



**SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

FELIPE GOMES MONTEIRO

**O SALÁRIO-EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE COMBATE ÀS
DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ**

**BELÉM
2019**

FELIPE GOMES MONTEIRO

**O SALÁRIO-EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE COMBATE ÀS
DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ**

Texto de Dissertação apresentado na Linha de Políticas Públicas Educacionais, do Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGED, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Gemaque Rolim

BELÉM
2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com ISBD
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M772s Monteiro, Felipe Gomes.
O Salário-Educação Como Política de Combate Às Desigualdades Educacionais na Educação Pública de Municípios do Estado do Pará / Felipe Gomes Monteiro, . — 2019.
144 f. : il. color.

Orientador(a): Prof^a. Dra. Rosana Maria Gemaque Rolim
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

1. Financiamento. 2. Salário-Educação. 3. Desigualdades educacionais e FNDE. I. Título.

CDD 379

FELIPE GOMES MONTEIRO

**O SALÁRIO-EDUCAÇÃO COMO POLÍTICA DE COMBATE ÀS
DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NA EDUCAÇÃO PÚBLICA
DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ**

BANCA EXAMINADORA

**Prof.^a Dr.^a. Rosana Maria Gemaque Rolim – Orientadora
Universidade Federal do Pará - UFPA**

**Prof.^a. Dr.^a. Dalva Valente Guimarães Gutierrez
Universidade Federal do Pará - UFPA**

**Prof.^{as}. Dr.^{as}. Rosana Evangelista da Cruz
Universidade Federal do Piauí- UFPI**

Dedico este trabalho: à minha mãe MARIA PRADO, fonte de esperança, resistência, mulher guerreira e sábia; à minha família que diretamente esteve presente na concretização deste sonho; à minha tia Cleonice e tia Davina, à minha Irmã Rayza e, em especial, à minha companheira Gilcilene e ao meu querido filho, Felipe Filho com quem aprendi e aprendo todos os dias o significado de ser Pai. E, carinhosamente, ao Dr. Daisaku Ikeda, meu mestre da vida.

AGRADECIMENTOS

Cursar o Mestrado não foi tarefa fácil, neste árduo percurso, no qual eu nem imaginava que estaria há alguns anos atrás, onde muitas pessoas se tornaram especiais e contribuíram para que mais este sonho se concretizasse, e com muita felicidade gostaria de agradecer:

Primeiramente, à minha mãe, que me educou para sobrepujar todas as intempéries da vida sem perder a esperança, nos dias mais difíceis, sempre com sorriso no rosto e olhos brilhando, quando me incentivava a seguir em frente, pois a força que vem das suas palavras faz com que eu tenha a convicção e esperança em dias melhores e de transformação social. Mulher lutadora que é a guia da minha vida, porto seguro, ombro amigo, enfim, é Mãe, muito obrigado!

À minha tia-mãe Cleonice Prado que, carinhosamente, chamo de tia “Nina”, que contribuiu na minha criação, dando suporte para que a minha mãe pudesse trabalhar para prover nosso sustento; à minha tia Davina que, como uma rainha da felicidade, vem me enchendo de força, coragem e incentivo na busca pelos meus objetivos. Agradeço pelo carinho e amor com que vem colocando em minha vida e os esforços que empreendeu para que hoje eu pudesse está concretizando esta grandiosa conquista.

À minha querida Irmã Rayza, pelo carinho e prazer de juntos vencermos as adversidades da vida com alegria e harmonia, como uma doutora da felicidade. Obrigado pelos incentivos e contribuições para a conclusão deste meu grande objetivo.

À minha companheira Gilcilene, pela compreensão e carinho em todos os momentos que estamos vivendo, principalmente no período de construção deste trabalho e da conclusão desta etapa da formação acadêmica.

Ao meu querido filho, Felipe Filho, com quem venho aprendendo dia-a-dia o que é ser pai, desde aquele significativo dia 20/12/2009, quando veio ao mundo para que eu pudesse determinar minha vitória, meu filho! Venço hoje por você, vencerei amanhã por você e determino a vitória no infinito futuro por você. Obrigado por me incentivar indiretamente a concretizar este sonho que, agora com você, iniciarei uma nova jornada, um novo objetivo e, sem dúvida, venceremos juntos.

À minha avó, Prof^a Berenice Prado (*in memoriam*) e ao meu pai Pedro (*in memoriam*), que não estão presentes fisicamente, mas que de onde estiverem, certamente, observam felizes a minha vitória, a vitória de nossa família.

A minha orientadora, Prof^ª Dra. Rosana Maria Gemaque Rolin, pela oportunidade que me proporcionou ao abrir os horizontes para minha reflexão crítica sobre as questões da sociedade e por seu carinho e paciência ao perceber minhas limitações, me conduzindo de maneira notável à conclusão deste Curso e por seus incansáveis esforços nas orientações para construção deste texto, pois sem a senhora seria impossível a sua concretização. A minha eterna gratidão, muito obrigado!

Aos professores do Curso de Mestrado do PPGED/ICED/UFPA, principalmente a aos professores Dalva, Vera, Terezinha e Waldir, pela satisfação em proporcionar os debates acadêmicos com criticidade para construção do conhecimento.

Aos meus colegas do mestrado PPGED/UFPA, Victor, Mirian, Soraya, Leila, Tayane, Ana Paula, alegro-me em dizer que foi um prazer ter vocês como colegas durante esse período do Curso de Mestrado.

Ao Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), o qual eu tenho em meu coração e em grande reconhecimento, pois ao longo de 20 anos vem formando em nível de graduação e pós-graduação, pesquisadores na área do financiamento da educação brasileira, oportunizando-me a desenvolver e participar das pesquisas, onde também conquistei grandes amigos: Marielson, Elcineide e Karyta, aos quais agradeço pelos incentivos e diálogos que contribuíram de maneira efetiva na construção desta dissertação. Aos que colaboram e estiveram na fase “Florida” do grupo, como o grande amigo Charles, a quem agradeço pelas suas contribuições neste trabalho. Aos amigos: Maryelle que, com sua amizade me direcionou os primeiros passos dentro do grupo; Ana Claudia, grande colega; Hélio, amigo dedicado, com quem aprendi muito com nossos diálogos; ao Rubens que tem um coração grandioso; Jeferson, parceiro de viagem nos eventos científicos; Prof^ª Dalva, Eraldo, Marilene, Soraya, Danielle e Denys, todos muito importantes nesta etapa de estudos e experiências.

Ao corpo técnico e bolsistas da Secretaria do PPGED e a CAPES pela bolsa que me foi concedida, possibilitando dedicação integral ao Curso.

Ao meu mestre da vida, Dr. Daisaku Ikeda, filósofo, defensor dos Direitos Humanos, pacifista e poeta laureado, que, com seus incentivos, vem me direcionando a enfrentar as intempéries da vida, com a esperança de que o inverno nunca falha em se tornar primavera. Gravo seus incentivos no meu coração: “... preciso saber lidar com a vida e suas dificuldades. Nossa existência neste mundo é como um mar tempestuoso. Devemos nos lançar a ele, mesmo sendo açoitados por todos os tipos de experiências. Não há outra maneira, pois isso

faz parte de nosso inevitável destino como seres humanos (...) desafie as circunstâncias adversas do presente para vencer no futuro. Obrigado sensei!

A todos que, de alguma maneira, contribuíram para que eu concluísse este estudo e reforço o compromisso social com a sociedade que financiou a bolsa de estudo por meio do pagamento de seus impostos. Minha eterna gratidão!

O mito, por exemplo, de que a ordem opressora é uma ordem de liberdade. De que todos são livres para trabalhar onde queiram. Se não lhes agrada o patrão, podem então deixa-la e procurar outro emprego. [...]. O mito de que todos, bastando não ser preguiçosos, podem chegar a ser empresários- mais ainda, o mito de que o homem que vende, pelas ruas, gritando: “doce de banana e goiaba” é um empresário tal qual o dono de uma grande fábrica. O mito do direito de todos a educação, quando o número de brasileiros que chegam as escolas primarias do país e o do que nelas conseguem permanecer é chocantemente irrisório. O mito de igualdade de classe, quando o “sabe com quem está falando?” É ainda uma pergunta dos nossos dias. O mito do heroísmo das classes opressoras, como mantenedoras da ordem que encarna a “civilização ocidental e cristã”, que elas defendem da “barbárie materialista”. [...] O mito de que as elites dominadoras, “no reconhecimento de seus deveres”, são as promotoras do povo, devendo este, num gesto de gratidão, aceitar a sua palavra e conforta-se com ela. O mito de que a rebelião do povo é um pecado contra Deus. O mito da propriedade privada, como fundamento do desenvolvimento da pessoa humana, desde, porém, que a pessoas humanas sejam apenas os opressores. O mito da operosidade dos opressores e o as preguiça e desonestidade dos oprimidos. O mito da inferioridade “ontológica” deste e o da superioridade daqueles”.

(Paulo Freire, 1987)

RESUMO¹

O estudo refere-se ao financiamento da educação no Estado do Pará, em especial, da contribuição social Salário-Educação e dos recursos advindos dos Programas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ao conjunto de Municípios do Pará, revelado a partir das análises das receitas e despesas da educação nas redes municipais de ensino, do período de 2009 a 2016. Tem como objetivo analisar as possibilidades dessas fontes de receitas contribuírem para combater efetivamente as desigualdades educacionais nas redes municipais de ensino do Estado do Pará, considerando: o percentual de participação dessas receitas nas despesas da educação e a redução na diferença dos valores do gasto-aluno/ano. O objeto deste estudo encaminhou o seu desenvolvimento dentro dos marcos que caracterizam uma pesquisa do tipo quanti-qualitativa que, segundo Creswell (2010), se define a partir dos pontos positivos do quantitativo e do qualitativo que, a depender das necessidades de apreensão do objeto, ora articulam estratégias quantitativas (estatísticas) e ora estratégias qualitativas (subjetivas). O estudo efetivou-se a partir de consultas a documentos, leis e decretos que alteram o Salário-Educação, tais como: a Emenda Constitucional nº14 de 1996; a Lei 9.424/1996 que regulamentou o FUNDEF; a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 que criou o FUNDEB; e a Lei 11.494/2007. Os dados principais deste estudo foram extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), do Fundo Nacional de Educação – FNDE e consistem: nas receitas e despesas da educação de 2006 a 2016; receitas do FNDE; receitas do Salário-Educação. Essas informações foram organizadas por Municípios, segundo faixas populacionais e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM). O cenário do financiamento da educação das redes municipais, desenhado a partir desses indicadores, explicitou que a representação percentual dos recursos repassados do Salário-Educação e dos Programas (exceto a complementação da União ao FUNDEB) pelo FNDE é pouco expressiva, mas significativa diante do nível de carência, sobretudo nos Municípios em os orçamentos da educação são baixos – em geral os de pequeno porte. O volume de recursos repassados pelo FNDE cresceu em proporções mais elevadas nesses Municípios, embora a magnitude dos recursos repassados aos Municípios de grande porte seja bem maior, em função do critério adotado que é o número de matrículas. Quanto à distribuição dos recursos segundo o IDHM foi constatado que os Municípios detentores dos índices mais baixos não foram os que receberam o maior volume de recursos do FNDE, mas apenas os municípios com os IDHM altos, como Belém, Ananindeua, Santarém, Parauapebas e Marabá - os mais populosos e detentores dos maiores orçamentos. Todavia foi possível constatar a redução da diferença entre as maiores e menores médias de gasto-aluno/ano que resultou tanto do aumento dos gastos com educação dos municípios com IDHM baixos quanto da redução dos Municípios de IDHM altos. Desta feita, conclui-se que no período de 2009 a 2016 houve avanços em termos de redução das desigualdades no gasto-aluno/ano entre as redes municipais de ensino do Pará, contudo, os esforços empreendidos não vêm sendo suficientes para combatê-las de forma efetiva. Para isso, é fundamental que a União, detentora do maior aporte de recursos da Federação, amplie sua parcela de contribuição e a distribua a partir de critérios mais efetivos para redução das desigualdades econômicas, sociais e educacionais.

Palavras-Chave: Financiamento. Salário-Educação. Desigualdades educacionais. FNDE.

¹ "O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001".

ABSTRACT²

The study deals with the financing of education in the State of Pará, in particular, the salary-education social contribution and the resources derived from the Programs of the National Fund for the Development of Education (FNDE) to the set of municipalities of Pará, analyzes of the revenues and expenses of education in municipal education networks, from 2009 to 2016. Its objective is to analyze the possibilities of these sources of income to contribute to effectively combat the educational inequalities in the municipal education networks of the State of Pará, considering: percentage of the participation of these revenues in the expenses of education and the reduction in the difference of the values of the expenditure-student / year. The object of this study was its development within the milestones that characterize Quantitative-Qualitative research that, according to Creswell (2010), is defined from the positive points of the quantitative and the qualitative that, depending on the needs of apprehension of the object, now articulate quantitative strategies (statistics) and sometimes qualitative (subjective) strategies. The study was carried out from consultations with documents, laws and decrees that alter the Salary-Education, such as: Constitutional Amendment nº14 of 1996; Law 9.424 / 1996, which regulated FUNDEF; Constitutional Amendment No. 53, of December 19, 2006, which created FUNDEB; and Law 11494/2007. The main data of this study were extracted from the Information System on Public Budgets in Education (SIOPE) of the National Fund for the Development of Education FNDE and consist of: education revenues and expenses from 2006 to 2016; revenues of the FNDE; salary-education revenues. This information was organized by municipalities, according to population groups and the Human Development Index (HDI). The financing scenario for the education of municipal networks, drawn from these indicators, made it clear that the percentage representation of resources passed on from Education Salaries and Programs (except for complementing the Union to Fundeb) by FNDE is not very significant, but significant level of poverty, especially in municipalities in education budgets are low - usually small ones. The volume of resources passed through the FNDE grew in higher proportions in these municipalities, although the magnitude of the resources passed to the large municipalities is much larger, due to the adopted criterion that is the number of enrollments. Regarding the distribution of resources according to the HDI, it was found that the municipalities with the lowest indexes were not those that received the largest volume of resources of the FNDE, but municipalities with high HDI, such as Belém, Ananindeua, Santarém, Parauapebas and Marabá - the most populous and the holders of the largest budgets. However, it was possible to verify the reduction in the difference between the highest and lowest student-expenditure-averages, which resulted both from the increase in education expenditures of municipalities with low HDI and the reduction of municipalities with high HDI. This time, it was concluded that in the period from 2009 to 2016 there were advances in terms of reducing the inequalities in student spending / year among the municipal education networks of Pará, however, the efforts undertaken have not been enough to combat them effective way. For this, it is fundamental that the Union, which holds the largest contribution of the Federation's resources, should increase its contribution and distribute it on the basis of more effective criteria to reduce economic, social and educational inequalities.

Keywords: Financing, Salary education, Educational inequalities, FNDE.

² "This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001" .

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CAPES- A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF - Constituição Federal
CNPQ- O Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.
EC- Emenda Constitucional.
EF- Ensino Fundamental.
EI-Educação Infantil.
EJA- Educação de jovens e Adultos.
EM- Ensino Médio.
FHC- Fernando Henrique Cardoso.
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE- Fundo de Participação dos Estados
FPM- Fundo de Participação dos Municípios.
FUNBOSQUE- A Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira
FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GEFIN - Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação
IAPAS- Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social.
IBGE -Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICED -Instituto de Ciências da Educação
ICMS- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDEB- Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.
IDHM -Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGF- Imposto sobre Grandes Fortunas.
II- Imposto de Importação.
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF- Imposto sobre Operações Financeiras.
IOF-OURO- Imposto sobre Operações Financeiras ligadas a ouro.
IPI- Imposto Sobre Produtos Industrializados.
IPTU- Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores.
IR- Imposto de Renda.
IRRF- Imposto de Renda Retido na Fonte.
ISS- Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza.
ITBI- Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD- Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR- Imposto Territorial Rural.
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LULA- Luis Inacio Lula da Silva.

MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.
MEC - Ministério da Educação e Cultura.
OBEDUC - Observatório da Educação
PAR. Plano de Ações Articuladas.
PARFOR - Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica
PDDE - Programa Dinheiro Direto na Escola.
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB - Produto Interno Bruto
PIBIC - Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE - Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNE - Plano Nacional de Educação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Brasil
PPGED - Programa de Pós-Graduação em Educação
PROINFANCIA- O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos de E.I
PSDB - Partido da Social Democracia Brasileira
PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional.
PT - Partido dos Trabalhadores.
RIGS - Relações Intergovernamentais.
SE - Salário-Educação.
SIOPE - O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação.
SNE - Sistema Nacional de Educação
SUDAM - A superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste.
TCC - Trabalho de Conclusão de Curso
UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFPA - Universidade Federal do Pará
UFPR - Universidade Federal do Paraná
UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Imagem 1 Mapa do Estado do Pará 72
.....

