores atualizados pelo IPCA (2014), conforme sintetiza a Tabela a seguir.

Tabela 08 – Total de recursos da assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais no período de 2004 a 2014. Brasil.

Origem	Valor	%
Complementação ao Fundef/Fundeb	R\$ 66.229.145.594,64	45,8%
Programas de Assistência Legal	R\$ 51.865.786.529,16	35,9%
Programas de Assistência Voluntária	R\$ 26.467.883.210,20	18,3%
TOTAL	R\$ 144.562.815.334,00	100%

Fonte: Banco de dados da autora.

De modo geral, os recursos da complementação ao Fundef/Fundeb constituem a maior parcela da assistência técnica e financeira da União, seguido pelos recursos dos Programas de

⁷⁹ As transferências feitas por meio de convênios representam apenas 6,3% do total dos recursos de assistência técnica e financeira da União, portanto, a exclusão de tais recursos não compromete a sua totalidade. O valor foi calculado aplicando-se filtro com descritores vinculados à educação básica (ensino fundamental, educação infantil, Educação de Jovens e Adultos, etc) no “objeto de convênios” e com descritores vinculados aos governos estaduais e municipais no “conveniente”.

Assistência Legal (PAL). Porém, ao longo do período, o valor/aluno praticado por cada tipo de assistência variou muito, em conformidade com o desenho dos diversos programas e as características da rede escolar de cada sistema de ensino, conforme se mostrará ao longo deste capítulo.

O capítulo anterior forneceu uma caracterização da atual política de assistência técnica e financeira da União a partir de sua regulamentação. Os dados apresentados indicam que os novos arranjos feitos nessa ação da União, combinando processos de descentralização e centralização e componentes de diversidade e unidade no desenho dos programas de assistência técnica e financeira, possibilitaram ao governo federal maior poder de indução de políticas de educação básica a serem implementadas pelos governos estaduais e, principalmente, municipais. Os dados evidenciaram também que as resoluções que regulamentaram ações de assistência técnica e financeira incorporaram, em seus textos, gradativamente, a partir de 2004, princípios de equidade, qualidade, diversidade, inclusão e colaboração.

Em sequência a tais resultados, este capítulo visa avaliar se o novo modelo de assistência técnica e financeira da União resultou em maior equidade na distribuição dos recursos entre os entes federados, e em que medida ele incorpora, na dimensão das transferências, elementos para o alcance do padrão mínimo de qualidade, conforme estabelecido na legislação federal.

Para tanto, o capítulo está dividido em três seções. A primeira é destinada à análise da complementação da União aos fundos – Fundef/Fundeb – com o objetivo de avaliar sua evolução ao longo do período estudado, tendo em vista o alcance de qualidade e equidade na oferta e manutenção da educação básica entre os entes federados. Na segunda seção, apresenta-se a análise das transferências realizadas por meio dos programas de assistência técnica e financeira da União. Para melhor organização do extenso conjunto de dados, a seção está dividida em três outras (seções terciárias), que apresentam, respectivamente, as análises de estatística descritiva sobre os recursos dos Programas de Assistência Legal, sobre os recursos dos Programas de Assistência Voluntária e a análise de regressão para avaliar a influência de condicionantes políticos, técnicos e redistributivos nas transferências dos Programas de assistência técnica e financeira da União aos governos municipais. Na terceira e última seção, apresenta-se uma síntese dos resultados da análise estatística quanto aos princípios de qualidade e equidade.

6.1 Os recursos da complementação da União ao Fundef/Fundeb e a perspectiva da equidade e do padrão mínimo de qualidade

No capítulo 4, explicitou-se a obrigatoriedade da União de complementar os fundos para o alcance do valor aluno/ano nacional. Nesta seção, será mostrada como foi realizada essa complementação ao longo da vigência do Fundef e como esta vem sendo feita no Fundeb, com vistas a problematizar se essa complementação apresenta indicativos de maior equidade entres os entes federados e de alcance de padrões mínimos de qualidade, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Portanto, esta seção tem como foco específico a complementação da União enquanto parte integrante de sua ação de assistência técnica e financeira. Tendo em vista os diversos estudos que já existem sobre o tema (Martins, 2009; Araújo, 2013; Pinto, 2007, 2012, 2015), esta seção incorpora apenas alguns elementos novos aos resultados de tais estudos, em especial, aos mais recentes como os de Pinto (2015) e Araújo (2013).

A Emenda Constitucional nº 14/1996, que criou o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), subvinculou 15% de parte da receita dos impostos dos estados, do distrito federal e dos municípios vinculados à educação para compor o referido fundo, com o objetivo de assegurar a universalização do ensino fundamental e garantir a remuneração condigna do magistério. Determinou ainda a obrigatoriedade da União de complementar os recursos do fundo.

Art. 5º

[...]

§ 3º A União complementar os recursos dos Fundos a que se refere o § 1º, sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. (BRASIL, 1996b)

A EC nº 14/1996 estabeleceu como referência para a complementação da União o alcance do valor aluno/ano mínimo definido nacionalmente, mas não foi explícita quanto a parâmetros e mecanismos para o cálculo da complementação nessa perspectiva, aspectos que foram contemplados na Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 que instituiu o Fundef.

Art. 13 Para os ajustes progressivos de contribuições a valor que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente e previsto no art. 60, § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, serão considerados, observado o disposto no art. 2º, § 2º, os seguintes critérios:

I - estabelecimento do número mínimo e máximo de alunos em sala de aula;

II - capacitação permanente dos profissionais de educação;

III - jornada de trabalho que incorpore os momentos diferenciados das atividades docentes;

IV - complexidade de funcionamento;

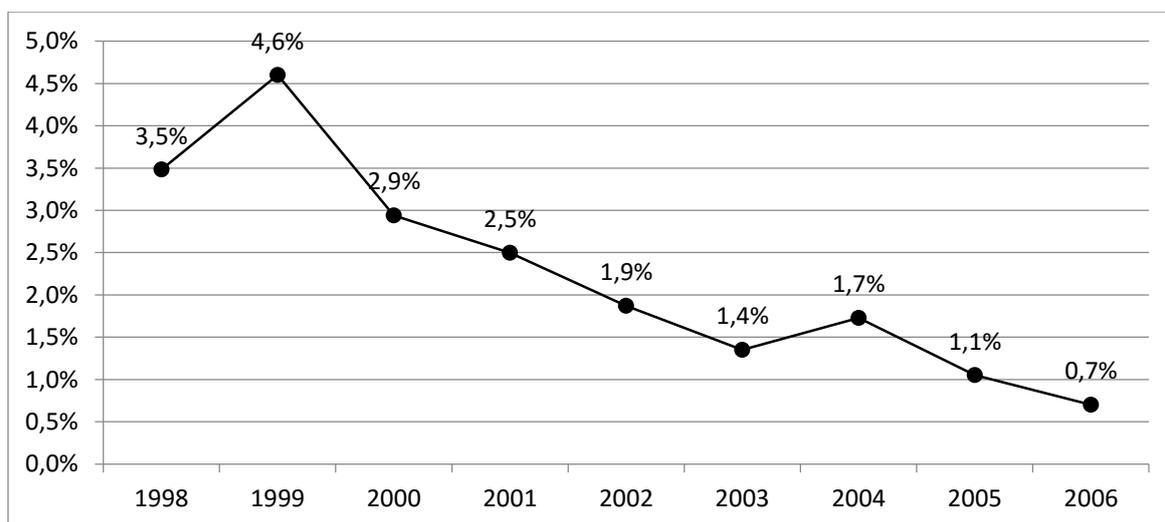
V - localização e atendimento da clientela;

VI - busca do aumento do padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1996c)

Porém, em que pese tal determinação, não foram tomadas medidas na direção da definição de um custo-aluno qualidade. O valor/aluno foi definido tendo como princípio o gasto-aluno, ou seja, levando em conta a disponibilidade orçamentária e não a necessidade de recursos para alcançar a qualidade, o que resultou em valores muito distantes de um padrão mínimo de qualidade, conforme já mostraram diversos autores (ARELARO, 2007; MARTINS, 2009; PINTO 2012; ARAÚJO, 2007, 2013).

O Gráfico a seguir apresenta como a complementação da União se comportou ao longo da vigência do Fundef.

Gráfico 10 – Evolução da complementação da União ao Fundef em % do total de todos os fundos estaduais – Brasil, 1998 – 2006



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

O Gráfico mostra que durante a vigência do Fundef a complementação da União foi bastante limitada e decrescente em relação à composição total dos fundos estaduais⁸⁰, chegando ao máximo a 4,6% em 1999 e terminando em 0,7% em 2006. Ao longo de toda a vigência do Fundef, a complementação da União foi de apenas 1,9% do total de todos os fundos estaduais.

A EC/1996, que aprovou o Fundef, estabeleceu, em seu Art. 5º, a necessidade de ajustes no valor aluno/ano para que o mesmo alcançasse, em um prazo de cinco anos, um padrão mínimo de qualidade nacional.

⁸⁰ Tomou-se como referência para o cálculo do percentual de participação da complementação da União no Fundef, o Fundo sem a complementação da União, conforme definido pelo Art. 6º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que instituiu o Fundeb, de forma a possibilitar comparação entre a complementação nos dois fundos.

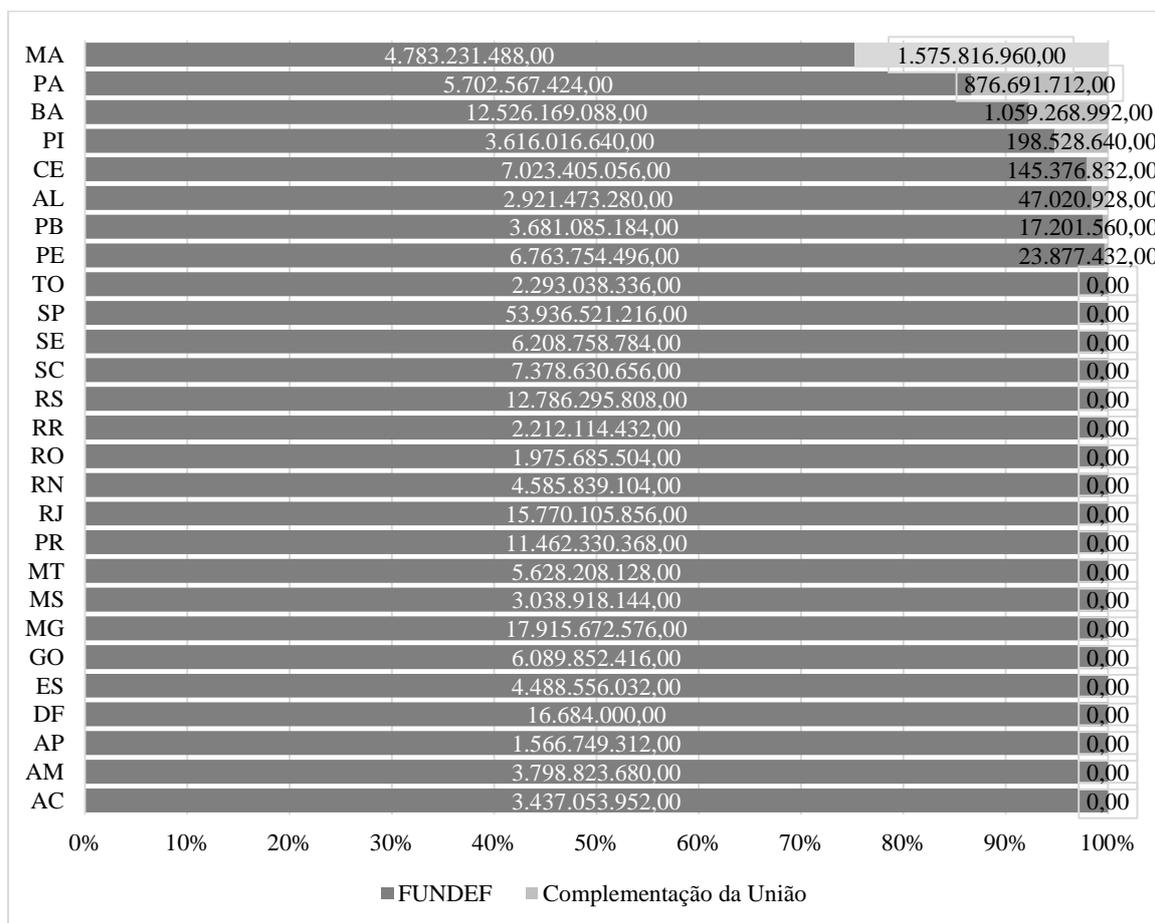
Art. 5º

[...]

§4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente. (BRASIL, 1996b)

Porém, tais ajustes não ocorreram e a complementação da União, ao invés de aumentar e contribuir para que o valor/aluno/ano se aproximasse de um padrão mínimo de qualidade, decresceu aumentando essa distância. Em consequência, a complementação da União ao Fundef ficou limitada a alguns estados, conforme mostra o Gráfico 11.

Gráfico 11 - Composição do Fundef considerando os recursos dos Fundos estaduais e a complementação da União por estados em R\$ e percentuais – Brasil, 1998 a 2006.



Fonte: SIAFI. Elaboração da autora.

Ao longo da vigência do Fundef apenas oito fundos estaduais receberam complementação da União – Maranhão, Alagoas, Bahia, Ceará, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, porém, nem todos os fundos estaduais foram contemplados em todos os anos. Apenas o

Maranhão e o Pará receberam complementação ao longo de toda a vigência do Fundef. Os Estados da Paraíba e de Pernambuco receberam complementação apenas nos três primeiros anos do fundo (1998 a 2000). A complementação da União ao Fundo foi, gradativamente, diminuindo, de modo que no último ano, apenas dois fundos foram contemplados: o do Pará, com R\$ 88.066.230,00, correspondendo a 8,47% do fundo, e o do Maranhão, com R\$160.899.585,00 (19,02% do fundo maranhense).

Uma leitura atenta ao texto da Lei nº 9.424/1996, que instituiu o Fundef, nos mostra que, de alguma forma, essa direção já estava prevista no § 3º do Art. 1º, que ao tratar da composição do Fundef diz: “Íntegra os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, **quando for o caso**, na forma prevista no art. 6º.” (grifos nossos). Assim, o próprio texto da lei, já ensejava uma complementação da União restrita a “alguns casos”.

A pequena complementação da União ao Fundef ocorreu por três motivos principais. O primeiro e principal motivo foi o descumprimento da Constituição Federal, da LDB e da própria lei que instituiu o referido Fundo (Lei nº 9.424/1996) quanto aos critérios para definição de um valor/aluno baseado em custos de qualidade. O valor/aluno foi calculado com base nos recursos disponíveis, sem considerar o padrão mínimo de qualidade, de forma que o valor aluno/ano estabelecido como mínimo nacional foi atingido pela maioria dos fundos estaduais, fazendo com que, por um lado, a maioria dos estados atingisse o valor mínimo nacional, não necessitando, portanto, de complementação da União e, por outro, que essa complementação aos estados que dela necessitavam, fosse diminuída.

Em segundo lugar, apesar de a lei do Fundef determinar cálculos diferenciados entre os níveis e modalidades, esta não definiu os fatores de ponderação, deixando-os à mercê das conveniências do governo federal. Assim, os fatores de ponderação foram estabelecidos sem considerar estudos técnicos, não representando um diferencial significativo entre os ciclos de ensino fundamental e entre a localização da matrícula (urbano e rural) e também porque não consideraram as modalidades de ensino.

Em terceiro lugar, em decorrência do motivo anterior, o valor aluno/ano foi calculado por 3 anos (1997 a 1999) sem a diferenciação de custo entre as séries iniciais e as séries finais do ensino fundamental, e por 8 anos (1997 a 2004) sem diferenciação entre matrículas da zona urbana e zona rural, acarretando em significativos prejuízos para os governos subnacionais, principalmente para os municípios e, sobretudo, para aqueles das regiões Norte e Nordeste, que detêm a maior parte das matrículas no ensino fundamental e na zona rural.

Em decorrência desses fatores, entre outros, dados de Davies (2008) apontam que só no período de 1998 a 2002, a União deixou de contribuir com mais de 12,7 bilhões de reais para o Fundef, o que elevaria bastante o total dos recursos do fundo, em especial, para estados e municípios mais pobres.

Araújo (2013) chama atenção para outro aspecto, bastante sutil, das mudanças introduzidas na CF de 1988, por meio de Emenda Constitucional nº 14/1996 que instituiu o Fundef. Foi alterada no texto constitucional (§ 6º, do artigo 60 ADCT) a obrigatoriedade da União de participar com 50% de seus recursos para garantir o direito ao ensino fundamental e contribuir com a erradicação do analfabetismo. Essa obrigatoriedade passou a ser de apenas 30%, estando incluída neste percentual a participação via complementação financeira no Fundef.

Vásquez (2003), ao avaliar a capacidade do Fundef em promover uma política nacional de correção das desigualdades interestaduais, concluiu que tal capacidade foi bastante afetada pela reduzida complementação da União ao fundo, a qual não acompanhou o crescimento das demais fontes de recursos do Fundef, tendo sido, ao contrário, a única fonte de recursos que diminuiu a sua participação na composição do fundo, comprometendo um efeito mais equalizador. Assim, concordando com a análise de Araújo (2013, p.116), ao longo da vigência do Fundef houve “um deslocamento de uma dimensão de redistribuição da riqueza para o tratamento compensatório dos seus efeitos”.

Passados os 10 anos de vigência do Fundef, previstos legalmente, um novo fundo foi aprovado. Este resultou de um longo processo de mobilização e de intensos debates no Legislativo e junto a diversos movimentos da sociedade civil, que tiveram início desde 1999, logo após a implementação do primeiro fundo. As análises sobre as problemáticas e os limites do Fundef que foram acumuladas ao longo de sua vigência guiaram os debates na composição do novo fundo, conforme mostrou Martins (2009).

Assim, para o Fundeb, algumas medidas foram adotadas na perspectiva de responder às reivindicações históricas de um fundo cujo valor/aluno fosse pautado no princípio do padrão mínimo de qualidade nacional, sendo uma das mais importantes, um maior aporte de recursos da complementação da União como essencial para a garantia de maior equidade entre os diversos entes da federação.

Assim, a complementação da União foi objeto de maior atenção no novo fundo, sendo tratada em uma seção específica (Seção II) da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. A complementação foi regulamentada tanto em termos de percentuais do Fundeb quanto em termos de prazos para a sua efetivação.

Art. 6º A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.

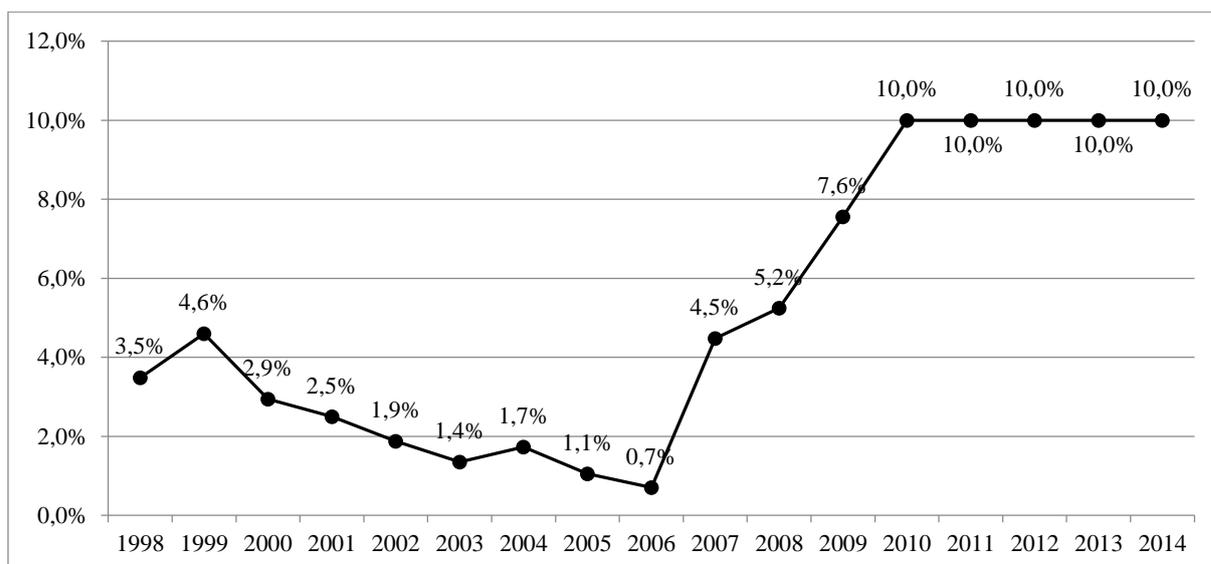
§ 1º A complementação da União observará o cronograma da programação financeira do Tesouro Nacional e contemplará pagamentos mensais de, no mínimo, 5% (cinco por cento) da complementação anual, a serem realizados até o último dia útil de cada mês, assegurados os repasses de, no mínimo, 45% (quarenta e cinco por cento) até 31 de julho, de 85% (oitenta e cinco por cento) até 31 de dezembro de cada ano, e de 100% (cem por cento) até 31 de janeiro do exercício imediatamente subsequente.

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso. (BRASIL, 2007c).

Ressalta-se que nos três primeiros anos de vigência do Fundeb, a complementação foi previamente fixada em R\$ 2 bilhões em 2007; R\$ 3 bilhões em 2008 e R\$ 5 bilhões em 2009. A partir de 2010, passou a valer o mínimo de 10% do total dos recursos do fundo determinado pela lei.

Com medidas mais claras, maior diversificação dos fatores de ponderação, como já exposto no capítulo 4, e patamares mínimos estabelecidos legalmente, a complementação da União ao Fundeb teve uma expansão significativa em comparação com o Fundef, conforme se pode observar no Gráfico a seguir.

Gráfico 12 – Evolução da complementação da União ao Fundef e Fundeb em percentual dos fundos estaduais. Brasil. 1998 – 2014.



Obs. Inclui no ano anterior, os ajustes feitos em abril do ano seguinte, conforme determina a nº 11.494/2007.

Fonte: SIAFI. FNDE. Elaboração da autora.

Com a nova determinação, a complementação da União passou a ter uma maior participação na composição do Fundeb, passando já no primeiro ano para 4,5% do valor total dos fundos estaduais. Nos três primeiros anos, a complementação da União foi feita em conformidade com os valores fixados pela lei que o instituiu – R\$ 2,012 bilhões em 2007; R\$ 3,174 bilhões em 2008; e 5,070 bilhões em 2009 – o que permitiu um movimento ascendente na complementação até 2009. A partir de 2010, o valor da complementação manteve-se no patamar mínimo de 10% do montante dos fundos. No entanto, destaca-se que na maioria dos anos (2010, 2013 e 2014), os valores foram reajustados no ano seguinte para completar o percentual de 10%, conforme estabeleceu a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que instituiu o Fundeb.

Art. 6º

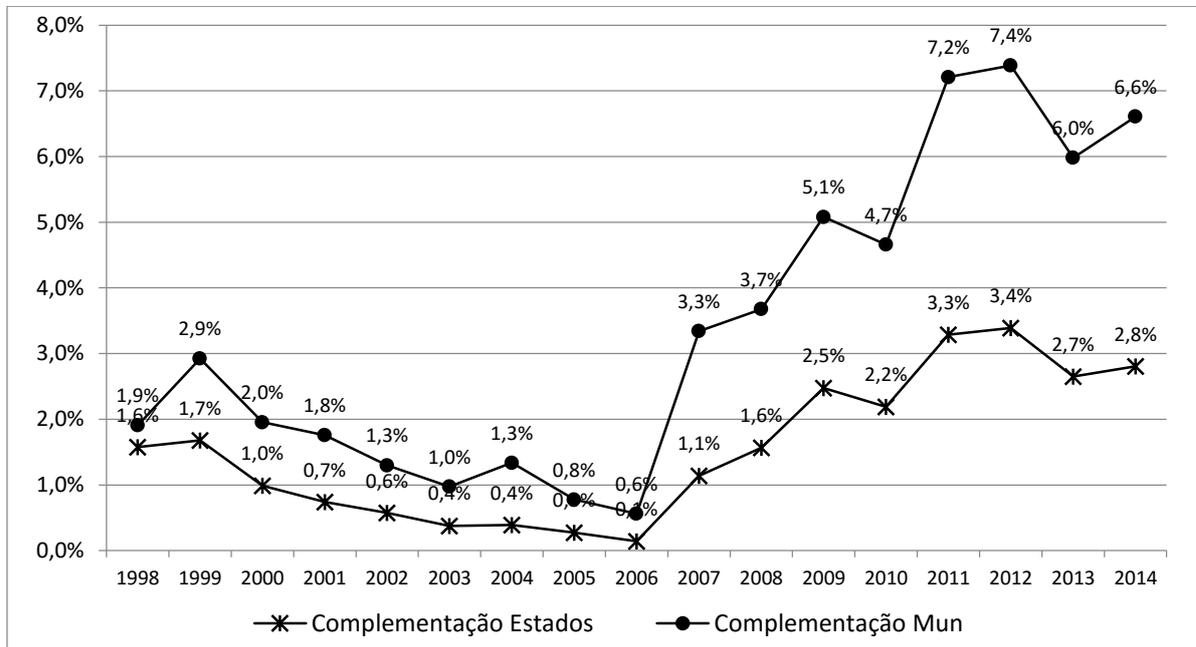
[...]

§ 2º A complementação da União a maior ou a menor em função da diferença entre a receita utilizada para o cálculo e a receita realizada do exercício de referência será ajustada no 1º (primeiro) quadrimestre do exercício imediatamente subsequente e debitada ou creditada à conta específica dos Fundos, conforme o caso.

Assim, observando-se o montante da complementação da União, em percentual do montante dos fundos constituídos pela receita de impostos dos estados e municípios a ele vinculadas, a partir de 2010, constata-se a tendência de o mínimo se tornar máximo, o que expressa uma limitação para o avanço dos investimentos em educação na ordem de 10% do PIB e do alcance de um padrão mínimo de qualidade.

O Gráfico 13 possibilita observar que um aporte maior de recursos na complementação da União incide principalmente nos municípios, onde a desigualdade de receitas é maior, pois na maioria deles os recursos oriundos dos percentuais subvinculados da receita vinculada à educação estão muito longe de atingir o valor mínimo nacional. Por isso, a distância entre estados e municípios aumenta à medida que aumenta o volume de recursos da União e diminui sempre que esse montante decresce, mostrando que o não cumprimento do mínimo de 10% atinge direta e negativamente os entes municipais.

Gráfico 13 – Evolução da distribuição percentual da complementação da União aos Estados e Municípios no Fundef e Fundeb. Brasil 1998 – 2014.



Obs: Não inclui ajustes feitos no ano seguinte em relação ao ano anterior.

Fonte: SIAFI. FNDE. Elaboração da autora.

O aumento da complementação da União em relação ao que foi praticado no fundo anterior, aumentou a quantidade de estados que passaram a contar com tais recursos, conforme mostra o Gráfico 14.