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Distribuição de recursos financeiros do FNDE no conjunto dos municípios do estado do Pará em 2016	107
	
Gráfico 2	Evolução do maior e menor valores dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos municípios do Estado do Pará, 2009 e 2016	110
Gráfico 3	112
	Diferenças entre os valores repassados pelo FNDE aos Municípios, segundo o maior e menor IDHM em 2009 e 2016	
	

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Impostos e Percentuais vinculados à Educação, por esfera de governo	48
	
Quadro 2	Valores de ponderação FUNDEB - 2016	57
Quadro 3	Modificações nas legislações do Salário-Educação	59
Quadro 4	Agrupamento do conjunto dos municípios do Estado do Pará por número de habitantes ano de 2017	86
Quadro 5	Organização dos municípios do estado do Pará segundo o IDHM	105
Quadro 6	
	Programas e volume de recursos repassados pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, em 2016	117

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Rendimento nominal mensal domiciliar per capita da população residente, segundo as Unidades da Federação – 2017	47
Tabela 2	Contingente Populacional no Brasil, região Norte e Estado do Pará em 2009, 2012 e 2016	73
Tabela 3	PIB e PIB per capita do Brasil, Região Norte e Pará 2009, 2012 e 2016 (R\$)	74
Tabela 4	Número de escolas e matrículas das redes estadual e municipal no Estado do Pará- 2012 e 2016	76
Tabela 5	Número de matrículas por etapa de ensino das redes estadual e municipais de educação do Estado do Pará de 2012 a 2016	78
Tabela 6	Taxa de atendimento e população fora da escola no estado do Pará	80
Tabela 7	Receita quota estadual/municipais do Salário-Educação por regiões da Federação - 2009, 2012 e 2016. (Reais)	81
Tabela 8	83
Tabela 9	Valores das Quotas Estado/Municípios do Salário-Educação por Estados no Brasil em 2009, 2012 e 2016 (mil)	84
Tabela 10	Receita das Quotas Estado/Municípios do Salário-Educação no Estado do Pará 2009, 2012 e 2016. (Reais \$)	87
Tabela 11	Média do PIB do conjunto dos Municípios do Estado do Pará, por faixa populacional	88
Tabela 12	Média PIB per capita do conjunto dos Municípios do Estado do Pará, por faixa populacional	90
Tabela 13	Indicadores de financiamento da educação do conjunto de Municípios do Estado do Pará, em valores médios, segundo faixa populacional, em 2009, 2012 e 2016 (R\$)	92

Tabela 14	95
Tabela 15	Valores Médios das despesas da Função Educação e gasto-aluno/ano dos Municípios do Estado do Pará, por faixa populacional, em 2009, 2012 e 2016	99
Tabela 16	Valores médios dos recursos financeiros adicionais na educação do conjunto de Municípios do Estado do Pará em 2009, 2012 e 2016	101
Tabela 17	Taxa de Analfabetismo nas grandes Regiões da Federação – 2016	102
Tabela 18	Média do IDEB do ensino fundamental por Regiões da Federação – 2013 e 2015	106
Tabela 19	107
Tabela 20	Média do IDEB do ensino médio por Regiões da Federação – 2013 e 2015	108
Tabela 21	Distribuição das receitas do FNDE aos Municípios do estado do Pará, segundo o IDHM – 2016	111
Tabela 22	Simulação da distribuição <i>per capita</i> das receitas repassadas pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, segundo o IDHM – 2016	120
Tabela 23	A Diferença média entre os 10 maiores e menores valores repassados pelo FNDE ao conjunto de municípios do estado do Pará, em 2009 e 2016	121
	A relação entre os recursos financeiros repassados pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, segundo os 10 maiores e os 10 menores IDHM, em 2009 e 2016	
	Médias de gastos com Educação em Municípios do Pará segundo IDHM, em 2016	
	Média do valor do Gasto-Aluno Ano no Conjunto de Municípios do Pará, segundo o IDHM, 2009 e 2016	

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	
PROBLEMATIZAÇÃO	20
QUESTÕES NORTEADORA	21
OBJETIVOS	25
Geral	26
Específicos	26
METODOLOGIA	26
ABORDAGEM DE PESQUISA	26
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	26
FONTES E COLETA DOS DADOS	26
.....	29
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	30
.....	
1. CAPÍTULO I: AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS DESIGUALDADES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	35
.....	
1.1 O FEDERALISMO: PARA INÍCIO DE CONVERSA	35
.....	
1.2 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS (RIGs)	37
.....	
1.3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS	45
.....	
1.4 AS RIGS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA	47
.....	
1.5 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O SALÁRIO-EDUCAÇÃO	57
.....	
2. CAPÍTULO II: O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO	70
ESTADO DO	
2.1 O ESTADO DO PARÁ: CONTEXTO HISTÓRICO, DEMOGRÁFICO E SOCIOECONÔMICO	70
.....	
2.2 O ESTADO DO PARÁ E A EDUCAÇÃO	73
.....	
2.3 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ	78
.....	
2.4 O CONJUNTO DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E SUA ECONOMIA	82
.....	
2.5 O CONJUNTO DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM ESPECIAL O SALÁRIO-EDUCAÇÃO	85
.....	
3. CAPÍTULO III: O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ E AS PERSPECTIVAS DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO GASTO-ALUNO	94
.....	
3.1 DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NO ESTADO DO PARÁ	94
.....	

3.2 Os recursos financeiros do FNDE e o gasto-aluno/ano da educação básica nos Municípios do Estado do Pará	10
3.3 Os recursos do FNDE e o combate à desigualdade no gasto com educação nas redes de ensino nos Municípios do Estado do Pará	0
.....	110
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	11
5. REFERÊNCIAS	9
ANEXOS	12
.....	3
.....	13
.....	2

INTRODUÇÃO

As inquietações sobre o Salário-Educação não são recentes. Acompanham-nos desde a época da realização do Curso de Licenciatura Plena em Pedagogia na Universidade Federal do Pará (UFPA), especificamente ao participar da disciplina de Financiamento da Educação³, onde uma das temáticas versava sobre a função redistributiva na União com vistas a combater as desigualdades. À época, questionávamos sobre a capacidade de o Salário-Educação combater efetivamente as desigualdades educacionais no território paraense que apresenta um dos piores índices de educação no cenário nacional.

A aproximação com a temática foi se estreitando e as inquietações se intensificando ao ingressarmos ao Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN)⁴ como bolsista do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) do Projeto Observatório da Educação (OBEDUC/CAPES Edital 0941/2013), na pesquisa intitulada “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN”⁵. Nesta pesquisa, a participação nas discussões, nos seminários de estudos e nos levantamentos de dados orçamentários aguçou a curiosidade sobre o Salário-Educação na medida em que sinalizavam os limites dos recursos financeiros disponibilizados aos Municípios diante das necessidades evidenciadas pelos indicadores educacionais.

Paralelamente às atividades de bolsista de pesquisa (PIBIC), realizamos monitoria na disciplina Financiamento da Educação, ministrada pela Prof^a Dr^a Rosana Maria Gemaque Rolim, e no decorrer da qual realizamos oficinas sobre as receitas e despesas da educação em Municípios do Estado do Pará. Os recursos adicionais (complementação do FUNDEB, Salário- Educação, programas financiados pelo FNDE) se destacavam no total das despesas da maioria dos Municípios, intensificando a necessidade de realizar mais estudos que aprofundassem o que essa colaboração representa no combate às desigualdades educacionais

³ Disciplina Ministrada pela Prof^a Dr^a Rosana Gemaque Rolim em formato de eletiva no curso de Licenciatura Plena em Pedagogia na versão curricular de 2008.

⁴ O Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) é vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação (UFPA), sob a coordenação da Prof^a Dr^a Rosana Maria Gemaque Rolim e vice coordenação da prof^a Dr^a Dalva Valente Guimarães Gutierrez.

⁵ O Projeto de pesquisa intitulado “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do FUNDEB e PSPN” objetiva investigar impactos do FUNDEB e do PSPN na estrutura de remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em 12 estados brasileiros e suas capitais (Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, Paraíba, Piauí, Rio Grande Norte, Pará e Roraima), no período de 2006 a 2013. O projeto dará continuidade aos primeiros resultados obtidos por meio da Pesquisa “Remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” entre 1996 e 2010, financiada pelo Edital nº 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD junto ao Observatório da Educação e realizada entre 2008 e 2012.

decorrentes das grandes desigualdades econômicas e sociais. Os estudos nas oficinas culminaram com a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) que analisou a representação da complementação líquida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB) no financiamento da educação nos Municípios localizados na região do Marajó-PA.

Esse estudo confirmou a necessidade da colaboração financeira advinda da União e do Governo do Estado aos Municípios pobres financeiramente desta região e a importância da existência de políticas redistributivas para garantir o direito à educação de crianças e adolescentes e de condições dignas de trabalho aos trabalhadores da educação, haja vista a insuficiência de recursos e os baixos indicadores educacionais.

O cenário apresentado pela maioria dos Municípios paraenses é de carência nas diferentes áreas: saneamento básico, trabalho, saúde, educação (falta de escolas e precariedade nas condições de funcionamento da maioria delas, sobretudo nas localizados no campo), dentre muitas outras. Como argumenta Pinto (2017, p. 20), a lista de fatos desabonadores em uma agenda cotidiana na Amazônia é extensa, advogando que “essas são as áreas que devem receber as políticas públicas voltada para combatê-las”.

PROBLEMATIZAÇÃO

A partir dos anos de 1990, o financiamento da educação brasileira esteve nas pautas dos debates no meio acadêmico, político e social, devido a sua relevância como medida estratégica para o desenvolvimento da sociedade nas suas dimensões cultural, tecnológica, política e laboral. Todavia, para que a educação se concretize como projeto de desenvolvimento, é necessário investimento financeiro adequado.

No Brasil, segundo Gemaque (2004), o financiamento da educação básica esteve marcado por uma forte tendência descentralizadora e fraca presença da União e que, ao longo da história, várias proposições e iniciativas surgiram na perspectiva de constituição de fundos que incrementassem os orçamentos, mas com pouca efetivação. Todavia, a forma principal de financiamento da educação foi assegurada pela vinculação de receitas a partir dos anos 30 do século passado.

A partir da década de 1990, a União, em relação à educação básica, assumiu ações direcionadas à regulação, suplência e de redistribuição dos recursos. Deste modo, historicamente, o financiamento da educação básica esteve majoritariamente sob a responsabilidade dos Estados e Municípios a partir da vinculação da receita de impostos

próprios e transferidos, cujo montante e distribuição foram alterados e marcados pelos cenários políticos.

A Constituição Federal outorgada em 1988 (CF/1988) estabeleceu que o financiamento da educação pública dar-se-á nos seguintes termos:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de **dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988. Grifos nossos).

Nesses termos, o padrão de financiamento da educação brasileira está alicerçado na vinculação de receitas de impostos, iniciado pela Constituição Federal de 1934 e chegando até aos dias atuais, mas com algumas interrupções nos períodos de centralização/repressão – nas ditaduras.

O financiamento da educação pública conta ainda com uma fonte adicional proveniente de uma contribuição social denominada de Salário-Educação. Essa fonte está definida no parágrafo 5º, do artigo 212, da CF/1988:

(§ 5º) O ensino fundamental público terá como fonte **adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação**, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes (BRASIL, 1988. Grifos nossos).

Posteriormente, esse parágrafo foi alterado pelo parágrafo 5º da Emenda Constitucional nº 14/1996 que vetou a sua utilização direta pelas empresas, nos seguintes termos:

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do Salário-Educação, recolhida pelas empresas, na forma da lei. (BRASIL, 1996).

Quanto ao procedimento de arrecadação, o Salário-Educação é recolhido junto às empresas, inicialmente, pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). Embora seja uma fonte assegurada na CF/1998, foi instituída em 1964, pela Lei nº 4.440/1964, tendo como objetivo suplementar as despesas públicas com a educação elementar. Inicialmente, sua finalidade era impor às empresas o dever de contribuir para o custeio da educação primária dos filhos de seus empregados, bem como dos operários carentes de alfabetização (CRUZ, 2009), com vistas a reduzir o analfabetismo no País (CASTRO, 2007; BRASIL, 1964).

Assim sendo, essa contribuição social foi pensada com a intenção de reduzir o alto índice de analfabetismo que existia no Brasil. Todavia, Velloso (1987) argumenta que o

Salário-Educação nasceu com muitas contradições e acompanhado pelos interesses de segmentos dominantes e, por isso, foi alterado várias vezes ao longo de sua história. As modificações incidiram tanto em relação às alíquotas quanto às formas de arrecadação, de distribuição e finalidade dos recursos.

A Lei nº 4.440/1964 estabeleceu que as empresas com mais de 100 funcionários recolheriam 2% da folha de pagamento do salário mínimo mensal (BRASIL, 1964). O montante recolhido deveria ser redistribuído da seguinte forma: 50% para crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário ou, na inexistência deste, em conta vinculada ao "desenvolvimento do ensino primário"; e 50% em conta vinculada ao Fundo Nacional do Ensino Primário, como reforço de seus recursos para aplicação em todo o território nacional, na conformidade e segundo os mesmos critérios de distribuição estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação que deveria considerar, sobretudo, a razão direta dos índices de analfabetismo (BRASIL, 1964).

Posteriormente, ocorreram várias modificações, tais como: i) redução da base de cálculo para 1,4% da folha de pagamento das empresas com mais de 100 funcionários (Decreto nº 57.902/65); ii) elevação da alíquota para 2,5% sobre a folha de pagamento, redução da quota federal para 1/3 e aumento da quota estadual para 2/3, instituindo que a arrecadação deveria ser via Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - IAPAS (Decreto nº 79.624/75); iii) ampliação das isenções concedidas às empresas, por meio de ensino próprios e bolsas de estudos, o que posteriormente se tornou um negócio muito rentável para as empresas (Decreto-Lei nº 87.043/75).

Todavia, a mudança mais significativa no Salário-Educação, segundo Oliveira (2015), ocorreu com a Emenda Constitucional nº 14 que o estabeleceu como fonte adicional de financiamento do ensino fundamental público (§ 5º) e com a Lei nº 9.424/1996 que regulamentou o FUNDEF, nos seguintes termos (§ 1º do art. 15º):

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, **de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;**

II - Quota Estadual, correspondente a dois terços do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal para financiamento de programas projetos e ações do ensino fundamental (BRASIL, 1996. Grifos nossos).

Desse modo o objetivo inicial do SE foi alterado visto que se destinava a financiar ações para erradicar o analfabetismo no País e passa a ter como finalidade financiar ações destinadas ao ensino fundamental com vistas a reduzir os desníveis socioeducacionais entre os

Municípios e Estados. Com essa medida há o reconhecimento da existência das desigualdades educacionais e a necessidade de combatê-las.

O objetivo original foi modificado, entretanto, não garantiu o repasse direto aos Municípios, o que dificultava o acesso aos recursos provenientes da quota estadual do SE que deveria ser regulamentado por leis estaduais específicas. Assim sendo, alguns estados regulamentaram a redistribuição das quotas estaduais com os seus respectivos municípios de forma automaticamente, mas outros não.

Em cumprimento ao art. 2º da Lei Federal nº 9.766/1998, o governo do Estado do Pará, por meio da Lei Estadual nº 6.239/1999, autorizou realizar o repasse de recursos da contribuição social do Salário-Educação/quota estadual automaticamente aos municípios, adotando como critério o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Outra mudança significativa no SE ocorreu em 2003, por meio da Lei nº 10.832/2003, que alterou o inciso II do parágrafo § 1º do art. 15 da Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e também o art. 2º da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que passou a vigorar com a seguinte redação:

II - **Quota Estadual e Municipal**, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (BRASIL, 2003. Grifos nossos).

Os objetivos permaneceram os mesmos e a mudança ocorreu no repasse das receitas entre os entes federados. Dessa forma, houve a inclusão dos Municípios na repartição das receitas do Salário-Educação que passaram a ter acesso automático aos recursos. Ressalta-se que as modificações na distribuição da quota estadual do Salário-Educação decorreram de pressões dos Municípios em função da política de municipalização que ampliou as suas responsabilidades e gastos com a educação (GEMAQUE, 2004; BREMAEKER, 2004).

Outra mudança importante na distribuição dos recursos do Salário-Educação ocorreu com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela EC-53/2006 ao ampliar a utilização de fonte de receita para toda a educação básica (parágrafos § 5º e § 6º). Desta feita, tem-se a permanência dos objetivos e da alíquota, mas com ampliação do raio de abrangência. Assim sendo, caso não ocorra ampliação do montante arrecadado, quando dividido por um número maior de matrículas, resultará na redução do valor *per capita* do Salário-Educação.

Em 2006, por meio do Decreto nº 6.003, ocorre uma nova regulamentação na arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição social Salário-Educação. A base de

cálculo permaneceu de 2,5%, incidindo na folha de pagamento dos empregados que estejam ligados à Previdência Social. Passou a ser recolhido pela Secretaria da Receita Federal e deduzido 1% a título de taxa administrativa. O restante é repassado ao FNDE que o redistribui da seguinte forma: deduz 10% para financiar programas e projetos; 1/3 para compor a quota federal para financiar ações com educação básica; e 2/3 para as quotas estaduais e municipais que serão integralmente redistribuídas entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica, das respectivas redes de ensino.

O volume de recursos que retorna aos Estados é proporcional ao que contribuíram, ou seja, a magnitude do retorno depende do quantitativo de empresas e de empregados, havendo uma relação direta entre a arrecadação e o desenvolvimento econômico dos Estados. Pelos critérios de distribuição dos recursos é visível que esse modelo não combate às desigualdades educacionais interestaduais/inter-regionais, visto que o retorno é proporcional ao que foi enviado. Assim o volume de recursos recebido pelos os Estados das regiões economicamente mais desenvolvidas será sempre superior ao recebido pelos Estados das regiões menos desenvolvidas economicamente. (VELOSO, 1985).

Sobre isso, Davies (2008) é categórico ao afirmar que esse modelo de redistribuição das quotas estaduais e municipais do Salário-Educação realça a desigualdade existente ao invés de combatê-las, visto sustentar-se na capacidade financeira dos Estados e Municípios.

Todavia, a quota parte federal do Salário-Educação, constituída por 1/3, juntamente com os 10% deduzidos pelo FNDE para financiar programas e projetos voltados para a educação básica, objetiva equalizar os desníveis educacionais na federação ou reduzir os desníveis socioeducacionais entre os Municípios, Estados e regiões brasileiras (BRASIL, 2006).

Partimos do pressuposto de que a forma de distribuição e de alocação dos recursos oriundos do Salário-Educação produz diferentes cenários em função das diferentes realidades e níveis de desigualdades educacionais existentes no conjunto de Municípios. Diante disso e tendo em vista que uma das finalidades do Salário-Educação é combater os desníveis educacionais no País, levantamos as questões abaixo relacionadas.

QUESTÕES NORTEADORAS

- Os recursos advindos da contribuição social Salário-Educação e dos programas financiados pelo FNDE são representativos para reduzir as desigualdades educacionais entre os Municípios do Estado do Pará?

- Qual a representação percentual das receitas do Salário-Educação e dos Programas financiados pelo FNDE nas despesas com a Função Educação realizadas pelo conjunto de Municípios do Estado do Pará, no período de 2009 a 2016?

- Os recursos do Salário-Educação e dos Programas financiados pelo FNDE contribuíram para reduzir as diferenças no gasto-aluno/ano da educação básica no conjunto de Municípios do Estado do Pará?

OBJETIVOS

Geral:

- Analisar as possibilidades de as receitas advindas do Salário-Educação e dos Programas financiados pelo FNDE combaterem as desigualdades educacionais nas redes municipais de ensino do Estado do Pará, considerando: o percentual de participação dessas receitas nas despesas da educação e a redução na diferença dos valores do gasto-aluno ano, no período de 2009 a 2016.

Específicos:

- Quantificar e analisar a participação das receitas advindas do Salário-Educação e dos programas financiados pelo FNDE nas despesas da educação efetivadas pelo conjunto de Municípios do Estado do Pará, visando avaliar a sua relevância no combate às desigualdades intermunicipais no gasto-aluno.

- Analisar a magnitude do volume de recursos provenientes do Salário-Educação e dos programas financiados pelo FNDE e sua participação na redução da diferença no gasto aluno/ano do conjunto de redes municipais de ensino do Pará.

METODOLOGIA

Abordagem e tipo de pesquisa

Com a intenção de alcançar os objetivos propostos, a pesquisa foi desenvolvida à luz de uma perspectiva teórica que concebe o objeto de estudo como uma construção teórica resultante de fenômenos que, segundo Gamboa (2012), estão sempre em formação e situados

historicamente. Nessa perspectiva, reconstituir o real com a intenção de construir o objeto de estudo exige a busca das relações e dos processos que constituem os acontecimentos, procurando entender a sua natureza e sua dinamicidade. Nas palavras de Kuenzer e Moraes (2005, p. 1353): “... realizar esse movimento exige rigor teórico e clareza epistemológica, sem o que não se avança para além de caóticas e precárias apreensões de fragmentos da realidade”.

Desse modo, o processo da pesquisa que envolve desde a delimitação do objeto de estudo, passando pela definição do referencial teórico e empírico até a sistematização e análise dos dados, requer atenção às relações imbricadas que necessariamente são construções históricas e contraditórias. Isso demanda tempo, experiência e perspicácia nem sempre ao alcance dos pesquisadores iniciantes, tendo em vista que o domínio das ferramentas teórico-metodológicas também é uma construção processual.

A construção do objeto deste estudo o encaminhou ao seu desenvolvimento dentro dos marcos que caracterizam uma pesquisa do tipo quanti-qualitativa que, segundo Creswell (2010), se define a partir dos pontos positivos do quantitativo e do qualitativo que, a depender das necessidades de apreensão do objeto, ora articulam estratégias quantitativas (estatísticas) e ora estratégias qualitativas (subjativas).

A pesquisa quanti-qualitativa ao reunir estratégias utilizadas em duas abordagens requer a compreensão de suas características particulares na perspectiva de se complementarem na apreensão do objeto. Assim, a pesquisa quantitativa, de acordo com Aliaga e Gunderson (2002, apud PASCHOARELLI, et al, 2015, p. 7), pode ser entendida como a “explicação de fenômenos por meio da coleta de dados numéricos que serão analisados através de métodos matemáticos (em particular, os estatísticos)”. Ainda sobre essa abordagem, Crosewell (2007, p. 162) esclarece que “um projeto de levantamento dá uma descrição quantitativa ou numérica de tendências, atitudes ou opiniões de uma população ao estudar uma amostra dela. A partir dos resultados da amostragem, o pesquisador generaliza ou faz alegações”.

A utilização de métodos quantitativos em Ciências Sociais e Humanas, a partir de dados estatísticos, é feita com a intenção de obter resultados gerais e coletivos na busca por desvendar fenômenos na realidade social que pode ser feita a partir de uma amostra estatisticamente representativa (RAMOS, 2013).

Segundo Fonseca (2002, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2015, p. 40), a pesquisa quantitativa “recorre à linguagem matemática para descrever as causas de um fenômeno, as relações entre variáveis”. Esses autores argumentam ainda que “este tipo de pesquisa é utilizado em estudos exploratórios e descritivos: levantamento de uma amostra ou

levantamento de uma população”. Avaliam que “entre as vantagens dos levantamentos, temos o conhecimento direto da realidade, economia e rapidez, e obtenção de dados agrupados em tabelas que possibilitam uma riqueza na análise estatística (AFONSO, 2002, apud GERHARDT; SILVEIRA, 2015, p. 41).

As primeiras pesquisas na área de educação foram caracterizadas por levantamentos estatísticos ancorados em abordagens positivistas. Mas, com o avançar das discussões da pesquisa em Ciências Humanas, os estudos na educação passaram a ser norteados pelas chamadas abordagens qualitativas cuja centralidade são os dados qualitativos, em geral, concebidos como sinônimo de dados subjetivos, ou seja, depende da referência de qualidade que o pesquisador irá propor. Nesta perspectiva, dados obtidos por meio de entrevistas passaram a ser predominantes nos estudos. Nas discussões contemporâneas sobre o processo investigativo na área de educação paira a polêmica entre abordagens e dados quantitativos e qualitativos.

Partimos do pressuposto de que as abordagens de pesquisa situam-se no âmbito do referencial teórico que orienta o estudo. A depender desse referencial, a pesquisa pode recorrer tanto a dados quantitativos (estatísticos) quanto a dados qualitativos (subjetivos) na apreensão do objeto de estudo.

Sobre os estudos do tipo quantitativo em educação, Gatti (2004, p. 13) argumenta que:

... poucos estudos empregam metodologias quantitativas. Há mais de duas décadas que na formação de educadores e de mestres e doutores em educação não se contemplam estudos disciplinares sobre esses métodos. [...] No entanto, há problemas educacionais que para sua contextualização e compreensão necessitam ser qualificados através de dados quantitativos.

Este estudo tem como perspectiva uma abordagem crítica que se pauta no pressuposto de que o conhecimento resulta de um processo muito bem argumentado por Mirian Limoeiro (1971) em o Mito do Método.

A reflexão que nos leva a repensar o pensamento que conhece traz indicações de que o importante é aqui a relação entre a teoria explicadora e aquilo que ela explica, relação que se apresenta no objeto do conhecimento: fato científico, construído. A característica de ser resultado de uma construção inteligente marca todo objeto científico em todas teorias, embora “nada se oponha mais às evidências do senso comum que a distinção entre objeto “real”, pré-construído pela percepção, e objeto científico, como sistema de relações construídas expressamente” (LIMOEIRO, 1971, p.5).

É importante relacionar os dados quantitativos com a fundamentação explicadora de análises qualitativas para que possamos ter um resultado satisfatório no decorrer da pesquisa. Neste estudo, as análises e discussões sobre as possibilidades de os recursos advindos do

Salário-Educação e dos programas financiados pelo FNDE combaterem as desigualdades educacionais nas redes municipais de ensino do Estado do Pará, estas foram empreendidas a partir de levantamentos das receitas e despesas da Função Educação, das receitas específicas do Salário-Educação e das receitas dos programas financiados pelos FNDE.

Todavia, destacamos que embora este estudo esteja sustentado em levantamentos quantitativos, as análises foram desenvolvidas pautadas no pressuposto de que o objeto é multideterminado e que a sua apreensão demanda a contextualização econômica, política, social e cultural num processo dinâmico e contraditório, ou seja, deve sustentar-se na base qualitativa.

Segundo Souza e Kerbauy (2017, p. 35), para chegarmos a resultados satisfatórios é necessário superar o falso dualismo técnicos e metodológicos entre as pesquisas quantitativas e qualitativas e caminhar na direção de construir uma perspectiva quanti-qualitativa.

Minayo e Sanches (1993) esclarecem que a pesquisa quanti-qualitativa é a convergência entre quantidade e qualidade não no sentido oposto e sim se completando, tal como argumentam a seguir:

... a relação entre quantitativo e qualitativo, entre objetividade e subjetividade não se reduz a um continuum, ela não pode ser pensada como oposição contraditória. Pelo contrário, é de se desejar que as relações sociais possam ser analisadas em seus aspectos mais “ecológicos” e “concretos” e aprofundadas em seus significados mais essenciais. Assim, o estudo quantitativo pode gerar questões para serem aprofundadas qualitativamente, e vice-versa (MINAYO; SANCHES, 1993, p. 247).

Nessa perspectiva, este estudo buscou analisar as possibilidades de os recursos advindos do Salário-Educação e dos programas financiados pelo FNDE combaterem as desigualdades educacionais, a partir de levantamentos estatísticos em que foram relacionados aos contextos políticos, econômicos e às disputas existentes nas relações intergovernamentais que produziram conhecimentos sobre o objeto.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

No que concerne aos procedimentos metodológicos adotados neste estudo, inicialmente realizamos uma revisão da literatura, a partir de um levantamento de teses, dissertações e artigos sobre financiamento da educação, especialmente aqueles que tratavam sobre o Salário-Educação, abordados por Oliveira (2010); Cruz (2009); Farenzena (2015); Pinto (2007); Gemaque (2004); Gemaque e Gutierrez (2014), dentre outros.

Os levantamentos foram subsidiados por documentos como leis, decretos e portarias que constituem atos normativos utilizados pela administração pública para regulamentar o Salário-Educação, na perspectiva de contextualizar o objeto de estudo nos marcos legais. Dentre os documentos consultados, destacamos as leis que alteram o Salário-Educação, tais como: A Emenda Constitucional 14 de 1996; a Lei 9.424/1996 que regulamentou o FUNDEF; a Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 que criou o FUNDEB; e a Lei 11.494/2007 que o regulamentou. Estas leis promoveram importantes alterações na abrangência e formas de distribuição dos recursos do Salário-Educação.

FONTES E COLETA DOS DADOS

Os dados principais deste estudo foram extraídos do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), do Fundo Nacional de Educação (FNDE) e consistem: nas receitas e despesas da educação de 2006 a 2016; na quota-parte estadual e municipal do Salário-Educação de 2006 a 2016; nos programas e valores financiados pelo FNDE.

O SIOPE foi instituído pela Portaria Ministerial (MEC) nº 06, de 20 de junho de 2006, e constitui-se de:

... um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos públicos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (SIOPE MANUAL 2007, p. 7) [...] O SIOPE foi inspirado no sistema desenvolvido pela Receita Federal para a Declaração do Imposto de Renda Pessoa Física. Este sistema poderá contribuir para melhorar, por meio de seus indicadores e relatórios, a eficiência e a eficácia da gestão educacional no seu município/DF e subsidiar a definição e a implementação de políticas públicas educacionais. (SIOPE manual 2007, p. 7).

De acordo com o exposto no Manual do Sistema do SIOPE, trata-se de uma ferramenta importante e que pode contribuir na gestão dos recursos dos Municípios brasileiros, entretanto, apresenta algumas limitações, mas que não comprometem a realização de estudos e reflexões sobre a situação orçamentária em geral e do financiamento da educação, de modo particular. Dentre as críticas, destaca-se a de ser um instrumento declaratório cujo formulário de coleta das informações é preenchido pelos executivos dos Municípios, podendo conter informações incorretas/inconsistentes.

Contudo, é reforçado pelo FNDE a importância de os informantes atentarem para o preenchimento correto do Sistema de modo a garantir melhorias no acesso e controle dos recursos destinados à educação brasileira. Sobre isso é ressaltada a importância da

implantação do SIOPE, sendo o sistema avaliado como ação por meio da qual o Ministério da Educação e o FNDE “dão um importante passo na viabilização das condições necessárias para que o Brasil realize um salto educacional até o final da década” (SIOPE manual, 2007, p. 8).

Destaca-se que o preenchimento correto e atualizado das informações sobre orçamento dos entes federados é uma exigência para celebrar transferências voluntárias e para assinatura de convênios ou termos de cooperação vinculados ao PDE “Compromisso Todos pela Educação” com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Isso está bem explícito no Plano de Ações Articuladas (PAR) em que os entes federados deverão, dentre outros critérios, formalizar a adesão, por meio da assinatura de um termo de compromisso e preencher os dados financeiros da educação no sistema SIOPE, pois estes parceiros deverão apresentar o recibo de transmissão de dados emitido pelo sistema, no momento em que solicitarem apoio técnico-financeiro, junto ao FNDE (SIOPE manual 2010, p. 11).

Esse mecanismo de exigência está prescrito na Portaria nº 844 de 2008 que define os objetivos do SIOPE e aprova o Manual de Instruções para o Usuário, nos seguintes termos:

A partir de 1º de janeiro de 2009 o preenchimento completo e atualizado do SIOPE pelos Estados, Distrito Federal e Municípios será condição para a celebração de convênios e termos de cooperação com o Ministério da Educação ou órgãos da administração indireta a ele vinculados” (BRASIL Portaria nº. 844, de 8 de julho de 2008, Art. 3º).

A partir de então, os dados do sistema SIOPE para aferição do quantitativo da receita do Salário-Educação quotas estaduais/municipais – encaminhadas pelos Estados e Municípios estão disponíveis e atualizados na base de dados, o que permitiu fazer a coleta dos dados dos Municípios do Estado do Pará que disponibilizaram esse tipo de informação.

A coleta das informações foi processada junto com as atividades do Projeto de Pesquisa “Carreiras e remunerações de professores das redes de ensino de municípios do Estado do Pará – tipos, tendências e composições”, financiada pelo CNPq, que objetiva “analisar um conjunto de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração de professores de Municípios do Estado do Pará, visando identificar e analisar tipos/tendências/composição de carreira e de remuneração de professores da educação básica” (Projeto de Pesquisa, 2016). Essa pesquisa é coordenada pela Prof^a Dr^a Rosana Maria Gemaque Rolim e participamos como pesquisador que tem como atribuição a elaboração e preenchimento do Banco de Dados.

Por meio dessa pesquisa foi organizado um Banco de Dados que contempla: receitas de impostos próprios; total da receita de impostos; receita de transferências do FNDE;

transferência do Salário-Educação; receita de transferências de convênios; total das receitas adicionais para financiamento do ensino; receitas destinadas ao FUNDEB; transferência de recursos do FUNDEB; resultado líquido das transferências do FUNDEB; complementação da União ao FUNDEB pagamento dos profissionais do magistério; mínimo de 60% do FUNDEB na remuneração do magistério; despesas com ações típicas de MDE educação infantil; despesas com ações de MDE ensino fundamental; total das despesas para fins de limite mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos em MDE; total geral das despesas com MDE; matrícula educação básica; matrícula educação infantil; matrícula ensino fundamental; gasto aluno para fins de limite constitucional; gasto-aluno função.

Deste modo, os dados sobre as receitas e despesas da educação e sobre as quota-partes do Salário-Educação e dos Programas financiados com recursos do FNDE dos 144 Municípios do Pará, de 2011 a 2016, estão todos registrados no Banco de Dados e subsidiaram este estudo.

Optamos em realizar análise da série histórica que compreende os anos de 2009, 2012 e 2016, de modo que o ano de 2009 foi instituída a mudança na legislação de redistribuição do Salário-Educação, que coloca o repasse da quota estadual pelos estados aos respectivos municípios, entretanto, necessitavam de legislação específica de cada estado.

O ano de 2012 por conta de estar consolidado o repasse das quotas do Salário-Educação aos municípios, diretamente pelo FNDE por meio da quota municipal do Salário-Educação e o ano de 2016 por ser o ano mais atualizado do projeto de pesquisa.

A sistematização dos dados submetidos à análise deste estudo foi processada em tabelas e gráficos na perspectiva de “observar e analisar aspectos relevantes do objeto estudado” (BARBETTA, 2012, p. 30), no que concerne ao quantitativo de recursos disponibilizados pelo FNDE por meio de transferências do Salário-Educação e do financiamento de programas direcionados para educação básica, na perspectiva de avaliar as possibilidades desse tipo de financiamento contribuir no combate às desigualdades no gasto-aluno.

A organização dos dados passou por mudanças no decorrer do estudo, de modo a nos aproximar cada vez mais de informações que possibilitassem o aprofundamento das questões levantadas. Inicialmente, realizamos o agrupamento dos 144 Municípios do Estado do Pará por faixa populacional. Percebemos no decorrer da elaboração e análise dos dados que o agrupamento por faixa populacional não contemplava o objetivo do trabalho, pois o critério de distribuição das quotas Estado/Município do Salário-Educação é o número de matrículas da educação básica. Assim, os Municípios mais populosos tendem a receber mais recursos.

Em função disso elaboramos outro modelo de agrupamento a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM). Este índice avalia níveis de qualidade de vida da população por meio da taxa de escolarização, de renda e de saúde. A intenção é verificarmos se o volume de recursos advindo do Salário-Educação-quota federal e dos programas financiados pelo FNDE é proporcional ao nível de carência dos Municípios, evidenciado nos baixos IDHM. O agrupamento dos Municípios por nível de IDHM possibilitou discutir a pertinência dos critérios de distribuição dos recursos em ações que priorizem combater os desníveis educacionais.

Diante da impossibilidade de mapear as ações financiadas especificamente com os recursos do Salário-Educação, quota parte federal e dos 10% deduzidos pelo FNDE, de modo a evidenciar o impacto desse volume de recursos no conjunto das despesas realizadas com educação no conjunto de Municípios do Pará, decidimos incorporar as receitas advindas por meio de todos os programas financiados pelo FNDE para ampliar as discussões sobre as desigualdades educacionais, visto que o SE constitui em fonte de receita para esses programas.

A análise dos dados desenvolveu-se nos marcos da abordagem quanti-qualitativa cujo conhecimento produzido considerou os percentuais de participação dos recursos do Salário-Educação no montante das despesas efetivadas com educação no conjunto de Municípios na perspectiva de avaliar sua pertinência ou possibilidade de reduzir as desigualdades no gasto-aluno. Além disso, nas análises consideramos as disputas e contradições nas relações intergovernamentais União e Municípios. As discussões foram desenvolvidas à luz da perspectiva teórica denominada **relações intergovernamentais (RIGs)**, visto que o Salário-Educação é uma contribuição social alicerçada, em tese, na ideia de cooperação no financiamento da educação básica pública que expressa formas de relações entre os entes federados, sob a coordenação do ente que tem a finalidade de reduzir as assimetrias para assegurar o equilíbrio na Federação – a União. As discussões sobre as relações intergovernamentais foram interconectadas com as relações federalistas e a estrutura e políticas de financiamento da educação básica, a partir dos anos de 1990.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A Dissertação está organizada em três capítulos:

O Capítulo I, intitulado “**As Relações Intergovernamentais e as desigualdades no Financiamento da Educação**”, tem como finalidade apresentar as principais referências

teóricas que subsidiaram as análises dos dados sobre o Salário-Educação e os recursos destinados aos programas financiados pelo FNDE. Para isso, apresenta a revisão conceitual e algumas características e discussões sobre a perspectiva teórica denominada **relações intergovernamentais (RIGs)**. Como essas discussões estão intrinsicamente associadas às discussões sobre o federalismo, apresenta também questões conceituais e suas relações com as RIGs, suas formas de organização e as implicações desse modelo na redistribuição das receitas financeiras entre os entes federados. No âmbito dessas informações macros inserem-se a apresentação da estrutura do financiamento da educação, a partir da Constituição Federal de 1988 e discussões sobre a política de financiamento para a educação básica, enfatizando a política de fundos.

O Capítulo II, com o título “**o Salário-Educação como Política de Financiamento para redução das desigualdades no gasto-aluno**”, tem como objetivo discutir a redistribuição das quotas estadual e municipal do Salário-Educação no conjunto dos 144 Municípios paraenses, com o intuito de esclarecer se os modelos das políticas de financiamento da educação realizados pela União são relevantes no financiamento da educação local, haja vista que o financiamento da educação está pautado na própria capacidade financeira dos entes federados. Com a intenção subsidiar as discussões sobre o objeto de estudo, é apresentado também informações de contexto que possibilitam obter um panorama da situação socioeconômica dos Municípios do Estado do Pará.

O Capítulo III, que traz como título “**o Salário-Educação no financiamento da educação no Estado do Pará e as perspectivas de redução das desigualdades no gasto-aluno**”, apresenta os valores das despesas do gasto-aluno ano no conjunto dos Municípios paraenses e tem como objetivo verificar se os recursos financeiros advindos dos programas do FNDE e do Salário-Educação estão contribuindo para reduzir as desigualdades educacionais no valor do gasto-aluno ano, organizado pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Para concretizar os objetivos deste estudo analisamos os valores das despesas dos programas do FNDE e Salário-Educação nas diferenças entre os valores redirecionados ao conjunto de Municípios do Estado do Pará, de modo que essa política de repasse de recursos financeiros realizados pela União, via FNDE, apenas se preocupa em manter estratégias para exercer sua função supletiva e redistributiva aos Estados e Municípios brasileiros, sendo que, avanços importantes ocorreram a partir dos anos 2000, toda via, será que essas ações estão de fato contribuindo para reduzir as desigualdades educacionais entre os Municípios do Estado do Pará?