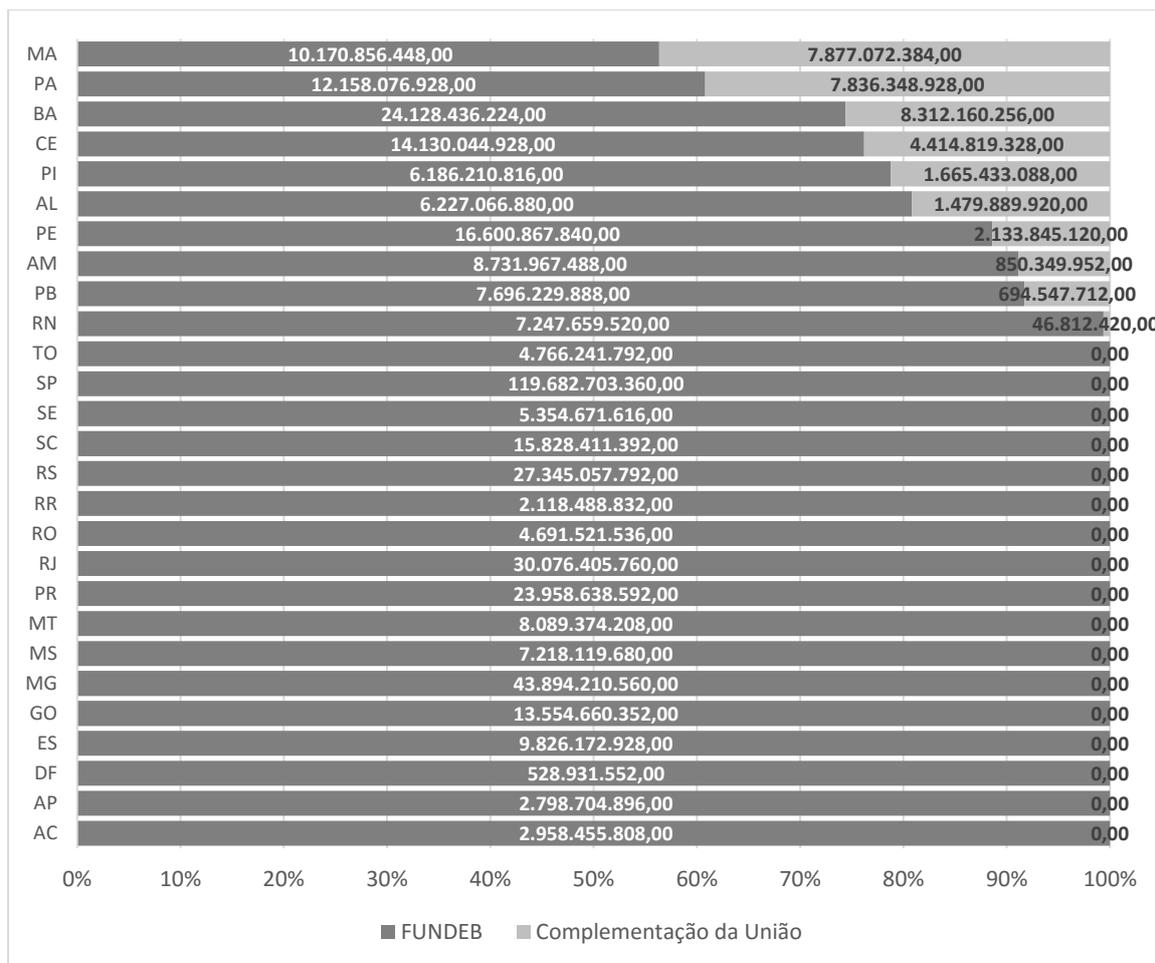
Com o Fundeb houve aumento da complementação da União tanto no montante de recursos ao fundo no âmbito de cada estado quanto no aumento da quantidade de fundos estaduais que passaram a contar com tal complementação, em relação ao que tinha sido praticado no Fundef. De um total de dois estados contemplados em 2006 (último ano do Fundef), oito passaram a receber complementação em 2007 (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí) atingindo, em 2014, dez estados, com a entrada do Amazonas e do Rio Grande do Norte.

Observa-se que todos os estados que receberam complementação da União pertencem às regiões Nordeste (maioria) e Norte, regiões que historicamente têm apresentado baixos resultados educacionais, o que já é um indicador da importância dessa complementação para maior equalização entre as regiões do país.

No caso do fundo do estado do Maranhão, o mais beneficiado com a complementação da União, esta passou de 19% no ano de 2006 (último ano do Fundef) para 67,9% do fundo

estadual no ano de 2014. No caso do Pará, a complementação da União correspondeu em 2014 a 58,26% do fundo estadual, o que dá uma ideia da importância da complementação da União para que nesses estados o valor mínimo nacional seja atingido.

Gráfico 14 - Composição do Fundeb considerando os recursos subvinculados da receita de impostos e a complementação da União por Estados em R\$ e percentuais. Brasil, 2007 - 2012.



Fonte: FNDE. Elaboração da autora.

Outro aspecto importante de se destacar em relação aos dois estados com o maior percentual de participação da complementação da União são suas características de estados com grande parte da matrícula em áreas rurais. No ano de 2014, no Maranhão, 35% da matrícula da educação Básica estava localizada na zona rural e no Pará, esse percentual foi de 28%. Esse dado aponta para importância de se considerar fatores de ponderação diversificados e coerentes com a necessidade de investimentos, tendo em vista as diferenças das características da oferta educacional entre os estados brasileiros.

Por outro lado, nesses estados, grande parte dos municípios conta com pouca receita de arrecadação própria, tendo em vista que maior parte de suas atividades produtivas estão fundadas no setor rural, as quais incidem muito pouco nos tributos municipais, que têm natureza eminentemente urbana, conforme já alertava Breamaeker (apud MARTINS, 2009, p.136), em sua avaliação dos limites equalizadores do Fundef. Portanto, o maior aporte de recursos da União incide diretamente nesses estados, em especial, em grande parte dos seus municípios, que, caso dependessem apenas dos recursos do fundo sem a complementação da União, ou seja, se dependentes somente da distribuição intraestadual, estariam muito aquém de alcançar o mínimo nacional e teriam a oferta de educação bastante comprometida.

Nesse sentido, o Gráfico 15, inspirado no estudo de Pinto (2015), mostra como se comportou o valor médio aluno⁸¹ no âmbito de cada estado no ano de 2014, com e sem a complementação da União.

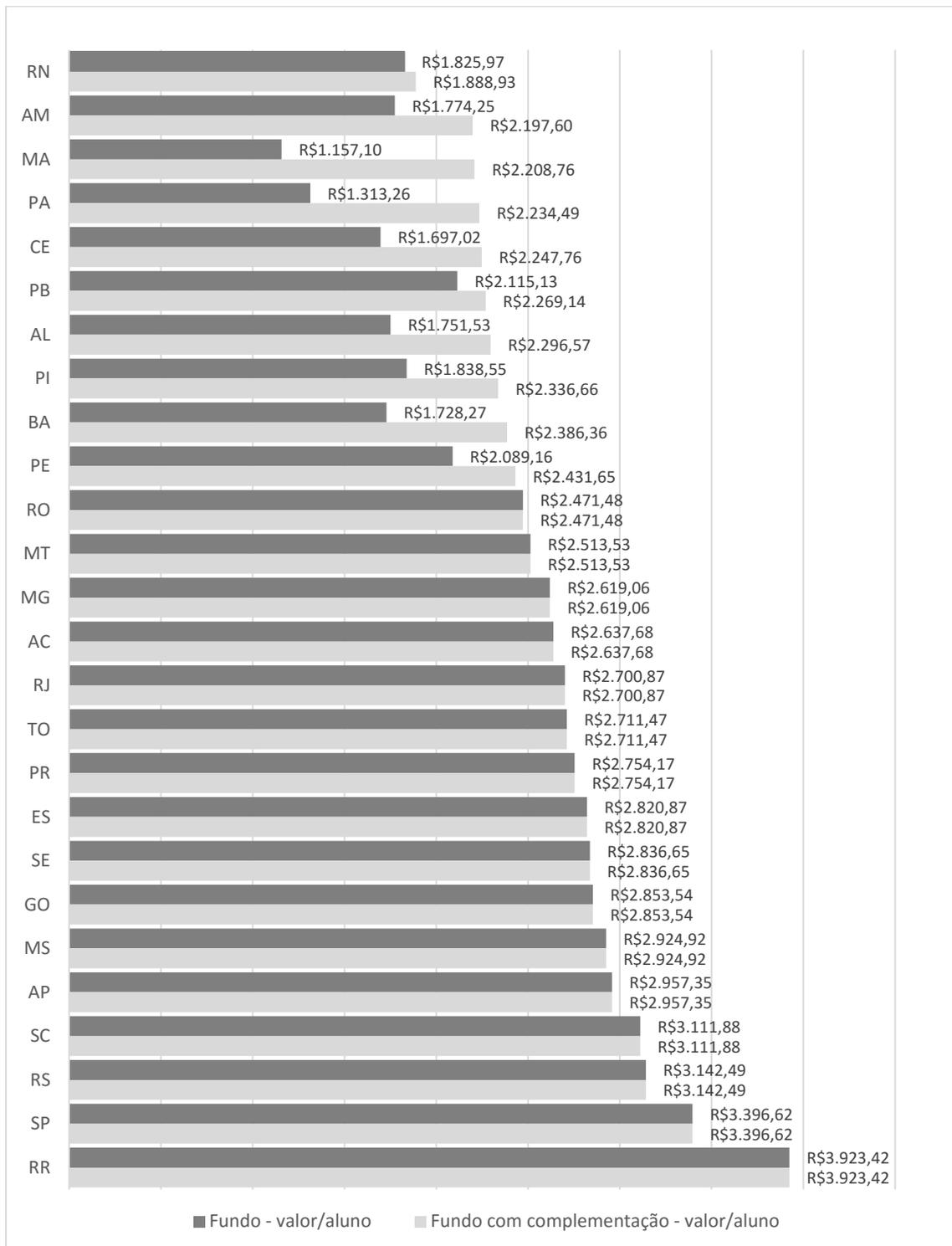
Observa-se que a complementação da União altera significativamente o valor médio aluno, disponível somente com os recursos do fundo estadual nos estados do Maranhão e do Pará. Sem a complementação da União, o Maranhão disporia de apenas R\$ 1.157,10 por aluno, valor que quase duplica com a complementação da União (R\$ 2.208,76).

No Pará há um aumento no valor médio de 41,2%. Contudo, a complementação da União ainda não tem sido suficiente para garantir a equidade entre os estados. Comparando-se o maior valor médio aluno do Maranhão, mesmo com a complementação da União, com o de Roraima, maior valor médio aluno, tem-se uma variação de 75,58%.

Tomando-se como referência o Custo Aluno Qualidade inicial, as perspectivas de equidade entre os entes federados tornam-se mais complexas. Em valores atualizados para 2014, o valor médio aluno do CAQi seria de R\$ 5.445,80, o que significa que nem mesmo o maior valor médio do país, o de Roraima, se aproxima de um padrão mínimo de qualidade.

⁸¹ O valor médio aluno corresponde à razão entre valor total do Fundeb recebido pelos estados e a matrícula em educação básica pública (rede estadual + rede municipal) no ano de 2014.

Gráfico 15 – Valor médio do Fundeb por aluno com e sem a complementação da União – Brasil, 2014



Fonte: FNDE. INEP. Elaboração da autora.

Embora a complementação da União tenha aumentado significativamente, contemplando um maior número de estados, seu impacto na diminuição da desigualdade na

oferta da educação básica ainda é limitado. Isto porque os resultados positivos estão circunscritos ao montante do fundo de cada estado, ou seja, o impacto na desigualdade é maior entre os municípios de cada estado, mas limitado quando se trata da desigualdade entre estados e regiões. Assim, mesmo com os mecanismos mais redistributivos do Fundeb, a qualidade da oferta da educação básica por parte de cada ente é largamente afetada pela grande desigualdade de recursos próprios entre os municípios e estados.

A partir dessa constatação, Araújo (2013) buscou evidências de que as desigualdades persistem entre os estados das diversas regiões do país, tendo em vista, principalmente, o custo aluno com qualidade, e fez simulações de formatos do fundo para identificar qual deles apresenta maior impacto nas desigualdades. O autor apresenta os fatores de ponderação encontrados por quatro diferentes estudos acerca de custo aluno, na perspectiva do padrão mínimo de qualidade: a) os fatores de ponderação do CAQi, feitos pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação já apresentados no capítulo 4; b) os fatores definidos pelo CNE com base no CAQi, que apresentam diferenças muito pequenas em relação ao anterior; c) fatores de ponderação encontrados pela pesquisa “Perfil dos Gastos Educacionais nos Municípios Brasileiros – Ano base: 2009”, feita pela UNDIME com base em valores praticados por municípios em diversas regiões brasileiras⁸²; d) e os fatores da pesquisa realizada pelo INEP, por meio de um consórcio de oito instituições de ensino superior, que foi sistematizada por Vehine e publicada em 2005⁸³.

A tabela 09 permite observar uma grande distância entre os fatores utilizados atualmente pelo Fundeb e aqueles identificados pelas pesquisas que, ainda que de diferentes formas e focos, vislumbraram parâmetros de qualidade. As maiores diferenças estão nos fatores de ponderação de creche e do ensino médio integrado à educação profissional. As diferenças no fator de ponderação da creche do Fundeb são de 24,4 pontos percentuais em relação ao CAQi, e de 30,9 em relação à pesquisa sistematizada por Vehine (2006). Já no ensino médio integrado à educação profissional essa diferença é de 31,4 pontos percentuais em relação ao fator de ponderação identificado pelo mesmo autor.

⁸² A pesquisa coletou informações de 224 municípios distribuídos por 25 estados, com informações amostrais de validade nacional e regional.

⁸³ A pesquisa teve início em 2003 e consistiu no levantamento e análise das fontes de recursos de escolas públicas e os principais componentes do custo-aluno num período de doze meses, utilizando-se de um desenho por amostragem que abrangeu estados de todas as regiões brasileiras e escolas públicas que ofereciam as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica. A amostragem foi direcionada pelo critério de qualidade das escolas pesquisadas, construído pela aplicação do índice de Escolha de Escola (IEE), o qual as classificou a partir das condições de oferta oferecidas, com base em critérios de infraestrutura, perfil do docente, perfil do aluno e perfil da oferta. (ARAÚJO, 2013).

Tabela 09 – Síntese das pesquisas acerca de fatores de ponderação entre etapas e modalidades e variação do PIB *per capita*.

Etapa/Modalidade	Fundeb		Campanha		CNE/CEB		UNDIME		VERHINE	
	PIB	FATOR	PIB	FATOR	PIB	FATOR	PIB	FATOR	PIB	FATOR
Creche Integral	14,9%	0,80	39,3%	1,40	39%	2,71	30,4%	1,83	45,8%	2,21
Pré-Escola Parcial	12,4%	1,00	17,0%	1,04	15,1%	1,05	14,6%	0,94	29,7%	1,43
Ensino Fundamental Anos Iniciais Urbano	12,4%	1,00	16,4%	1,00	14,4%	1,00	16,6%	1,00	20,7%	1,00
Ensino Fundamental Anos Iniciais Campo	14,3%	1,10	22,7%	1,38	23,8%	1,65				
Ensino Fundamental Anos Finais Urbano	13,7%	1,20	16,1%	0,98	14,1%	0,98	18,5%	1,19	19,0%	0,92
Ensino Fundamental Anos Finais Campo	14,9%	1,25	22%	1,34	118,2%	1,26				
Ensino Médio Urbano	14,9%	1,25	16,6%	1,01	14,5%	1,01			24,1%	1,16
Ensino Médio Integrado à Ed. Profissional	16,2%	1,20							47,6%	2,3
Educação Especial	14,9%								21,9%	1,06
Educação de Jovens de Adultos	9,9%						11,1%	0,67	12,7%	0,61

Fonte: Araújo (2013, pág.192)

A partir dos fatores de ponderação identificados, o autor construiu quatro simulações de fundos para observar o formato que mais impacta na redução das desigualdades entre os entes da federação. Para tanto, o autor determinou fatores de ponderação próprios, combinando os fatores da pesquisa, sendo a base principal os fatores constantes do Parecer CNE/CEB nº 08 de 2010 para as etapas e modalidades da educação básica por ele contempladas. Para a Educação Especial e a Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo, não contempladas no referido parecer, o autor utilizou os fatores constantes da Pesquisa de Verhine (2006)⁸⁴.

As quatro simulações feitas por Araújo (2013) consideraram quatro tipos de composição de Fundo contábil para a educação básica, sendo dois modelos baseados no Fundeb, ou seja, fundos estaduais, e dois baseados em fundos únicos (nacionais).

A primeira simulação, definida como “Fundeb CAQi Pleno”, considerou a vinculação de recursos atual do Fundeb (20% dos impostos e transferências, com exceção dos impostos arrecadados diretamente pelos Municípios); os fatores de ponderação do Custo Aluno-

⁸⁴ Outros detalhes de como foram construídos os fatores de ponderação estão em Araújo (2013).

Qualidade inicial (CAQi) e o respectivo valor *per capita* referenciado no PIB e a complementação da União em valores necessários ao alcance do CAQi.

A segunda, “Fundeb CAQ 1% do PIB”, foi baseada também nos recursos atualmente vinculados para cada fundo estadual e nos fatores de ponderação do Custo Aluno Qualidade inicial. No entanto, não são referenciados nos valores *per capita* do PIB correspondentes, e sim na possibilidade de elevação dos valores a partir do aporte de recursos federais; e na complementação da União ao equivalente a 1% do PIB de 2011.

A terceira simulação, considerou um “Fundo Único Nacional com o CAQ Pleno”, permitindo migração de recursos entre unidades federadas e mantendo a alocação de recursos de Estados, Distrito Federal e Municípios em 20% de seus impostos e transferências, também excetuando os tributos diretamente arrecadados pelos municípios. A complementação da União foi semelhante ao valor descrito na primeira simulação e também foi considerado o valor *per capita* do PIB para cada etapa e modalidade participante da partilha.

A quarta simulação, Fundo Único CAQ 1% do PIB, combinou os critérios da segunda e terceira simulações. Ou seja, foram simulados os resultados de um fundo único nacional, com os mesmos percentuais de bloqueio de recursos atualmente vigentes no Fundeb, mas com uma participação financeira da União equivalente a 1% do PIB de 2011.

A Tabela 10, a seguir apresenta os resultados do valor aluno/ano das quatro simulações de fundos construídas por Araújo (2013).

A pesquisa de Araújo (2013) buscou avaliar o efeito de cada tipo de Fundo simulado sobre as desigualdades entre estados e municípios nas regiões brasileiras, tomando como referência não apenas o quantitativo de receitas para a educação, mas seu efeito no conjunto das finanças municipais. Para o foco deste estudo, interessam os seus resultados relativos à complementação da União com vistas a atingir um padrão de qualidade, os quais são resumidos a seguir.

1) Considerando um Fundeb baseado no Custo Aluno Qualidade inicial, o autor observa que seria necessário elevar significativamente a complementação da União, de forma a contemplar todos os fundos estaduais. Esta participação, descontado o valor efetivamente aplicado em 2011, seria de R\$ 54.357.299.211,54, equivalente a 1,3% do PIB de 2011. Neste formato a participação percentual da União, que havia sido de 10% do total depositado por estados e municípios, conforme dispõe a legislação vigente, passaria para 41,1%, ficando mais condizente com o potencial de receita arrecadada deste ente federado;

Tabela 10 – Comparação dos valores por aluno entre o Fundeb efetivado em 2011 e as simulações feitas por Araújo (2013).

Etapa / Modalidade	Realizado Fundeb	Fundeb CAQ Pleno	Fundeb CAQ 1% do PIB	Único CAQ Pleno	Único 1% do PIB
I – Creche Pública em tempo integral	2.400,53	8.293,38	7.108,46	8.293,38	7.110,03
II – Creche Pública em tempo parcial	1.477,25	4.131,39	3.541,12	4.131,39	3.541,90
III – Creche conveniada em tempo integral	2.031,22	6.640,82	5.692,02	6.640,82	5.693,27
IV – Creche conveniada em tempo parcial	1.477,25	5.508,52	4.721,49	5.508,52	4.722,53
V – Pré-escola em tempo integral	2.400,53	6.426,60	5.508,40	6.426,60	5.509,62
VI – Pré-Escola em tempo parcial	1.846,56	3.213,30	2.754,20	3.213,30	2.754,81
VII – Pré-escola conveniada em tempo integral	2.400,53	6.426,60	5.508,40	6.426,60	5.509,62
VIII - Pré-escola conveniada em tempo parcial	1.846,56	3.213,30	2.754,20	3.213,30	2.754,81
IX – Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano	1.846,56	3.060,29	2.623,05	3.060,29	2.623,63
X - Anos Iniciais do Ensino Fundamental no Campo	2.123,54	5.049,48	4.328,03	5.049,48	4.328,98
XI - Anos Finais do Ensino Fundamental Urbano	2.031,22	2.999,08	2.570,59	2.999,08	2.571,15
XII - Anos finais do Ensino Fundamental no Campo	2.215,87	3.855,96	3.305,04	3.855,96	3.305,77
XIII – Ensino Fundamental em tempo integral	2.400,53	7,069,27	6.059,24	7.069,27	6.060,58
XIV – Ensino Médio urbano	2.215,87	3.090,89	2.649,28	3.090,89	2.649,86
XV – Ensino Médio no campo	2.400,53	3.947,77	3.383,73	3.947,77	3.384,48
XVI - Ensino Médio em tempo integral	2.400,53	4.315,01	3.698,50	4.315,01	3.699,31
XVII – Ensino Médio integrado à educação profissional	2.400,53	7.528,31	6.452,70	7.528,31	6.454,12
XVIII – Educação especial	2.215,87	4.651,64	3.987,03	4.651,64	3.987,91
XIX - Educação especial conveniada	2.215,87	3.733,55	3.200,12	3.733,55	3.987,91
XX – Educação indígenas e quilombola	2.215,87	4.651,64	3.987,03	4.651,64	3.987,91
XXI – EJA com avaliação no proceso	1.477,25	2.693,05	2.308,28	2.693,05	2.308,79
XII – EJA integrada à educação profissional de nível médio	2.215,87	2.754,26	2.360,74	2.754,26	2.361,26

Fonte: Araújo (2013)

2) Considerando um Fundeb baseado no CAQi, mas com participação da União restrita a 1% do PIB, a complementação da União para os fundos estaduais não seria suficiente para

alcançar os valores do novo padrão mínimo de qualidade. Tal contribuição permitiria remunerar as matrículas em 85,7% do CAQi. Neste formato a participação percentual da União, que havia sido de 10% do total depositado por estados e municípios, conforme determinado pela legislação vigente, passaria para 31,3%, percentual mais baixo que o da primeira simulação.

3) Considerando um Fundo Único Nacional da Educação Básica utilizando os fatores de ponderação do CAQi, com a complementação da União destinada a todos os Estados e ao Distrito Federal, haveria um aumento da complementação federal de R\$ 9.079.556.815,90, (realizada em 2011) para R\$ 63.481.851.187,59, ou seja, um acréscimo de R\$ 54.402.294.371,69, valor equivalente a 1,3% do PIB de 2011. Neste formato, a participação da União, que havia sido de 10% do total depositado por estados e municípios, conforme a legislação vigente, passaria para 41,1%, como na primeira simulação.

4) Considerando um Fundo Único Nacional da Educação Básica com fatores de ponderação do CAQi, mas com participação da União restrita a 1% do PIB e com todos os Estados e o Distrito Federal recebendo complementação da União, haveria um aumento na complementação feita em 2011, que foi de R\$ 9.079.556.815,90, para R\$41.430.000.000,00, ou seja, um acréscimo de R\$ 32.350.443.184,10, valor equivalente a 0,78% do PIB de 2011. Assim, a participação da União, que havia sido de 10% do total depositado por estados e municípios, passaria para 31,3%, como na segunda simulação.

Em síntese, em todas as simulações do referido autor, o alcance de um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional, seja com base no CAQi seja com base em 1% do PIB, implica em maior aporte de recursos da União como elemento de equalização entre municípios, estados e regiões do Brasil. Porém, um fundo único que tenha como referência o CAQi Pleno com a complementação da União não limitada a 1% do PIB e não limitada a 10% dos Fundos estaduais e municipais, mas vinculada ao alcance do Custo Aluno Qualidade, mostrou um potencial equalizador maior, pois todos os estados receberiam complementação, variando em ordem inversamente proporcional a suas receitas disponíveis. Isto implicaria uma elevação da participação da União no Fundo de 0,20% no ano de 2014 para 1,3% do PIB.

Esta seção teve como foco a complementação da União ao Fundef/Fundeb, como parte de sua assistência técnica e financeira para a oferta e manutenção da educação básica. Com base em estudos já existentes, em especial o de Araújo (2013), e em dados atualizados e organizados neste estudo, ficou evidente que houve um aumento de transferências da União nesse componente, porém insuficiente para o alcance da qualidade e, conseqüentemente, para a promoção da equidade entre os entes da federação. Os temas da equidade e da qualidade estiveram presentes desde o Fundef e foram mais enfatizados na regulamentação do Fundeb,

porém, os arranjos feitos tanto no primeiro fundo quanto no segundo ainda apresentam limites, sendo um deles a ausência de uma ação mais proeminente da União, considerando o modelo de repartição dos tributos e de responsabilidades na oferta e manutenção da educação básica.

A complementação da União ao Fundeb constitui sua principal ação de assistência técnica e financeira aos entes federados e apresentou tendência crescente desde sua implementação, em 2007, até o ano de 2012, porém decrescendo nos anos seguintes, ficando abaixo do limite estabelecido legalmente. Ficou evidente também que esta ação incorporou alguns mecanismos redistributivos, embora com diversas limitações para a correção das desigualdades entre os entes em termos de recursos para ofertar, com qualidade, a educação básica.

Na próxima seção será analisado outro componente da assistência técnica e financeira da União – as transferências realizadas por meio dos programas de assistência técnica e financeira da União – com o objetivo de avaliar sua evolução e seu potencial redistributivo. Ao final deste capítulo voltaremos à complementação da União em confronto com as demais transferências da ação de assistência técnica e financeira, de forma a avaliar tais transferências em seu conjunto.

6.2 Os recursos dos Programas de Assistência Técnica e Financeira

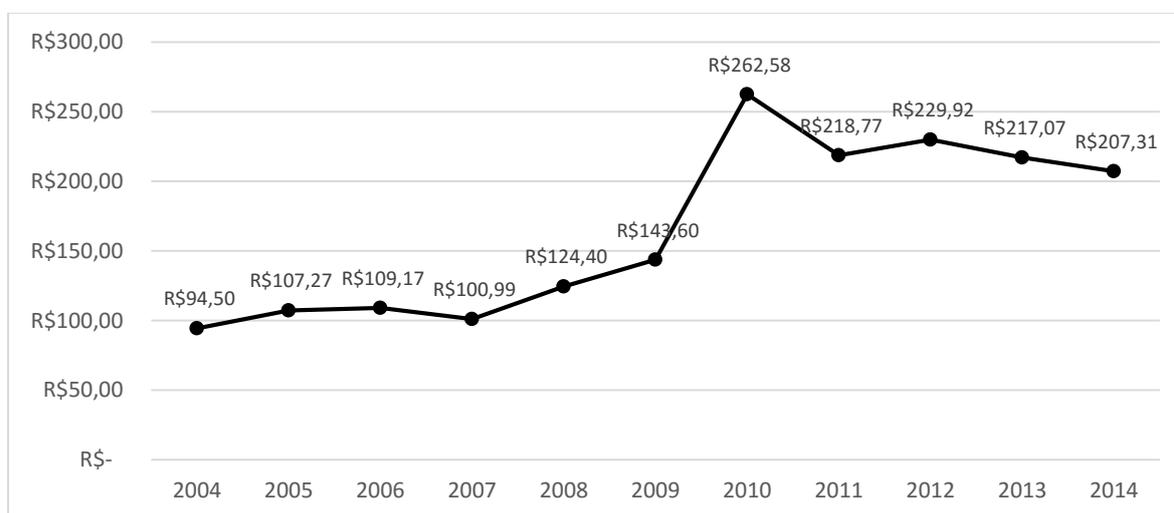
No capítulo 5 apresentou-se a trajetória e as características atuais dos programas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, com base na análise do conteúdo das resoluções do FNDE que os regulamentaram no período de 2004 a 2014. Esta seção tem como foco os recursos transferidos por meio de tais programas, com o intuito de avaliar seus efeitos redistributivos com vistas à equidade e à qualidade.