CAPÍTULO I

1. AS RELAÇÕES ITERGOVERNAMENTAIS E AS DESIGUALDADES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

As discussões sobre as Relações Intergovernamentais (RIGs) existentes na federação brasileira são fundamentais para compreendermos o financiamento das políticas públicas, em especial, da política educacional. As RIGs, de modo particular, ajudam nas discussões sobre o financiamento da educação, por ser uma política compartilhada entre os Estados, Municípios e a União. Para essa discussão, elegemos como marco regulatório a Constituição Federal de 1988, por ter sido a primeira a reconhecer o Município como ente da Federação com autonomia para cobrar impostos e legislar em matéria de educação.

1.1 O FEDERALISMO: PARA INÍCIO DE CONVERSA

Para entendermos as Relações Intergovernamentais (RIGs) é necessário falarmos de seu surgimento como corrente teórica, as experiências desenvolvidas em Estados Federais e nas relações estabelecidas entre as suas instituições. Nessa direção, abordamos algumas características do federalismo, suas formas de organização e influência nas RIGs.

Segundo Anderson (2009), as federações surgiram no final século XVIII em diferentes circunstâncias e resultaram de escolhas ou disputas políticas, com intuito de reorganização territorial. O federalismo se apresenta em muitas variedades e contextos, sendo que as federações diferem bastante em sua composição social, econômica e institucional, cujas características são sustentadas nas diversidades de países ricos, pobres, populosos, menos populosos e heterogêneos. Por esses motivos, não há consenso entre os estudiosos sobre o conceito de federalismo, o que, de certa maneira, dificulta a compreensão e desenvolvimento dessa temática.

Todavia, mapeamos alguns conceitos de federalismo na perspectiva de situar o Estado Federal Brasileiro e as implicações desse modelo de organização na definição e efetivação das políticas públicas, discutindo as bases da perspectiva teórica “Relações Intergovernamentais” (RIGs).

Partimos da definição apresentada por Anderson (1987) para quem o federalismo é:

... o sistema político (e os princípios fundamentais desse sistema) que: a) defende ou estabelece um governo central para todo o país e determinados governos regionais autônomos (estados, províncias, Länder, cantões) para as demais unidades territoriais; b) distribui os poderes e as funções de governo entre os governos central e regionais; c) atribui às unidades regionais um conjunto de direitos e deveres; d) autoriza os governos de ambos os níveis a legislar, tributar e agir diretamente sobre o povo; e) e fornece vários mecanismos e procedimentos para a resolução dos conflitos e disputas entre os governos central e regionais, bem como entre duas ou mais unidades regionais (ANDERSON, 1987, p. 471, apud FGV, 2009, p. 47).

Volpe (2011) reforça o conceito adotado por Anderson (1987), chamando à atenção as disputas existentes entre os entes federados e a soberania do governo central, nos seguintes termos:

Federação ou Estado Federado é um Estado composto por várias entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio, normalmente conhecidas como estados. Estes possuem um conjunto de competências e prerrogativas garantidas por Constituição, que não podem ser abolidas ou alteradas unilateralmente pelo governo central. Contudo, **apenas o Estado Federal é considerado soberano, inclusive para fins de direito internacional**; os estados federados são reconhecidos apenas se seu respectivo Estado federal o autorizar (VOLPE, 2011, p. 76. Grifo nosso).

Abrucio (2010, p. 41) é outro teórico de referência que discute essa temática e aprofunda a discussão ao afirmar que “o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos”. O autor avança na compreensão do federalismo, destacando o quanto a sua organização influencia nas ações dos governos para a sua população.

Ao tratar do caso brasileiro, Cury (2010, p. 160) afirma que o federalismo brasileiro é estabelecido pela legislação como “a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito”.

O federalismo no Brasil, em seus primórdios, foi estabelecido como forma de organização do Estado com o objetivo de manter a unidade, para que as revoltas internas não resultassem no desmembramento do território nacional. Assim sendo, efetivou-se um governo federalista que agrega um governo central e outro subnível de governo dotado de autonomia política, econômica e social, na perspectiva de garantir uma federação unida.

O modelo de federalismo brasileiro revela-se complexo ao ponto de os estudiosos do tema não chegarem a um consenso em termos conceituais e de caracterização. Daí uma hipótese de que para entender sua dinâmica é importante compreender as relações intergovernamentais que permeiam esse modo de organização do Estado. Há um argumento que associa federalismo à democracia. Contudo, o federalismo se estabelece tanto em regimes autoritários como democráticos, visto que houve momentos de repressão, nos quais o Brasil,

mesmo tendo o federalismo como forma de governo, desenvolveu as ações descentralizadas e vice-versa.

Os períodos de redemocratização do País contribuíram para o estabelecimento da descentralização das ações entre o governo central e subníveis nacionais e, a partir de 1988, os municípios foram reconhecidos como entes federados e dotados de autonomia e responsabilidades, o que, segundo Abrucio (2010), produziu efeitos na organização dos governos e nas formas de responder às demandas de sua população.

Souza (2009) entende o federalismo como uma forma de organização do Estado na qual as ações são desenvolvidas de maneira descentralizada e autônoma entre níveis de governo. Essa forma deve estar presente na economia, na saúde, na cultura, ou seja, em toda as áreas da federação, como preconizado na CF de 1988. Assim sendo, essa dinâmica federativa de descentralização das responsabilidades entre os entes federados precisa ser efetivada no sentido de diminuir as disparidades fiscais, pois dificilmente os direitos sociais, proclamados na Carta Magna de 1988, serão garantidos e universalizados sem os recursos financeiros necessários. Essas características de relações de interdependência entre os níveis de governo geram uma nova categoria de análise, sobre a qual Souza (2008) faz o seguinte comentário:

É exatamente a grande interdependência entre os governos, que se inicia nas primeiras décadas do século XX, aliada à popularidade da descentralização no final daquele século, que permite fazer a ponte entre federalismo e os conceitos de relações intergovernamentais e descentralização (SOUZA, 2008, p. 36).

Mesmo considerando a diversidade conceitual e de experiências, os modelos existentes de federalismo apresentam características comuns, que são: mínimo de dois níveis de governo, um com jurisdição sobre todo o país e outro com jurisdição regional; uma constituição escrita; uma constituição que atribui competência legislativa e autonomia; e câmara alta de representação.

1.2 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS (RIGs)

As RIGs não são exclusivas dos Estados Federais, entretanto, quando analisados em situações federalistas, essa perspectiva teórica se confunde com o próprio conceito de federalismo. Isso decorre por dois motivos expostos por Souza (2008). O primeiro advém do fato de focalizar a análise no governo e o segundo no processo contínuo. Em função disso há diferenças interpretativas no desenho institucional dos entes federados, culminando no

desentendimento conceitual, ou seja, a produção conceitual está relacionada ao foco da análise.

A diferença entre federalismo, RIGs e descentralização pode ser comparada ao fato de que o federalismo na organização do Estado está distribuído em níveis de governo e as duas outras estarem inseridas entre os níveis de governo. Entretanto, mesmo nos Estados que adotam modelos unitários, onde a soberania centraliza-se em apenas um nível de governo, pode haver uso de ações descentralizadoras no desenvolvimento das políticas, desde que acordadas por legislação.

Para Souza (2008, p. 37), na compreensão do vínculo estabelecido entre os entes federados na implementação de políticas, o desenho mais apropriado advém mais dos estudos das RIGs e de descentralização do que do federalismo. Segundo a autora, entender esse conceito permite “analisar de forma mais acurada as esferas locais e comunitárias dos Estados federais, onde municípios e comunidades são reconhecidos como entes que compõem a federação, mas estão fora do alcance das teorias do federalismo” (SOUZA, 2008, p. 37).

Souza (2008, p. 37) advoga a relevância das RIGs como perspectiva teórica em determinados estudos/pesquisas que ajudam a compreender as implicações que essas relações têm na dinâmica das políticas públicas sociais para a população, alertando para o fato de que “os governos se relacionam entre si, tanto em Estados federais como em unitários, formando complexas redes de inter-relações”. Ainda sobre as RIGs, Souza (2008) esclarece que:

A partir dessa abordagem, conflitos entre níveis de governo não são vistos simplesmente como uma disputa entre eles, mas como uma das várias formas possíveis de articulação entre essas esferas e da convivência entre estruturas (esferas governamentais) e processos (formulação e implementação de políticas públicas) (SOUZA, 2008, p. 38).

Nessa abordagem, os conflitos são vistos como uma das várias formas que as instâncias de governo podem organizar, de maneira cooperativa, os interesses nas competências de cada ente federado, como no caso do Brasil, de modo que mantenha a estabilidade da federação. Importa destacar que em contextos em que as desigualdades são acentuadas, os conflitos e disputa podem comprometer esse avanço, visto que os parâmetros e instrumentos podem favorecer alguns em detrimento de outros. Diante disso, a colaboração com base nas necessidades parece ser o caminho a ser adotado.

Palotti e Costa (2011, p. 211) ajudam nas discussões ao reforçarem que as relações intergovernamentais se apoiam na descentralização ou desconcentração das ações dos níveis de governo. Para tanto, apresentam duas características: “a primeira a transferência de competências entre níveis de governo dá-se por meio da adesão do nível subnacional e a

segunda envolve uma série de barganhas federativas entre os entes federados”. Na primeira característica o ente pode aderir ou não a uma determinada ação de outro nível governamental e na segunda dependerá do poder de barganha, do poder de persuasão, do interesse político e ainda da necessidade. Essas duas características das RIGs presentes nas ações de descentralização das políticas públicas mostram que “a autoridade política compartilhada entre os entes federados assenta-se em uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e sua interdependência” (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 212). Isso produz um sistema complexo de formulação e implementação de políticas nos diferentes níveis de governo.

Um ponto importante para analisar nas RIGs é destacado por Rabelo e Castro (2015) e diz respeito à ancoragem dessas relações na colaboração e cooperação, como argumentam:

A construção de relações intergovernamentais no Brasil, desde a fase de redemocratização, está para o modelo de federalismo, aferido nos dispositivos constitucionais de 1988 como cooperativo, modelo em que se busca um equilíbrio de poderes entre a União e os estados-membros, estabelecendo laços de colaboração na distribuição das múltiplas competências por meio de atividades planejadas e articuladas entre si, objetivando fins comuns (RABELO; CASTRO, 2015, p. 451).

Dessa maneira, o termo cooperação está pautado em equilibrar as forças entre a diversidade dos entes que compõem a federação. A revisão das discussões sobre as RIGs confirma que os entes federados devem trabalhar juntos por determinação do instrumento constitucional e pela interdependência assegurada na dinâmica do contexto do Estado Federalista. Todavia, o modelo pode produzir um tipo de cooperação autoritária, mediante a qual os governos podem trabalhar juntos, mesmo almejando objetivos diferentes, pois os estudos mostram que no interior das RIGs existem constante negociação e barganhas políticas. Assim, a cooperação é uma característica importante demandada pelas RIGs, colocando-se como necessária para consolidar arranjos constitutivos da federação por meio do compartilhamento das políticas públicas entre os entes federados.

Rabelo e Castro (2015) advogam a importância da cooperação entre os entes federados ao afirmarem que:

... as práticas de cooperação alicerçadas permitem otimizar a utilização dos recursos comuns, auxiliar os governos menos capacitados ou mais pobres na realização de algumas tarefas, além de permitir o ataque a comportamentos financeiros predatórios e de possibilitar acesso a informações sobre experiências exitosas no âmbito da administração (RABELO; CASTRO, 2015, p. 452).

De acordo com esses autores, o modelo cooperativo tem a pretensão de conceber a existência de harmonia entre os níveis de governo, visualizada como fator importante para o

equilíbrio da federação. Todavia, sabemos por meio dos estudos desenvolvidos por Arretche (2005), Abrúcio (2010) pela história política que, a depender das posições político-partidárias, as relações intergovernamentais podem ser harmoniosas, conflitivas, cooperativas e competitivas.

No cenário desigual e conflituoso é notório que os níveis de governos não têm a mesma capacidade de competir. Nessa perspectiva, para as RIGs assegurarem o equilíbrio na Federação devem mediar as relações de competição, de paternalismo ou parasitismo existentes entre os níveis de governo. Além disso, é necessário considerar a importância da adequação tanto da cooperação quanto da competição para haver equilíbrio na Federação.

A forma paternalista é aquela em que um ente federado se torna dependente da esfera superior de governo, acomodando-se nessa relação. O parasitismo é aquela forma em que busca uma união com outros entes superiores de governo apenas pautada em interesses próprios ou movida por negociatas, o que é um perigo, pois como afirma Abrucio (2005), é devido às armadilhas das decisões conjuntas.

A competição é a forma de disputas entre os níveis de governos por novos recursos, projetos ou programas, o que pode, em determinado momento, ser benéfico e, em outro, ser maléfico à Federação. Sobre isso, Abrucio (2005, p. 44) argumenta que a “competição federativa pode favorecer a busca pela inovação e pelo melhor desempenho das gestões locais, já que os eleitores podem comparar o desempenho dos vários governantes”. Quanto à questão negativa, o autor diz que o “excesso de concorrência, que afeta a solidariedade entre as partes” pode alterar o equilíbrio federativo.

Os estudos de Costa (2010, p. 732) corroboram com a ideia do desenvolvimento das relações intergovernamentais em dois sentidos. Para ele, esse mecanismo “amplia e intensifica o campo das relações intergovernamentais, fortalecendo igualmente o papel dos governos regionais e locais”. Fortalece, em parte, os entes subnacionais no sentido de protagonismo da divisão de responsabilidades, contudo, corre-se o risco de aumentar as responsabilidades dos níveis subnacionais sem o aumento necessário dos recursos e comprometer a efetivação das ações com qualidade. Isso gera mais conflitos. Sobre essa possibilidade, Costa (2011) comenta que, no Brasil, foram fortes as influências dos entes subnacionais no direcionamento político do Estado Brasileiro, garantindo, em determinadas situações, benefícios aos estados “ricos” em detrimento dos estados “pobres”.

As abordagens sobre as RIGs se expressam de diferentes formas, tais como: descentralização de ações; relações horizontais e verticais; cooperação e competição. Desta maneira, as relações intergovernamentais abstraídas dessas abordagens e caracterizações

atribuem menor importância aos conflitos e contradições que permeiam as relações intergovernamentais. Quanto a isso, Gemaque e Gutierrez (2015) argumentam:

Um fator importante nessa abordagem para a área da educação é que os estudos sobre as RIGs voltam-se para desvelar o desenvolvimento de programas que envolvem várias estruturas decisórias e arranjos multiorganizacionais, combinando estruturas e processos em interação na prática. As instâncias envolvidas nesse processo, por sua vez, desenvolvem trocas mútuas, podendo criar também novas estruturas e processos, os quais são ensejadas pelas políticas públicas. Nessa perspectiva, os conflitos entre os níveis de governo não representam disputas, mas possibilidades (GEMAQUE; GUTIERRES, 2015, p. 4).

Assim sendo, as RIGs são vistas como possibilidades de equilíbrio entre os entes federados, visando constituir um Estado forte e moderno, entretanto, no caso brasileiro, essas relações revelam um modelo complexo de organização, com dualidades e acordos entre as instâncias dominantes. Desta feita, é perceptível as influências das RIGs na formulação e implementação das políticas públicas no Brasil.

Na CF de 1988 confirma-se a divisão política do Estado brasileiro em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Parecia consensual, à época, entre segmentos da sociedade brasileira que não havia mais espaço para centralização, pois era argumentado que o excesso de concentração do poder de decisão e dos recursos no governo central reforçava a ineficiência dos serviços dos governos subnacionais.

Segundo Arretche (2002), havia consonância entre setores das correntes políticas da direita e da esquerda para que houvesse descentralização das ações, pois representava avanços para o País. Dessa forma a descentralização das ações ficou mais efetiva a partir de 1988. Todavia, esperava-se que com a descentralização das ações, as gestões governamentais fossem mais eficientes, participativas, transparentes, *Accountability*⁶ e adotassem outras atitudes que aperfeiçoassem a governabilidade.

O contexto, à época, era favorável para que ocorresse a descentralização, impulsionado por uma conjuntura com problemas econômicos, crises internas, influência do capital estrangeiro e luta pela redemocratização da nação – fatores que influenciaram fortemente na descentralização.

Arretche (2002, p. 27) elenca dois motivos que representam a assunção de ações descentralizadoras: a retomada da eleição direta e a promulgação da Constituição Federal de 1988, na medida em que, segundo a autora, “recuperaram as bases federativas do Estado

⁶ O termo *accountability* pode ser traduzido como controle, fiscalização, responsabilização, ou ainda prestação de contas. Espinoza (2012).

brasileiro, suprimidas durante a ditadura militar”. Dessa forma, a descentralização ficou marcada por essas características que mostravam a necessidade de uma reforma no Estado.

Souza (2008) avança na análise da conjuntura desse período ao argumentar:

Em alguns casos, o foco recai sobre a reforma do Estado ou a forma como os governos atuam, uma vez que a descentralização muda o centro de responsabilidade sobre políticas do governo nacional para as esferas subnacionais, ou seja, do governo federal para os estados e municípios, no caso dos Estados federais (SOUZA, 2008, p. 39).

A partir de então houve o reconhecimento da necessidade de adequação da política do governo federal, visto que precisava agir de maneira a dar suporte aos estados e municípios e garantir sua influência em todo o território nacional. Sobre isso, Abrucio (2005) afirma que:

Um novo federalismo nascia no Brasil. Ele foi resultado da união entre forças descentralizadoras democráticas com grupos regionais tradicionais que se aproveitaram do enfraquecimento do governo federal em um contexto de esgotamento do modelo varguista e do Estado nacional desenvolvimentista (ABRUCIO, 2005, p. 46).

Dessa forma o autor expõe que a partir de 1988 estabeleceu-se um “novo federalismo”. Mas, talvez, o que se concretizou não foi um “novo federalismo” e sim modificações nas relações intergovernamentais, com objetivo de assegurar a união das elites políticas regionais para fortalecer os entes subnacionais estados e municípios, dominando assim as oligarquias regionais, mas mantendo o poder em suas mãos e resguardando os privilégios das mesmas.

Oliveira (1995, p. 20) reafirma essa interpretação ao ressaltar que “a Constituição de 1988 reforçou extraordinariamente as receitas de estados e municípios, assim como descentralizou várias áreas de atuação para Estados e Municípios e o Distrito Federal”.

Na chamada “Constituição Cidadã” foram reafirmadas as estruturas do federalismo brasileiro, evidenciado em seu artigo primeiro, na seção do título dos princípios fundamentais, que ficou com a seguinte redação:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos **Estados e Municípios e do Distrito Federal**, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

(BRASIL, 1988. Grifos nossos).

Essa redação mostra a organização do Estado Federal brasileiro, em que os Estados, Municípios e Distrito Federal são níveis subnacionais que contém jurisdição, autonomia e responsabilidades próprias, visando descentralizar ações, sendo que as normatizações dizem respeito à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo.

Sobre o contexto histórico dos anos 2000, destacamos as observações de Farenzena (2011) referentes às modificações ocorridas na estrutura política e econômica do Brasil:

Considerando a história mais recente, podem-se demarcar dois movimentos na configuração da Federação brasileira. Com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), o arranjo federativo caracteriza-se pela não centralização do poder político, pelo reconhecimento dos municípios como componentes da Federação, pelo fortalecimento do poder dos estados, pela descentralização fiscal e em políticas públicas (FARENZENA, 2011, p. 97).

Algo novo foi estabelecido a partir dessa Constituição que consiste no reconhecimento dos Municípios como ente da Federação. Dessa forma, a União passou a adotar vários mecanismos de descentralização, assegurados constitucionalmente, e a aprimorá-los posteriormente. Sobre isso, Arretche (2002) afirma que “nos anos de 1990 e já completada a institucionalização do Estado Federativo – implementou-se um extensivo programa de descentralização, particularmente na área das políticas sociais” (ARRETICHE, 2002, p. 27).

Dessa forma, a CF de 1988 possibilitou a ampliação das receitas de Estados e Municípios para que financiassem as políticas públicas. Sobre esse período, Palotti e Costa (2011) dizem o seguinte:

No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu a descentralização política e fiscal, elevando os municípios à categoria de entes federados e ampliando a parcela das receitas tributárias transferidas aos níveis sub-nacionais. O modelo de federalismo adotado no país, no entanto, caracterizou como competências comuns a provisão de políticas sociais, acentuando o problema da definição de responsabilidades entre entes federados marcadamente assimétricos (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 212).

Fica evidente que as RIGs efetivadas a partir da década de 1990 pautaram-se em medidas de “descentralização” de ações da União para os níveis subnacionais, evidenciadas na elaboração e execução das políticas públicas, mas numa perspectiva que permitiu que as decisões permanecessem com o governo central e a execução fosse repassada aos municípios, o que alguns teóricos classificam como desconcentração e não, necessariamente, descentralização (KRAWCZYK, 2000). Trata-se de uma descentralização limitada, visto que a descentralização fiscal não acompanhou o crescimento das responsabilidades repassadas aos Municípios que se tornaram mais executores das políticas do que decisões. Assim, a chamada descentralização não representou autonomia dos níveis subnacionais (BREMAERKER, 2001)

Esse processo de “descentralização” comprometeu a execução das ações dos entes federados, pois não havia no aporte constitucional normas claras que favorecessem a efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados. Quanto a isso, Palotti e Costa (2011) argumentam:

O texto constitucional – central em regimes federativos para definir o padrão de relações entre os entes federados – não criou incentivos e regras que induzissem ou obrigassem a articulação e cooperação entre União, estados e municípios neste campo de intervenção governamental (PALOTTI; COSTA, 2011, p. 212).

Ao considerarmos que na perspectiva da realidade brasileira é buscar “unidade na diversidade”, significa dizer que há diferentes contextos no território brasileiro e acentuadas desigualdades fiscais entre os entes federados. Dessa forma, a capacidade financeira se torna uma categoria de análise importante para compreender a execução das políticas públicas em nível local.

De acordo com Palotti e Costa (2011, p. 212) “as iniciativas de regulamentação posteriores, na década de 1990, de origem constitucional e infraconstitucional, em boa medida pretenderam superar a indefinição de quem faz o quê e com quais recursos para a consecução das políticas sociais”. Em decorrência disso, houve ações visando melhorar a ordenação da redistribuição de recursos financeiros entre os entes federados. Deste modo, elevou-se os repasses dos impostos para Estados e Municípios, contudo mantendo-se a maior parte nos cofres da União, resguardando sua autoridade em nível nacional.

Para Costa (2010):

O resultado desse processo é duplo, pois simultaneamente tende a fortalecer capacidade de intervenção do governo federal – por intermédio dos mecanismos de transferência de recursos fiscais (equalização) e da definição de regras e pisos básicos de quantidade e qualidade das políticas públicas mais importantes (COSTA, 2010, p. 232).

Na área de educação, conforme Saviani (2011), o problema das assimetrias poderia ser reduzido pela Lei nº 11.494, de 2007, que assegurou a possibilidade de regulamentação do regime de colaboração. Todavia, isso não foi possível, o que foi assim avaliado por Araújo (2010):

Os contornos dos conflitos federativos no Brasil, por falta de regulamentação do regime de colaboração, se tornaram ainda mais complexos e assumiram duas dimensões: uma vertical e outra horizontal. A vertical se traduz na atitude defensiva do governo federal ou livrando-se de encargos com extinção de sua intervenção, ou incentivando programas de descentralização, nos quais assume postura de fiscalizador dos processos. A dimensão vertical dos conflitos federativos no Brasil também pode ser tipificada mediante a ação competitiva e predatória dos entes federados (estados e municípios) na disputa com o governo federal por recursos, gerando agenda de demandas segmentadas e fragmentadas que só agravam os conflitos (ARAUJO, 2010, p. 758).

Assim sendo, a responsabilidade pela implementação das políticas públicas, principalmente as de cunho social, ficou a cargo de Estados e Municípios e alicerçadas na capacidade orçamentária própria, o que favoreceu a ampliação das assimetrias entre os níveis subnacionais, revelados nos indicadores econômicos e socioeducacionais.

Esse conjunto de variáveis vai influenciar diretamente as RIGs entre os entes federados, na próxima seção vamos abordar a questão com mais afinco das relações intergovernamentais e como influenciam nas desigualdades educacionais na federação brasileira, sobretudo quando observamos os níveis de desenvolvimento entre as regiões, o que vai nos mostrar o porquê de termos regiões com indicadores de qualidade de vida superior e outras regiões com os mesmos índices bem inferiores.

1.3 AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E AS DESIGUALDADES EDUCACIONAIS

Quando discutimos a questão das desigualdades existentes no território brasileiro devemos ter cuidado para não reproduzirmos estereótipos presentes em discursos que colocam os injustiçados em posição inferiorizada. Devemos pautar nos debates a origem das desigualdades fiscais e territoriais. As desigualdades no Brasil resultam de um longo processo de concentração de poder iniciado desde a chegada dos portugueses e que foi agravado no decorrer dos tempos históricos.

A concepção de desigualdade é empregada para indicar o inverso da igualdade, ou seja, a falta de estabilidade entre duas ou mais situações (CAMPELO; GENTILI, 2017; SAMPAIO; OLIVEIRA, 2015).

A desigualdade se revela em diversos aspectos: na renda, no social, no cultural e no educacional. Campelo e Gentili (2017) dizem que a desigualdade representa um conjunto de injustiças e que não podemos negligenciar que essas injustiças são produzidas pela negação do acesso aos direitos básicos à população. Quanto às oportunidades de acesso a bens e serviços e ao nível de concentração de renda existente no Brasil, os autores afirmam:

Recentemente, a Oxfam Brasil produziu o relatório A distância que nos une – um retrato das desigualdades brasileiras. É uma abordagem distinta da gerada pelo Coeficiente de Gini, e que desnuda números sobre a concentração de renda e riqueza no Brasil. Um dos achados é que “Apenas seis pessoas possuem riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões de brasileiros mais pobres. E mais: os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda que os demais 95% (CAMPELO; GENTILI, 2017, p. 11).

Fica evidente que a concentração de renda e sua má distribuição produzem danos sociais tais como, aumento da fome, da violência, do tráfico de drogas, de doenças, da evasão escolar, dentre outros, que decorrem da privação de direitos assegurados constitucionalmente.

Outra informação destacada por Campelo e Gentili (2017, p. 11) é a de que “o estudo de Marc Morgan revela que a concentração de riqueza no topo da pirâmide social entre 2001 e 2015 permaneceu inalterada”. Portanto, avalia-se que as ações desenvolvidas pelos governos para diminuir o fosso econômico-social que existe no Brasil não foram suficientes, visto que os ganhos da população “pobre” foram poucos e a estrutura social ficou inalterada.

Quanto às consequências das desigualdades, Medeiros, Souza e Castro (2014) reiteram:

Os níveis de desigualdade de renda em uma sociedade afetam e são afetados por várias dimensões das políticas públicas. Por um lado, a desigualdade de renda está relacionada aos níveis de educação, saúde, nutrição, mortalidade, violência e várias outras características da sociedade, determinando e sendo determinada por elas (MEDEIROS; SOUZA; CASTRO, 2014, p. 2).

No que concerne ao rendimento da população brasileira, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD) mostram uma faceta da produção da desigualdade que, como dizem os autores, se relacionam dialeticamente com as políticas públicas, na medida que afetam e são ao mesmo tempo afetadas pelas desigualdades (IBGE, 2016). Portanto, não devemos supervalorizar e tão pouco menosprezar a capacidade de reversão das desigualdades apenas por meio das políticas públicas, visto que também são por elas determinadas.

A Tabela 1 apresenta os rendimentos médios dos Estados da Federação e revelam as diferenças existentes entre eles que também se expressam em termos regionais, tendo em vista que as menores médias de rendimentos são apresentadas pelas regiões Nordeste e Norte – inferiores à média nacional – e as maiores, pelas regiões Centro Oeste, Sul e Sudeste – superiores à média nacional. Destaca-se: a presença do Centro Oeste entre as regiões Sul e Sudeste se dá pelo rendimento do Distrito Federal que representa o dobro da média dos outros estados dessa região. Importa destacar a situação do Estado do Pará cujo rendimento foi o menor da Região Norte, posicionando-se abaixo tanto da média regional quanto da nacional.

Tabela 1: Rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente, segundo as Unidades da Federação-2017

UF	Rendimento nominal mensal per capita da população residente R\$
Acre	769
Amapá	936
Amazonas	850
Pará	715
Roraima	1.006
Rondônia	957
Tocantins	937
Norte	881,43
Alagoas	658
Bahia	862
Ceará	824
Maranhão	597
Paraíba	928
Pernambuco	852
Piauí	750
Rio Grande do Norte	845
Sergipe	834
Nordeste	794,44
Goiás	1.277
Mato Grosso	1.247
Mato Grosso do Sul	1.291
Distrito Federal	2.548
Centro-Oeste	1.591
Espírito Santo	1.205
Minas Gerais	1.224
São Paulo	1.712
Rio de Janeiro	1.445
Sudeste	1.504
Paraná	1.472
Rio Grande do Sul	1.635
Santa Catarina	1.597
Sul	1.568
Brasil	1.268

Fonte. IBGE/PNUD. Elaborado por MONTEIRO, 2019.

Sobre isso Guzzo e Euzebios Filho (2005, p. 9) afirmam que “a desigualdade de renda também se configura como parte dos índices de defasagem idade/série. Regiões como o Norte e o Nordeste (duas regiões que concentram o maior número de pobres e miseráveis no país)”. A evasão escolar ocorre entre crianças e adolescentes que abandonam a escola em busca de complementação da renda familiar ou que são capturadas pela criminalidade.

1.4 AS RIGS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

As relações intergovernamentais no regime federalista brasileiro, como abordado anteriormente, expressam uma rede complexa de atuação entre os entes federados, em função das assimetrias e interesses em jogos que definem as formas de relações. Nessa direção, o equilíbrio na Federação demanda ações de colaboração e a construção de possibilidades de

relações harmônicas, o que, como disse Araújo (2010), poderia garantir a independência e interpenetração dos governos nacional e subnacionais e se apresentaria como importante estratégia para efetivação das políticas.

Em verdade, a formulação, implementação e financiamento das políticas públicas sociais, em especial, as relacionadas à educação, dependem sobremaneira do regime fiscal, considerando-se que este determina a capacidade orçamentária dos governos que, por sua vez, lhes assegura autonomia.

De acordo com Sena (2010), o financiamento da educação pode ser considerado uma política pública, pois representa intervenção do Estado sobre as demandas da sociedade na garantia do direito à educação. Argumenta que a educação, ao entrar na agenda global das políticas públicas, fez com que o seu financiamento se tornasse um meio para a efetivação de diversas ações nessa área e, por isso, tornou-se um foco de preocupação de diversos setores da sociedade.

O financiamento da educação, quando analisado à luz das relações intergovernamentais, expressa-se nos percentuais de vinculação de receitas e na distribuição dos recursos, iniciada em 1934, porém com supressões nos períodos históricos ditatoriais que reprimiam a participação e pressões sociais por mais recursos para a educação, alterando as relações intergovernamentais nesses termos (MECHIOR, 1981). Nos momentos de redemocratização, a vinculação retornava, estabelecendo-se novas bases nas relações intergovernamentais. Isso revela a teia complexa das relações vivenciadas apenas numa área específica – o financiamento da educação.

A vinculação de receita de impostos destinada a financiar a educação foi mantida pela Constituição Federal de 1988, art. 212, sendo estabelecido que a União deve investir no mínimo 18% e Estados e Municípios 25% das receitas de impostos próprios e transferidos.

No quadro 1 apresentam-se as receitas de impostos e os percentuais vinculados à educação, a partir da Constituição Federal de 1988.

Quadro 1: Impostos e percentuais vinculados à educação, por esfera de governo

Federal 18%	Estadual 25%	Municipal 25%
I.R	I.R.R.F	I.P.T.U
I.P.I	I.C.M.S	I.T.B.I
I.T.R	I.P.V.A	I.S.S
I.O.F	I.T.C.M.D	I.R.R.F
II	TRANSFÊRENCIA	TRANSFÊRENCIA
I.E	I.O.F-OURO	F.P.M
I.G.F	F.P.E	I.P.I-EXP
	I.P.I-EXP	I.T.R
	I.C.M.S/DESO.LC 87/96	I.O.F-OURO
		I.C.M.S
		I.P.V.A

Fonte: CF-1988. Quadro elaborado por Monteiro 2019

A vinculação de receita de impostos define um modelo de política de financiamento da educação alicerçada na capacidade orçamentária dos entes federados e dependente das conjunturas econômicas. A União destina 18% de seus impostos para financiar a educação, sendo que 70% são destinados ao sistema federal de ensino e 30% para colaborar com os Estados e Municípios no financiamento da educação básica. Todavia, no Estado federalista brasileiro, o ente que mais arrecada tributos é a União, que divide parte desses recursos (impostos) com os Estados e Municípios. Parte da receita de impostos arrecadada pelos Estados também é dividida com os respectivos Municípios. Nessa partilha intergovernamental, os Municípios são os que ficam com a menor parte dos recursos financeiros públicos.

Contudo, a forma de distribuição dos recursos fiscais contribui para ampliar as desigualdades inter e intraestaduais, visto que os Estados mais desenvolvidos economicamente arrecadam um volume maior de receita que os possibilita ampliar a ofertar e a garantir qualidade nos serviços públicos, diferentemente daqueles que atuam com poucos recursos financeiros.

De acordo com Abrucio (2010), esse mecanismo de distribuição/colaboração se torna problemático na educação por não haver legislação específica que o regulamente. Desta feita, há dificuldade na efetivação de um regime de colaboração entre os entes federados, visto existirem 27 sistemas estaduais de educação e mais 5.580 sistemas ou redes de ensino municipais, com situações e necessidades de diferentes ordens. Daí a importância de regulamentação do Regime de Colaboração na oferta da educação básica pública.

Os incisos do Art. 3 da EC nº 14 de 2006, estabelecem a divisão de responsabilidades entre os entes federados em matéria de educação, nos seguintes termos:

Art. 3º É dada nova redação aos §§ 1º e 2º do art. 211 da Constituição Federal e nele são inseridos mais dois parágrafos:

§ 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**.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório." (BRASIL, 1996. Grifos nossos).

A complexidade manifestada nas relações intergovernamentais, a partir dessa divisão de responsabilidade, advém da superposição das ações que possibilita comportamento de omissão sob o argumento de que a responsabilidade é do outro Ente. Isso é abordado por vários autores como fator que dificulta a ampliação do atendimento e a garantia da qualidade do ensino.

Retomando então às discussões sobre as mudanças ocorridas no contexto brasileiro, a partir da década de 1990, na perspectiva de aprofundar as análises sobre as RIGs no financiamento da educação, observa-se que esse período foi marcado por reformas no Estado, sob o argumento de melhorar sua eficiência e eficácia, visando o controle dos gastos e o aprimoramento do gerenciamento das atividades do governo – foco central da política mais ampla de ajuste econômico. Assim, foram várias as estratégias utilizadas para a implementação das políticas de ajuste fiscal com a intenção principal de reduzir as ações estatais e fortalecer o setor privado. Em âmbito federal, ocorreu a transferência de responsabilidade de serviços sociais para os níveis subnacionais e a redução dos investimentos federais em políticas públicas sociais. (GUTIERRES, 2005), (SIQUEIRA E MATOS, 2007).

Siqueira e Matos (2007) afirmam que a reforma do Estado tornou-se uma política central na maioria dos governos brasileiros, sob o argumento de que o aparelho estatal deveria ser reestruturado em seu desenvolvimento interno e em suas relações com a sociedade e o mercado, com intuito de obter maior eficiência e conter os gastos públicos, para melhorar o desempenho econômico - política ocorrida com maior ênfase nos governos Fernando Henrique Cardoso (FHC) e com algumas alterações nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (LULA) e Dilma Rousseff.

Fernando Henrique Cardoso governou o Brasil por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 2003, cujas gestões foram permeadas por características neoliberais que priorizaram a

abertura do mercado ao capital estrangeiro e a consequente diminuição da atuação do Estado. Seu governo destacou-se pela efetivação da reforma do Estado, consubstanciada na reforma Administrativa, nas privatizações, na política econômica e também nas reformas da educação.

Segundo Oliveira e Turola (2003), FHC assumiu o país em um contexto de crise econômica, com dívida externa elevada e processo superinflacionário, ou seja, em contexto de relações financeiras difíceis entre União e governos subnacionais⁷. Por meio dessas medidas o país conseguiu conter a alta da inflação e retomar o crescimento, na medida em que a política de desenvolvimento foi pautada, em tese, na liberdade, flexibilização, redução, ajuste fiscal, reformas, reestruturação, privatização e abertura econômica. Esses termos estão presentes nas ações econômicas efetivadas, demonstrando os lemas neoliberais.

Em decorrência dessas reformas, os efeitos foram sentidos em todas as instâncias do país visto que a política de ajustes fiscais incidiu em cortes de investimentos de infraestrutura (estradas, hospitais, pontes, ferrovias, portos), com consequências drásticas em termos de aumento de desemprego e enfraquecimento da economia (GASPARIM, 2010). Segundo Gasparim, “as políticas sociais também sofrem influências como a diminuição de investimentos na saúde, assistência social e educação” (GASPARIM, 2010, p. 28).

Com relação às alterações na área de educação no governo de FHC, destacam-se, em termos de legislação, a aprovação dos seguintes documentos legais: Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394, de 1996; Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (regulamentou o FUNDEF); Decreto nº 2.264, de junho de 1997; Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, do Plano Nacional de Educação (PNE). Esse conjunto de leis regulamentam as reformas, revelando as perspectivas das políticas educacionais e as formas de seu financiamento.