Conforme já explicado no capítulo 1, os dados correspondem ao período de 2004 a 2014, oriundos da base de dados do Portal da transparência, referentes às transferências legais e voluntárias feitas por meio dos programas de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE. O apêndice E apresenta a relação de todos os programas que integram os bancos de dados dos estados e dos municípios. Uma vez que o foco são os programas de assistência técnica e financeira, foram excluídas as transferências de complementação da União para o Fundef e Fundeb, objeto da primeira seção, bem como as transferências da cota-parte do salário-educação dos Estados e Municípios. Foi excluído também o DF, pois neste estão inseridos recursos de despesas do governo federal, os quais poderiam enviesar os resultados. Os valores foram transformados em valor/aluno, utilizando-se dados do Censo Escolar a cada ano correspondente

às transferências. Para tanto, foram consideradas as matrículas em educação básica, excluindo-se as matrículas da educação profissional. Os valores foram atualizados pelo IPCA (09/2015), para permitir a comparabilidade.

As transferências dos programas de assistência técnica e financeira da União apresentaram tendência crescente a partir de 2004, com um crescimento mais significativo a partir de 2007, atingindo o maior valor/aluno em 2010. Após este período apresentam uma pequena queda, mas ainda mantendo valor/aluno superior ao que foi praticado até 2009, conforme se pode observar no Gráfico 16.

Gráfico 16 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência técnica e Financeira da União. Brasil, 2004 – 2014



Fonte: Banco de dados da autora.

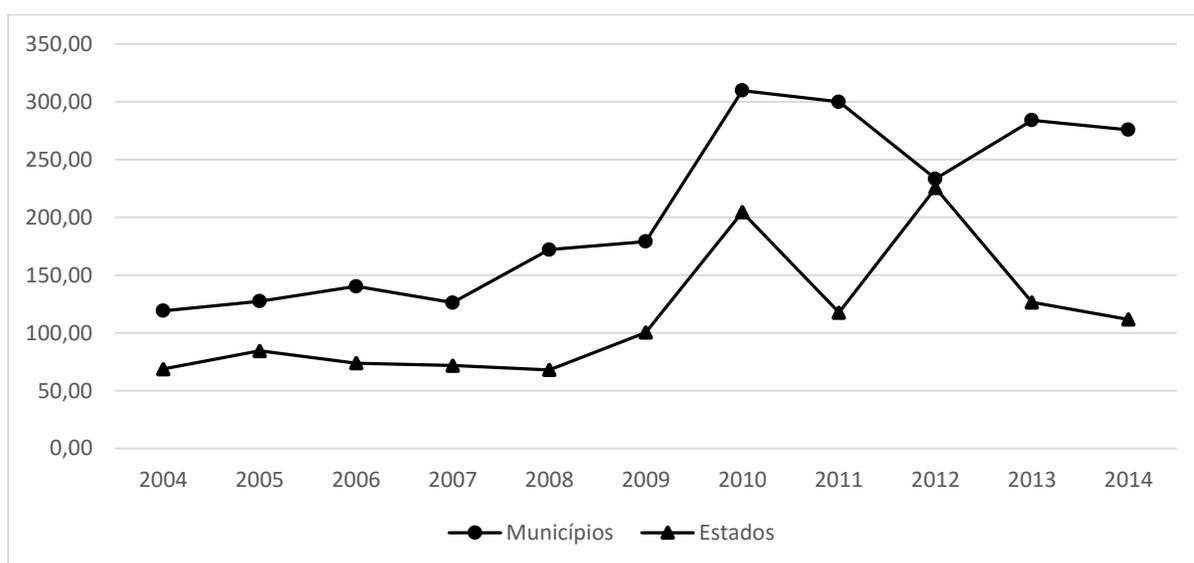
Esse período é marcado pela política do PDE, que incorpora um conjunto de novos arranjos nos programas de assistência técnica e financeira, que implicaram em expansão e diversificação de programas, conforme mostrado no capítulo anterior. Portanto, pode-se afirmar que os novos arranjos na política de assistência técnica e financeira, em seu conjunto, resultaram em aumento de transferências para os entes subnacionais, em especial no período de maior indução do governo federal, quando o repasse de recursos de muitos programas deixou de depender de algumas iniciativas dos governos subnacionais e passou a ser mais influenciado pelas iniciativas do governo federal.

O valor/aluno, que em 2004 era de R\$ 94,61, aumentou para R\$ 262,58 em 2010, quando atingiu seu maior valor, o que representa um crescimento na ordem de 177,5%. Esse pico no valor de 2010 foi influenciado, principalmente, pela introdução do Programa Especial

de Fortalecimento do Ensino Médio (PEFEM), cuja finalidade foi a compensação das perdas dos estados do Norte e Nordeste que tiveram valor anual por aluno do ensino médio do Fundeb inferior à média dessas regiões, para que estes pudessem atender à ampliação das matrículas nessa etapa da educação básica, conforme foi mostrado no capítulo anterior.

Os Municípios foram os mais beneficiados com a política de assistência técnica e financeira da União no período estudado, conforme se pode observar no Gráfico seguinte.

Gráfico 17 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Técnica e Financeira por unidade da federação. Brasil, 2004 – 2014.



Fonte: Banco de dados da autora

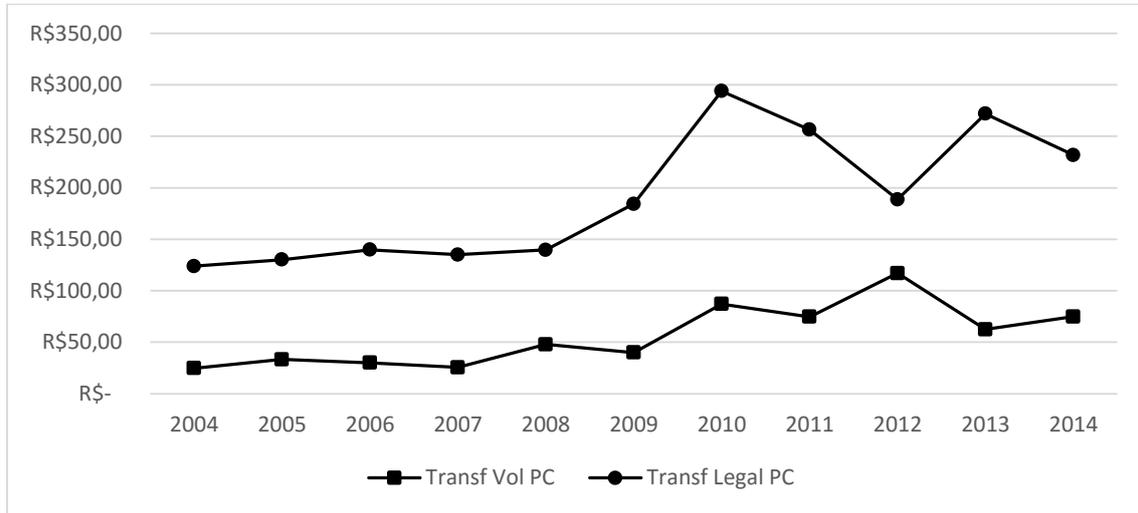
O Gráfico 17 mostra que desde 2004, os municípios vêm recebendo mais recursos que os estados, porém, especificamente, nos anos de 2010 e 2012 a distância entre o valor/aluno recebido pelos estados e o valor/aluno recebido pelos municípios diminuiu. Dois aspectos influenciaram esse aumento no repasse de recursos para os Estados nesses dois anos em particular: os recursos do PEFEM no ano de 2010 e as transferências voluntárias do Plano de Ações Articuladas (PAR), versão 2011⁸⁵

Essa expansão das transferências dos programas de assistência técnica e financeira é diferenciada conforme o tipo de transferência, se legal ou voluntária. Ao longo do período estudado, os Programas de Assistência Legal (PAL) repassaram mais recursos do que os

⁸⁵ O PAR é um modelo de planejamento da educação que municípios, estados e DF devem elaborar, para um período de quatro anos, após a adesão ao Plano de metas Compromisso Todos pela Educação, como condição para receber recursos da assistência voluntária da União. A primeira versão do PAR foi elaborada em 2007, para o quadriênio 2008 a 2011 e a segunda, elaborada em 2011, para o período de 2012-2015.

Programas de Assistência Voluntária (PAV) aos estados e municípios, o que era de se esperar, dada a característica de repasse regular da maioria dos PAL. No entanto, como mostra o Gráfico 18 houve aumento também dos recursos do PAV entre 2007 e 2012.

Gráfico 18 – Evolução do valor/aluno dos PAL e dos PAV. Brasil 2004 - 2014



Fonte: Banco de dados da autora.

O aumento mais constante das transferências dos PAV no período de 2007 a 2012 é coerente com o movimento identificado por meio das resoluções do FNDE na pesquisa documental, a qual mostrou nesse período a ocorrência de maior expansão e diversificação dos PAV, que passaram de doze programas no ano de 2007 para vinte e cinco, no ano de 2012.

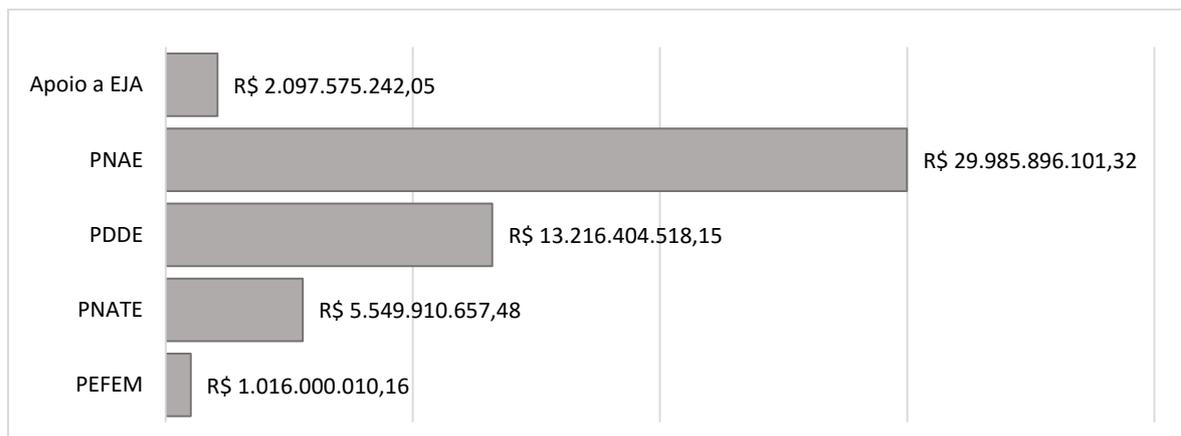
De modo geral, a expansão e a diversificação de programas resultou em aumento de transferências aos entes federados subnacionais, porém esse aumento não é constante ao longo do período e mostra quedas significativas em alguns anos, conforme o tipo de programa de transferência.

Sendo assim, se faz necessário adentrar mais às especificidades dos repasses de recursos realizados por meio dos programas de assistência técnica e financeira. Tendo em vista os dois grupos de programas (PAL e PAV) e os propósitos desta seção quanto aos efeitos redistributivos de tais transferências, esta seção está organizada em três seções secundárias. Na primeira seção analisam-se as transferências realizadas por meio dos Programas de Assistência Legal (PAL). A segunda, é dedicada à análise das transferências dos Programas de Assistência Voluntária (PAV). Na terceira seção testam-se variáveis de influência das condições educacionais, da capacidade técnico-administrativa e da relação político-partidária dos municípios nessas transferências, por meio de análise de regressão múltipla.

6.2.1 Os recursos dos Programas de Assistência Legal

Os Programas de Assistência Legal (PAL), conforme explicitado no capítulo anterior são o PNAE, o PNATE, o PDDE, o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à EJA e o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio. Enquanto transferências legais, os programas se destinam a todos os entes federados, porém, nem sempre todos os entes recebem recursos de todos os programas, em todos os anos e na mesma proporção, por causa de seus diferentes critérios e focos de ação. O Gráfico 19 mostra o montante de recursos movimentados pelos PAL entre 2004 e 2014.

Gráfico 19 – Total de recursos movimentados pelos Programas de Assistência Legal. Brasil, 2004 – 2014. (valores em R\$ corrigidos pelo IPCA de 09/2014)



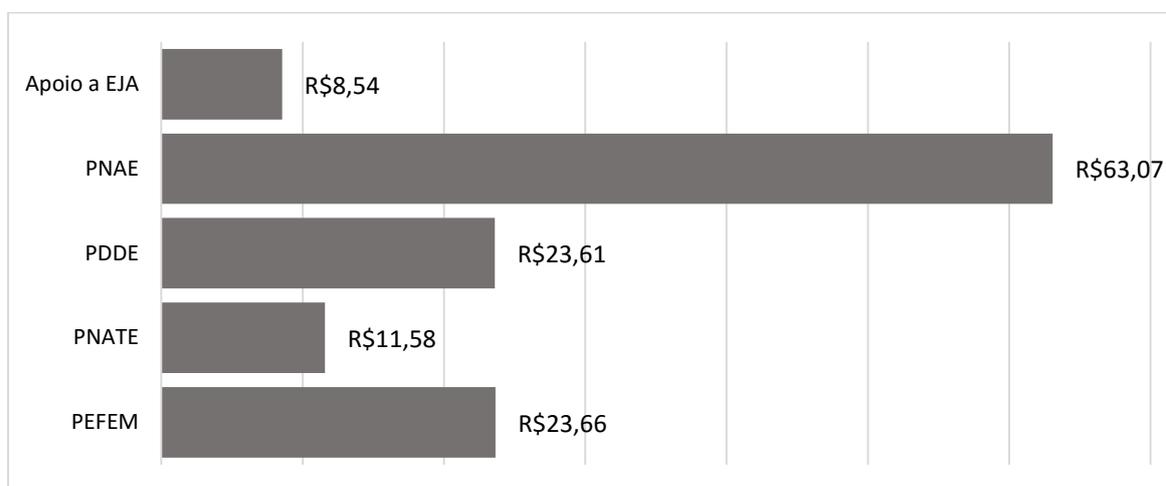
Fonte: Banco de dados da autora.

Em termos absolutos, o programa que movimentou o maior volume de recursos foi o PNAE, seguido do PDDE. Isto ocorre porque entre os PAL, esses dois programas são os únicos que envolvem repasses de recursos para todos os entes federados, estaduais e municipais. O PNATE, embora seja um programa consolidado e apresente repasses constantes ao longo do período, tais repasses contemplam apenas os alunos transportados conforme informado no Censo Escolar do ano anterior pelos sistemas de ensino, o que resulta em valores menores que os dois programas anteriores. O Programa de Fortalecimento do Ensino Médio só transferiu recursos no ano de sua instituição por meio da Lei nº 12.306/2010, uma vez que, conforme determinação da referida Lei, este se destinou a compensar os estados das regiões Norte e Nordeste cujo valor/aluno/ano fosse inferior à média dessas regiões. No caso do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos, seu valor

mais baixo deve-se ao fato de que este incide apenas em novas matrículas nessa modalidade de ensino e, como os sistemas de ensino estaduais e municipais, no geral, não têm expandido matrículas nessa modalidade⁸⁶, este fato tem resultado em valores cada vez menores.

Os diferentes critérios dos PAL associados às diferentes características das redes de ensino, no vasto território brasileiro, resultam em valor/aluno por programa bastante diferenciados.

Gráfico 20 – Valor/aluno médio por Programa de Transferência Legal. Brasil, 2004 – 2014. Brasil. (Corrigidos pelo IPCA de 09/2014).



Fonte: Banco de dados da autora.

O PNATE que, em volume total de recursos transferidos, ocupa a terceira posição, assume a quarta posição quanto ao valor/aluno médio. Isto significa que seus recursos estão distribuídos por um número maior de estados e, principalmente, de municípios do que o PEFEM, por exemplo, que foi concentrado apenas nas regiões Norte e Nordeste.

Sendo assim, o valor/aluno repassado aos governos subnacionais varia muito, dependendo das características das redes de ensino de cada sistema, bem como da região onde estão localizadas. A Tabela a seguir permite observar como o desenho de cada PAL impacta diferenciadamente no valor/aluno recebido pelos sistemas estaduais e pelos sistemas municipais de ensino.

O valor/aluno dos PAL repassado para os municípios foi bastante superior ao valor/aluno transferido para os estados, o que era de se esperar, pois tais programas incidem mais nas matrículas sob a responsabilidade dos sistemas municipais de ensino, seja por conta

⁸⁶De 2004 para 2014, as matrículas em EJA diminuíram 21,5%.

da matrícula da educação infantil e do ensino fundamental como um todo, seja por conta de algumas especificidades de cada programa, a exemplo das matrículas na zona rural, em creche e em áreas quilombolas. Além disso, até 2008 esses programas atendiam apenas às matrículas de ensino fundamental, período em que o valor/aluno médio municipal foi 219% maior que o valor/aluno médio recebido pelos estados. A inserção das matrículas de toda a educação básica no PNAE, no PNATE e no PDDE, a partir de 2009, bem como as transferências do PEFEM em 2010, alteraram um pouco essa diferença, quando o valor/aluno médio da rede municipal foi 114% maior que o valor da rede estadual.

Tabela 11 – Valor/aluno dos Programas de Assistência Legal para Estados e para Municípios. Brasil, 2004 – 2014. (Corrigidos pelo IPCA de 09/2014).

Ano	Valor/aluno total	Valor/aluno Estados	%	Valor/aluno Município	%
2004	R\$ 69,81	R\$ 32,33	46,3%	R\$ 105,71	151,4%
2005	R\$ 74,04	R\$ 38,08	51,4%	R\$ 105,87	143,0%
2006	R\$ 79,10	R\$ 39,30	49,7%	R\$ 114,05	144,2%
2007	R\$ 75,47	R\$ 34,57	45,8%	R\$ 110,74	146,7%
2008	R\$ 76,47	R\$ 29,04	38,0%	R\$ 116,54	152,4%
2009	R\$ 103,66	R\$ 50,93	49,1%	R\$ 147,03	141,8%
2010	R\$ 175,55	R\$ 127,69	72,7%	R\$ 214,44	122,1%
2011	R\$ 144,08	R\$ 71,33	49,5%	R\$ 202,44	140,5%
2012	R\$ 112,92	R\$ 85,46	75,7%	R\$ 134,14	118,8%
2013	R\$ 154,65	R\$ 88,20	57,0%	R\$ 203,82	131,8%
2014	R\$ 131,47	R\$ 77,40	58,9%	R\$ 170,20	129,5%
Média	R\$ 108,84	R\$ 11,75	10,8%	R\$ 147,72	135,7%

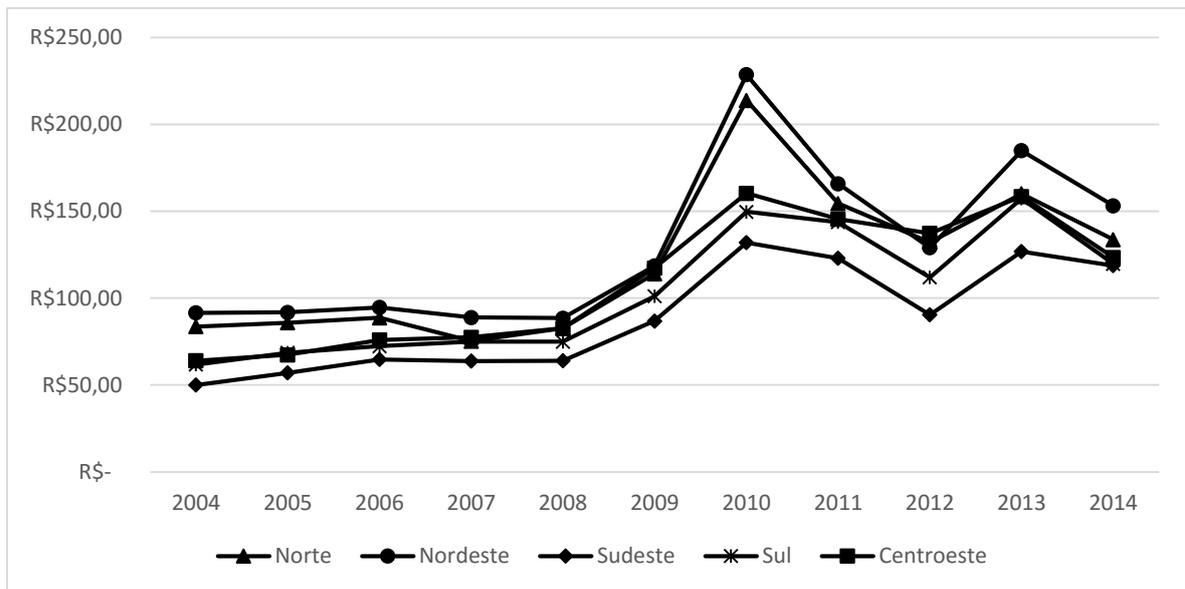
Fonte: Banco de dados da autora.

O menor valor/aluno recebido pelos sistemas estaduais em comparação ao valor/aluno dos sistemas municipais tem uma forte influência da expressiva diminuição da oferta de ensino fundamental e da não expansão da oferta do ensino médio, em contrapartida, por parte dos sistemas estaduais. De fato, como um todo, a matrícula do ensino médio na rede estadual de ensino diminuiu após a implantação do FUNDEB, quando se esperava a sua expansão, a exemplo do que ocorreu com o ensino fundamental quando da implantação do Fundef. A matrícula de ensino médio na rede estadual de ensino que, em 2008, representava 85,79% do

total das matrículas nessa etapa de ensino passou, em 2014, a representar apenas 84,66%, indo, portanto, na contramão das expectativas.

Avançando na análise quanto aos efeitos redistributivos dos recursos dos PAL, apresenta-se no Gráfico abaixo o valor/aluno praticado por esses programas (em seu conjunto), por região.

Gráfico 21 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Legal por região. Brasil, 2004 – 2014



Fonte: Banco de dados da autora.

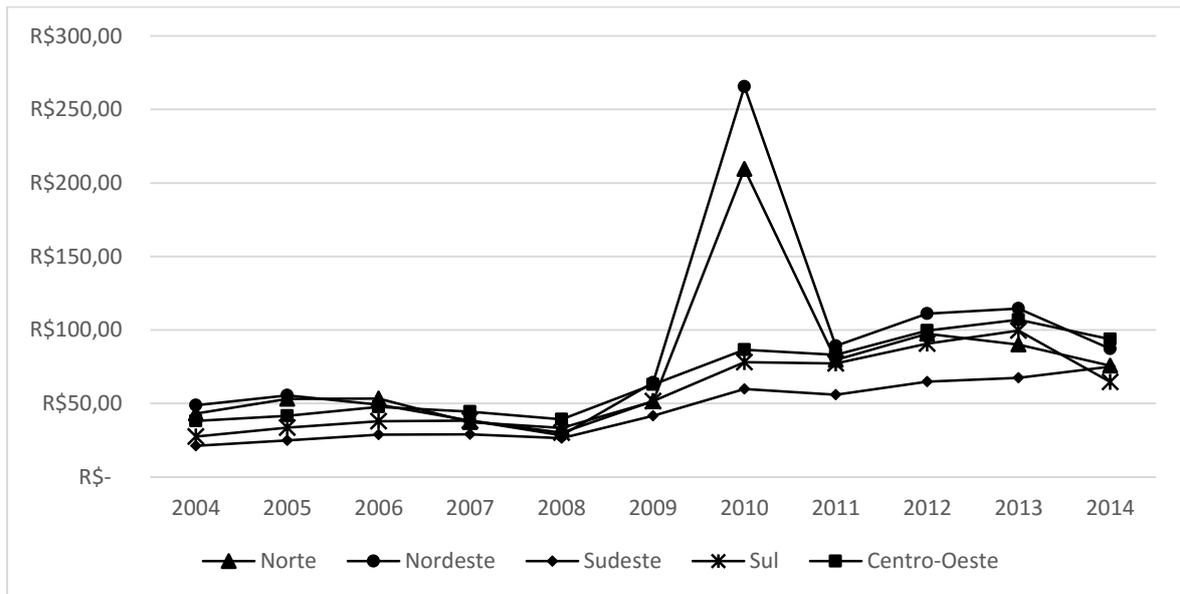
Como se pode observar, a região Nordeste foi a mais beneficiada com as transferências dos PAL em todo o período. O valor/aluno aumenta, sobretudo, a partir de 2008, após a implantação do PDE, atingindo o maior valor em 2010, que foi de R\$ 228,63. Esse valor foi 73% maior que o recebido pela região Sudeste no mesmo ano (R\$ 132,01), região que, ao longo de todo o período, recebeu o menor valor/aluno, embora tenha ocorrido aumento também no seu valor/aluno a partir de 2008.

O Gráfico possibilita observar que todas as regiões se mantêm em posições semelhantes ao longo de todo o período, com as regiões Nordeste e Norte na primeira e segunda posições, respectivamente, e as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste ocupando, respectivamente, a terceira, quarta e quinta posições. Porém, as duas primeiras regiões tiveram um significativo aumento no recebimento de recursos por aluno nos anos de 2010 e 2013.

Consideradas as regiões, de acordo com a esfera de governo, observa-se, nos Gráficos 22 e 23, que as posições das regiões se alteram bastante. A posição das regiões no Gráfico 22 é

semelhante à posição que ocupam quando consideradas as transferências de PAL para as esferas governamentais em seu conjunto (Gráfico 21), ou seja, as regiões Nordeste e Norte ocupam, respectivamente, a primeira e segunda posição, e as regiões Centro-Oeste, Sul e Sudeste ocupam as três últimas posições.

Gráfico 22 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Legal recebido pelos governos estaduais, por região. Brasil, 2004 – 2014.

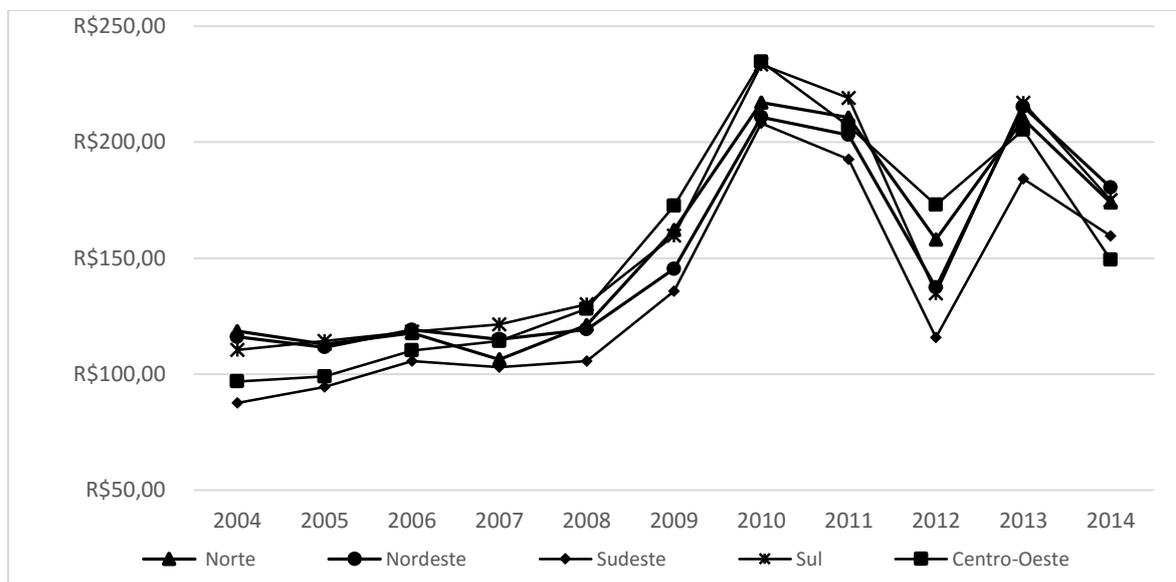


Fonte: Banco de dados da autora.

Quando se consideram os governos municipais (Gráfico 23), as posições das regiões mudam significativamente, em relação aos governos estaduais. As três primeiras regiões alternam suas posições. Os municípios da região Nordeste que, em 2004, ocupavam a segunda posição, com um valor/aluno de R\$ 116,03, passam a ocupar a quarta posição a partir de 2008, e só melhoram sua posição a partir de 2013, quando recebem o maior valor/aluno entre as regiões (R\$ 215,29).

Os municípios da região Norte seguem trajetória parecida com aquela dos municípios da região Nordeste, saindo da primeira posição, em 2004, para a terceira, no período de 2007 a 2009. A partir de 2010 assume a segunda posição. Os municípios da Região Sul receberam o maior valor/aluno ao longo do período em análise – valor/aluno médio de R\$ 157,60.