A LDB, aprovada em dezembro de 1996, apresenta um conjunto de políticas educacionais que fazem jus à orientação política adotada por FHC. Para Hermida (2012), essa lei ficou conhecida “por ser uma versão “mínima” de projeto educativo para a educação

⁷ No que se refere ao primeiro aspecto, somente com o Plano Real, após várias tentativas de estabilização econômica, é que se conseguiu atacar o caráter inercial da inflação. Loureiro e Abrucio (2004, p. 54) argumentam que “esse sucesso, como veremos, alterou a posição relativa dos atores, tal qual uma conjuntura crítica, mas também se alimentou de outras mudanças incrementais nas finanças públicas”. Essa ação caracterizou-se como agenda neoliberal (Cf. PAULANI, 2012). O Plano Real conseguiu obter sucesso por manter os ganhos do capital, trazendo os recursos de volta para o País com garantias de que não os perderiam por meio dos ajustes nas contas chamadas CC5 (“Carta Circular 5” – São contas especiais, mantidas no Brasil por brasileiros que moram no exterior).

nacional”, na qual vários aspectos que deveriam caracterizar uma lei maior de educação foram deixados de lado ou ficaram em aberto para posteriormente serem regulamentados de forma tópica, gerando assim uma contradição e utopia em alguns pontos, como por exemplo, na igualdade de oportunidades, abertura para a educação privada e direcionamento de verba para escolas mantidas pelo setor privado. Esse conjunto de medidas incorporou um novo agente nas relações intergovernamentais – o agente privado.

Ainda que o papel do Estado seja garantir a educação de qualidade para sua população, as relações neoliberais atuantes no interior do Estado estão transformando esse direito em serviço privado, em algo rentável para um determinado grupo. Todavia, alguns autores avaliam que houve avanços com essa Lei. Por exemplo, Durham (2010) avalia que Fernando Henrique Cardoso teria contribuído para a descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional por meio da LDB de 1996.

No que se refere ao financiamento da educação, a política de FHC foi pautada na lógica gerencial ao preconizar que os recursos destinados a financiar a educação eram suficientes, mas que o problema estava na distribuição/gestão dos mesmos. Dessa forma, os ajustes na política de financiamento da educação recaíram sobre a gestão dos recursos. A partir dessa concepção teve início a política de fundos, nos moldes do FUNDEF e FUNDEB que centralizam recursos para distribuí-los, a partir de critérios específicos.

Segundo Gemaque (2004, p. 32), os fundos financeiros, grosso modo, são vistos como mecanismos potencialmente capazes de suprir as deficiências de determinado setor, “podendo ser constituídos por recursos de diferentes procedências e destinados a um fim específico, conforme evidenciado na história dos fundos criados para financiar a educação”.

A política de fundos iniciada no Governo FHC, com o FUNDEF, passou a vigorar nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, inaugurando uma nova forma de redistribuição dos recursos. O FUNDEF era caracterizado como um fundo de natureza contábil, que subvinculava 15% da receita de alguns recursos destinados à educação. No que se refere à composição do FUNDEF, a Lei nº 9.424/1996 estabelecia:

§ 1º (Art. 1o) - O Fundo referido neste artigo será composto por 15% (quinze por cento) dos recursos:

I- da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e de prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, e de comunicação – ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos municípios conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal;

II – do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal–FPE e dos municípios – FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas a e b, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei no 5.172, de 25 de outubro de 1996;

III – da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II da Constituição Federal e da Lei Complementar no 61, de 26 de dezembro de 1989
Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir) (BRASIL, 1996).

O FUNDEF funcionava em âmbito estadual e pautava-se na lógica do gerenciamento de receita, pois não ampliava os recursos para além do mínimo estabelecido constitucionalmente. A União participava do fundo na condição de complementá-lo onde fosse necessário, conforme estabelecido no parágrafo 3º, do art.1º: “§ 3º integrar os recursos do Fundo a que se refere este artigo a complementação da União, quando for o caso, na forma prevista no art. 6º” (BRASIL, 1996). O artigo 6º estabelece que “a União complementar os recursos do Fundo a que se refere o art.1º sempre que, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente” (BRASIL, 1996).

Farenzena (2010. p. 5) avalia que essa foi uma forma de cooperação, argumentando que “a cooperação federativa no financiamento da educação tem se efetivado por meio de uma série de políticas. Podemos apontar o FUNDEF, vigente de 1997 a 2006”

A complementação da União remonta o caráter supletivo desse ente federado, tendo aqui um exemplo das relações intergovernamentais nos moldes da cooperação, visto que a União redistribuiu recursos, porém não para todos os Estados, somente àqueles que não atingiam o valor aluno ano nacional. Isso gerou descontentamento e conflitos nas relações intergovernamentais quanto ao financiamento do ensino fundamental. Esse caráter supletivo da União, preconizado na CF 1988 e na LDB/1996, é a maneira pela qual o governo central atua na educação básica, por meio de repasses para custear programas do FNDE-MEC, complementação da união ao FUNDEB, entre outros repasses.

Ressaltamos que a expectativa era de que fosse criado o fundo de redistribuição nacional, o que possibilitaria a transferência de recursos dos Estados ricos para os pobres. De acordo com Davies (2008, p. 405), “isso daria uma equidade maior para os Estados e Municípios brasileiros”, entretanto, o que ocorreu foi que os fundos se consolidaram como estaduais. Ao invés de as desigualdades no gasto-aluno serem reduzidas entre os estados, elas foram ampliadas pelo fato de existirem arrecadações e capacidades de investimento diferenciadas.

O ponto crucial do complexo conflito federativo, no período do FUNDEF, foi o não cumprimento do valor-aluno ano, tanto pelo fato de, inicialmente, não haver diferenças por

tipo de ensino e localização, quanto na metodologia de calcular o valor-aluno. De modo que esse cálculo funcionava da seguinte forma:

O valor de repasse intra-estadual é calculado pelo coeficiente da seguinte forma: O número total e matrículas do ensino fundamental dos municípios e dividia-se pelo número total de matrículas no ensino fundamental do estado a qual pertence o município e você tem o coeficiente de distribuição. Em nível nacional é feito da seguinte forma: como consta no 1º do art. 6º da Lei nº 9.424, de 24.11.1996, é o quociente da divisão da soma dos recursos destinados ao FUNDEF de cada Estado do País e ao do Distrito Federal pela soma de matrículas, publicadas no censo do ensino fundamental, no ano anterior, em todos os Estados e no Distrito Federal

Isso beneficiou a União e reduziu consideravelmente os recursos que os Estados e Municípios deveriam receber (GEMAQUE, 2004). A autora afirma que a inadimplência por parte da União gerou uma perda de receita aos Estados e Municípios brasileiros, visto que a “lei não foi cumprida em relação à diferenciação por tipo de estabelecimento de ensino e à estimativa de novas matrículas. Sobre este último ponto, apesar de já ter havido determinação para o seu cumprimento pelo Tribunal de Contas da União” (GEMAQUE 2004, p. 72), o governo federal resistiu no não cumprimento de sua obrigação.

Ainda na gestão de FHC houve a aprovação do Plano Nacional de Educação, em 2001, em que foi destacado que a educação era “um instrumento de formação ampla, de luta pelos direitos da cidadania e da emancipação social” (HERMIDA, 2012, p. 1444) que deveria contribuir para o aprimoramento do indivíduo e da sociedade e para a construção coletiva de um novo projeto de inclusão e de qualidade social para o Brasil. Dessa forma, o PNE apresentava a educação como um instrumento fundamental que deveria contribuir para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político do país e para garantir os direitos básicos da cidadania e da liberdade social. Nesta perspectiva, a educação foi concebida como um patrimônio social. Todavia, foi vetada por FHC a referência de gasto com educação que deveria corresponder a 7% do Produto Interno Bruto (PIB). Sobre os vetos, Aguiar (2010) comenta:

Os vetos que lhe foram interpostos pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao sancioná-lo, evidenciam as tensões e os conflitos que estão presentes na luta secular da sociedade brasileira pelo reconhecimento da educação como um direito social (AGUIAR 2010, p. 711).

Outras medidas igualmente importantes nas análises sobre o financiamento da educação foram implementadas no governo Lula. Eleito presidente do Brasil por dois mandatos, Luís Inácio Lula da Silva governou nos anos de 2003 a 2010. Estudos mostram que

o mandato de Lula, liderado pela chapa do Partido dos Trabalhadores, não fugiu a lógica neoliberal de reformas e ajustes fiscais, mudando apenas as nomenclaturas das antigas ações, que agora passavam a se chamar concessões, parcerias público-privado, entre outras. Para Paulani (2003, p. 59), “teses e argumentos incansavelmente defendidos ao longo dos oito anos de governo FHC, sempre criticados pelo Partido dos Trabalhadores, são agora afirmados pelo governo do PT com desconcertante naturalidade”. Segundo essa análise, o governo Lula manteve o ajuste fiscal e políticas sociais focalizadas do tipo compensatórias em nome de uma economia politicamente correta. Sobre isso, Paulani (2003) expõe:

As autoridades econômicas deixaram muito claro, desde o início da gestão Lula, que seria esse o modelo a ser seguido e que, portanto, a recuperação da economia do país, a retomada do crescimento e a redução do desemprego teriam que se encaixar dentro dessas regras ou então não se efetivariam. Em texto recente, o Prof. João Machado Borges Neto mostra, com profusão de detalhes, o passo-a-passo da conversão petista aos ditames da política liberal. Numa acurada análise do discurso de posse proferido pelo ministro Antônio Palocci em 2 de janeiro de 2003, ele indica que há uma confusão no que se vem entendendo por “transição”. O mandatário número um do ministério mais importante da área econômica deixa aí claro que a tão esperada transição refere-se à superação das dificuldades de curto prazo dentro do mesmo modelo, que, segundo o ministro, é aquele que respeita os “princípios básicos da política econômica”. Não se vislumbra, portanto, no horizonte da atual gestão, nenhuma mudança de modelo (PAULANI, 2003, p. 60-61).

Não seria diferente na política de financiamento da educação, visto ter sido dado continuidade à política de fundos com a lógica gerencial e redistributiva, apesar de ter ampliado o raio de abrangência e o volume de recursos. Com o término de vigência do FUNDEF foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007. Nesse Fundo foi mantida a natureza contábil de âmbito estadual, formado na sua totalidade, por recursos provenientes dos impostos próprios e transferidos dos estados e municípios. Além desses recursos, ainda compõe o FUNDEB, a receita de complementação da União, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica.

O FUNDEB é composto por 20% das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp); Desoneração das Exportações (LC nº 87/96); Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD); Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Cota parte de do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos

Municípios. Também fazem parte do fundo as receitas da dívida ativa e de juros e multas incidentes sobre as fontes acima relacionadas.

Manteve-se o caráter supletivo da União no esquema de cooperação das relações intergovernamentais entre os entes federados, por meio do mecanismo de complementação que passa a ser de 10% do montante total do fundo, destinados a Estados que não conseguem atingir o valor aluno-ano FUNDEB. Sobre isso, Pinto (2007) argumenta:

Outra inovação do FUNDEB encontra-se na previsão de que até 10% da complementação da União possa ser utilizada por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, nos termos de regulamentação a ser feita (art. 7º da Lei n. 11.494/2007) (PINTO, 2007, p. 890).

Esse mecanismo trouxe avanços importantes para a educação nos Estados que não conseguiam atingir o valor aluno ano FUNDEB, entretanto, enfraqueceu a discussão do custo aluno qualidade⁸ (PINTO, 2007).

Com vigência estabelecida para o período 2007-2020, sua implantação ocorreu de maneira gradativa, com início em 1º de janeiro de 2007, sendo plenamente concluída em 2009, quando o total de alunos matriculados na rede pública foi considerado na distribuição dos recursos e o percentual de contribuição dos Estados, Distrito Federal e Municípios para a formação do fundo, atingiu o patamar de 20%.

Os recursos do FUNDEB são distribuídos de forma automática entre os Estados e Municípios, sem a necessidade de convênios, e de forma periódica, mediante crédito na conta específica de cada governo estadual e municipal. A distribuição é realizada com base no número de matrículas dos alunos da educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, conforme preconizado na EC nº 53 da Constituição Federal, que destaca que cada ente federado tem sua atuação prioritária, ou seja, os Municípios recebem os recursos do FUNDEB com base no número de alunos do seu respectivo sistema de ensino e os Estados da mesma forma, observada a escala de investimento chamadas ponderações.

Segundo consta em documento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a distribuição dos recursos leva em conta também fatores de ponderação que são definidos anualmente e variam de acordo com as modalidades da educação básica. Buscam diminuir as desigualdades, distribuindo os recursos de forma diferenciada segundo a complexidade e a localização (urbana e rural) das diferentes modalidades de ensino.

⁸ O CAQ é o padrão mínimo de qualidade, pois considera o caráter dinâmico do conceito de custo por aluno e também a capacidade econômica do Brasil, posicionado como 6ª economia do mundo. Assim, o CAQ é o padrão de qualidade que se aproxima dos custos dos países mais desenvolvidos em termos educacionais. Ele deve ser estabelecido no prazo de três anos, porém sua implementação pode ocorrer até 2024. (<http://www.custoalunoqualidade.org.br/>).

No quadro 2 são apresentados os valores de ponderação de 2016, determinados por uma comissão intergovernamental⁹ Financiamento para a Educação Básica de Qualidade do MEC.

Quadro 2: Valores de ponderação FUNDEB, 2016

Modalidades	Valor ponderação
I - Creche pública em tempo integral	1,30
II - Creche pública em tempo parcial	1,00
III - Creche conveniada em tempo integral	1,10
IV - Creche conveniada em tempo parcial	0,80
V - Pré-Escola em tempo integral	1,30
VI - Pré-Escola em tempo parcial	1,00
VII - Anos iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
VIII - Anos iniciais do ensino fundamental no campo	1,15
IX - Anos finais do ensino fundamental urbano	1,10
X - Anos finais do ensino fundamental no campo	1,20
XI - Ensino fundamental em tempo integral	1,30
XII - Ensino médio urbano	1,25
XIII - Ensino médio no campo	1,30
XIV - Ensino médio em tempo integral	1,30
XV - Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
XVI - Educação especial	1,20
XVII - Educação indígena e quilombola	1,20
XVII - Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,80
XIX - Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio com avaliação no processo	1,20

Fonte: UNDIME

Destaca-se entre as modalidades da educação básica, o valor inicial corresponde ao ensino fundamental urbano, cujo valor de ponderação corresponde a 1,00. Observa-se que o menor valor é da modalidade de ensino Educação de Jovens e Adultos (EJA), com a ponderação de 0,80. Portanto isso evidencia a pouca importância atribuída à EJA que,

⁹ A composição da comissão intergovernamental de financiamento da educação básica de qualidade fica exposto no art. 12 da Lei LEI Nº 11.494/2007. 1 (um) representante do Ministério da Educação; 1 (um) representante dos secretários estaduais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação - CONSED; 1 (um) representante dos secretários municipais de educação de cada uma das 5 (cinco) regiões político-administrativas do Brasil indicado pelas seções regionais da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. As atribuições estão a definição dos fatores de ponderação aplicáveis entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino; a fixação anual do limite de apropriação de recursos pelas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino; e fixação da parcela de complementação da União a ser distribuída por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

geralmente, é ofertada aos alunos que não tiveram oportunidade de continuar seus estudos na idade certa, devido a diversas circunstâncias da vida. Sobre essa situação, Pinto (2007, p. 891-892) argumenta que “... não há justificativa, por exemplo, para que um aluno de EJA custe menos que um aluno do ensino fundamental, a não ser que se tenha como objetivo oferecer-lhe uma educação de baixa qualidade”.

Outra crítica que Pinto (2007) faz ao FUNDEB é a de que a complementação da União ao fundo foi criada com objetivo de reduzir as desigualdades entre os Estados da Federação. Essa diminuição seria gerada essencialmente pelo aumento da complementação da União ao longo dos anos até chegar ao patamar de 10% do fundo. Contudo, de acordo com o autor, o gasto-aluno ano que os Estados, como Roraima, Espírito Santo, São Paulo, Rio Grande do Sul, Amapá, Acre, Tocantins, dispuseram foram de 1,5 a 2,0 vezes a mais àqueles disponibilizados pelos oito Estados que ficaram com o valor mínimo (Maranhão, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Piauí, Paraíba, Pernambuco).

Todavia é amplamente reconhecido que o FUNDEB representa avanços em relação ao FUNDEF, pela sua abrangência a todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica e pelo fato de ter estabelecido um patamar mínimo de participação da União, o qual ficou estipulado em 10% do montante total do fundo.

No governo Lula foi também desenvolvido o Plano de Ações Articuladas (PAR) que revela aspectos importantes das relações intergovernamentais. Assim, com base nos indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), o MEC ofereceu apoio técnico e financeiro aos Municípios com índices insuficientes de qualidade de ensino. O envio de recursos se deu a partir da adesão dos municípios ao “Compromisso Todos pela Educação” e da elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR). Assim sendo, os Municípios e Estados do Brasil que estabeleceram convênios com o PAR se comprometeram em atingir metas. Essa política norteou as ações na educação básica junto com o FUNDEB. Contudo, essas ações não produziram aumento de receitas, o que houve foi uma engenharia de gestão e redirecionamento dos recursos da União em projetos focalizados, imputando a lógica neoliberal na agenda do financiamento da educação, ao admitir a participação de entidades privadas na disputa pelo fundo destinado à educação pública.

Por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR), o governo federal prestava assistência técnica e apoio aos Municípios, buscando consolidar uma cultura de parcerias para melhorar a qualidade do ensino. A esse respeito, enfatizam-se as palavras do Ministro da Educação, à época, Fernando Haddad (PT), referindo-se ao ano de 2007: “Se algum município tiver dificuldade técnica para elaborar seu plano de desenvolvimento local, vamos até o município

levar apoio para elaborá-lo a muitas mãos” (OLIVEIRA, 2009 p. 205). Nessas palavras, a autora confirma a participação da União como colaboradora no processo de busca de melhorias na qualidade da educação brasileira, sinalizado que o Governo Federal deve consolidar sua ajuda aos Estados e Municípios, com objetivo de atender à demanda da população educacional e assim efetivar o regime de colaboração. Outra fonte de receita importante no financiamento da educação advém da contribuição social Salário-Educação, recolhida junto às empresas, que, por sua vez, revela mais uma faceta das relações intergovernamentais no âmbito do financiamento da educação.

1.5 RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Como foi discutido nos subtópicos anteriores, há um laço complexo nas relações intergovernamentais alicerçado na cooperação, descentralização e arranjo político das ações desenvolvidas nos níveis de governo. A definição de quais funções estão sob a responsabilidade dos entes, influenciadas pelos graus de diversidade e de assimetrias, marcam os subníveis de governo e revelam os arranjos na distribuição do poder entre os entes federados.

O Salário-Educação, segundo Farenzena (2017), apresenta-se como a segunda maior fonte de receita da educação brasileira que, em 2016, representou 6% do montante total de recursos gastos com educação. Sua arrecadação é feita em nível nacional e redistribuída proporcionalmente aos Estados e seus respectivos Municípios.

Como abordado na introdução desta dissertação, trata-se de uma contribuição social criada com a finalidade de reduzir o analfabetismo no País, mas que, ao longo dos anos, passou por várias modificações decorrentes dos interesses políticos e cujos arranjos na redistribuição dos recursos resultaram das correlações de forças entre os entes federados. Esse processo histórico revela as experiências vivenciadas entre os entes federados em termos de relações intergovernamentais no âmbito do financiamento da educação básica. Neste sentido, o quadro 3 apresenta um histórico do Salário-Educação enfatizando as ocorridas desde a sua criação aos dias atuais.

Quadro 3 – Modificações nas legislações do Salário-Educação

Ano	Mudanças Leis/Decretos no Salário-Educação	Principais alterações
1964	Lei nº 4.440/1964	Institui o Salário-educação
1965	Lei 4863 regulamentado pelo DL nº 57.902/65	reformulou o percentual e a base do cálculo da folha de salário recolhido pelas empresas, fixou em 1,4%
1975	DL nº 1.422/75	modificou a forma de recolhimento e redistribuição das quotas partes, em que o INPS retém 1% de taxa administrativa
1976	Decreto nº 79.624/76	elevou a alíquota sobre a folha de pagamento para 2,5%
1982	DL 87.043/82	modificou o forma de recolhimento 2,5% (dois e meio por cento) que passou a ser sobre a folha de salário de contribuição e 0,8% (oito décimos por cento) sobre o valor comercial dos produtos rurais
1996	EC nº 14/1996	alterou a alíquota de arrecadação da contribuição social do salário-educação que passou a ser calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados
1998	Lei Nº 9.766/98	versou sobre as isenções concedidas sobre a contribuição do salário-educação e autorizou o repasse da quota estadual aos respectivos municípios, a ser regulamentado por estadual
2003	lei nº 10.832/2003	A mudança incidiu na repartição do montante da arrecadação do salário-educação
2006	EC nº 53 /2006	O salário-educação passou a financiar toda a educação básica

Fonte. Quadro elaborado por Monteiro 2019.

Essa fonte adicional de receita para financiar a educação básica foi criada em 1964 com o objetivo de reduzir o analfabetismo no país, que apresentava níveis elevados nas regiões em que as disparidades eram mais acentuadas. Nesse período, as regiões Norte e Nordeste concentravam e continuam com os maiores números de analfabetos no País. Devido a esse cenário, as discussões entre os intelectuais e parlamentares se intensificaram em torno da concepção de propostas para combater os altos índices de analfabetismo no País. Os resultados das discussões apontaram como uma possível solução, com a inserção de uma nova fonte de receita para investir em educação. Com isso foi proposto que as empresas contribuíssem com o desenvolvimento da Nação, instituindo o Salário-Educação (SE) que foi criado por meio da Lei nº 4.440/1964 com a finalidade de suplementar as despesas públicas com a educação elementar, com prioridade as do ensino elementar.

É interessante informar que essa fonte adicional de financiamento não havia sido prevista nas constituições anteriores, sendo criada por lei específica, em 1964, sendo regulamentada e modificada por meio de decretos. Desse modo, essa fonte de receita só foi tratada na CF de 1988. Inicialmente, a base de cálculo dessa contribuição foi assim definida:

dedução de 2% da folha de pagamento do salário mínimo mensal. A redistribuição do montante da quota do Salário-Educação ficou instituída da seguinte forma:

- a) 50% a crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário ou, na inexistência deste, em conta vinculada ao "desenvolvimento do ensino primário", a crédito do respectivo governo para aplicação de conformidade com o § 1º deste artigo;
- b) **50% em conta vinculada ao Fundo Nacional do Ensino Primário como reforço de seus recursos para aplicação em todo o território nacional, na conformidade e segundo os mesmos critérios de distribuição estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação (§ 2º do art. 92 da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961), o qual levará em conta sobretudo a razão direta dos índices de analfabetismo (BRASIL, 1964 grifos nossos).**

Dessa forma, a redação apresentada nesses parágrafos destaca a redistribuição dos recursos das quotas do Salário-Educação que era dividido em 50% para os Estados e 50% ficava com a União, sendo redirecionado aos Estados com planos para erradicação do analfabetismo e pela razão direta dos índices de analfabetismo. Segundo Cortes (1989, p. 34), “... aqui também buscava o governo central a redistribuir mais receitas para Estados mais pobres da federação”.

Esse modelo de arrecadação logo seria modificado, pois houve constatação de problemas na implementação do mesmo. O Artigo 5 da lei que instituiu a contribuição social (Lei nº 4.440/1964) versava sobre quais instituições seriam isentas do recolhimento da contribuição social:

... as empresas que, com mais de cem (100) empregados, mantiverem serviço próprio de ensino primário (art. 168, III, da Constituição Federal) que instituírem, inclusive mediante **convênio de bolsas de estudo** no mesmo grau de ensino, um e outro, em termos julgados satisfatórios por ato da administração estadual de ensino, aprovado pelo Conselho Estadual de Educação, na forma da regulamentação desta lei;

b) as instituições de ensino e educação, de qualquer tipo ou grau, bem assim os hospitais e **demais organizações de assistências que não tenham fins lucrativos**.
Parágrafo único. A isenção de que trata a letra a deste artigo, concedida pelo prazo de um ano. Será renovada mediante comprovação da regularidade das providências realizadas, dos resultados obtidos e das despesas efetivamente feitas em importância não inferior às contribuições que seriam devidas na forma do art. 3º (BRASIL, 1964. Grifos nossos).

Vários problemas foram observados naquele contexto, sobretudo em relação à “fuga” de receita. De acordo com estudos de Veloso (1987, p. 4), algumas características desse problema decorreram de empresas que registravam escolas que não existiam ou que cobravam taxas extras para os filhos dos funcionários e divulgavam como bolsas de estudos. Argumentava também que “essa contribuição patronal já nasceu vinculada a interesses

privados, tanto os de ensino particular como os das demais empresas, sobretudo as de maior porte”.

Para Veloso (1987), além das disputas entre os entes federados nas relações intergovernamentais, em um período em que o Brasil vivia sob o regime militar, havia concentração das ações no governo central, sem espaços para descentralização. As barganhas políticas ocorriam visando o aumento das receitas e que se agravavam com a presença das organizações privadas que também disputavam os recursos. Isso contribuía para elevar as tensões nas RIGs, pois o Estado se eximia da responsabilidade em ampliar o acesso escolar, incentivando as empresas que quisessem fazê-lo, por meio das isenções estabelecidas em lei.

Outro problema verificado foi quanto aos Estados que deveriam elaborar planos de erradicação do analfabetismo. Entretanto, os Estados “pobres” careciam de infraestrutura e intelectualidade para elaborar propostas de enfrentamento aos altos índices de analfabetismo, ocorrendo que esses recursos não chegavam aos Estados gerando um superávit de receita do Salário-Educação em favor da União.

Quanto às isenções, existe uma contradição, pois embora tenha sido reconhecida a importância de as empresas contribuírem com o desenvolvimento educacional do país, também foram observadas iniciativas de repasse da responsabilidade com a oferta da educação, do poder público para a iniciativa privada (CORTES, 1989).

No ano seguinte da sua criação, houve uma modificação no valor da arrecadação do Salário-Educação, por meio do exposto no Decreto nº 57.902/65:

... poucos meses depois, a Lei 4863, de 29 de janeiro de 1965, regulamentada pelo Decreto 57902, de 08 de março de 1965, reformulou o percentual e a base do cálculo. Esta passou a ser o valor total da folha de salário recolhido pelas empresas, e o percentual fixado foi de 1,4% (CORTES, 1989, p. 8).

Assim sendo, houve uma redução na alíquota de arrecadação do Salário-Educação, de 2% para 1,4%. Os empresários avaliavam essa diminuição como necessária, pois, segundo Veloso (1987), as baixas lucratividades das empresas contribuía para essa redução da alíquota.

Outra mudança ocorreu por meio do Decreto nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispunha sobre o Salário-Educação, modificando o recolhimento e a redistribuição das quotas partes, no art. 2º § 3º: “O INPS reterá, do montante recolhido, a título de taxa de administração, a importância equivalente a 1% (um por cento), depositando o restante no Banco do Brasil, para os fins previstos neste artigo” (BRASIL, 1975).

Cortes (1985) destaca uma alteração no recolhimento do SE ocorrida com o Decreto nº 79.624/76 (Artigo 2º), em que a alíquota de 1,4% foi elevada para 2,5% sobre a folha de pagamento, ao mesmo tempo que diminuiu para 1/3 a quota federal e aumentou a quota estadual para 2/3 da arrecadação via Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS). A arrecadação pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) foi mantida, retendo 1% do montante total a título de taxas administrativas e o restante ficava redistribuído da seguinte forma:

- a) 2/3 (dois terços) em favor dos programas de ensino de 1º Grau, regular e supletivo, no respectivo Estado, Território ou Distrito Federal;
- b) 1/3 (um terço) em favor do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 1975).

Assim, a divisão ficou estabelecida em dois terços em favor dos Estados, Distrito Federal e Territórios para ser aplicado em ensino de 1º grau e um terço com o FNDE¹⁰ para ser aplicado em programas de iniciativa própria do Ministério da Educação e Cultura voltados para o desenvolvimento de pesquisa, planejamento, currículos, material escolar, formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e de outros programas especiais relacionados com o ensino de 1º Grau. Portanto, estava mantida a relação entre os entes federados na divisão da receita das quotas do Salário-Educação, sendo que, até esse período, os Municípios não eram concebidos como entes federados dotados de autonomia. Isto posto, a quota estadual de 2/3 era destinado aos Municípios por meio de programas para o 1º grau.

Nessa forma de distribuição, os Estados mais ricos são beneficiados. Com isso, segundo Veloso (1987, p. 6) “... houve aumento da concentração de receita nos Estados mais ricos (pois estes, que sempre arrecadaram mais, retiveram maior parcela dos recursos gerados)”.

Outro fator a ser destacado e que contribui com isso é o valor bruto da arrecadação feita pela União, ressaltando o poder do governo federal que se sustenta na relação fiscal. Era esse ente federado que detinha, e ainda detém, a maior parte dos recursos arrecadados, influenciando e controlando os níveis subnacionais.

A concentração dos recursos financeiros evidencia o conflito eminente entre os Estados e Municípios, visto que os últimos precisavam barganhar para ter acesso aos recursos advindos dessa fonte adicional para financiar o ensino fundamental.

¹⁰ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC) principalmente garantindo o caráter supletivo que a União faz aos estados e municípios.

Retomamos a ideia de que pouco se avançou na redução do índice de analfabetismo no Brasil que é bastante elevado, sobretudo nas Regiões Norte e Nordeste. Nesse período, a educação encontrava-se reformulada pela Lei nº 5.692/71 que regulamentou o ensino de primeiro e segundo graus e, dentre outras determinações, ampliou a obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, agrupou o primário com o ginásial, eliminando o exame de admissão e criou a escola profissionalizante. Essa modificação na legislação da educação brasileira previa que entes federados, empresas e estabelecimentos agrícolas trabalhassem em cooperação. Porém, na prática, houve o repasse de responsabilidade pelo provimento da educação do Estado para o setor privado.

Com a inserção do Decreto nº 87.043, de março de 1982, o Salário-Educação sofreu novas reformulações, mediante o qual as empresas ficaram obrigadas a manter escolas próprias para os filhos dos seus funcionários ou contribuir com o Salário-Educação, como exposto no seu primeiro artigo:

Art. 1º. As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino de 1º grau gratuito para seus empregados e para os filhos destes, entre os sete e quatorze anos, ou a concorrer para esse fim, mediante a contribuição do Salário-Educação (BRASIL, 1982).

Outra mudança significativa foi na arrecadação da alíquota de recolhimento do SE, descrita no art. 3 do mesmo Decreto:

Art. 3º. O Salário-Educação é estipulado com base no custo de ensino de 1º grau, cabendo a todas as empresas vinculadas à Previdência Social, Urbana e Rural, respectivamente, recolher:

I - 2,5% (dois e meio por cento) sobre a folha de salário de contribuição, definido na legislação previdenciária, e sobre a soma dos salários-base dos titulares, sócios e diretores, constantes dos carnês de contribuintes individuais.

II - 0,8% (oito décimos por cento) sobre o valor comercial dos produtos rurais definidos no parágrafo 1º do artigo 15, da Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971 (BRASIL, 1982).

Essa mudança sofreu várias críticas. Tavares *et al.* (1986)¹¹ expõem que esse modelo de arrecadação onerava muito o trabalho e o valor do produto final. Os autores advogam que se o valor da contribuição social do SE fosse recolhido no montante da folha de pagamento e não na folha de contribuição teria um volume maior de recursos financeiros. Ainda, segundo esses os autores, temos que:

Outros elementos prejudicaram, também, os valores arrecadados a título de SE. A nova regulamentação, por exemplo, ao continuar mantendo a suspensão da cobrança do SE devido em relação aos titulares, sócios e diretores das empresas, bem como

¹¹ Sobre esse assunto, ver estudo de: Mário Dias Tavares; Jorge Ferreira da Silva e Luiz Felipe Meira de Castro “Salário-Educação e faturamento”, 1986.

sobre o valor comercial dos produtos rurais. Podem ser, ainda, incluídas a isenção de organizações impropriamente credenciadas como filantrópicas ou que já perderam essa condição mas prosseguem com esse privilégio, assim como a duvidosa liberação de pagamento de que gozam as empresas urbanas fornecedoras de mão-de-obra temporária e a inadimplência de várias empresas que optaram pela manutenção "o direta do ensino de 1 grau e na "o cumprem suas obrigações em termos do SE, sem que os órgãos fiscalizadores competentes ajam no sentido de superar e evitar essa situação (TAVARES *et al.*, 1986, p. 85).

As empresas usavam diversas estratégias para assegurarem seus lucros via concessões públicas, tais como: aumento na isenção de impostos e na ampliação de bolsas.

No que concerne à redistribuição das quotas partes da contribuição social do Salário-Educação, o Decreto nº 87.043/82, em seu Art. 5, estabelece:

Art. 5º. Do crédito mencionado no artigo 4º, **2/3 (dois terços)** do recolhimento em cada Unidade da Federação serão creditados à respectiva **Secretaria de Educação e 1/3 (um terço), ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (BRASIL, 1982. Grifos nossos).

Assim, 2/3 das quotas partes foram destinadas às Secretarias de Estado de Educação, chamadas de Quotas Estaduais e 1/3 ao FNDE, denominadas de Quota Federal, a serem aplicadas no ensino fundamental.

As mudanças observadas na contribuição social do SE, realizada pelo Decreto nº 87.043/ 1982, permitem visualizar a dualidade nas ações e finalidades. De um lado, o governo federal recolhe junto às empresas uma contribuição para suplementar o financiamento da educação nacional pública e, de outro lado, flexibiliza a atuação das empresas no controle desses recursos financeiros, direcionando-os às próprias instituições privadas, como versa o art. 9 do referido Decreto:

Art. 9º. As empresas **poderão deixar de recolher a contribuição do Salário-Educação ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social**, se optarem pelo cumprimento da obrigação constitucional, sob a forma de manutenção do ensino de 1º grau, quer regular, quer supletivo, através de:

- a) **escola própria gratuita para os seus empregados ou filhos destes**, ou pelo sistema de compensação, para quaisquer adultos ou crianças;
- b) **programa de bolsas**, mediante recolhimento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do valor mensal devido, para a finalidade de aquisição de vagas da rede de ensino particular destinadas a seus empregados e aos filhos destes ou, pelo sistema de compensação, para quaisquer adultos ou crianças;
- c) indenização das despesas de autopreparação de seus empregados, mediante apresentação do certificado de conclusão do ensino de 1º grau, via de exames supletivos, fixada nos limites estabelecidos neste Decreto;
- d) indenização para os filhos menores de seus empregados, mediante comprovante de frequência em estabelecimentos pagos, fixada nos limites da alínea anterior;
- e) esquema misto, usando combinações das alternativas anteriores.

§ 1º As operações concernentes à receita e despesa com o recolhimento do Salário-Educação e com a manutenção direta ou indireta de ensino, previstas no artigo 3º e

neste artigo, deverão ser lançadas sob o título "Salário-Educação", na escrituração da empresa e da escola, e estão sujeitas à fiscalização, nos termos deste Decreto e demais normas aplicáveis (BRASIL, 1982. Grifos nossos).

Esse mecanismo é denominado nos estudos de Veloso (1987) de “dimensões privatizantes” da contribuição social do Salário-Educação, em que criou-se um modelo entre empresas e escolas privadas para aumentarem seus lucros e burlarem o investimento dessa receita, estimulando as empresas a investirem no “negócio” do ensino. Dessa forma, o mecanismo de repasse da contribuição do Salário-Educação para a iniciativa privada é fortalecido pelo Decreto nº 88.374/83 que institui modificações no decreto anterior.

O Decreto nº 88.374/83 introduz duas mudanças significativas em relação ao Decreto anterior que reforçam a destinação de receitas públicas à iniciativa privada e isenção das empresas, estabelecidas em dois parágrafos do artigo 9º:

- a) escola própria gratuita para os seus empregados ou para os filhos destes, e, havendo vaga, **para quaisquer crianças, adolescentes e adultos.**
- c) **indenização das despesas realizadas pelo próprio empregado** com sua educação de 1º grau, **pela via supletiva**, fixada nos limites estabelecidos no § 1º do art. 10 deste Decreto, e comprovada por meio de apresentação do respectivo certificado; (BRASIL, 1983. Grifos nossos).

Esse modelo altera a matrícula que, antes era limitada a filhos dos empregados, agora com a nova redação inclui qualquer matrícula de adultos e crianças, dando margem para incorporação de matrículas ao ensino supletivo. A outra alteração se refere à indenização pela via supletiva o que expande a cobertura de atuação das empresas na área da educação. Sobre isso, Veloso (1987) sustenta que assim:

Estimula-se o crescimento dos subsídios carregados para os negócios da educação, diminuindo ainda mais as verbas que poderiam e deveriam ser destinados à escola pública; reitera-se e consolida-se a concepção que tem o regime a respeito de sua atuação no ensino; estreitam-se os vínculos entre Salário-Educação e os interesses do capital (VELOSO, 1987, p. 6).

O autor chama atenção para a força do capital inserindo-se na área de educação via medidas governamentais. Essas medidas adotadas, à época, evidenciam o favorecimento de políticas de concentração fiscal e de esvaziamento do poder político dos governos estaduais, em detrimento, dos interesses privados. Ao mesmo tempo em que evidenciam o jogo de interesses entre o público e o privado, permeando e determinando as relações intergovernamentais. Nesse sentido, o autor ainda afirma:

Havia uma íntima associação entre Estado e os interesses do capital privado, pertencesse este aos negociantes do ensino ou outros ramos de negócio. Assim, a

sistemática de bolsas e negócios fraudulentos também permitia a engorda dos lucros do patronato escolar (VELOSO, 1987, p. 7).