Gráfico 23– Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Legal recebido pelos governos municipais, por região. Brasil, 2004 – 2014.



Fonte: Banco de dados da autora.

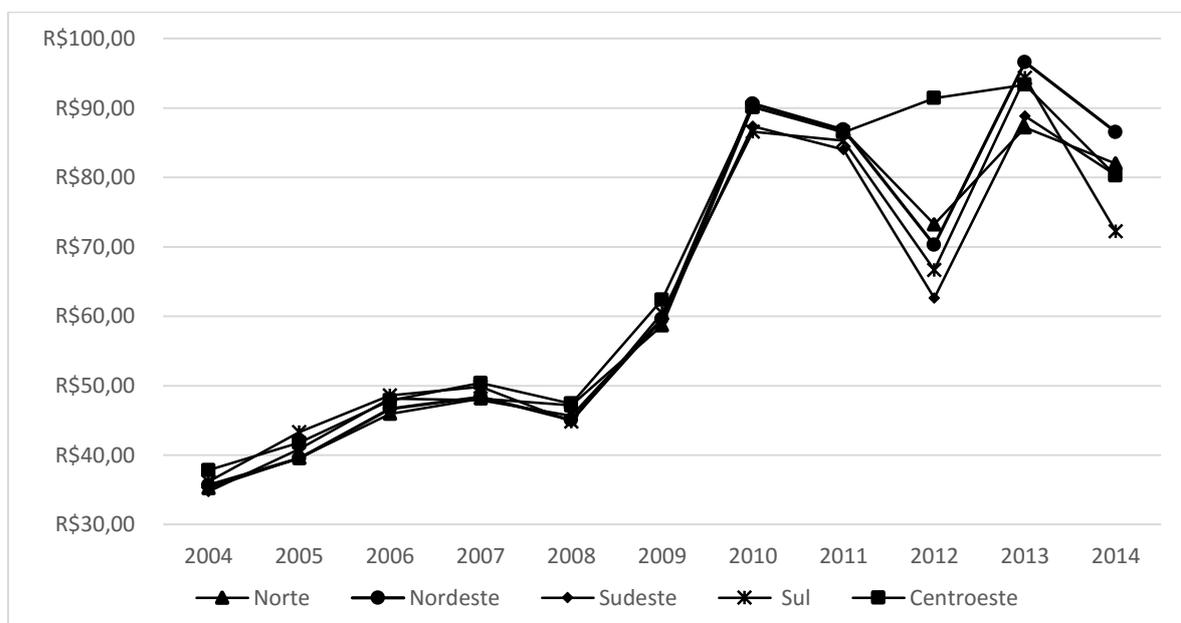
Em que pesem as diferenças de valor/aluno entre governos estaduais e governos municipais, em seu conjunto ou conforme regiões, cabe observar que houve significativo aumento para ambas as esferas governamentais, como também, em todas as regiões. Os governos estaduais tiveram um aumento de 140%, sendo que na região Nordeste, o aumento foi de 78,6% e na região Norte, 75,7%. Os estados da região Sul, embora tenham recebido o valor/aluno mais baixo, entre as regiões, ao longo de todo o período, foram os que apresentaram maior aumento – 255%. Os governos municipais, embora tenham recebido mais recursos *per capita* dos PAL, tiveram aumento menor que o dos governos estaduais - de 61%. Os municípios da região Sul, que receberam o maior valor/aluno no período, tiveram aumento de 58,5%. Os municípios das regiões Norte e Nordeste, tiveram seu valor/aluno aumentado, respectivamente, em 46,7% e 55,5%. Assim como os estados, foram os municípios da região Sudeste que tiveram o maior aumento no período - 82,1%.

Considerando que os PAL não têm critérios diferenciados para regiões ou grupos de municípios, mas têm critérios diferenciados conforme etapas, modalidades e localização (urbana ou rural), infere-se, portanto, que são as características de cada rede de ensino que, de fato, influenciam no valor/aluno diferenciado por região e por sistema. Assim, pode-se compreender melhor essa relação entre diferenças entre regiões e as características das redes de ensino por meio das especificidades de cada programa.

Mesmo sendo regulamentados por lei federal, os PAL são regulamentados também no âmbito do FNDE e, assim, são ajustados às diretrizes do novo desenho de assistência técnica e financeira da União, conforme mostrado no capítulo anterior. Tais ajustes pressupõem impactos diferenciados nas transferências para as redes de ensino, conforme suas características correspondam ou não a determinados critérios de cada programa. Sendo assim, torna-se necessário analisar a distribuição dos recursos dos principais Programas de Assistência Legal, por região, levando em conta seus critérios e parâmetros de cálculo.

O Gráfico 24 mostra como foi a distribuição dos recursos do PNAE por região ao longo do período estudado – 2004 a 2014.

Gráfico 24 - Evolução do valor/aluno do PNAE por região. Brasil, 2004-2014



Fonte: Banco de dados da autora.

O PNAE exhibe valores/aluno relativamente homogêneos entre as regiões, com o valor médio do período variando de R\$ 61,84, na região Sudeste, a 64,17 na região Nordeste. Somente em 2012 observa-se uma diferença mais significativa entre as regiões, com um aumento no valor/aluno na Região Centro-Oeste e queda nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul⁸⁷. Ao longo do período (2004 – 2014) o valor/aluno tem acompanhado o crescimento da matrícula,

⁸⁷ Essa queda pode não ser real, mas oriunda de falha nos dados do Portal da Transparência nesse ano em particular, uma vez que não houve mudanças de critérios no PNAE nesse ano e nem mudança grande nas matrículas nessas regiões.

expressando também algumas mudanças introduzidas nos parâmetros de cálculo do programa em 2004 e em 2008.

A Resolução do FNDE/CD nº 38, de 23 de agosto de 2004 alterou os valores referentes às matrículas em comunidades remanescentes de quilombos e em áreas indígenas para mais (o dobro do valor básico), de forma que tais alterações implicaram, a partir de 2005, em aumento de transferências desse programa para estados e municípios das regiões com maior matrícula em áreas quilombolas e indígenas – as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste. Na Região Norte, o valor/aluno passou de R\$ 26,19, no ano de 2004, para R\$ 55,29 no ano de 2014; na Região Nordeste, o valor/aluno que em 2004 era de 27,28 aumentou para 68,48 no ano de 2014 e na Região Centro-Oeste o valor/aluno passou de R\$ 21,08 para 47,42, considerando o mesmo período.

Além disso, a Resolução FNDE/CD nº 38, de 19 de agosto de 2008 definiu o aumento do valor (em três vezes mais) para as matrículas de tempo integral e de alunos participantes do Programa Mais Educação, o que favorece as regiões Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, que possuem, em ordem crescente, o maior número de matrículas em tempo integral.

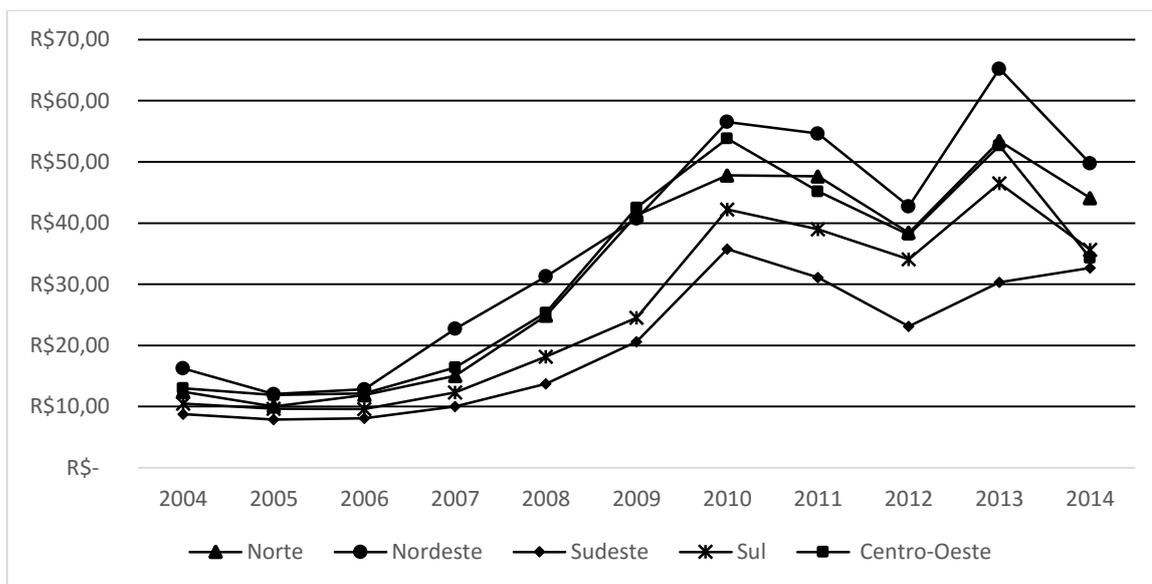
Assim, a posição e a relativa homogeneidade das regiões em relação ao valor/aluno do PNAE são, em grande medida, explicadas pela relação entre os parâmetros de cálculo do valor/aluno desse programa e as características da rede de ensino de cada região. Por um lado, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste combinam maior matrícula em áreas quilombolas e indígenas, por outro, as regiões Sudeste e Nordeste combinam maior matrícula em tempo integral e atendimento ao Programa Mais Educação, fazendo com que os valores/aluno recebidos por essas regiões sejam relativamente próximos.

No caso do PDDE, o programa que mais cresceu em volume de recursos após 2007, os dados do Gráfico 25 mostram que suas transferências foram amplamente influenciadas pelo novo desenho da política de assistência técnica e financeira, implementado a partir de 2007.

Desde 2006, mas principalmente, a partir de 2007, o PDDE passou a agregar recursos de um conjunto de Programas de Assistência Voluntária, tais como Escola Aberta, Ações educativas Complementares, Mais Educação, ProEMI, recursos extras às escolas polo da UAB, resultando em uma diversidade de subcategorias de PDDE e em uma grande expansão, em volume de recursos⁸⁸. Essa mudança implicou em aumento do valor/aluno repassado para todas as regiões, mas com impacto maior nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

⁸⁸ Considerando que a base de dados do Portal da Transparência não separa as subcategorias de PDDE, não foi possível identificar as transferências exclusivas de transferência legal (PDDE básico) desse programa, de forma

Gráfico 25 - Evolução do valor/aluno do PDDE por região. Brasil, 2004-2014.



Fonte: Banco de dados da autora.

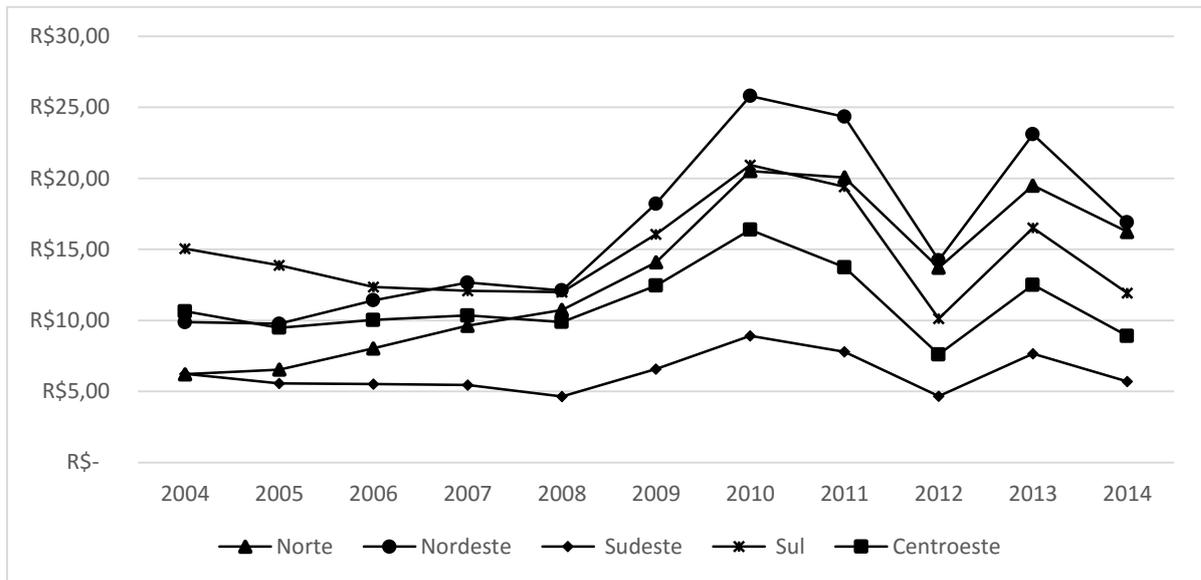
A partir de 2013, por meio da Resolução CD/FNDE n° 10, o cálculo dos repasses passou a se constituir da soma de um valor fixo com um valor variável *per capita*. O valor fixo tem como unidade básica um mil reais, variando conforme tipo e localização do estabelecimento: escolas localizadas na zona urbana recebem o valor fixo básico; escolas localizadas na zona rural recebem duas vezes o valor fixo básico; e escolas que são polos da UAB recebem três vezes esse valor. O valor variável é calculado com base em um valor *per capita* de vinte reais, variando conforme localidade e modalidades de ensino, da seguinte forma: escolas urbanas e rurais que têm UEx recebem o valor básico *per capita*; escolas urbanas que não têm UEx recebem duas vezes o valor básico *per capita*; escolas rurais que não têm UEx recebem três vezes esse valor; matrículas da educação especial equivalem a quatro vezes o valor *per capita*.

Observa-se, portanto, que também no PDDE a relação entre os parâmetros de cálculo dos recursos dos programas e as características da rede de ensino determinam as diferenças no valor/aluno das regiões brasileira, ou seja, tendem a beneficiar, neste caso, as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

O PNATE também apresentou aumento no valor/aluno repassado ao longo do período em análise, conforme se pode constatar no Gráfico a seguir.

que os valores de PDDE incluem todos os recursos que foram repassados por meio do mesmo, o qual representa a maior parte, pois inclui todos os Municípios e todos os Estados.

Gráfico 26 - Evolução do valor/aluno do PNATE por região. Brasil, 2004-2014.



Fonte: Banco de dados da autora.

A distribuição dos recursos do PNATE expressa bem as mudanças introduzidas nos últimos anos na sua forma de operacionalização. Considerando que o programa atende especificamente os alunos da zona rural transportados, as regiões que mais recebem recursos desse programa são aquelas que, ao longo do período, vêm mantendo o maior número de matrícula em áreas rurais, respectivamente, as regiões Nordeste e Norte. Além disso, a partir de 2006, por meio da Resolução do FNDE nº 12, de 5 de abril, o valor *per capita* do PNATE passou a ser definido com base no Fator de Necessidade de Recursos do Município (FNR-M), que considera: I) o percentual da população rural do município; II) a área do município; III) o percentual da população abaixo da linha de pobreza; e IV) o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Essa nova forma de cálculo incidiu, sobretudo, na região Nordeste que, em 2005, ocupava a segunda posição no valor/aluno recebido e passou a assumir a primeira posição a partir de 2007, com queda somente no ano de 2012.

A partir de 2009, por meio da lei nº 11.947, de 16 de junho, o PNATE, assim como os demais PAL, passou a abranger a matrícula rural transportada de toda a educação básica, ou seja, incluindo também alunos da educação infantil e do ensino médio, o que resultou em aumento significativo do valor/aluno a partir de 2009 em todas as regiões, embora em 2012 todas as regiões apresentem queda.

Os resultados dos repasses de recursos dos Programas de Assistência Legal mostram tendência crescente e mais redistributiva em todo o período, mas com um impulso maior a partir

de 2007, indicando que a política do PDE repercutiu nos Programas de Assistência Legal, em especial no PDDE. Os principais responsáveis pelo aumento de recursos foram, respectivamente, o PNAE, o PDDE e o PNATE.

As transferências desses programas são bastante influenciadas pelas características das redes de ensino de cada sistema, em conformidade com os critérios na fórmula de cálculo de cada programa. Os novos critérios de cálculo de valor *per capita* desses programas, inseridos a partir de 2004, concorreram para um aumento significativo no repasse de recursos, sobretudo, para a região Nordeste, uma vez que os novos critérios da maioria desses programas incidem diretamente sobre as características da rede de ensino dessa região. Essa relação entre critérios dos programas e características da rede de ensino concorrem também para que os municípios recebam mais recurso *per capita* dos Programas de Assistência Legal do que os estados.

6.2.2 Os recursos dos Programas de Assistência Voluntária

As Transferências Voluntárias da União (TVU), conforme já explicitado no capítulo anterior, são aquelas sobre as quais o governo federal possui discricionariedade, ou seja, pode definir seus valores, critérios e procedimentos de distribuição. Essa característica tem favorecido muitos debates acerca da relação das TVUs com coalizões partidárias, eleições e suas influências em ciclos econômicos – Ferreira e Bugarin (2007), Arretche e Rodden (2004), Soares (2005). Se por um lado, as TVU podem favorecer barganhas político-partidárias, por outro, elas também podem ser utilizadas pelo governo federal para influenciar a implementação de políticas públicas fundamentais em regiões, estados e municípios que apresentam condições sociais desfavoráveis, como mostra Arretche (2012, 2015).

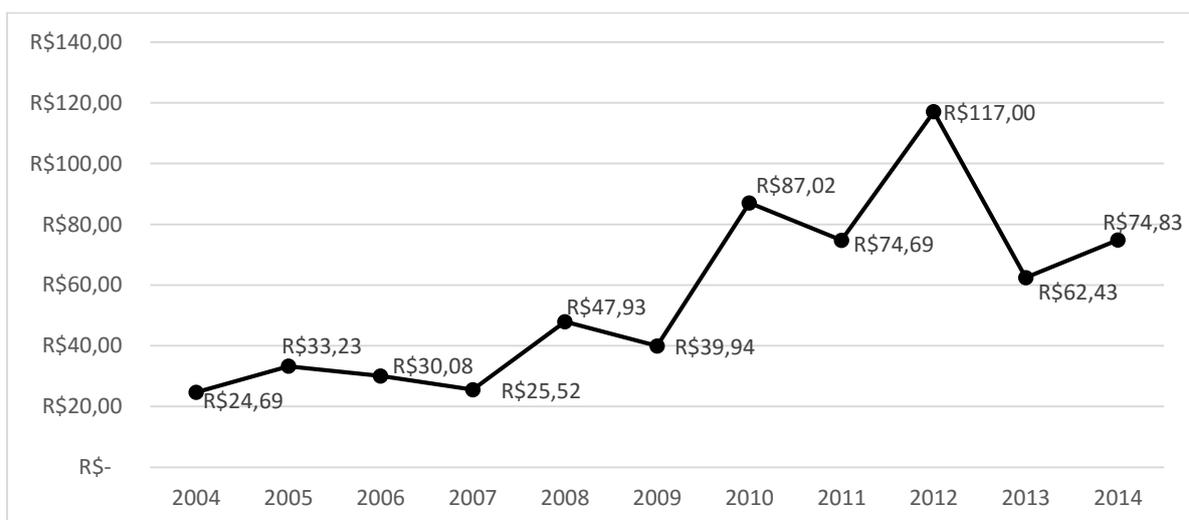
Como observa Soares (2005), embora as transferências voluntárias possam garantir um alto grau de liberdade ao governo federal sobre o seu destino, isso não significa total liberdade do executivo sobre tais transferências. No processo de aprovação do Orçamento, diversos atores (individuais ou coletivos) atuam sobre o seu destino e formato. As transferências voluntárias da União são definidas inicialmente na elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) pelo Poder Executivo nacional, o que envolve a Presidência da República, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a Casa Civil e os ministérios e entidades da administração direta e indireta. Junto a estas instituições, atores políticos diversos apresentam suas demandas para inclusão na proposta: parlamentares nacionais, governadores, prefeitos, entre outros. Enviada a PLOA ao Congresso Nacional, novas inclusões ou redefinições de TVU ocorrem por meio das emendas parlamentares.

No Brasil, as transferências voluntárias são realizadas por meio diversos, tais como convênios, acordos, ajustes, contratos de repasse, termos de adesão ou outros instrumentos similares. Na área da educação, conforme já apontado no capítulo 5, as transferências voluntárias estão, em sua maioria, organizadas em forma de programas com finalidades, critérios, público-alvo e muitas vezes, também, com ações e forma de execução definidas. Nesse formato, as transferências são majoritariamente realizadas por meio de contrato de repasse e termos de adesão. Esse modelo ganhou mais consistência a partir da política do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que reorganizou as TVUs preferencialmente em uma diversidade de programas visando a atender às demandas do Plano de Ações Articuladas.

Sendo as transferências voluntárias o foco desse novo modelo de política da assistência técnica e financeira da União, analisa-se, nesta seção, se essa nova forma de organização das TVUs para a educação básica resultou em aumento de recursos e, mais ainda, se esse aumento também implicou em maior equidade na sua distribuição, o que significa observar se as unidades da federação com os piores indicadores educacionais foram realmente priorizadas no repasse dos recursos dos Programas de Assistência Voluntárias (PAV).

Considerado todo o período de estudo (2004 – 2014), houve um significativo aumento de repasses de recursos dos PAV para os entes federados subnacionais, conforme pode-se observar no Gráfico a seguir.

Gráfico 27 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária. Brasil, 2004 - 2014

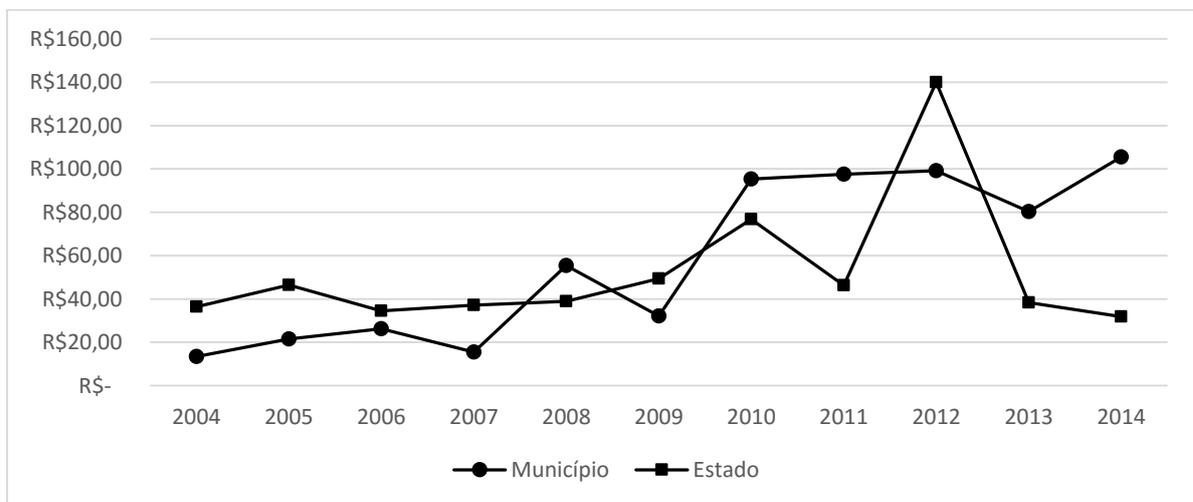


Fonte: Banco de dados da autora.

O valor/aluno dos PAV variou, no período, de R\$ 24,69 para R\$74,83, sendo o seu maior valor no ano de 2012 (R\$117,00), ou seja, houve um aumento de 303%. Portanto, de modo geral, o novo formato da assistência voluntária da União resultou em aumento de recursos dos PAL, em especial, a partir de 2007, quando foi implantado o PDE. Observa-se ainda que, diferentemente dos PAL, a trajetória das transferências dos programas de assistência voluntária é marcada por crescimento e queda constantes ao longo do período, indicando que estas podem sofrer grande efeito tanto da política do governo federal quanto da política e da gestão dos governos subnacionais em relação à pasta da educação.

Quanto aos repasses para os governos estaduais e para os municipais, o Gráfico 28 mostra uma trajetória bem distinta daquela observada nos repasses de recursos dos PAL, nos quais os municípios foram os mais beneficiados ao longo de todo o período. Nestes, os governos estaduais e governos municipais trocaram de posição várias vezes ao longo do período.

Gráfico 28 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária para Municípios e Estados. Brasil, 2004-2014.



Fonte: Banco de dados da autora.

No ano de 2004, o valor/aluno recebido pelos municípios era de apenas R\$ 13,48. Esse valor foi aumentando, de forma que, em 2014, atingiu o valor de R\$ 105,58, ou seja, houve um aumento na ordem de 723%. Observa-se que no ano de 2008, há um aumento significativo no repasse de recursos dos PAV para os municípios, seguido de uma queda em 2009, mas com retomada do crescimento a partir de 2010. Essa mudança pode estar associada à política do PDE/PAR, que priorizou um grupo de 1.242 municípios para o recebimento de assistência voluntária. Por outro lado, entre os anos de 2010 e 2012 houve uma concentração de

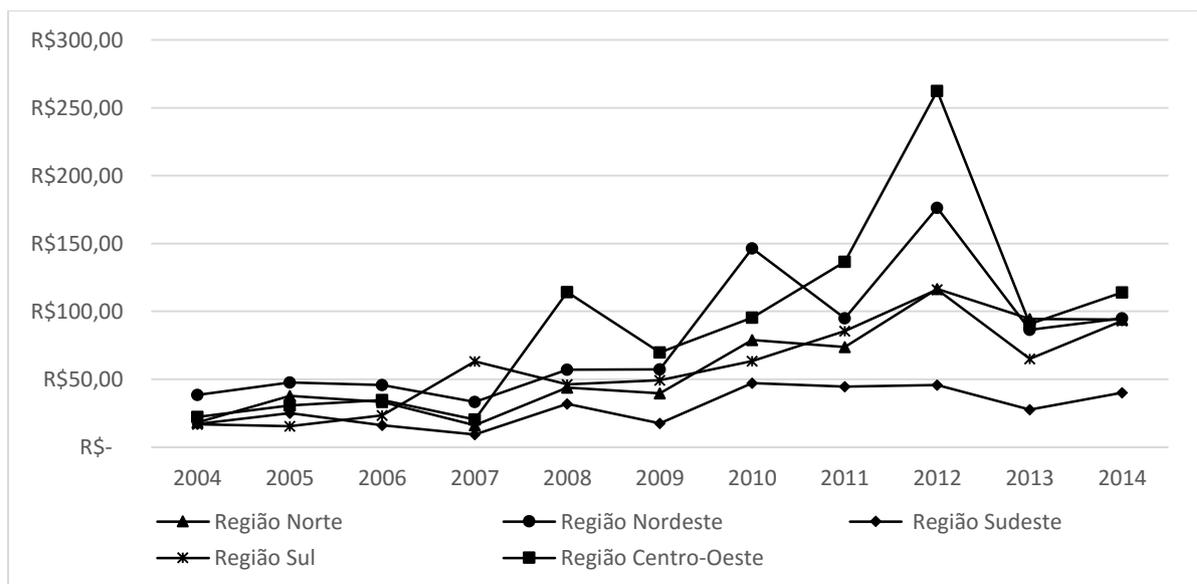
transferências para municípios visando à expansão da oferta de educação infantil, por meio dos programas Proinfância, Apoio à Manutenção de Novas turmas de Educação Infantil e Apoio a Creches no âmbito do Programa Brasil Carinhoso.

O valor/aluno repassado para os Estados, no ano de 2004 era de R\$ 36,40, mais que o dobro do valor/aluno municipal. Os Estados receberam valor/aluno maior que os municípios até 2007. Porém, ao longo do período, o gráfico apresenta uma trajetória de queda e crescimento, terminando o ano de 2014, com valor/aluno menor do que foi repassado no início do período (R\$ 31,91). Observa-se que no ano de 2012, o valor-aluno estadual tem um grande aumento, o qual é resultante de volumosos repasses referentes a diversos PTAs de atendimento às demandas do PAR Versão 2011-2014 dos estados.

Os dados mostram que a focalização dos municípios e os mecanismos de indução utilizados pelo governo federal em suas ações de assistência técnica e financeira resultaram em maior repasse para os governos municipais. Cabe avaliar, partir de agora, como foi a trajetória da distribuição desses recursos entre as regiões, para avançar na análise de seu potencial equitativo.

Considerando as regiões brasileiras, observa-se, no Gráfico 29, que ao longo do período todas as regiões tiveram aumento no valor/aluno dos PAV, porém, em níveis diferentes.

Gráfico 29 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária por região. Brasil, 2004 – 2014

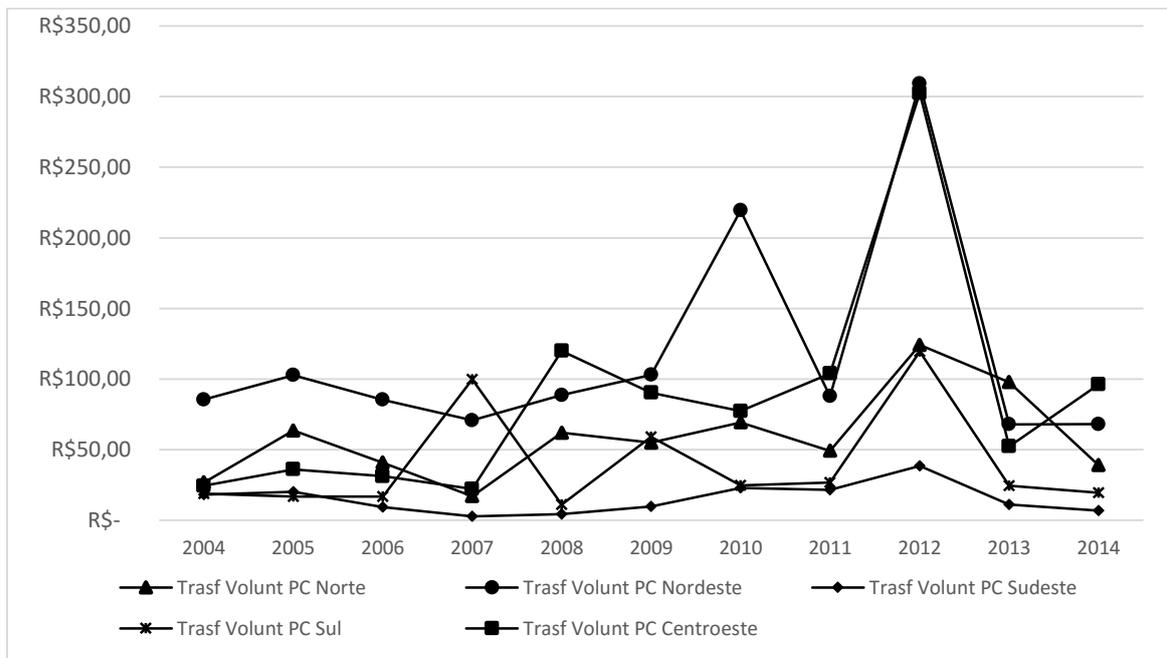


Fonte: Banco de dados da autora.

O Gráfico mostra também que, à medida que aumenta o valor/aluno, a distância entre os valores/aluno recebidos por cada região também aumenta, trajetória bem diferente das transferências dos PAL, nos quais os valores praticados entre as regiões foram relativamente próximos na maioria dos anos. Em 2004, a diferença entre o menor valor/aluno, que foi o recebido pela Região Sul (R\$ 16,93), e o maior, aquele recebido pela Região Nordeste (R\$ 38,45), foi de 227%. A partir de 2007, a diferença entre o valor/aluno repassado para cada região vai se tornando maior, de modo que, no ano de 2012, o valor/aluno recebido pelas unidades federativas da Região Nordeste foi 285% maior que o valor/aluno recebido pelas unidades da Região Sudeste, que ao longo de todo o período foi aquela que apresentou a menor variação. As regiões Centro-Oeste e Nordeste foram as que mais receberam recursos *per capita* dos Programas de Assistência Voluntária a partir de 2007. Porém, esse cenário muda bastante quando são desagregados os dados por região e governos.

Nos Gráficos 30 e 31, pode-se perceber que a distância do valor/aluno entre as regiões é determinada mais pelos repasses de recursos aos governos estaduais do que por aqueles repassados aos governos municipais.

Gráfico 30 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária recebido Estados por Região. Brasil, 2004-2014.

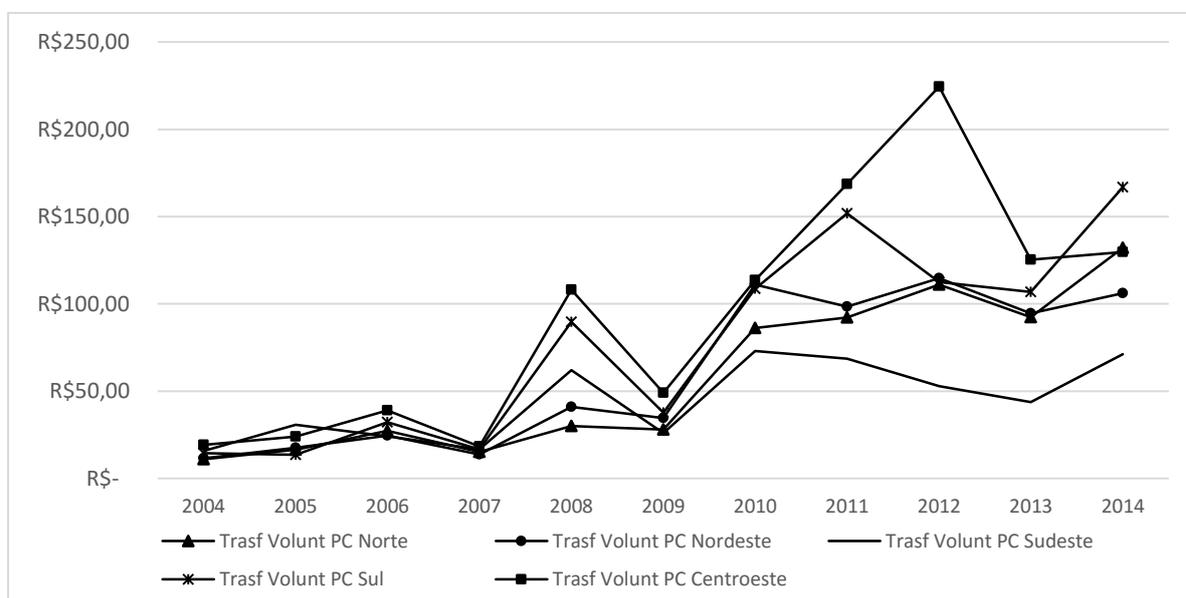


Fonte: Banco de dados da autora.

Ao longo do período, com exceção da Região Sudeste, todas as demais apresentaram aumento no valor/aluno recebido. Contudo, foram os governos estaduais da região Nordeste que receberam o maior valor *per capita* em todo o período, com um valor/aluno médio de R\$117,14, ou seja, 47% maior que o valor médio dessa região em seu todo. Na segunda posição estão os governos estaduais da região Centro-Oeste, que tiveram um valor/aluno médio de 86,95. A região Sudeste, assim como no Gráfico anterior, esteve o tempo todo na última posição, com um valor médio de R\$ 15,05, ou seja, os governos estaduais dessa região receberam menos que os governos municipais.

A posição das regiões muda bastante quando se trata dos governos municipais. Conforme se pode observar no Gráfico 31, até o ano de 2007 o valor/aluno recebido pelos governos das diferentes regiões era muito próximo. Diferentemente do cenário mostrado no Gráfico anterior, uma maior diferença entre o valor/aluno por regiões só se torna mais evidente em 2008 e no período de 2010 a 2013.

Gráfico 31 – Evolução do valor/aluno dos Programas de Assistência Voluntária recebido pelos municípios por Região. Brasil, 2004-2014.



Fonte: Banco de dados da autora.

Quando se consideram somente as transferências feitas para os governos municipais, a região Sul, que no Gráfico anterior ocupava a última posição em todo o período, agora ocupa a segunda posição a maior parte do tempo, com um valor/aluno médio de R\$ 77,35, menor apenas que o valor/aluno médio da Região Centro-Oeste que foi de R\$ 92,66.

Conseqüentemente, a região Nordeste se alterna entre a quarta e terceira posição. Embora ao longo do período tenha ocorrido um acréscimo significativo no valor/aluno transferido para os governos municipais da região Nordeste (923%), esse aumento foi maior ainda nas regiões Norte e Sul, respectivamente, 1.158,7% e 1.196%. No caso das regiões Norte e Nordeste, esse aumento pode ser explicado pelo fato de que do total dos 1.242 municípios priorizados para receber assistência técnica e financeira por via PAR, 67% encontram-se nessa região Nordeste e 16% na região Norte. O total de municípios priorizados na região Nordeste (n=832) corresponde a 46,6% dos municípios dessa região. Na região Norte foram selecionados 200 municípios, o que corresponde a 44,4% do total.

Os resultados indicam que há uma associação entre desigualdade regional e esfera governamental, pois os governos estaduais da região Nordeste receberam mais recursos que os governos de todas as outras regiões, enquanto os governos municipais dessa mesma região, ainda que tendo a maioria de seus municípios priorizados na política de assistência voluntária, não receberam o maior valor *per capita*. Porém, cabe ressaltar que tal priorização elevou bastante o valor/aluno dos municípios dessas regiões, de modo que, o aumento no valor/aluno transferido para os governos municipais, no período, foi de 923%, enquanto o aumento dos governos estaduais, no mesmo período, foi de 79,6%. Esses dados indicam que os mecanismos de indução do governo federal melhoraram a situação dos municípios nordestinos, mas tornam-se ainda limitados diante da profundidade e da complexidade da desigualdade que marca essa região.

Assim, dos vinte municípios que mais receberam transferência *per capita* nenhum pertence à região Nordeste, um se encontra na região Norte, quatro estão na região Centro-Oeste, quatro na região Sudeste e onze são da região Sul, conforme se pode observar na Tabela 12. Observe-se ainda que, com exceção de quatro municípios, todos os demais têm IDEB dos anos iniciais acima da média nacional.

Por outro lado, dos vinte municípios que menos receberam recursos *per capita* de PAV, a maioria (n=17) também se encontra na região Sudeste. Além disso, sessenta e quatro municípios não receberam recursos dos PAL (64), sendo 70,3% pertencentes também à região Sudeste.

Em contrapartida, quando se agregam os vinte municípios da região Nordeste que mais receberam recursos de PAV (Tabela 13), observa-se que aqueles que receberam maior valor/aluno, têm IDEBs relativamente baixos, se comparados com os que compõem a Tabela 12. Observa-se ainda que o valor/aluno mais alto recebido por município da região Nordeste

(Mato Grosso/PB) é praticamente a metade do valor do município brasileiro que recebeu o maior valor/aluno (Dois Lajeados/RS)

Tabela 12 – Municípios que mais receberam transferências *per capita* dos Programas de Assistência Voluntária da União. Brasil, 2004-2014.

REGIÃO	UF	MUNICÍPIO	VALOR/ ALUNO	IDEB (Anos Iniciais)
Sul	RS	Dois Lajeados	1.450,46	6,8
Sudeste	SP	Nova Castilho	1.102,80	5,3
Sul	RS	Salvador Das Missões	1.070,08	7,2
Sul	SC	Ouro Verde	1.013,67	5,9
Sul	RS	Braga	920,25	5,1
Centro-Oeste	GO	Davinópolis	919,27	6,0
Sul	RS	Benjamin Constant Do Sul	908,91	4,1
Sul	RS	Montauri	902,73	7,3
Centro-Oeste	MS	Vicentina	838,14	5,6
Norte	TO	Juarina	830,67	4,7
Centro-Oeste	GO	Água Limpa	823,39	6,0
Sudeste	SP	Santa Clara d'Oeste	821,15	6,0
Sudeste	SP	Turmalina	812,48	7,0
Sul	RS	Tio Hugo	808,18	4,0
Centro-Oeste	GO	Jesópolis	793,83	6,0
Sul	RS	Vista Alegre Do Prata	783,01	8,2
Sul	SC	Coronel Martins	757,00	5,2
Sudeste	SP	Lourdes	754,57	6,3
Sul	RS	Barra Funda	753,76	4,9
Sul	RS	Colinas	734,98	6,4

Fonte: Banco de dados da autora.

Na Tabela 13, pode-se observar que dos vinte municípios nordestinos que mais receberam recursos *per capita* dos PAL, apenas sete fazem parte do grupo de municípios prioritários do PDE/PAR. Esses resultados nos levam à inferência de que embora tenha ocorrido a priorização de municípios das regiões Nordeste e Norte nas ações de assistência técnica e

financeira voluntária da União, já que houve um aumento significativo no valor/aluno dos municípios nordestinos ao longo do período em estudo, os mecanismos de indução são ainda insuficientes para alterar o quadro de desigualdade existente entre regiões, de modo que, outros aspectos devem também influenciar nessas transferências.

Tabela 13 – Municípios da Região Nordeste que mais receberam transferências *per capita* dos Programas de Assistência Voluntária da União. 2004-2014.

UF	MUNICÍPIO	VALOR/ ALUNO	IDEB Anos Finais	IDEB Anos Iniciais
PB	Mato Grosso	737,98	3,5	2,7
PI	Vila Nova do Piauí	603,39	5,5	6,1
PB	Serra da Raiz	570,27	2,7	4,2
PB	Alcantil	568,07	2,9	2,8
MA	Colinas	566,33	3,2	3,7
RN	Olho d'Água do Borges	499,56	2,8	2,1
PB	Gurjão	497,71	2,8	3,6
RN	Lucrécia	494,61	--	--
BA	Cordeiros	482,17	3,4	4,8
RN	Riacho da Cruz	479,49	2,1	4,3
RN	Almino Afonso	475,76	--	2,1
PB	Zabelê	471,06	--	4,3
SE	São Francisco	468,80	3,8	4,1
RN	Venha ver	466,80	3	4,2
PE	Moreilândia	462,83	2,8	4
RN	Doutor Severiano	453,43	3,8	4,5
RN	Major Sales	443,05	--	4,5
RN	Fernando Pedroza	429,18	1,9	1,5
PI	Bela Vista do Piauí	418,67	3,3	4,6
RN	São João do Sabugi	413,52	4,5	5,3

Fonte: Banco de dados da autora.

Sendo assim, na seção seguinte, utilizando análise de regressão múltipla, serão reunidos mais elementos para explicar a desigualdade territorial no recebimento de recursos por parte dos municípios.

6.2.3 Influência de condicionantes políticos, técnicos e redistributivos nas transferências dos programas de assistência técnica e financeira da União.

No capítulo 5, os dados apresentados deixaram evidente que, pela ótica da regulamentação, a política de assistência técnica e financeira da União para a educação básica incorporou um novo desenho, o qual implicou em aumento e diversificação da regulamentação das transferências por parte da União. Os dados mostraram ainda que os programas, a partir de 2004, incorporaram o discurso da equidade, da qualidade e da colaboração, bem como mecanismos redistributivos em forma de diferentes critérios com vistas ao atendimento das diversificadas condições das unidades federadas.

Os dados apresentados nas duas seções anteriores deste capítulo evidenciam que, no período de 2004 a 2014, houve aumento das transferências *per capita* da assistência técnica e financeira da União, em seu conjunto, para as regiões Nordeste e Norte. Porém, no que se refere aos PAV, os municípios dessas regiões continuam recebendo valor/aluno menor que as regiões Sul e Centro-Oeste.

Assim, tem-se nos resultados da pesquisa documental e nos dados das duas seções anteriores, elementos que exigem analisar em que medida o novo desenho da assistência técnica e financeira da União, que se iniciou em 2004 e se consolidou em 2007, com a implantação do PDE, resulta em maior equidade na redistribuição dos recursos, ou seja, que fatores, incluindo o desenho das políticas, têm influenciado no recebimento de recursos por parte dos municípios.

Na literatura que analisa o federalismo brasileiro encontram-se argumentos diversos, e por vezes contrários, acerca da ação supletiva e redistributiva da União na direção da garantia da equidade. Arretche (2004, 2010, 2012) defende que o governo federal dispõe de recursos para influenciar a agenda dos governos subnacionais, pois tem amplas prerrogativas constitucionais que lhe garantem a autoridade decisória e o poder de regulação da macro política social. Um desses recursos é o desenho que o governo imprime a cada política pública, que pode incorporar mecanismos para diminuir a desigualdade entre as unidades da federação.

Abrucio (2005, 2010) destaca outro aspecto que pode também influenciar nos repasses de recursos, bem como no seu potencial para a diminuição das desigualdades – as grandes diferenças regionais e a pouca capacidade político-administrativa de alguns entes federados em propor e coordenar políticas. Para o autor, a autonomia dos entes federados está estreitamente ligada ao grau de dependência financeira, às formas das relações de poder local, ao grau de democratização da gestão pública e à capacidade político-administrativa que os entes desenvolvem.

Rezende (2007, 2010) e Santos (2009) enfatizam que as transferências intergovernamentais, sobretudo as condicionadas e voluntárias, sempre apresentarão limites para equalizar nacionalmente os padrões de acesso a políticas públicas, pois estas não são capazes de modificar a dinâmica do investimento dentro da região menos desenvolvida, ou seja, as transferências impactam na criação de demanda local por oferta de bens, mas não necessariamente na produção dos bens a serem ofertados, pois seu poder de internalizar capacidade produtiva é baixo e, em geral, nestes casos, provocam mais a dependência do que a autonomia. Nessa direção também, Mendes (2013) destaca que as transferências tendem a ser afetadas pela estrutura de investimento e de capacidade administrativa já estabelecidas historicamente nas regiões mais desenvolvidas, perpetuando as desigualdades intra e inter-regionais.

No campo específico da educação, Araújo (2013), a partir dos argumentos de Arretche, buscou evidências de que a diminuição das desigualdades de recursos para a oferta e a manutenção da educação depende amplamente de mais aporte de recursos oriundos da União e de mecanismos de distribuição, dado os limites de receita própria da maioria das unidades da federação.

Cruz (2009), ao estudar a ação supletiva e redistributiva da União, mostra que, embora exista uma coerência dos critérios estabelecidos com a preocupação de direcionar os recursos da assistência financeira do MEC prioritariamente para as localidades com os mais baixos indicadores de oferta e qualidade da educação, as transferências executadas não são coerentes com tais critérios, ou seja, tais transferências não estariam sendo realizadas com vistas a promover maior equidade.

Sendo assim, tanto os dados da pesquisa documental quanto a literatura sobre o federalismo brasileiro fornecem elementos que apontam para diferentes fatores que podem influenciar o repasse de recursos de assistência técnica e financeira da União para os entes federados subnacionais, em especial, os recursos das transferências voluntárias, tais como: o desenho das políticas de assistência financeira, a capacidade político-administrativa dos governos, a capacidade fiscal dos entes e as relações político-partidárias entre governo federal e governos subnacionais.

Sobre este último aspecto, alguns estudos acerca dos condicionantes político-partidários nas transferências voluntárias da União divergem quanto às evidências de que pertencer à coalizão partidária do governo federal impacta no recebimento desses recursos. Enquanto Duchateau (2007), Ferreira e Bugarin (2007) e Soares (2012) encontraram correlação positiva entre recebimento de transferências voluntárias da União e o pertencimento de prefeitos

e governadores à coalização partidária do presidente da República, Arretche e Rodden (2004) afirmam que não há evidências de que o presidente favoreça os governadores com repasses de recursos.

Nessa direção, nesta seção utilizar-se-á análise de regressão múltipla para avaliar a influência de determinados fatores nas transferências de recursos dos programas de assistência técnica e financeira da União destinados à educação básica para as unidades subnacionais: se o desenho da política, se as condições de exercício de autonomia dos entes subnacionais ou fatores político-partidários. Para essa análise apenas as transferências para os municípios no período de 2004 a 2014 serão consideradas, uma vez que estes se tornaram o alvo principal da assistência voluntária da União e também têm sido os maiores beneficiados com as transferências dos programas de assistência legal. Sendo assim, o nível de análise é o município, compreendendo um total de 5.295 unidades que constam na base de dados do Portal da Transparência (95% do total).

A variável dependente – transferência anual por aluno dos programas de assistência técnica e financeira da União aos municípios para a oferta e manutenção da educação básica – foi testada em quatro modelos diferentes, utilizando-se a seguinte equação de regressão:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{i1} + \beta_2 X_{i2} + \dots + \beta_{p-1} X_{i,p-1} + \varepsilon_i$$

Onde:

$\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_{p-1}$, são os parâmetros dados pela inclinação da reta, ou seja, a variação esperada em Y quando X aumenta uma unidade;

$X_{i1}, \dots, X_{i,p-1}$ são os valores das variáveis independentes conhecidas, ou seja, as transferências *per capita*;

ε_i (Erro) são independentes com distribuição $N(0, \sigma^2)$
 $i=1,2,\dots,n$.

A avaliação dos fatores que influenciam as transferências leva em conta aspectos do modelo de assistência técnica e financeira da União introduzido a partir de 2004 e aportes da literatura brasileira sobre federalismo, desigualdade e transferências intergovernamentais.

O modelo 1, considera as transferências dos programas de assistência técnica e financeira em sua totalidade, independentemente dos tipos de programas. Nos demais modelos, as transferências foram organizadas de acordo com as características dos programas quanto à forma de adesão dos entes federados subnacionais, conforme já explicitados no capítulo 1.

Assim, o modelo 2 compreende as transferências de programas do Tipo 1 (PNAE e PDDE), programas de assistência legal cujos valores são *per capita* para todos os municípios, sob os mesmos critérios.

No Modelo 3 estão contidas as transferências dos programas Tipo 2, que compreendem programas com critérios diferenciados de seleção dos beneficiários, estabelecidos pelo MEC/FNDE com foco na situação educacional dos municípios. Tais programas expressariam um tratamento desigual, via indução do governo federal, para corrigir desigualdades. Para este grupo foram selecionados o Projovem, Proinfância e o Caminho da Escola.

No modelo 4 estão os programas do Tipo 3, os quais são abertos a todos os municípios, dependendo da apresentação de projetos ou de planos. Tais programas expressariam mais a capacidade do ente de apresentar projetos, bem como de atender a outros requisitos do MEC/FNDE para receber os recursos. Fazem parte deste grupo o Programa Brasil Alfabetizado e o Programa de Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica.

As variáveis independentes, como já mostrado no capítulo 1, foram organizadas em três grupos.

O primeiro grupo agrega variáveis que testam os efeitos dos mecanismos de indução (desenho da política) do MEC/FNDE, ou seja, as condições desfavoráveis de oferta da educação básica dos municípios, conforme tem sido informado nas diretrizes da política de assistência do MEC/FNDE. Para tanto, utilizam-se o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e o Índice de Precariedade da Rede Física Escolar Municipal (IPRFEM).

O segundo grupo agrega um conjunto de variáveis que testam os efeitos das condições dos municípios de exercer sua autonomia na implementação de políticas sobre o recebimento de recursos: a existência de Conselho Municipal de Educação (CME); existência de Plano Municipal de Educação (PME); escolaridade do dirigente municipal de educação com nível superior; percentual de estatutários na administração direta do município; percentual de receita própria.

O terceiro grupo, testa o efeito de condicionantes político-partidários no recebimento de recursos, tendo como variável o pertencimento do prefeito a um partido da coalizão partidária do presidente da República.

A Tabela 13, apresenta os resultados da regressão múltipla para esses quatro modelos. A primeira coluna mostra os resultados para a variável dependente, transferência *per capita* dos programas de assistência técnica e financeira (Modelo 1), considerados em sua totalidade, ou seja, tanto os PAL quanto os PAV. As demais colunas apresentam os resultados das transferências considerando os três grupos de programas selecionados: grupo 1 (PNAE e

PDDE), grupo 2 (Projovem, Proinfância e Caminho da Escola) e o grupo 3 (Programa Brasil Alfabetizado e Programa de Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica).

O **Modelo 1** envolve as transferências de todos os programas de assistência técnica e financeira para um total de 5.295 municípios que constam no banco de dados da pesquisa, envolvendo 52.708 observações.

Tabela 14 – Fatores de influência das transferências de programas de assistência técnica e financeira da União para os Municípios. Brasil, 2004 – 2014. (Valor/aluno).⁸⁹

VARIÁVEIS	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	Total	Prog. Tipo 1	Prog. Tipo 2	Prog. Tipo 3
IDEB- Anos Iniciais	0.398 (0.612)	0.258 (0.582)	0.219 (0.192)	0.649 (0.369)
IPRFEM	0.310 (0.0592)	0.00114 (0.000318)	0.120 (0.0135)	-0.112 (-0.00805)
Existência de PME	0.0868 (0.0589)	0.0367 (0.0365)	0.0469 (0.0192)	0.0310 (0.00850)
Existência de CME	0.243 (0.139)	0.157 (0.132)	0.278 (0.0824)	0.382 (0.0826)
Percentual de estatutários	0.00121 (0.0429)	0.000998 (0.0520)	-0.00385 (-0.0761)	0.00278 (0.0367)
Escolaridade Dirigente da Educação – Graduação	0.151 (0.0984)	0.0726 (0.0695)	-0.0310 (-0.0118)	0.0435 (0.0113)
Escolaridade Dirigente da Educação – Pós-Graduação	0.212 (0.143)	0.136 (0.135)	-0.114 (-0.0452)	0.134 (0.0361)
Percentual Receita Própria	-0.00173 (-0.0135)	0.000761 (0.00872)	-0.000100 (-0.000554)	0.00938 (0.0305)
Prefeito integra coalizão partidária Presidente República	0.0522 (0.0355)	0.0462 (0.0461)	0.0352 (0.0144)	0.0539 (0.0147)
Constante	2.829	3.177	3.638	0.0434
Observações	52,708	52,675	6,575	13,529
Número de Municípios	5,295	5,295	3,782	4,168
R ² ajustado	0.128	0.114	-1.322	-0.338

Coefficientes beta normalizados entre parênteses

Fonte: Banco de dados da autora.

⁸⁹ Considerando-se que a pesquisa não é amostral, isto é, os dados são censitários, foi desprezado o nível de significância para a análise, pois, neste caso, o mais importante é a magnitude dos coeficientes das variáveis independentes para explicar a variável dependente dentro do modelo.

Neste modelo, as duas variáveis que visam a avaliar os mecanismos de indução do governo federal – uma geral (IDEB) e outra específica (IPRFEM) – no repasse de recursos apresentaram impactos positivos em sentidos opostos. Quanto maior o IDEB do município, mais este recebe transferências. Mantendo-se todas as outras variáveis constantes, o aumento de 1.0 no IDEB implica em um aumento de 40% no recebimento de recursos dos programas de assistência técnica e financeira. Esse resultado indica que a priorização de municípios com menor IDEB para receber assistência voluntária da União não apresentou magnitude suficiente para influenciar no recebimento de recursos da assistência técnica e financeira da União em sua totalidade. Já em relação ao IPRFEM o resultado mostra que quanto mais precária é a rede física escolar do município, mais ele recebe recursos dos programas de assistência técnica e financeira em seu conjunto. Tomada a escala de 0 a 10 desse indicador⁹⁰, o aumento de uma unidade nessa escala corresponde a um aumento de 31% no recebimento de recursos, mantendo-se todos os demais fatores constantes. Este resultado pode ser explicado tanto pelo grande volume de recursos operacionalizados por programas de assistência voluntária voltados para municípios com rede física escolar em condições de precariedade, quanto pelo impacto desse indicador na rede escolar municipal, pois 35,7% dos municípios brasileiros possuem IPRFEM igual ou superior a 5.0.

Em relação ao conjunto de variáveis que visam a avaliar a influência da capacidade técnico-administrativa do município e, conseqüentemente, como as condições destes exercerem sua autonomia influenciam no recebimento de recursos, todas as variáveis apresentaram coeficientes positivos. Municípios que têm CME receberam 24,3% mais recursos que aqueles que não o têm, mantendo-se as demais variáveis constantes. Municípios cujo dirigente da educação possui nível superior de ensino recebem 15,1% a mais de recursos do que municípios em que o dirigente municipal de educação tem escolaridade inferior; e quando o gestor possui escolaridade em nível de pós-graduação a diferença é maior ainda, de 21,2%⁹¹. A existência de Plano Municipal de Educação e o percentual de estatutário no quadro de funcionários do município apresentaram impacto menor. Os municípios que têm PME recebem 8,7% a mais de recursos que os demais; e, a cada 1% de aumento de funcionários na condição de estatutário no município, há apenas 0,1% de aumento no recebimento de recursos dos programas de assistência técnica e financeira da União, mantendo-se as outras variáveis constantes.

⁹⁰ Observe-se que o IDEB e o IPRFEM têm escalas em sentidos contrários. Na escala do IDEB, quanto maior o coeficiente, melhor a situação educacional; na escala do IPRFEM, quanto maior o coeficiente, pior é a situação da rede física escolar.

⁹¹ Tanto a variável de escolaridade em nível de graduação quando de pós-graduação é em relação a escolaridade inferior a graduação – ensino médio ou outra - categoria omitida pelo modelo por ser a referência analítica.

Em relação à variável que avalia capacidade fiscal do município – percentual de receita própria – o resultado foi negativo, mas de pequena magnitude. Significa que a cada aumento de 1% na receita própria, há uma diminuição no recebimento de recursos de 0,1%, ou seja, municípios mais pobres recebem mais recursos das transferências em sua totalidade.

Essas variáveis em seu conjunto indicam que municípios com maior capacidade técnico-administrativa têm maiores possibilidades de receber recursos dos programas de assistência técnica e financeira da União como um todo, embora, com coeficientes abaixo da média, o que faz sentido, já que neste grupo estão todos os programas e eles têm critérios bastante diferenciados atuando em situações diversas dos municípios.

A variável de influência político-partidária apresentou pouco impacto no recebimento de recursos dos programas como um todo, pois quando o prefeito municipal pertence a um partido que integra a coalizão partidária do presidente da República, o aumento de recebimento de recursos é de apenas 5,2% a mais em relação aos outros municípios, mantendo-se todas as outras variáveis constantes.

Em síntese, quando se trata das transferências de recursos do conjunto dos programas de assistência técnica e financeira da União, há influência tanto dos mecanismos de indução do governo federal quanto das condições educacionais e da capacidade técnico-administrativa do município, tomada aqui, principalmente, como componentes de um sistema municipal de educação mais organizado, dada a maioria das variáveis desse grupo. Por outro lado, os resultados expressam também a influência das características das redes de ensino de cada município, considerando que, no conjunto dos programas, as transferências legais representam o maior volume de recursos, conforme já foi explicitado na seção anterior.

Faz-se necessário avaliar agora como se comportam as variáveis quando as transferências desses programas são desagregadas em conformidade com suas características, ou seja, conforme os programas que compõem cada um dos grupos de programas que foram determinados.

Conforme já explicitado, o **Modelo 2** compreende as transferências do grupo 1, composto por dois programas de assistência legal (PNAE e PDDE), cujos valores são *per capita* para todos os municípios sob os mesmos critérios, e expressariam, portanto, um tratamento igual a todos os entes. Neste caso, as diferenças que se estabelecem seriam decorrentes das características de cada rede de ensino e não de critérios diferenciados dos programas. O número de municípios envolvidos nesse grupo foi de 5.295, com um total de 52.492 observações.

Em relação às variáveis que visam a avaliar os mecanismos de indução do governo federal no repasse de recursos, ambas apresentaram impacto significativo e bastante

diferenciado dos programas em seu conjunto (Modelo 1). Municípios com IDEB mais alto recebem mais transferências dos programas que compõem este modelo, porém em menor magnitude em relação ao primeiro modelo. O aumento de 1.0 no IDEB implica em um aumento de 25,8% no recebimento de recursos dos programas do Grupo 1, mantendo-se as demais variáveis constantes. Em relação ao IPRFEM, embora apresente coeficiente positivo, este se encontra muito próximo de zero, indicando que a condição física da rede escolar não é uma variável que influencia no recebimento de recursos dos programas deste grupo pelos governos subnacionais, o que faz sentido diante da especificidade dos programas.

Em relação às variáveis de influência da capacidade técnico-administrativa do município, todas as variáveis apresentaram impacto positivo no recebimento de recursos, porém seu efeito é menor quando comparado ao Modelo 1. A existência de CME no município aumentou o recebimento de recursos em 15,7% em relação aos demais, menor, portanto, do que no modelo 1. A existência de PME neste grupo de programas aumentou o recebimento de recursos apenas em 3,67%. Em relação ao nível de escolaridade do dirigente municipal de educação, sua influência no recebimento de recursos foi bem menor em comparação ao primeiro modelo – apenas 7,26% a mais que municípios cujo dirigente possui escolaridade inferior; e, no caso de escolaridade em nível de pós-graduação, a diferença passa para 13,6%. O efeito da variável percentual de estatutário no quadro de funcionários do município continuou muito pequeno (como no modelo 1) – a cada 1% de aumento de funcionários na condição de estatutário no município, há um aumento de apenas 0,1% no recebimento de recursos dos programas do grupo 1. A variável receita própria praticamente não apresentou efeito na influência de recebimento de recursos neste modelo. A cada aumento de 1% na receita própria, há um aumento de 0,07%.

Em relação à variável político-partidária, pertencer ao partido da coalizão partidária do presidente também apresentou influência menor em relação ao anterior, implicando em apenas 4,6 % a mais de recurso. Portanto, assim como nas transferências em seu todo, mostra que a influência partidária impacta pouco no recebimento de recursos, ou seja, outros fatores se sobrepõem a este.

Em resumo, o resultado do modelo 2 é um tanto óbvio: as transferências dos programas universais com critérios iguais para todos os municípios não são influenciadas pelos mecanismos de indução do governo federal e são muito pouco influenciadas pela capacidade técnico-administrativa dos municípios. O que prevalece neste modelo é a condição educacional já instalada, ou seja, prevalece a característica da rede escolar de cada município. Sendo assim, pode-se afirmar que critérios iguais não favorecem maior recebimento de recursos por parte dos

municípios em situação educacional desfavorável ou com pouca capacidade técnico-administrativa, embora não seja propriamente adequado afirmar o contrário, já que a influência tanto das condições educacionais quanto daqueles de capacidade técnico-administrativa foi bem menor que no primeiro modelo.

O **Modelo 3**, compreende as transferências dos programas com critérios diferenciados de seleção dos beneficiários (Projovem, Proinfância e Caminho da Escola), estabelecidos pelo MEC/FNDE, com foco na situação educacional dos municípios, os quais expressariam um tratamento desigual, via indução do governo federal, para corrigir desigualdades. Considerando a característica desse grupo, o número de municípios reduz em relação aos modelos anteriores (n=3.782), com 6.575 observações.

Quanto às condições da educação municipal, os resultados apontam que municípios com melhor IDEB continuaram recebendo mais recursos, mesmo em programas que têm o seu desenho e os beneficiários prioritários definidos pelo MEC. Porém, em comparação com os demais modelos, neste, a influência do IDEB nas transferências de recursos foi menor. Mantendo-se tudo mais constante, o aumento de 1.0 no IDEB implica em um aumento de 22% no recebimento de recursos dos programas que integram este modelo. O impacto do IDEB no recebimento de recursos dos programas deste modelo cai 3,8% em relação ao modelo anterior; 17,8% em relação ao primeiro modelo e 43% em relação ao Modelo 4. Isto significa que municípios com IDEB mais alto continuaram a receber mais recursos dos programas mais induzidos pelo MEC, porém em escala bem menor que nos demais grupos de programas.

O IPRFEM também teve efeito positivo no recebimento de recursos dos programas deste grupo. O aumento de uma unidade na escala de precariedade equivale a um aumento de 12% no recebimento de recursos. Porém, esse efeito é pequeno quando comparado ao seu efeito no Modelo 1. É válido considerar que este resultado pode ser influenciado tanto pelo fato de que o programa neste grupo que está diretamente voltado para rede física escolar nem sempre leva em consideração a situação de precariedade da creche já existente, mas, em geral, a sua inexistência, quanto pelo fato de que no Modelo 2 estão contidas todas as ações voltadas para a rede física escolar.

No conjunto de variáveis que se destinam a avaliar a influência da capacidade técnico-administrativa dos municípios no recebimento de recursos dos programas em análise, com exceção da existência de CME, todas as outras tiveram influência bastante pequena ou negativa.

A existência de CME no município implicou em um aumento de 27,8% em relação aos municípios que não o têm, mantendo-se as demais variáveis constantes. A existência de PME apresentou influência no recebimento de apenas 4,7% em relação aos municípios que não

o têm. Ao contrário de todos os outros modelos, a escolaridade do dirigente municipal de educação apresentou efeito negativo, indicando que municípios cujos dirigentes possuem escolaridade de nível superior ou com pós-graduação recebem menos recursos. Mantendo-se tudo mais constante, municípios onde os dirigentes têm escolaridade em nível de graduação recebem 3,1% menos que os municípios cujos dirigente têm escolaridade inferior; e no caso de o dirigente possuir pós-graduação, o recebimento de recursos é 11,4% a menos. A variável percentual de estatutário no quadro de funcionários do município também apresentou um efeito negativo. Mantendo-se as demais variáveis constantes, o aumento de 1% de funcionários na condição de estatutário no município, significa uma redução no recebimento de recursos na ordem de 0,3%.

A variável que analisa a influência da capacidade fiscal do município também apresentou efeito negativo, indicando que municípios mais pobres recebem mais, embora essa diferença seja de baixa magnitude. Mantendo-se as demais variáveis constantes, a diminuição de 1% na receita própria do município equivale a um aumento de 0,01% no recebimento de recursos dos programas do grupo 2.

Em relação à variável político-partidária, pertencer ao partido da coalizão partidária do presidente apresentou influência menor em relação a todos os outros modelos, implicando em apenas 3,5 % a mais de recurso. Portanto, os fatores de ordem político-partidária também não se apresentam neste modelo como de grande influência.

Os resultados do Modelo 3 mostram que os municípios mais pobres (com menor percentual de receita própria) e com a rede física escolar mais precária receberam mais recursos de programas induzidos pelo MEC, embora com diferenças pequenas em relação aos demais. Municípios com IDEB maior também continuaram a receber mais recursos, porém neste grupo o impacto é bem menor que nos demais. A maioria das variáveis que visam a avaliar a influência da capacidade técnico-administrativa apresentaram efeito negativo, indicando que municípios com baixa capacidade técnico-administrativa conseguem receber mais recursos quando os programas incorporam mecanismos de indução voltados para a melhoria da situação educacional dos municípios em condições desfavoráveis de oferta educacional.

Segue-se, então, a análise dos resultados da regressão para o **Modelo 4**, que reúne as transferências dos programas do grupo 3 (Programa Brasil Alfabetizado e Programa de Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica), os quais se caracterizam por serem abertos a todos os municípios, sendo o recebimento de seus recursos dependente da apresentação de projetos ou de planos por parte do município. Neste grupo de programas foram beneficiados 4.168 municípios, com 13.529 observações.

No grupo 3, formado pelos programas cujo repasse de recursos dependem de maior iniciativa do município, as variáveis que testam a influência dos mecanismos de indução apresentaram resultados consoantes aos pressupostos da pesquisa. Foi neste modelo que o IDEB mostrou maior efeito no recebimento de recursos. O aumento de 1.0 no IDEB equivale a um aumento de 65% no recebimento de recursos, mantendo-se os demais fatores constantes. Já o IPRFEM apresentou efeito negativo, indicando que quanto melhor é a rede física escolar do município, mais ele recebe recursos desse grupo de programas. Mantendo-se os demais fatores constantes, a diminuição de uma unidade na escala do IPRFEM implica em um aumento de 11,2% no recebimento de recurso.

No que se refere ao conjunto de variáveis de medida da capacidade técnico-administrativa dos municípios, todas apresentaram efeito positivo, porém, com exceção da variável de CME, todas apresentaram coeficientes relativamente baixos, tendo em vista as hipóteses do modelo. A existência de CME no município aumentou o recebimento de recursos para 31% em relação aos demais, mantendo-se as outras variáveis constantes. Esse percentual é maior que em todos os demais modelos. A existência de PME também apresentou influência positiva, porém menor do que aquela apresentada nos demais modelos. Municípios que têm PME receberam apenas 3,1% a mais de recursos que aqueles que não tem esse plano. Em relação ao nível de escolaridade de graduação do dirigente municipal de educação, a influência também foi baixa, pois municípios nessa condição receberam apenas 4,3% a mais que aqueles cujo dirigente tem escolaridade de nível inferior. Porém, para dirigentes com nível de formação em pós-graduação, a influência foi maior. Neste caso, ocorreu um aumento de 13,9% em relação àqueles que possuem escolaridade de nível inferior à graduação. A variável de percentual de estatutário no quadro de funcionários do município também não apresentou grande impacto, embora tenha aumentado em relação a todos os outros modelos, de forma que, neste, a cada 1% de aumento de funcionários na condição de estatutário no município, há um aumento de 0,3% no recebimento de recursos do grupo.

Em relação à influência do percentual de receita própria do município, esta variável apresentou efeito positivo e, embora a magnitude do coeficiente seja baixa, foi maior que em todos os outros modelos. Mantendo-se as demais variáveis constantes, o aumento de 1% na receita própria do município equivale a um aumento também de 1% no recebimento de recursos dos programas em análise. Ou seja, embora não se possa afirmar categoricamente que municípios mais ricos recebem mais recursos desses programas, pode-se afirmar que os mais pobres não são os mais beneficiados.

Em relação à variável político-partidária, pertencer ao partido da coalizão partidária do presidente apresentou influência maior em relação a todos os outros modelos, implicando em 5,4 % a mais de recurso. Portanto, embora não sejam preponderantes, os fatores de ordem político-partidária se fazem mais presentes em programas mais abertos à iniciativa do governo municipal.

Os resultados do modelo 4 mostram que quanto às condições de oferta educacional, municípios com melhores condições recebem mais recursos quando estes dependem de iniciativas do governo municipal. Quanto à influência de fatores de capacidade técnico-administrativa do município no recebimento de recursos que dependem de suas iniciativas, embora se possa afirmar que tais fatores exercem influência, estes não apresentaram a magnitude esperada, principalmente, em comparação aos outros modelos. Porém, quando comparados aos resultados do Modelo 3 (programas com mecanismos de indução), a influência dos fatores de capacidade técnico-administrativa se mostrou maior no recebimento de recursos.

Em síntese, o resultado da análise de regressão indica que tanto a indução do governo quanto a capacidade político-administrativa do ente federado municipal exercem influência no recebimento de recursos, caminhando em direções opostas e, assim, complementando-se.

Os resultados dos modelos 2 e 4 indicam que sob tratamento igual – seja por meio de critério iguais para todos, seja por meio de “disputa” – os recursos dos programas tendem a beneficiar municípios em melhores condições educacionais ou com maior capacidade técnico-administrativa. Esses fatores se manifestam como características da rede escolar que acabam por incidir sobre o recebimento dos recursos dos programas, em função de suas características.

Os resultados do Modelo 3 indicaram claramente o efeito positivo da indução do governo federal sobre os municípios mais pobres (com menor percentual de receita própria) e com condições educacionais mais desfavoráveis.

Os resultados do Modelo 1 explicitam como os dois primeiros grupos de variáveis – o da condição de oferta da educação e o capacidade técnico-administrativa – se complementam porque operam, em grupos diferentes. Assim, quando se consideram as transferências de recursos dos programas de assistência técnica e financeira da União em sua totalidade, há influência positiva tanto do mecanismo de indução do governo federal, quanto da capacidade técnico-administrativa do município.

É importante observar ainda, na análise de regressão, a especificidade de resultados de duas variáveis - a existência de CME e a existência de PME. A primeira apresentou impacto positivo com coeficientes relativamente altos em todos os modelos, em especial, nos modelos 3 e 4. Tal resultado é influenciado pelo fato de que 87,5% dos municípios brasileiros possuem

CME. Isto ocorre porque a instituição do CME é uma exigência para os municípios receberem recursos de diversos programas do MEC/FNDE. A segunda variável (existência de PME), apresentou resultados positivos, mas de baixa magnitude em todos os modelos, mesmo naqueles em que se esperava um coeficiente em torno da média, a exemplo do Modelo 4. Assim, pode-se levantar a hipótese de que, em muitos municípios a existência desse instrumento de planejamento da educação não é expressão de sua capacidade técnico-administrativa.

Os resultados corroboram os argumentos de Mendes (2013) acerca da influência da infraestrutura já estabelecida nos municípios no recebimento de recursos e também os argumentos de Abrúcio (2010) acerca da influência da capacidade técnico-administrativa dos Municípios no quadro da desigualdade.

Por outro lado, os resultados mostram também que mecanismos de indução do governo federal podem se sobrepor aos fatores de capacidade técnico-administrativa, na direção dos argumentos de Arretche (2010, 2012, 2015) de que as políticas importam e, mais ainda, o desenho delas importa para a diminuição das desigualdades. Ao analisar as trajetórias das desigualdades no Brasil, Arretche (2015), embora reconheça que a diminuição das desigualdades não é resultado de nenhum fator isolado e nem de efeitos de curto prazo, afirma que na trajetória mais recente, a diminuição da desigualdade está estreitamente associada ao desenho das políticas, que resultaram da adição de novas regras orientadas a reduzir os obstáculos à incorporação dos mais pobres e que ganharam centralidade da agenda do governo federal. Na avaliação da autora, diferentes políticas orientadas a públicos distintos produziram efeito positivo na diminuição das desigualdades.

No campo específico das políticas de assistência técnica e financeira da União para a oferta e manutenção da educação básica, os resultados da análise de regressão apontam para o efeito positivo do desenho dos programas analisados na diminuição da desigualdade de recursos entre os municípios brasileiros, porém ainda limitados diante do grau e da diversidade da desigualdade entre os municípios.

Desse modo, os resultados, trazem novos elementos para o aspecto analisado por Cruz (2009). Não se pode propriamente afirmar que existe distorção dos critérios dos programas que visam a direcionar os recursos da assistência financeira do MEC, prioritariamente, para as localidades com os mais baixos indicadores de oferta e qualidade da educação e o resultado de suas transferências, pois os fatores de indução do governo federal mostraram influenciar as transferências de recursos para municípios em condições educacionais desfavoráveis. Além disso, houve um grande aumento no valor/aluno recebido pelos municípios das regiões Norte e Nordeste. Porém, os mecanismos de indução ainda não apresentam escopo suficiente para

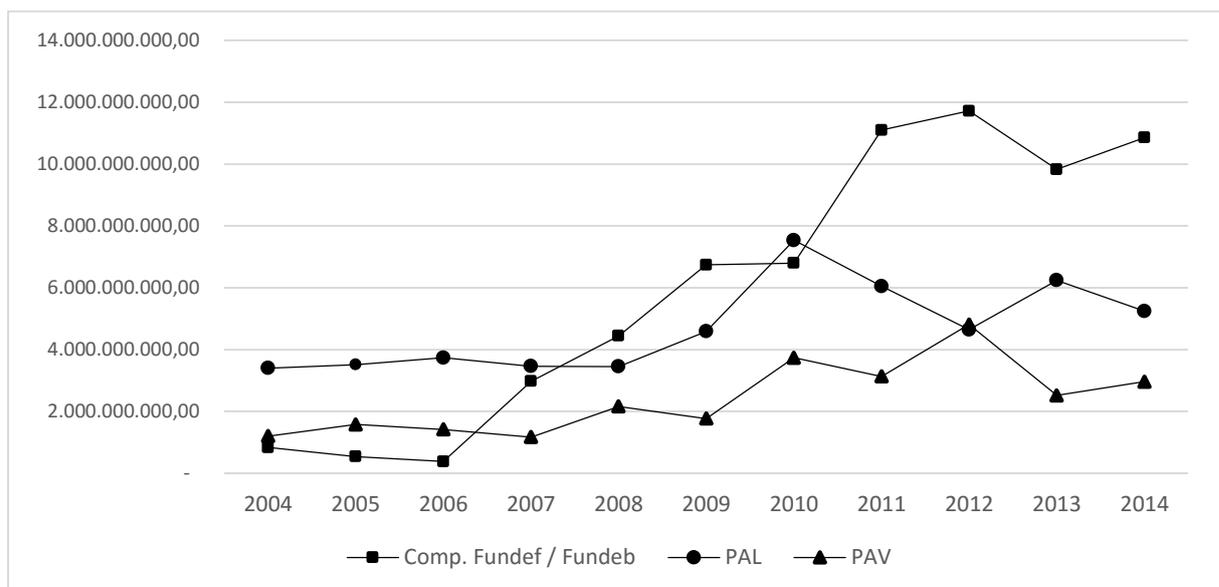
alterar ao quadro de desigualdade, de modo que, mesmo com um aumento em escala menor, no período estudado, municípios de outras regiões continuam recebendo mais.

6.3 Em síntese: as transferências da assistência técnica e financeira da União na perspectiva da equidade e da qualidade

Ao longo deste capítulo, dados quantitativos sobre a ação de assistência técnica e financeira da União para os entes federados subnacionais na oferta e manutenção da educação básica foram apresentados e analisados, tendo como referentes os princípios de equidade e qualidade, conforme prescreve a CF/1988 e a LDB nº 9.394/1996. Os dados apresentados se referem aos três principais tipos de assistência da União: 1) os recursos da complementação ao Fundef/Fundeb; 2) os recursos dos Programas de Assistência Legal; 3) os recursos dos Programas de Assistência Voluntária.

Os dados apresentados mostraram que houve aumento da transferência de recursos nas três áreas da assistência financeira da União para a educação básica, porém com trajetórias distintas e marcadas por movimento de crescimento e queda. No Gráfico abaixo estão sintetizadas as trajetórias dos três tipos de assistência, em valores absolutos.

Gráfico 32 – Evolução das Transferências da Assistência financeira da União por tipo de assistência. Brasil, 2004-2014.



Fonte: Banco de dados da autora.

Até o ano de 2006, as transferências tiveram trajetórias parecidas, com cada tipo de transferência mantendo a mesma posição, de modo que o aumento do montante dos recursos da assistência nesse período foi de apenas 2%. A partir de 2007, o volume de recursos da assistência da União aumentou gradativamente, porém, com ritmos diferentes para cada tipo de assistência. Além disso, observa-se que o aumento do volume de recursos em um tipo de assistência foi sempre acompanhado da diminuição em um outro tipo, sobretudo, a partir de 2011. Ainda assim, houve, no período analisado, um aumento significativo dos recursos de assistência da União aos governos estaduais e municipais, na ordem de 251%.

Considerando a redistribuição dos recursos na perspectiva de maior equidade entre as unidades da federação, há evidências de que as transferências têm caminhado, gradativamente, nessa direção. Todavia, os mecanismos utilizados têm se mostrado limitados diante da grande e diversificada desigualdade entre as unidades federativas, tanto na dimensão vertical da federação (entre municípios e estados) quanto na dimensão horizontal (entre os municípios das diferentes regiões).

A complementação da União aos recursos do Fundeb, embora tenha aumentado significativamente, ainda está limitada a dez estados da federação e não tem mantido sempre o percentual mínimo em relação ao Fundo dos estados. Assim, como mostrado na primeira seção deste capítulo, o valor dessa complementação não tem sido suficiente para afetar as desigualdades na quantidade e qualidade da oferta de educação entre os estados da federação. Também é notório que os limites da equidade, na complementação da União ao Fundeb estão estreitamente vinculados à negligência do Custo Aluno Qualidade como uma meta a ser atingida.

A análise das transferências realizadas por meio dos programas de assistência técnica e financeira evidenciou que o novo modelo de assistência resultou em aumento das transferências, cujo maior beneficiário foram os municípios, em conformidade com as diretrizes dessa política. No conjunto desses programas, os PAL foram aqueles que mais transferiram recursos para os governos subnacionais. No entanto, também houve aumento significativo nas transferências dos PAV.

Se analisadas sob a perspectiva da equidade, as transferências dos PAL se apresentam mais equitativas do que as realizadas por meio dos PAV, pois o valor/aluno dos PAL recebido pelos governos das diferentes regiões apresentam menores diferenças, as quais são resultantes da combinação dos critérios dos programas com as características da rede de ensino de cada unidade da federação. Assim, os municípios das regiões Nordeste e Norte receberam o maior valor/aluno, enquanto os municípios da região Sudeste receberam o menor valor, coerente com

a responsabilidade e os desafios da rede de ensino de cada um. No entanto, é válido destacar que esse resultado se deve à incorporação, a partir de 2004, de critérios e parâmetros de cálculo que levam em conta as desigualdades entre as regiões e as diferenças entre as redes de ensino, no que se refere às etapas, às modalidades, à localização e a outras características específicas.

Em relação aos PAV, ficou evidente que existe uma associação entre desigualdade regional e esfera governamental no recebimento de recursos desses programas. A desigualdade territorial é mais influenciada pela condição dos municípios do que pela condição dos estados, pois, embora os governos municipais tenham recebido o maior valor/aluno desses programas, quando se desagregaram os dados por região, percebeu-se que na região Nordeste os governos municipais não receberam o maior valor/aluno, sendo os mais beneficiados nessa região os governos estaduais.

Observou-se ainda que o recebimento de recursos da assistência voluntária da União por parte dos municípios é mais influenciada por mecanismos de indução do governo federal, de modo que no ano em que há priorização de grupos de municípios ou de determinados programas para transferência de recursos (ou no seguinte), ocorre um aumento no valor/aluno dos municípios; quando tais mecanismos de indução diminuem, diminui também o recebimento de recursos dos governos municipais. Para os governos estaduais, no entanto, essa associação foi menos evidente.

Combinando resultados da pesquisa quantitativa com a pesquisa qualitativa, ficou evidente que tanto pela ótica do PAL quanto dos PAV, o desenho das políticas importa para a diminuição da desigualdade de recursos, conforme argumenta Arretche (2015). Mecanismos de incentivo seletivos utilizados em ambos os tipos de programas, mostraram exercer efeito positivo no aumento das transferências de recursos para municípios com as condições educacionais mais desfavoráveis e, assim, tornaram as transferências menos desiguais. Esse resultado evidencia a pertinência do desenho de políticas voltadas para as situações diversas que enfrentam os municípios na oferta e manutenção da educação básica. No entanto, o resultado mostra também que efeitos equitativos dependem de amplitude e de políticas de longo prazo, pois os mecanismos de incentivos seletivos utilizados tiveram efeito melhor nos PAL, que incluem todos os estados e municípios e são ações consolidadas e regulares. Assim, embora os mecanismos seletivos utilizados nos PAL incorporem situações específicas de determinados grupos de municípios, seus efeitos ficam limitados a um número pequeno de municípios no conjunto da federação.

Analisando-se a assistência da União em seu conjunto, tendo em vista o alcance da qualidade, observa-se que gradativamente, o valor/aluno da assistência financeira vem

avancando nessa direção, embora ainda apresente limites dentro dos parâmetros desejados. Tomando-se como referência o CAQi, foi calculado o valor/aluno da assistência da União em equivalência ao percentual do CAQi. Esse recurso é apenas para observar se os recursos transferidos pela União aos entes federados subnacionais, a título de assistência financeira, ao longo do período estudado, se aproximou ou se distanciou de um custo aluno baseado no alcance da qualidade.

Tabela 15 – Percentual do valor/aluno da Assistência da União em relação ao CAQi. Brasil, 2004 – 2014.

Ano	Valor/aluno Assistência da União (A)	Valor aluno CAQi (B)	(A/B)*100
2004	R\$ 111,62	R\$ 3.756,82	3%
2005	R\$ 118,65	R\$ 3.723,46	3%
2006	R\$ 117,24	R\$ 3.907,31	3%
2007	R\$ 165,91	R\$ 4.198,17	4%
2008	R\$ 222,84	R\$ 4.543,00	5%
2009	R\$ 295,97	R\$ 4.574,14	6%
2010	R\$ 420,88	R\$ 5.050,03	8%
2011	R\$ 483,24	R\$ 5.274,56	9%
2012	R\$ 514,94	R\$ 5.346,03	10%
2013	R\$ 460,66	R\$ 5.438,86	8%
2014	R\$ 481,63	R\$ 5.445,80	9%

Fonte: Banco de dados da autora.

Assim, observa-se que, em seu conjunto, a assistência financeira da União avançou mais nessa direção a partir de 2007, porém o aumento tem sido muito tímido, na ordem de 1% ao ano. Além disso, o valor/aluno apresentou queda nos dois últimos anos, em relação ao valor praticado em 2012.

Sendo assim, tendo em vista a dimensão, a diversidade e a complexidade das desigualdades que caracterizam a federação brasileira, especialmente, em relação aos entes federados municipais, a assistência da União, além de incorporar mecanismos visando à equidade, precisa aumentar o investimento na perspectiva do alcance da qualidade. Para tanto, os resultados deste capítulo evidenciam, que se faz necessária a combinação de universalidade, diversidade e regularidade nas ações de assistência técnica e financeira da União para a oferta e manutenção da educação básica.

7 CONCLUSÕES

A tese propôs analisar a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais para a oferta e manutenção da educação básica, tomando-se como referentes os princípios da equidade, da qualidade e da coordenação federativa. A pesquisa foi orientada pelo pressuposto de que as relações entre a União e os demais entes federados no financiamento da educação básica envolvem tensões, que se manifestam, sobretudo, no campo da assistência técnica e financeira da União, uma vez que esta envolve especificidades quanto à regulamentação da União e a autonomia dos entes federados subnacionais.

A análise pretendida exigiu a busca de abordagens teóricas favoráveis à problematização conceitual em torno dos princípios e da dinâmica que tensionam os arranjos federativos no campo do financiamento da educação básica. Encontramos na abordagem conceitual do federalismo de Elazar (1991), como combinação de *share-rule* e *self-rule*, que conduz à necessária compatibilização de autonomia e interdependência na divisão do poder e da autoridade entre unidades políticas, as bases para o estudo das relações federativas a partir das tensões que as caracterizam.

Essa necessária compatibilização entre autonomia e interdependência entre as unidades da federação, dado que esta é um acordo permanente, introduz complexidade e ambiguidade na distribuição de competências legislativas, executivas e tributárias, que se organizam em formas de competências privativas, comuns e concorrentes dos entes federados. Isto implica que sempre haverá interesses divergentes, sobreposições e negociações no exercício dessas competências. Desse modo, a distribuição do poder e da autoridade são os elementos de base das tensões federativas, que se manifestam tanto em termos de estrutura quanto de processos. A interdependência que caracteriza as federações exige processos de compartilhamento na tomada de decisão sobre a vida política da nação, os quais, embora tenham suas diretrizes previstas na Constituição, são amplamente determinados pela dinâmica das relações intergovernamentais, pela configuração das instituições políticas e pelo desenho das políticas públicas. Portanto, as relações federativas não se estabelecem de forma homogênea, nem em uma estrutura hierárquica, como ressalta Elazar (1991), mas em meio a tensões típicas de uma matriz de distribuição do poder em vários centros.

Sob essa perspectiva de análise, concebemos “tensões federativas” como intrínsecas às federações, que se manifestam não apenas nos arranjos institucionais e nas relações intergovernamentais, mas também nos próprios princípios que balizam a ideia federal, a

exemplo dos princípios da autonomia, da interdependência, da diversidade, da unidade, da descentralização e centralização. Essa concepção é resultante, em parte, da distinção conceitual entre o federalismo como princípio político e o federalismo como forma de organização política, feita por Elazar (1991), que pode originar diferentes arranjos federais, tanto no desenho da constituição quanto na dinâmica produzida na interação do conjunto das instituições políticas e das relações intergovernamentais. Assim, em sua abordagem, o federalismo é tanto uma questão de estrutura (estabelecida na Constituição) quanto de processo (de sua prática), que inclui uma importante dimensão político-cultural.

Essa distinção, utilizada por Watts (2008) para estudar de forma comparada os sistemas federais, favoreceu a problematização de questões que se apresentam como elementos de tensão, tanto de desenho quanto de operacionalização da ideia federal, os quais possibilitaram definir um referencial para o estudo do federalismo brasileiro.

A abordagem de Watts (2008) permitiu identificar aspectos fundamentais que tensionam as relações federativas no processo de formulação e implementação de políticas públicas, sendo os primeiros, aqueles que estão na base da divisão do poder e da autoridade nas federações – a divisão da autoridade de decidir e de executar; e da autoridade de arrecadar e de gastar – aspectos que possibilitaram compreender mais adequadamente a relação entre centralização e descentralização enquanto processos que se referem a dimensões diferentes da divisão da autoridade e das competências e que são amplamente influenciados pela dinâmica das relações integovernamentais na formulação e execução das políticas públicas.

Outras tensões presentes nas federações, apreendidas a partir da abordagem de Elazar (1991) e Watts (2008), são aquelas que se estabelecem entre o princípio da equidade e as assimetrias que caracterizam, em maior ou menor grau, as federações. Essas tensões conduzem a adoção de mecanismos e processos de redistribuição, suplementação e complementação de recursos financeiros entre as unidades da federação e determinam os arranjos federativos nas políticas públicas, em especial, quanto aos processos de centralização e descentralização. A abordagem teórica adotada mostrou que as transferências intergovernamentais têm sido o principal mecanismo utilizado pelas federações para a correção ou a diminuição das assimetrias e que as federações têm desenvolvido diferentes arranjos para realizar tais transferências conforme as características de suas assimetrias. Porém, o potencial equalizador das transferências intergovernamentais é objeto de intensos debates no campo do federalismo fiscal e político, evocando tanto a defesa de um federalismo cooperativo quanto a defesa de um federalismo competitivo, bem como a defesa de transferências condicionadas ou de transferências não condicionadas.

A abordagem realizada permitiu traçar um percurso analítico para o caso brasileiro, compreendendo-o a partir da dinâmica federativa que envolve princípios constitucionais, arranjos institucionais e relações intergovernamentais. O estudo realizado, nessa perspectiva, sobre o federalismo brasileiro pós-CF/1988, evidenciou que as tensões federativas no Brasil são influenciadas tanto pelo desenho da CF/1998 quanto pela sua dinâmica operacional. O percurso analítico, à luz dos estudos de Watts (2008), Arretche (2012, 2015) e Franzese (2010), mostrou que os efeitos mais centrífugos ou mais centrípetos das políticas sociais no federalismo brasileiro não são resultantes diretamente dos arranjos institucionais introduzidos pelo desenho da CF/1988, mas da dinâmica de operacionalização da fórmula federativa que envolve as instituições políticas, o desenho das políticas sociais e as relações intergovernamentais no processo de formulação e implementação de cada política social.

O desenho federativo adotado pela CF/1988 quanto à divisão de competências legislativas, administrativas e tributárias garantiu recursos institucionais para a concentração da autoridade decisória e da regulação da macro-política social na União, o que conduziu, a partir de meados dos anos 1990, a mudanças no padrão das relações intergovernamentais, em especial na estrutura vertical da federação. Essas mudanças implicaram em maior regulação e coordenação no campo das políticas sociais, associada a uma relação mais direta entre União e Município, ou seja, os estados tiveram seu papel de mediador dessa relação diminuído no cenário federativo. Nesse aspecto, a divisão de competências executivas tem manifestado diversas tensões envolvendo a autoridade decisória da União e a autonomia dos entes federados subnacionais, em especial no campo das políticas sociais.

Assim, gradativamente, processos de negociações e barganhas político-partidárias que preponderaram na primeira década pós-CF/1988, foram, ao longo da década de 2000, incorporando alguns mecanismos de cooperação e coordenação federativa, com o governo federal assumindo um papel de impulsionador de tais processos e de maior influência da agenda pública dos governos subnacionais, sendo a saúde, a educação e a assistência social as políticas que mais incorporaram esse modelo. Por isso, afirmamos que o processo de coordenação no federalismo brasileiro ocorre principalmente por meio das instituições executivas dos governos, tais como ministérios, secretarias e departamentos, no contexto de cada política pública específica. Considerando a definição de Watts (2008), essa forma expressa um federalismo executivo como modo característico das relações intergovernamentais. No entanto, tais políticas têm impulsionado também diversas iniciativas no âmbito do legislativo federal, a exemplo da aprovação das EC e das Leis que instituíram o Fundef e depois o Fundeb.

Essa dinâmica evidenciou diversas tensões no federalismo brasileiro, desde aquelas que envolvem o desenho federativo adotado pela CF/1988 diante da realidade socioeconômica e política brasileira até aquelas que envolvem mais especificamente as relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas sociais. O modelo de divisão das competências administrativas, legislativas e tributárias tem se tornado complexo tanto pelas relações intergovernamentais quanto pelas desigualdades territoriais, impondo desafios para os arranjos que vêm sendo desenvolvidos na direção de maior equidade, vertical e horizontal, entre os entes da federação, uma vez que estes afetam estruturas de poder historicamente enraizadas, a exemplo do papel tradicional dos governos estaduais como mediadores das políticas locais e a concentração dos serviços públicos em determinadas regiões.

A análise do federalismo brasileiro evidenciou também que as políticas sociais têm exercido um papel fundamental no padrão de relações intergovernamentais. Estas conduziram ao processo de maior regulação federal e a uma maior participação dos municípios no cenário federativo a partir de meados dos anos 1990, como resultado do desenho constitucional que estabeleceu as políticas sociais como competência comum dos entes federados, sendo prerrogativa da União definir suas diretrizes e assistir técnica e financeiramente os estados e municípios na sua execução. A educação foi um dos setores das políticas sociais que evidenciou amplamente essa relação de regulação federal e implementação local de políticas.

Sendo as políticas públicas de educação, ao mesmo tempo, competências privativas, comuns e concorrentes dos três entes da federação, estas envolvem sempre algum tipo tensão. Na busca de captar as tensões que se manifestam na dinâmica federativa no campo específico do financiamento da educação básica, lançamos o olhar para os dispositivos da CF/1988 que regulamentam a divisão de competências e de recursos para a oferta e manutenção da educação básica assim como para os diversos arranjos que se desenvolveram a partir de então, a exemplo da instituição de fundos contábeis redistributivos e das novas medidas visando ao alcance da qualidade e da equidade na oferta educacional.

A análise dos diversos documentos que têm regulamentado e norteado a política de educação básica no Brasil, após a CF/1988, evidenciou que a dinâmica federativa no campo do financiamento da educação tem como principal balizador o princípio do direito de todos à educação que impôs ao Estado a função de criar as condições para a sua garantia, com vistas ao alcance de um padrão nacional de qualidade e de equidade, trazendo à tona as diversas assimetrias na oferta e manutenção da educação básica no território brasileiro. Assim, as tensões próprias do federalismo brasileiro ganharam especificidades no campo das políticas públicas de educação básica, tendo em vista a natureza desse direito, as condições históricas de sua

garantia nas diferentes unidades da federação e a divisão das responsabilidades e dos recursos financeiros entre os entes federados para a garantia de tal direito.

Os arranjos que foram sendo desenvolvidos a partir de então, na direção de cumprir o mandamento constitucional, envolveram intensos debates e disputas entre governos e entre estes e organizações da sociedade civil, configurando tensões em torno das políticas públicas de educação e das instituições federativas nesse campo.

Nesse contexto, um conjunto de novas medidas e novos arranjos ganhou forma, com impacto especial no campo do financiamento da educação básica. Entre esses arranjos estão: a instituição do Fundef e depois do Fundeb; a definição de novas regras para distribuição dos recursos do salário-educação entre estados e municípios; a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério público da educação básica; a incorporação do CAQ e a aprovação de meta de investimento em uma patamar de 10% do PIB até o ano de 2024 no texto do Plano Nacional de Educação (2014-2024); a instituição de uma nova fonte de recursos financeiros para a educação básica advinda da destinação de 75% das receitas provenientes das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (royalties e participações especiais), e de 50% dos recursos do Fundo Social até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no PNE; e a estruturação de uma nova forma de organização das ações de assistência técnica e financeira da União para os entes federados subnacionais na oferta e manutenção da educação básica.

Todas essas medidas se fizeram em meio a tensões federativas envolvendo, sobretudo, os embates sobre a assistência técnica e financeira da União, o alcance de um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional, o alcance da equidade tanto em termos de oferta quanto de sua qualidade, o regime de colaboração entre os entes federados e a autonomia dos entes federados na formulação das políticas de educação básica. Assim, princípios federais, arranjos institucionais e realidade educacional dos diferentes entes têm tensionado o campo do financiamento da educação básica nas duas últimas décadas.

Nesse contexto, a ação da assistência técnica e financeira da União se apresentou, em nossa investigação, como um campo favorável para o estudo das tensões federativas, dada sua característica singular da regulamentação e da discricionariedade da União quanto ao destino de parte significativa desses recursos, de um lado, e a autonomia dos entes federados subnacionais para formular e implementar suas políticas educacionais, de outro.

Para analisar as tensões que se manifestam na assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais, tomando como referência dessa ação aspectos relativos à equidade, à qualidade e à coordenação federativa, a pesquisa combinou métodos qualitativo e

quantitativo. Por meio de pesquisa documental, buscamos a compreensão do modelo de assistência técnica e financeira da União para os entes subnacionais relativa à oferta e à manutenção da educação básica e, por meio de análise estatística, buscamos identificar e analisar o montante e a distribuição dos recursos financeiros dessa ação da União, tomando como referência os princípios de equidade e qualidade que a ela foram associados pela CF/1988.

A análise de conteúdo das resoluções do FNDE que regulamentaram as ações de assistência técnica e financeira da União no período de 1999 a 2014 e de um conjunto de outros documentos orientadores e prescritivos da política nacional de educação básica possibilitou a configuração do atual modelo de assistência da União e de sua dinâmica no contexto do federalismo brasileiro.

A análise evidenciou que, até o ano de 2003, o modelo de assistência técnica e financeira da União incorporou poucos elementos na direção de atender aos requisitos de qualidade e equidade associados a essa ação pela CF/1988 e pela LDB nº 9.394/1996, tanto no que se refere à complementação ao Fundef quanto aos programas de assistência legal e voluntária. Especificamente em relação aos programas, esse limite quanto à qualidade e à equidade se manifestou tanto nos aspectos de desenho quanto aos aspectos relativos aos procedimentos de redistribuição dos recursos entre as unidades da federação.

A partir de 2004, gradativamente, os programas de assistência técnica e financeira incorporaram características mais redistributivas, que resultaram em aumento e maior redistribuição de recursos entre as diferentes unidades da federação. Porém, ao mesmo tempo, estas ações foram se tornando mais regulamentadas, incorporando também mecanismos de controle e de indução.

Os Programas de Assistência Legal (PAL) começaram a incorporar parâmetros de cálculos que consideraram as desigualdades na oferta e manutenção da educação básica, em especial no que se refere às desigualdades regionais, já em 2003, ano em que o PDDE passou a ter parâmetros diferenciados para calcular o valor *per capita* para as regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste. Em 2004, o PNAE também incorporou mecanismos nessa direção, considerando não somente as regiões, mas também determinadas características das matrículas, a exemplo da localização em áreas indígenas e quilombolas. Em 2006, o PNATE também adotou novos parâmetros de cálculos incidentes nas desigualdades de oferta da educação básica, tomando como referência o Fator de Necessidade de Recursos do Município, conforme mostramos no capítulo 6.

A partir de 2004, os PAV também se tornaram mais diversificados, tanto em relação ao objeto de suas ações quanto aos critérios e procedimentos de adesão e de transferências dos

recursos. Essas mudanças foram consolidadas como uma nova política de assistência técnica e financeira da União com a implantação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do qual os programas passaram a integrar uma concepção sistêmica de assistência técnica e financeira.

No novo modelo de assistência técnica e financeira, identificamos que a visão sistêmica inserida pelo PDE, comporta dimensões de diversidade e de unidade. A visão sistêmica ocorre pelos mecanismos de complementaridade dessas duas dimensões.

A dimensão da diversidade é dada por um conjunto de mecanismos de incentivos seletivos incorporados, principalmente, mas não exclusivamente, nos PAV e com incidência, sobretudo, nos municípios. Essa dimensão ficou evidenciada na diversidade de programas, com diferentes focos de ação, que incidem nas mais diversas situações dos sistemas estaduais e municipais de educação, envolvendo diferentes etapas e modalidades de ensino, diferentes localidades onde se encontram situadas as escolas e diferentes problemáticas ou necessidades enfrentadas pelos governos subnacionais na oferta da educação básica. Além disso, os programas incorporaram diferentes critérios e procedimentos para a transferência de seus recursos.

A dimensão da unidade tornou-se evidente na instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento dos sistemas de educação dos entes federados subnacionais, elaborado a partir de diagnósticos, diretrizes e modelo fornecidos pelo MEC, visando atingir metas também determinadas por esse ministério. Essa dimensão da unidade assume um caráter nacional, uma vez que abrange todos os municípios e estados sob um mesmo formato de planejamento, vinculados a dimensões, ações e metas sob a mesma lógica de gestão e sob as mesmas diretrizes político-pedagógicas.

O componente sistêmico é dado pela integração dos programas entre si, entre suas formas de operacionalização integrando diferentes atores institucionais, o IDEB e o PAR, garantindo, assim, uma dinâmica local / nacional à política de assistência técnica e financeira da União. Dessa forma, incentivos seletivos, condicionalidades e resultados de desempenho constituem processos integrados no desenho da política de assistência técnica e financeira da União para a educação básica.

Avançando na perspectiva de atender aos objetivos propostos na pesquisa, avaliamos se, e em que medida, esse desenho resultou em maior coordenação federativa ou maior regulamentação da assistência técnica e financeira da União.

Os dados que apresentamos deixaram evidente que, no contexto desse novo modelo, os programas assumiram o discurso da qualidade, da equidade e do regime de colaboração entre

os entes federados. Porém, as resoluções analisadas evidenciaram uma presença maior dos aspectos relativos à equidade em contraposição aos demais aspectos, manifestados enquanto critérios diferenciados de adesão e seleção de beneficiários.

Em relação à coordenação federativa, identificamos três tipos de instâncias voltadas para ação conjunta dos entes federados no âmbito da assistência técnica e financeira da União para a educação básica.

O primeiro tipo apresenta características de tomada de decisão conjunta pelos entes federados, envolvendo tanto a dimensão de *policy decision* quanto a dimensão de *policy making*, e comportam duas instâncias: uma vinculada ao Fundeb – a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ); e outra vinculada aos Programas Brasil Alfabetizado e de Apoio aos Sistemas de Ensino para atendimento à Educação de Jovens e Adultos – a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (Cnaeja).

O segundo e terceiro tipos de instâncias, embora integrem representação das três esferas governamentais, não apresentam características de tomada de decisão conjunta, atuando mais na esfera do *policy making*, ou seja, essas instâncias assumem mais o papel de pactuação, articulação, mobilização e controle social, de forma que a maioria delas assume a estrutura de rede. São elas: o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação no âmbito da União, o Comitê Estratégico do PAR, a Rede de Parcerias do Programa Nacional de Formação Continuada a Distância nas Ações do FNDE (Formação pela Escola), o Comitê Gestor Nacional do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio e o Comitê Gestor Nacional do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa.

Assim, se tomamos coordenação federativa como processo de tomada de decisão conjunta, pode-se afirmar que esta está restrita ao Fundeb e às ações de Educação de Jovens e Adultos. Considerando a grande quantidade de programas que mostramos nesta pesquisa e ainda o fato de não existir no FNDE uma instância de coordenação federativa geral, conclui-se que, embora tenham ocorrido avanços na tomada de decisão conjunta em relação às práticas que prevaleceram antes de 2007, estes estão limitados a poucas ações. Concluímos também que a coordenação federativa prevalecente corresponde ao que Watts (2008) denominou de federalismo executivo, ou seja, os processos de coordenação se estabelecem amplamente por meio das instituições do executivo (ministérios e seus órgãos oficiais) e, em geral, vinculadas a políticas específicas.

Se o avanço nos processos de coordenação federativa na ação de assistência técnica e financeira da União foram tímidos, a regulamentação dessas ações avançou na mesma medida em que se diversificaram os programas e incorporaram mecanismos mais redistributivos. A escala de nível de regulamentação mostrou que, considerados todos os três componentes da tipologia da regulamentação, a maioria dos programas ficou igual ou acima da pontuação média da escala. Considerado os aspectos financeiros e burocráticos, a maioria dos programas também obteve pontuação igual ou superior à média. Nos aspectos político-pedagógicos, 21% dos programas apresentaram pontuação igual ou superior de regulamentação. Embora este grupo apresente percentual menor, cabe considerar que seus componentes se referem a funções que, em sua maioria, são do campo específico de autonomia dos governos subnacionais.

O novo desenho da assistência técnica e financeira, combinando mecanismos de incentivo seletivos para indução de políticas a serem adotadas pelos governos subnacionais, dimensão local e nacional, alguns mecanismos de coordenação federativa e maior regulamentação dos programas, exerceu influência no aumento de transferências de recursos para os municípios e para regiões em desvantagens educacionais. Porém, não se pode afirmar que foram suficientes para alterar o quadro de desigualdade existente entre as unidades da federação, em especial, quanto às desigualdades entre as regiões.

A análise estatística deixou evidente o aumento significativo das transferências *per capita* da assistência técnica e financeira da União ao longo do período estudado, em todos os três tipos de assistência: complementação ao Fundeb; Programas de Assistência Legal e os Programas de Assistência Voluntária. Porém, o aumento no volume de recursos de cada tipo de assistência não se fez na mesma proporção, de modo que o acréscimo de recursos em um tipo é sempre acompanhado do decréscimo em um ou nos dois outros tipos, indicando que um dado limite de recursos é administrado nessa ação, ao longo do período, o que fica evidente no fato de que o percentual de aumento no montante dos recursos de um ano para outro, quando ocorreu, foi o mesmo (de 1%).

Os dados deixaram evidente também que houve aumento do valor/aluno da assistência em todas as regiões no período analisado. No conjunto dos recursos da assistência da União, a região Nordeste foi a que mais recebeu recursos *per capita* e a Região Sul a que menos recebeu. Esse resultado é influenciado pelas transferências dos dois principais tipos de assistência em volume de recursos – a complementação ao Fundeb e os Programas de assistência Legal – os quais têm critérios que incidem positivamente nas características das redes de ensino da região Nordeste. Porém, no que se refere aos PAV, os municípios da região Nordeste e Norte continuam recebendo valor/aluno menor que as regiões Sul e Centro-Oeste.

Confrontando os dados da pesquisa documental e da análise estatística acerca dos programas de assistência técnica e financeira, observa-se que tanto os PAL quanto os PAV incorporaram mecanismos de incentivos seletivos na direção de maior equidade, sendo estes mais presentes ainda nos PAV. Porém, tais mecanismos tiveram efeito mais equitativo nos PAL, pois, neles, a distância entre o valor/aluno das diferentes regiões foi menor, e a região Nordeste manteve o maior valor/aluno, tanto por parte dos governos estaduais quanto dos governos municipais. Já em relação ao PAV, os governos municipais da região Nordeste, embora sendo os entes prioritários desses programas, não conseguiram receber mais recursos que as regiões Centro-Oeste e Sul e, até o ano de 2008, receberam menos recurso *per capita* também do que a região Sudeste. Portanto, os mecanismos de indução incorporados nesses programas favoreceram mais os governos estaduais que os governos municipais da região Nordeste.

Os dados evidenciaram que o potencial mais equitativo dos PAL se deve à combinação de três fatores: a sua universalidade, critérios diferenciados que incidem nas desigualdades entre as redes de ensino e a regularidade dessas transferências (repasses ordinários mensais ou anuais). Esses três fatores, em conjunto, incidem nas características da rede de ensino de cada sistema, concorrendo para que os recursos transferidos beneficiem não somente os estados e municípios que têm maior oferta, mas os que têm maior oferta em conformidade com determinadas especificidades, que afetam o seu custo. Assim, embora os mecanismos seletivos utilizados nos PAL incorporem situações específicas de determinado grupos de municípios, seus efeitos ficam limitados a um número muito pequeno de municípios no conjunto da federação, sendo insuficiente para afetar as desigualdades territoriais.

Assim, as características das redes de ensino, seja pela matrícula, seja pelas condições de oferta, se apresentaram como importantes fatores de influência no recebimento de recursos dos programas de assistência técnica. No entanto, este resultado, não deve nos conduzir à minimização da importância dos mecanismos de incentivos seletivos nos PAV, pois estes mostraram uma importância singular para aqueles municípios, cujas condições de oferta não possibilitam receber recursos dependendo somente da influência das características de suas redes. Para estes, os PAV podem ser importantes influenciadores de suas redes, incidindo, posteriormente, também no recebimento dos recursos dos PAL. Nesse sentido, os programas Mais Educação, ProInfância, Apoio à manutenção de novas turmas de educação infantil, Apoio à Creche e Reestruturação da Rede Física Pública da Educação Básica se apresentam importantes nessa direção, já que suas ações podem derivar em novas matrículas.

Sendo assim, os resultados das análises estatísticas mostraram que as desigualdades territoriais nas transferências de recursos dos PAV persistem no que se refere aos municípios.

Porém, estas são mais um resultado das características das redes e das condições educacionais e político-administrativas dos municípios, em especial das regiões Nordeste e Norte, do que um desvio dos critérios estabelecidos nos programas na operacionalização de suas transferências. Desse modo, políticas desenhadas para afetar positivamente a situação desses municípios são relevantes, em especial, porque os PAV, diferente dos PAL, são condutores de políticas de planejamento e gestão dos sistemas de ensino, de metodologias educativas, de práticas de formação de professores e de organização do trabalho pedagógico da escola para os sistemas de ensino. Esses aspectos são importantes para municípios com pouca capacidade de formular políticas e com condições de oferta em situações bastante desfavoráveis.

Assim, no seu conjunto, a ação de assistência técnica e financeira da União combina regulação federal e autonomia dos entes subnacionais. A complementação ao Fundeb, que é o maior valor da assistência, correspondendo a 45,8% do total dos recursos da assistência no período analisado (2004 a 2014), possibilita a autonomia dos entes subnacionais no uso de seus recursos, os quais podem decidir em que ações investir tais recursos. Os programas de assistência legal que, no período, correspondeu a 35,9% dos recursos da assistência, embora possuam alguns mecanismos de indução e estejam vinculados a determinadas ações, garantem uma significativa margem de autonomia dos governos subnacionais para implementar essas políticas. Por sua vez, os programas de assistência voluntária, que são o menor valor (18,3%), incorporam mais mecanismos de indução e maior regulamentação e diminuem a autonomia dos entes federados subnacionais. Porém, estes podem atuar em situações específicas de municípios, cujas chances de formularem políticas por iniciativas próprias são mínimas.

Embora os PAV operem o menor valor em recursos, cumprem um papel importante no processo de indução de políticas nos municípios mais carentes econômica e administrativamente, pois essas políticas podem influenciar a agenda dos governos inclusive para uso das transferências não condicionadas, já que dada sua baixa capacidade de formular políticas, os modelos e procedimentos de políticas introduzidas pela via desses programas em grande parte dos municípios constituem as referências que os gestores municipais (tanto dos órgãos gestores do sistema quanto das escolas) dispõem.

No entanto, considerando que a pesquisa tem como foco o nível das transferências de recursos, não se pode afirmar se estas, de fato, alteram a realidade dos municípios no que se refere à qualidade da oferta. Podemos afirmar apenas se o desenho das políticas concorre para que as unidades federativas recebam mais recursos desses programas e se tais recursos têm sido redistribuídos de forma mais equitativa. Nessa dimensão, o estudo aqui apresentado, abre um outro pertinente campo de investigação a partir da combinação de métodos quantitativos e

qualitativos, a exemplo do estudo de casos, de forma a analisar o efeito dessas políticas nos sistemas estaduais e municipais de educação.

Tendo em vista as questões de pesquisa e os pressupostos que guiaram esta tese, conclui-se que qualidade, equidade e coordenação federativa são elementos de tensão entre os entes federados nas ações de assistência técnica e financeira da União. Compreendendo que as tensões federativas se originam na complexidade que envolve a combinação de autonomia e interdependência nas federações, que conduzem a organização de diferentes arranjos na repartição de competências entre os entes federados, a ação de assistência técnica e financeira da União, ao incorporar diversos arranjos para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais, torna-se objeto de tensões federativas.

Os dados apresentados evidenciam que o atual modelo de assistência técnica e financeira da União torna mais acentuadas as tensões federativas no campo do financiamento da educação básica. Estas envolvem tanto o desenho da política de assistência técnica e financeira quanto a sua operacionalização, mediante a diversa e desigual realidade educacional e político-administrativa das unidades federativas brasileiras. Nesses termos, as tensões envolvem tanto a relação entre a ação da assistência técnica e financeira da União e os princípios de qualidade e equidade a ela associados, quanto a relação entre a capacidade decisória da União e a autonomia dos entes federados subnacionais para formular e implementar políticas educacionais.

A CF/1988, por um lado, deu prerrogativas para a União prestar assistência técnica e financeira aos estados e municípios com autoridade decisória sobre o desenho dessas políticas. Por outro, associou essa ação ao alcance da qualidade e da equidade na educação básica. Esse vínculo introduz uma primeira tensão, que envolve a necessidade de políticas de assistência que incorporem ao mesmo tempo elementos de equidade e qualidade, já que, dessa forma, não é possível garantir a equidade sem a garantia da qualidade para todos, de modo que a simples redistribuição de recursos disponíveis se torna insuficiente para tal.

Consequentemente, o alcance da equidade, vinculado a um padrão mínimo de qualidade em todo o território nacional, não pode ser confundido com tratamento padronizado de todas as unidades, tendo em vista as diferentes situações em que elas se encontram. Nesse caso, os mecanismos de incentivo seletivos se tornam, de fato, necessários, já que a garantia de equidade exige tratamento discriminatório conforme as assimetrias entre regiões, estados e indivíduos, introduzindo uma tensão entre unidade e diversidade na assistência da União.

Tendo em vista que, no Brasil as desigualdades territoriais também estão associadas a pouca capacidade administrativa, estruturas clientelistas e baixo grau de democracia e de

accountability nas diferentes jurisdições da federação brasileira, os mecanismos de incentivo seletivo podem tanto ser portadores de condicionalidades e de mecanismos de controle como também se constituírem em incentivos para a dependência dos governos estaduais de assistência federal, como pensado pelos adeptos do federalismo competitivo. Assim, estabelece-se uma outra tensão na assistência da União, entre a sua regulamentação por parte do executivo federal e a autonomia dos entes federados subnacionais para formular e implementar suas políticas de educação. Embora os estados e municípios tenham autonomia, que deve funcionar como um contrapeso, no plano local, à concentração de autoridade na União, inclusive, não aderindo às políticas propostas pelo governo federal, o exercício dessa autonomia depende tanto de suas capacidades fiscais e político-administrativas quanto do desenho que o governo federal imprime às políticas e assistência técnica e financeira.

Neste caso, observou-se que os recursos financeiros e institucionais dos governos subnacionais, sobretudo, dos municípios, são bastante limitados, enquanto os recursos institucionais que a União mobilizou na sua ação de assistência técnica e financeira mostraram um grande potencial para influenciar a agenda educacional dos governos subnacionais. Assim, o nível de influência da agenda educacional dos governos subnacionais por meio da assistência técnica e financeira é resultante da combinação dessas duas dimensões: pouca capacidade fiscal e político-administrativa da maioria dos municípios para formular e implementar políticas educacionais e do desenho das políticas de assistência financeira adotado a partir de 2004. Desse modo, estabelece-se, de fato, um paradoxo federativo envolvendo a coordenação das políticas nacionais, a autonomia e a forte dependência dos entes subnacionais, sobretudo, dos municípios mais dependentes dessa assistência financeira.

No âmbito dos programas de assistência, a combinação de um alto nível de regulamentação, atribuições de cunho técnico gerencial aos governos subnacionais na implementação das políticas, limitadas instâncias de coordenação federativa, definição das diretrizes e da forma de planejamento da política educacional dos entes federados subnacionais (PAR) e a organização de programas diversificados e desenhados em suas ações e formas de execução, indicam a constituição de uma política federal de educação básica assumida como uma política nacional. Isto porque, principalmente, os programas de assistência voluntária induzem modelos de políticas a serem implementados pelos sistemas de ensino dos governos subnacionais.

Para os governos subnacionais que dispõem de limitados recursos financeiros, técnicos e políticos, uma política de educação básica proposta e desenhada pelo governo federal implica em ter alguma referência de política; para os governos subnacionais que apresentam maiores

condições de formular e implementar suas políticas educacionais, ainda que com limitações financeiras, uma política federal de educação básica, implica em limitações ao exercício de sua autonomia. Assim, a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais na oferta e manutenção da educação básica vem se desenvolvendo em meio a tensões entre necessidades da nação, interesses do governo federal e interesses e necessidades dos governos subnacionais.

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto. O Plano Nacional de Educação e o regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 8, n. 15, p. 249-263, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 26 out. 2015.

ABRUCIO, Fernando. **Os barões da federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec / Departamento de Ciência Política, USP, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p.41-67, jun. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_arttext. Acesso em: 23, ago. 2012.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-70

ABRUCIO, Fernando; FRANZESE, Cibele. O federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima I; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: FUNDAP, 2007, p.13-31.

AFONSO, José Roberto R.; SERRA, José. Federalismo fiscal à brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 3-30, dez. 1999. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em 27 mar. 2014.

AFFONSO, Rui de Britto Álvares. A federação no Brasil: impasse e perspectivas. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 57-75.

_____. **O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX**: um balanço crítico. Tese de Doutorado (Instituto de Economia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

ALMEIDA, Maria H. T de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líber Livro, 2012.

ANASTASIA, Fátima; NUNES, Felipe. A Reforma da Representação. In ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p.17-34.

ANDERSON, William. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis, University of Minnesota Press, 1965.

ARAÚJO, Érika Amorim. **Análise das contribuições sociais no Brasil**. Brasília: CEPAL, 2005a.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. **Município, federação e educação: história das instituições e das ideias políticas no Brasil**. 2005b. 333 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005b.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 4, n. 7, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 01 nov. 2015

ARAÚJO, Gilda Cardoso; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, jan /fev /mar /abr. 2005.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. O federalismo, os fundos na educação e a diminuição das desigualdades. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 6, n. 10, p. 49-63, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 11 nov. 2013

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 416 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED, 30, 2007. Caxambu. **Anais eletrônicos da 30ª Reunião Anual da ANPED**. Rio de Janeiro: ANPED, 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

ARRETCHE, Marta. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v.8, n. 2, p. 331-345, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232003000200002&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 jun. 2014.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v.18, n. 2, p.17-26, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392004000200003&script=sci_abstract>. Acesso em 24 mai. 2014.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

_____. Federalismo. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p.123-127.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000300003>. Acesso em 12 set. 2012.

_____. **Democracia, federalismo e centralização.** Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? **Novos Estudos.** CEBRAP, São Paulo, n. 95, p. 39-57, mar. 2013. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002013000100003&script=sci_arttext>. Acesso em 24 ago. 2015.

_____. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, Marta (org.). **Trajatórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015a. p. 193-222.

_____. Conclusões. In ARRETCHE, Marta (org.). **Trajatórias das desigualdades:** como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: Editora Unesp; CEM, 2015b. p. 423-456.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais,** Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 549-576, 2004.

BARBOSA, Fernando de Holanda. (Coord.). **Federalismo fiscal, eficiência e equidade: uma proposta de reforma tributária.** Rio de Janeiro: FGV, 1998. Disponível em: <<http://www.fgv.br/professor/fholanda/Arquivo/FederalismoFiscal.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

BARCELOS, Jorge. **Educação e poder legislativo:** a contribuição da câmara municipal na formulação de políticas de educação no município de Porto Alegre (2001 – 2008). 2012. 400 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

BEDNAR, Jena. **The Robust Federation:** principles of design. New York: Cambridge University Press, 2009

BEISIEGEL, Celso de Rui. Relações entre a quantidade e a qualidade no ensino comum. **ANDE, Revista da Associação Nacional de Educação,** v. 1, n. 1, p. 41-56, 1981.

BERNABEL, Rodolpho Talaysis. **Teoria da escolha pública:** uma introdução crítica. 2009. Xxx f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

BIELA, Jan. ANNIKA, Hennl. KAISER, André. **Policy making in multilevel systems:** federalism, decentralisation, and performance in the OECD countries. Colchester, UK: ECPR Press. University of Essex, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Paris: Presses Universitaires da France, 1977. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Publicação em português pela Edições 70.

BRASIL. **Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Alterada pela Lei Complementar nº 118, de 09 de fevereiro de 2005. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislação/CodTributNaci>>. Acesso em: 11 Jun. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa de 1988.** Brasília, DF, Presidência da República, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 abr. 2012.

_____. **Lei nº 8.913, de 27 de julho de 1994.** Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Brasília, DF, 1994. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1994/lei-8913-12-julho-1994-349782-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 04 set. 2015.

_____. **Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995.** Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. Brasília, DF, 27 mar, 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm>. Acesso em: 14 set. 2012.

_____. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, 20 dez, 1996a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 05 mai. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996.** Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 12 set, 1996b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/e1496.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2013.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF, 24 dez, 1996c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424.htm>. Acesso em: 11 jun. 2013.

_____. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.** Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF, 1997. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Medida Provisória nº 1784 de 14 e dezembro de 1998.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Brasília, DF, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1784.htm>. Acesso em: 04 set. 2015.

_____. Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB nº 30/2000.** Dispõe sobre a institucionalização do sistema municipal de ensino. 2000. Brasília, DF, 2000a. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb030_00.pdf. Acesso em: 22 set. 2011.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF, 4 maio, 2000b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.

_____. **Medida Provisória nº 2.100-31, de 24 de abril de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2100-31.htm>. Acesso em: 04 set. 2015.

_____. **Medida Provisória nº 2.178-36 de 24 de agosto de 2001.** Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, altera a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997, que dispõe sobre programa de garantia de renda mínima, institui programas de apoio da União às ações dos Estados e Municípios, voltadas para o atendimento educacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2178-36.htm>. Acesso em: 06 Set. 2015.

_____. **Lei nº 10.832, DE 29 de dezembro de 2003.** Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o Salário-Educação. Brasília, DF, 29 dez, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.832.htm>. Acesso em: 14 jun. 2012.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 25, de 13 de agosto de 2003.** Altera a Resolução CD/FNDE nº 12, o Manual de Orientações para Assistência Financeira a Programas e Projetos Educacionais aprovado pela Resolução CD/FNDE nº 13 e revoga a Resolução CD/FNDE nº 17/2003. Brasília, DF, 2003b.

_____. **Lei 10.880 de 9 de junho de 2004.** Institui o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar - PNATE e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Brasil Alfabetizado, altera o art. 4º da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Brasília, DF, 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.880.htm>. Acesso em: 06 mai. 2014.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 52, de 25 de outubro de 2004.** Dispõe sobre a criação do Programa Escola Aberta: Educação, Cultura, Esporte e Trabalho para a Juventude. Brasília, DF, 25 Out. 2004b. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/resolucao.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2012.

_____. **Lei no 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 06 Out. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm> Acesso em: 17 mai. 2014.

_____. **Portaria do MEC nº 6, de 20 de junho de 2006.** Institui o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, sistema informatizado de coleta, processamento e disseminação de dados orçamentários da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios relativos à aplicação da receita vinculada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, sob a gestão do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. Brasília, DF, 20 jun. 2006a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias>>. Acesso em: 08 mai. 2013.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.** Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, DF, 19 set. 2006b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 19 mai. 2014.

_____. **Decreto nº 6003, de 28 de dezembro de 2006.** Regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação, a que se referem o art. 212, § 5º, da Constituição, e as Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília, DF, 28 dez. 2006c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm. Acesso em: 26 mai. 2013.

_____. **Plano de desenvolvimento em Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, DF, MEC: 2007a.

_____. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.** 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. Brasília, DF, 24 abril. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 26 mai. 2013.

_____. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, DF, 20 jun. 2007c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 19 mai. 2014.

_____. **Resolução CD/FNDE nº 29, de 20 de julho de 2007.** Estabelece os critérios, os parâmetros e os procedimentos para a operacionalização da assistência financeira suplementar e voluntária a projetos educacionais, no âmbito do Compromisso Todos pela Educação, no exercício de 2007. Brasília, 2007d.

_____. **Portaria/MEC nº 484, de 28 de maio de 2009.** Aprova a Resolução n 2, de 23 de janeiro de 2009, da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade. Brasília, DF, 28 maio. 2009a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/4026-portaria-mec-n%C2%BA-484,-de-28-de-maio-de-2009>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

_____. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.** Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis

nº10.880, de 9 de junho de 2004, nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, nº 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em: 04 set.2015.

_____. **Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008.** Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 16 jul. 2008c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 09 set. 2013.

_____. **Catálogo de Programas Federais destinados aos Municípios.** Brasília: 2008d. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/brasil_municipios/CPGF_01dez08.pdf. Acesso em: 28 mar. 2014.

_____. **Conferência Nacional de Educação (CONAE) 2010: Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias; Documento Final.** Brasília, DF: MEC, 2010a. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/.stories/pdf/pdf/documentos/documento_final.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2012.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 08/2010.** Estabelece normas para aplicação do inciso IX do artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública. Brasília, DF, 2010b.

_____. **Notas técnicas do MEC ao PNE 2011 – 2020.** Brasília: Ministério da Educação. 2010c. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/pdf/notas_tecnicas_pne_2011_2020.pdf>. Acesso em: 20 mai.2013.

_____. **Lei nº 12.306, de 6 de agosto de 2010.** Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados e ao Distrito Federal, institui o Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio, para o exercício de 2010d, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12306.htm>. Acesso em: 06 mai. 2014.

_____. **Projeto de Lei 8.035, de 20 de dezembro de 2010.** Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputado, 20 dez. 2010e. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/831421.pdf>. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Plano de Ações Articuladas – PAR 2011 – 2014: Guia prático de ações para Municípios.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2011.

_____. **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; altera a Lei nº11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do FUNDEB as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para

Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências. Brasília, DF, 25 jul. 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12695.htm>. Acesso em: 06 out. 2013.

_____. **Lei Federal nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília, DF, 30 nov. 2012b. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm>. Acesso em: 11 mai. 2015.

_____. **Resolução/CD/FNDE nº 13, de 8 de junho de 2012.** Estabelece os critérios de transferência automática de recursos a municípios, estados e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro, para construção de unidades de educação infantil - Proinfância, quadras esportivas escolares cobertas e cobertura de quadras escolares no âmbito do Plano de Aceleração do Crescimento - PAC 2. Brasília, DF, 8 nov. 2012c. Disponível em:<<https://www.fnde.gov.br/fndelegis>>. Acesso em: 05 abr. 2014.

_____. **Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília, DF, 9 set. 2013a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 7 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4917 MC / DF.** Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, 18 de março de 2013b. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianticiastf/anexo/adi4917liminar.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 Jun. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 17 mar. 2015.

_____. **Projeto de Lei Complementar nº 413/2014.** Propõe a regulamentar o artigo 23 da Constituição Federal, em atendimento à Lei no 13.005/2014 que estabelece o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2014b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>> Acesso em: 31 ago. 2015.

_____. **Nota técnica nº 010/2014:** indicadores financeiros educacionais. Investimento Público em educação. Brasília, DF, INEP, 2014c.

_____. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar.** Ministério da Educação / Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <

<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais/item/6820-cartilha-pnae-2015>>. Acesso em: 04 set.2015.

_____. **Instituir um Sistema Nacional de Educação**: agenda obrigatória para o país. Brasília, DF: MEC, 2015b. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 31. Ago. 2015.

BREMAEKER, François E. J. de. **As finanças Municipais em 2012**. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Câmaras Municipais, 2014.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização. **Cadernos de Pesquisa**. v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago. 2006.

BUCHANAN, James M. e TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent**: the logical foundations of constitutional democracy. Michigan, The University of Michigan Press, 1965.

BURGESS, Michael. **Comparative federalism**: theory and practice. New York: Routledge, 2006.

CALABRESI, Steven G; BICKFORD, Lucy D. Federalism and subsidiarity: perspectives from U.S. constitutional law. In: FLEMING, James E; LEVY, Jacob T (Orgs.) **Federalism and subsidiarity**. New York, London: New York University Press, 2014.

CAMARGO, Aspásia. Transição de crise do poder público. In: CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (Orgs.). **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vértice, 1989.

_____. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm. CARNEIRO, José Mário B. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Séries Debates, nº 22, v. 1, abril, 2001. p. 69 – 94.

CARREIRA, Denise; PINTO Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial**: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global/ Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil**: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. 1997. 279 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 1997

COSTA, Sandro Coelho. **Programa Proinfância**: considerações sobre os efeitos nas políticas municipais de educação infantil. 2015. 291 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Conhecimento e Inclusão Social, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

CRESWELL, J. W. **Research design**: qualitative, quantitative and mixed methods approaches. 2ª ed. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sagi Publications, 2003.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em

Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CURY, C. R. J. Federalismo político e educacional. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

_____. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 21 jun.2012

_____. A questão federativa e a educação escolar. In OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 149-168.

DAHL, Robert A. Federalism and the democratic process. In: **Democracy, Identity and Equality**. Oslo: Norwegian University Press, 1986, p. 114-126.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. A contabilização da receita e despesa em educação pelo TCU: omissões, inconsistências e equívocos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Recife, v.26, n.2, p.267-285, mai./ago. 2010

DOURADO, Luís Fernando. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Revista Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 13 abr. 2014.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 24 mai. 2012.

ELAZAR, Daniel. J. **Exploring federalism**. Alabama: The University of Alabama Press, 1991.

FARENZENA, Nalu. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter)governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, Andréa; PINTO, José M; CORBUCCI, Paulo R. **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 95-110.

_____. Assistência da União na educação básica: referenciais de políticas de gestão em foco. **Políticas educativas**. Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 51-67, 2014.

_____. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 5 out. 2012

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p.67-84, jan./jun. 2006.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Desafios atuais do federalismo brasileiro. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário B. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Séries Debates, n. 22, v. 1, abril, 2001, p. 51-58.

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

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 210 f. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.

GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1995.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Em aberto**. Brasília, v.28, n.93, p. 45 – 66, jan. / jun. 2015.

LIMA, Silvia Peixoto de; RODRÍGUEZ, Margarita Victória. Políticas educacionais e equidade: revendo conceitos. **Revista Contrapontos**. Itajaí, v. 8, n. 1, p. 53-69, jan/abr, 2008.

KIMR, Aehyung. **Decentralization and the provision of public services**: framework and implementation. Washington: The World Bank Development Economics Capacity Building, Partnership, and Outreach Team, January, 2008.

KUGELMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário B (Orgs.). **Federalismo no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Séries Debates, nº 22, v.1, abril, p. 29 – 49, 2001.

KUGELMAS, Eduardo & SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social – Revista de Sociologia da USP**. S. Paulo, v.11, n. 2, p. 63-81, out. 1999.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Governo gastador ou transferidor? um macrodiagnóstico das despesas federais (2001-2011). **Comunicados do IPEA**, Brasília: 2011, n.122

INMAN, Robert. Rethinking federalism. **Journal of Economic Perspectives**. Fall, v. 11, n. 4. p. 43-64, 1997.

JACKSON, Vicki C. Subsidiarity, the judicial role, and the warren court's contribution to the revival of the state government. In: FLEMING, James E; LEVY, Jacob T (Orgs.) **Federalism and subsidiarity**. New York, London: New York University Press, 2014.p. 190-213.

LASSANCE, Antonio. Federalismo no Brasil: Trajetória institucional e alternativas para um novo patamar de construção do Estado. In: LINHARES, Paulo de Tarso F. MENDES, Constantino C. LASSANCE, Antonio (Orgs.). **Federalismo à brasileira**: questões para discussão. Brasília: IPEA, 2012. p 23-35.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. A aplicação de recursos financeiros em educação. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 25, p. 05-15, 1978.

MENDES, Constantino Cronemberger. Arranjos federativos e desigualdades regionais no Brasil. In: BOUERI Rogério; COSTA, Marco A. **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. p.199-220.

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MONTEIRO NETO, Aristides. **Federalismo sem pactuação: governos estaduais na antessala da federação**. Brasília: IPEA, 2014.

NEIVA, Pedro Robson Pereira. Disciplina partidária e apoio ao governo no bicameralismo brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, nº 39, p. 17-30, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782011000200013&script=sci_arttext>. Acesso em 25 ago. 2015.

OATES, Wallace E. The theory of public finance in a federal system. **The Canadian Journal of Economics**. Cambridge, v. 1, n. 1, p. 37-54, feb.1968.

_____. An essay on fiscal federalism. **Journal of Economic Literature**, Pittsburgh, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, sep. 1999.

_____. **Toward a second-generation theory of fiscal federalism**. Maryland: Department of Economics, University of Maryland, 2005

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G (Ed.). **Federalism and the welfare state: New World and European Experiences**. Local: Cambridge University Press, 2005.

OLIVEIRA, Maria M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Romualdo P; SOUZA, Sandra Z. Introdução. In OLIVEIRA, Romualdo P; SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, p. 13-37.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 03 mai. 2013.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em 15 set. 2012.

_____. O FUNDEB na perspectiva do custo aluno qualidade. **Em Aberto**. Brasília, v.28, n.93, p. 101-118, jan./jun. 2015.

PRUD'HOMME, Rémy. **The dangers of decentralization**. Washington: World Bank, 1994.

REZENDE, Fernando. O financiamento das políticas públicas: problemas atuais. In: AFONSO, Rui de Brito Alves; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995, p. 241 - 259

_____. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

_____. **Reforma fiscal e equidade social**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

_____. **Descentralização e transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia**. Santa Fé: DAAPGE, n.9, 2007. Disponível em <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3993261>. Acesso em 29 mar. 2014

REZENDE, Fernando. AFONSO, José Roberto. **A federação brasileira: fatos, desafios e perspectivas**. 2002. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229990/Rezende%20e%20Afonso.pdf>. Acesso em 27 mar. 2014.

RIKER, William H. **Federalism: origin, operation, significance**. Berkeley: University of California, 1964.

_____. **European federalism: the lessons of past experience**. In: HESSE, J. J; WRIGHT, V (Orgs.). **Federalizing Europe? the costs, benefits and preconditions of federal political systems**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

ROSSINHOLI, M. Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB. Brasília: Líber Livro, 2010.

SAMUELS, David. Número de distribuição de cadeiras na Câmara dos Deputados. In: ANASTASIA, Fátima; AVRITZER, Leonardo (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007, p.137-141.

SAMUELSON, Paul A. The pure theory of public expenditure. **The Review of Economics and Statistics**. Havard, v. 36, n. 4. pp. 387-389, nov. 1954.

SANDRONI, Paul (Org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo, Editora Best Seller, 1999.

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Desenvolvimento local e autonomia financeira dos municípios. **Revista de Economia Mackenzie**. São Paulo, v. 7, n. 2, p. 112-137, 2009.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p.380-412, maio/ago. 2010.

_____. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova de 1932 e a questão do sistema nacional de educação. In: CUNHA, Célio da *et All*. **O Sistema Nacional de Educação: diversos olhares 80 anos após o Manifesto / Ministério da Educação**. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília: MEC/SASE, 2014. p. 15-29.

SCHARPF, Fritz W. The Joint-Decision Trap: lessons from german federalism and european integration. **Public Administration**, v. 66, n. 2, p. 239-278, 1988.

SENA, Paulo. A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Brasília, v. 83, n. 203/204/205, p. 7-22, jan./dez.2002. Disponível em: <<http://rbep.inep.gov.br/index.php/RBEP/article/viewFile/118/120>>. Acesso em: 02 set. 2013.

SILVA, Sandro Pereira. Considerações analíticas e operacionais sobre a abordagem territorial em políticas públicas. In: BOUERI, Rogério. COSTA, Marco Aurélio (Ed.). **Brasil em desenvolvimento 2013: estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2013. p. 117-146.

SOARES, Márcia M. Repasses financeiros e voluntários da União aos municípios brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. ENCONTRO DA ABCP, 18, 2012, Gramado. **Anais do 18º encontro da ABCP**. Gramado: ABCP, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005

SOUZA, Celina. **O Federalismo: teorias e conceitos revisitados**. São Paulo: **BIB**, nº 65, I semestre de 2008, p. 27-48. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/portal>>. Acesso em 15 jul. 2015.

SPAHN, Paul Bernd. Da controvérsia sobre a compensação financeira na Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário B. **Federalismo no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer. Séries Debates, n. 22, v.1, abril, 2001. p. 147 – 172.

STEPAN, Alfred. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do *demos*. **Revista Dados**. Volume 42, nº2, Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000200001>. Acesso em 13 out. 2012.

STIGLITZ, Joseph E.; WALSH, Carl E. **Economics**. New York, W.W. Norton & Company, 2005.

TANNO, Claudio Riyudi *et all*. **Nota técnica nº 14/ 2013: Destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural**. Brasília: Câmara dos deputados / consultoria de

orçamento e fiscalização financeira. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2013/NT14.pdf>>. Acesso em 06 maio. 2015.

TANNO, Claudio Riyudi. **Nota técnica nº 7/ 2015**: efeitos da medida cautelar na ADI nº 4917/df e a frustração de receitas decorrentes da exploração de petróleo destinadas à educação. Brasília: Câmara dos deputados / consultoria de orçamento e fiscalizacao financeira. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/NT07_2015.pdf>. Acesso em 12 jun. 2015.

TIEBOU, Charles M. A pure theory of local expenditures. **The Journal of Political Economy**, Chicago, v. 64, n. 5, p. 416-424, oct. 1956. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1826343>. Acesso em: 28 jul. 2008.

TOMIO, Fabrício Ricardo de L. Autonomia municipal e criação de governos locais: a peculiaridade institucional brasileira. **Revista da Faculdade de Direito da UFPR**. Curitiba, n. 42, v.0, 2005. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/5178/3894>. Acesso em: 27 mar. 2014.

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? Estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, Livia De; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio. **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007, p. 125-193.

TSEBELIS, George. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. **British Journal of Political Science**. Londres, v. 25, n.3, p.289-325, 1995.

VARGAS, Neide César: A descentralização e as teorias do federalismo fiscal. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 51-76, jun. 2011

VÁSQUEZ, Daniel Arias. **Educação, descentralização e desequilíbrios regionais**: os impactos do Fundef. 2003. 186 f. Dissertação (Mestrado em Economia Social e do Trabalho) - Instituto de economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

VERHINE, R. **Custo-aluno-qualidade em escolas de educação básica – 2ª Etapa**. Relatório Nacional da Pesquisa. Brasília: Inep, 2006

VISWANATHAN, Renuka. Fiscal federalism and regional equity. In: WATTS, Ronald L; CHATTOPADHYAY Rupak (Ed.). **Emerging issues in fiscal federalism**. New Delhi: Viva Books India, 2009, v. 2, Disponível em: <forumfed.org>. Acesso em: 23 abr. 2015.

WATTS, Ronald. **autonomy or dependence: intergovernmental financial relations in eleven countries**. Working Paper. Montreal, McGill Queen's University, 2005.

_____. **Comparing federal systems**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2008.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. **Sistema municipal de ensino e regime de colaboração**. Ijuí, Editora da Unijuí, 2006.

APÊNDICES

(Em CD Room apensado ao final)

Apêndice A – Documentos prescritivos e orientadores da política educacional

Apêndice B – Quadro de Indexação das Resoluções do FNDE

Apêndice C – Quadro de relatórios de gestão do FNDE

Apêndice D – Grade de atribuições dos entes subnacionais

Apêndice E – Quadro de programas e seus códigos que integram o banco de dados

Apêndice F – Relação de todos os Programas conforme utilizados na Tese

Apêndice G – Grade-Mãe de análise das resoluções do FNDE

Apêndice H – Grade de síntese de quantidades

Apêndice I – Planilha com valor/aluno/ano recebido por todos os Municípios

Apêndice J – Sintaxe da Análise de regressão