É importante destacar que o Salário-Educação objetivava e objetiva subsidiar o financiamento da escola pública, entretanto, ocorreu um processo de desvio de recursos para instituições privadas. Isso mostra a força do capital na efetivação das ações referentes aos seus interesses e sua influência nas relações intergovernamentais, quando se permite a ausência da obrigatoriedade do Estado ao flexibilizar a oferta de educação pelos estabelecimentos oficiais públicos e privados e pelas próprias empresas. Veloso (1987), em suas análises, chama atenção para a aceitabilidade dessas medidas em função das carências gritantes na área da educação:

Numa sociedade com elevados índices de analfabetismo, de gigantescos déficits escolares e de precários serviços públicos educacionais, é de relevo o papel das bolsas e indenizações no amortecimento de conflitos e contradições entre capital e trabalho, ainda que de pouca visibilidade. A obtenção de uma vaga na escola (privada) para o filho do empregado, mediante bolsa de estudo, ou a cobertura dos gastos do próprio empregado com sua preparação para exames supletivos (frequentemente em cursinhos particulares) tem valor equivalente a um aumento real de salário para a maioria dos trabalhadores (VELOSO, 1987, p. 7).

Cabe ressaltar também que, nesse período, apesar de o governo central veicular o interesse em diminuir as desigualdades entre os entes federados, esse objetivo não estava sendo alcançado, pois, segundo Veloso (1987), a arrecadação do Salário-Educação estava concentrada na Região Sudeste que correspondia a 70% do montante bruto. É importante destacar que nesse período de regime militar as ações do Estado estavam centralizadas, o que fragilizava avançar em algumas áreas que necessitavam de políticas descentralizadoras, como o caso das áreas sociais. Como é sabido, várias mudanças ocorreram nos anos de 1990, principalmente nas relações intergovernamentais, visto que o Brasil havia se redemocratizado e houve um movimento de forte em defesa da descentralização e cooperação entre os entes federados.

O financiamento da educação, como abordado no item anterior, também foi alterado. No que concerne ao Salário-Educação, houve alterações com a instituição do FUNDEF, por meio da Lei nº 9.424/1996, que o regulamentou nos seguintes termos:

Art. 15. O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, assim definidos no art. 12, inciso I, da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 1996).

Esse mecanismo legal decretou o fim da influência direta das empresas na contribuição social do SE e trouxe modificações, como afirma Davies (2012, p. 3), “ao determinar que todo o SE fosse recolhido aos cofres públicos”. Entretanto destaca que “essa proibição só valeria para alunos ingressantes, não para os que já eram financiados por ele em escolas privadas até 1996”. Esses alunos e as escolas privadas poderiam contar com esses recursos até a conclusão dos seus estudos. Esse mecanismo não alterava os repasses entre os entes federados, visto que as quotas federal e estadual foram mantidas.

Destaca-se, em 1998, outra alteração no SE, com a instituição da Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998 (Inciso 1º do Art. 1º) que altera o art. 15 da lei anterior, modificando principalmente os repasses dos recursos:

§ 1º Estão isentas do recolhimento da contribuição social do Salário-Educação:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações;

II - as instituições públicas de ensino de qualquer grau;

III - as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV - as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento;

V - as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do art. 55 da Lei nº 8.212, de 1991¹² (BRASIL, 1998. Grifos nossos).

Dessa maneira, ainda ficaram isentas as entidades filantrópicas ou que se enquadram nas instituições sem fins lucrativos. Às empresas foi vedada a possibilidade de financiarem suas escolas com essa fonte, porém ainda foi assegurado o repasse de financeiros a entidades privadas, desde que se enquadrem na categoria sem fins lucrativos.

Essa mesma legislação previa, no Art. 2º, a distribuição dos recursos entre os Estados e seus respectivos Municípios:

¹² As organizações hospitalares e de assistência social que atendam os seguintes requisitos

I - seja reconhecida como de utilidade pública federal e estadual ou do Distrito Federal ou municipal;

II - seja portadora do Registro e do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, fornecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social, renovado a cada três anos; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

III - promova a assistência social beneficente, inclusive educacional ou de saúde, a menores, idosos, excepcionais ou pessoas carentes;

III - promova, gratuitamente e em caráter exclusivo, a assistência social beneficente a pessoas carentes, em especial a crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência; (Redação dada pela Lei nº 9.732, de 1998).

IV - não percebam seus diretores, conselheiros, sócios, instituidores ou benfeitores, remuneração e não usufruam vantagens ou benefícios a qualquer título;

V - aplique integralmente o eventual resultado operacional na manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais apresentando, anualmente ao órgão do INSS competente, relatório circunstanciado de suas atividades. (Redação dada pela Lei nº 9.528, de 10.12.97).

Art. 2 A Quota Estadual do Salário-Educação, de que trata o art. 15, § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424, de 1996, **será redistribuída entre o Estado e os respectivos municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual**, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto (BRASIL, 1998. Grifos nossos).

Diante disso, foi estabelecido o repasse da quota estadual para os respectivos Municípios, entretanto, os Estados deveriam criar lei específica para regulamentar essa ação, mesmo com a determinação de que o repasse fosse proporcional ao número de matrículas. Contudo, muitos Estados não elaboraram legislação específica, sendo “que até 2003 não haviam regulamentado a repartição da cota estadual para as prefeituras, prevista na Lei Federal nº 9.766, de 1998” (DAVIES, 2012, p. 4). Dessa forma, os Municípios ainda se encontravam em situação conflituosa com os Estados no acesso aos recursos.

Essa situação foi alterada com a homologação da Lei nº 10.832/2003 ao modificar o § 1º e o inciso II, do Art., 15 da Lei nº 9.424/1996 e o Art. 2º, da Lei nº 9.766/1998. Essa mudança incidiu na repartição do montante da arrecadação do SE, sendo elevado o montante de recursos reservados para o orçamento do FNDE e garantido o repasse automático dos recursos da quota parte dos Estados aos seus respectivos Municípios. Assim sendo, por meio do Art. 2º da Lei nº 10.832/2003, foi estabelecido que:

10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio educacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, na educação básica nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação. (BRASIL, 2003. Grifos nossos).

Com essa legislação, os Municípios e a União foram beneficiados, pois garantiu 10% da arrecadação líquida e mais a quota federal. Segundo Davies (2012, p. 6), “... as prefeituras foram beneficiadas porque deixaram de depender da regulamentação por governos estaduais, que espertamente não faziam a regulamentação para ficar com toda a cota estadual do SE”. Essa modificação foi progressista e manteve a descentralização dos recursos financeiros, pois agora Municípios recebem diretamente da União as quotas partes do Salário-Educação.

O repasse de arrecadação e redistribuição do Salário-Educação dos recursos do FNDE são direcionados aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às organizações sem fins lucrativos que mantêm convênio com as esferas públicas para atendimento das escolas da educação básica pública. Existem três tipos de repasse de recursos: as transferências diretas, as transferências automáticas e a voluntária.

As modificações ocorridas pela Lei nº 10.832/2003 reduziram as receitas para os Estados e Municípios, conforme Davies (2012) argumenta:

... embora esta nova sistemática introduzida pela Lei nº 10.832 tenha sido progressista, diminuiu o montante das cotas estaduais/municipais ao concentrar mais recursos com o governo federal, cuja fatia do Salário-Educação passou a ser de 40%, e não mais apenas 1/3 (33%), isto porque esta lei (ainda em vigor) estipulou que o cálculo das cotas federais e estaduais não se basearia mais nos 100%, mas sim em 90%, pois 10% seriam retidos pelo FNDE (DAVIES, 2012, p. 6).

Diante disso, percebe-se que as RGIs entre os níveis de governo têm bases descentralizadoras, mas com forte centralização dos recursos financeiros e, em consequência, produzem uma disputa fiscal entre os subníveis de governo. Com essas modificações, a União elevou suas receitas advindas do Salário-Educação e reduziu a dos outros entes federados.

A EC nº 53 apresentou modificações no raio de abrangência de destinação das receitas do Salário-Educação, regulamentada pelo Decreto nº 6.003, de 28 de dezembro de 2006. Este Decreto regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social SE, mantendo o valor da alíquota em 2,5% sobre a folha de pagamento a títulos de empregados que estejam ligados a previdência social. Passou a ser recolhido pela Receita Federal que deduz 1% do montante, a título de taxa administrativa, sendo o restante repassado ao FNDE. Os critérios de distribuição foram mantidos: o FNDE deduz 10% para financiar programas e projetos; 1/3 compõem a quota federal destinada a financiar ações com educação básica que visam combater as desigualdades educacionais; e 2/3 das quotas estaduais e municipais serão integralmente redistribuídas entre o Estado e seus Municípios de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino e mantendo sempre as isenções a entidades filantrópicas e sem fins lucrativos.

As despesas financiadas com recursos provenientes das quotas estaduais/municipais da contribuição social SE devem estar ajustadas aos programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também podem ser aplicadas na educação especial, desde que a modalidade esteja vinculada à educação básica.

É de fundamental importância perceber que os maiores valores de Salário-Educação são arrecadados nas Regiões Sul e Sudeste e os menores pelas regiões Norte e Nordeste, o que

revela a magnitude dos recursos, sendo ao mesmo tempo determinada e determinando as desigualdades educacionais.

No Art. 9, inciso I do Decreto nº 6.003/2006, fica estabelecido a finalidade do uso da quota federal:

I - quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, **de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras**; (BRASIL, 2006. Grifos nossos).

Dessa maneira, a quota federal tem como objetivo principal reduzir os desníveis socioeducacionais entre os entes federados, entretanto, inquiremos sobre a forma como vem acontecendo a sua redistribuição, ou seja, se o critério número de matrículas e repasses automáticos são estratégias pertinentes no combate às desigualdades educacionais.

As incursões empreendidas neste capítulo permitem concluir que as RIGs permeiam todas as ações no campo da política educacional e, de modo particular, no seu financiamento. Nessa perspectiva teórica sobre as RIGs, os autores advogam a necessidade da construção de relações harmônicas como o caminho para garantir o equilíbrio da Federação e construir a unidade na diversidade. Mas, para isso, é fundamental o desenvolvimento de ações de combate às desigualdades.

As análises sobre as experiências de relações entre os níveis de governo permitem inferir, em matéria de educação e de seu financiamento, que, embora a legislação assegure a cooperação, é possível identificar tanto ações de cooperação, de descentralização, quanto de disputa e de conflitos em torno dos recursos. Nessas relações, a União, historicamente, tem implementado medidas na perspectiva de ampliar os seus recursos. O caso do Salário-Educação é bem emblemático. Isso pode ser confirmado na Lei nº 10.832/2003, mediante a qual a União ampliou a sua “fatia” e disponibilizou apenas 90% dos recursos para compor as quotas federais, estaduais e municipais do Salário-Educação. Além disso, a análise evidenciou que as formas de arrecadação e de distribuição dessa contribuição social têm contribuído para fortalecer um projeto privatista de educação, o que se choca com a perspectiva de educação como direito de todos e dever do Estado, como proclamado pela CF-1988.

Na próxima seção vamos discutir o a contribuição do Salário-Educação no contexto do financiamento da educação básica no estado do Pará, de modo que, vamos apresentar os dados de financiamento da educação dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios do estado do Pará.

CAPITULO II

2. O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO CONTEXTO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ

A contribuição social do salário-Educação uma contribuição social teve sua implementação no ano de 1964 por meio da lei 4.440/1964 criada para financiar a educação elementar (ensino fundamental), recolhida junto as empresas estabelecidas no país.

Nesse capítulo temos como objetivo realizar uma discussão sobre a contribuição social do Salário-Educação no contexto do financiamento da educação básica nas redes municipais do estado do Pará entre os anos de 2009, 2012 e 2016.

Primeiramente vamos abordar o contexto sócio demográfico do estado do Pará, sua localização e importância na região norte, em seguida discutimos e apresentamos as receitas da educação no conjunto de municípios do estado do Pará.

2.1 O ESTADO DO PARÁ: CONTEXTO HISTÓRICO, DEMOGRÁFICO E SOCIOECONÔMICO

O Estado do Pará possui seis mesorregiões¹³ que são: Baixo Amazonas, Metropolitana de Belém, Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense, Marajó e Nordeste Paraense.

Imagem 1. Mapa do Estado do Pará



Fonte. Google. Site: www.baixamapas.com.br

¹³ Mesorregião é uma subdivisão dos Estados brasileiros que congrega diversos Municípios de uma área geográfica com similaridades econômicas e sociais, que por sua vez, são subdivididas em microrregiões. Foi criada pelo IBGE e é utilizada para fins estatísticos e não constitui, portanto, uma entidade política ou administrativa.

A fundação de Belém, em 16 de janeiro de 1616, marca o início efetivo do projeto de ocupação, visto que esse processo se deu com base no massacre ou escravização das populações indígenas e no confronto armado com outras potências europeias com interesses na Amazônia. Por meio das expedições militares, novas regiões foram sendo anexadas, quais sejam: os vales dos rios Guamá; Acará e Mojú; o baixo Tocantins; a costa dos Caetés (hoje costa do Salgado); a região da “estrada do Maranhão”, que hoje chamamos de Bragantina; a Ilha Grande de Joanes, atual Marajó; a península de Gurupá; o Cabo Norte, atual Amapá; o baixo Amazonas; os vales do Xingu e Tapajós; o Alto Amazonas; e o vale do Rio Negro.

Segundo o IBGE (2012), em 1621, o território passou a fazer parte da Província do Maranhão e Grão-Pará, integração criada com o objetivo de melhorar as defesas da costa e os contatos com a metrópole. No século XVII, a região começou a prosperar com as lavouras de café, arroz, cana-de-açúcar, cacau e tabaco, além de fazendas de gado. Em 1774, a integração do Maranhão e Grão-Pará foi desfeita, coincidindo com certa estagnação da economia local. No final do século XIX, o crescimento econômico foi retomado, a partir da exploração da borracha que trouxe grande desenvolvimento para a Região Norte.

O Estado do Pará é o segundo maior do País com uma extensão territorial de 1.248.042,515 km² e está dividido em 144 municípios (com a criação de Mojuí dos Campos, em 2013). Situa-se ao centro da Região Norte e faz limites com: o Suriname e o Amapá, ao norte; o oceano Atlântico, ao nordeste; o Maranhão, a leste; o Tocantins, a sudeste; Mato Grosso, ao sul; o Amazonas, ao oeste; e Roraima e Guiana, a noroeste.

O Estado do Pará é o mais populoso da Região Norte, sendo que, em 2016, seu contingente populacional correspondia a 46,7% do total da Região. Os dados da tabela 2 evidenciam a relação da população do Pará com a Região Norte e com a do País.

Tabela 2: Contingente Populacional no Brasil, região Norte e Estado do Pará em 2009, 2012 e 2016

Ano	População			Participação		
	Brasil (A)	Norte (B)	Pará (C)	B/A	C/A	C/B
2009	191.480.630	15.359.608	7.431.020	8,0	3,9	48,4
2012	193.946.886	16.318.163	7.792.561	8,4	4,00	47,8
2016	206.081.432	17.707.783	8.272.742	8,6	4,00	46,7
$\Delta\%$ 2009/2016	7,6	15,3	11,3	-	-	-

Fonte. IBGE, tabela elaborada pelo autor.

Os dados apresentados na tabela 2 mostram também que a população do Estado do Pará aumentou em 7,6%, de 2009 a 2016. Entretanto, quando relacionada ao total da população brasileira representou 4%, ocupando a 9º posição no ranking populacional no território nacional. O crescimento populacional no Pará, nesse período, foi superior à média nacional e inferior à regional.

A economia do Estado do Pará tem como principais fontes o extrativismo mineral (ferro, bauxita, manganês, calcário, ouro, estanho) e vegetal (madeira), a agricultura, a pecuária, a indústria e o turismo. Pela característica natural da região, a indústria madeireira destaca-se como forte ramo da economia.

Entre as mesorregiões do Estado do Pará, a mineração é atividade predominante na região sudeste, sendo o Município de Parauapebas a principal cidade produtora, explorada pela empresa Vale do Rio Doce AS, de proprietários canadenses. A atividade pecuária – com um rebanho calculado em mais de 14 milhões de cabeças de bovinos – está mais presente no sudeste; já a agricultura é mais intensa no nordeste. A indústria concentra-se mais na região metropolitana de Belém, com predominância no distrito industrial de Icoaraci e nos Municípios de Ananindeua, Marabá e Barcarena.

Quanto ao PIB e PIB *per capita* do Estado do Pará, a tabela 3 apresenta os valores referentes aos anos que são de coerência com a série histórica analisada por este trabalho (2009, 2012 e 2016), comparando-os com os da Região Norte e do Brasil, com intuito de mostrar a participação dos valores locais no cenário regional e nacional.

Tabela 3: PIB e PIB per capita do Brasil, região Norte e Pará 2009, 2012 e 2016 (R\$)

Ano	Pib (Milhões)			Participação %		
	Brasil (A)	Norte (B)	Pará (C)	B/A	C/A	C/B
2009	5.475.967	234.751	63.366	4,3	1,2	27
2012	5.886.758	328.784	130.853	5,6	2,2	39,8
2016	6.799.728	367.538	150.943	5,4	2,2	41,1
Δ% 2009/2016	24,2	56,6	138,2	–	–	–
Δ% 2012/2016	15,5	11,8	15,4	–	–	–
	Pib per capita (R\$ 1,00)			Participação %		
2009	28.602	15.278	13.287	53,4	46,5	87
2012	32.561	20.387	16.792	62,6	51,6	82,4
2016	32.992	19.920	17.539	60,4	53,2	88
Δ% 2009/2016	15,3	30,4	32	–	–	–
Δ% 2012/2016	1,3	-2,3	4,4	–	–	–

Fonte. FAPESPA.

Nota. Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor INPC/IBGE a preço de Dez de 2017. Cf. no siite:http://drcalc.net/camb_correcao_expres2.asp?valor=1&indice=6&mesorigem=06&anoorigem=2018&mesdestino=07&anodestino=2017&button1=2017.

De acordo com os valores evidenciados na tabela 3 verificamos que o PIB do Estado do Pará passou de R\$ 63.366 (bi), em 2009, para R\$ 150.943 (bi), em 2016, evidenciando um aumento percentual de 138,2%. De 2012 a 2016, o aumento relativo foi de 15,4%. A participação no cenário nacional também aumentou, visto que, em 2009, correspondia a 1,2%, sendo elevado para 2,2%, em 2016. No que concerne ao cenário regional, em 2009, o PIB correspondia a 27% da região, elevando-se para 41,1%, em 2016.

Pelos dados da tabela 3 é possível constatar que o Pará possui o maior PIB da Região Norte do país, chegando a 41,1%, em relação ao total, o que revela sua importância na economia regional. Quanto à relação com o valor nacional, o Pará participou com 2,2%, sendo essa a participação mais elevada no PIB nacional entre os Estados da Região Norte.

No que concerne ao PIB *per capita*, o Pará passou de R\$ 13.287, em 2009, para R\$ 17.539, em 2016. A participação em percentuais do PIB *per capita* do Estado do Pará relacionado ao Brasil, correspondia a 46,5%, em 2009, aumentando para 53,2%, em 2016. Regionalmente correspondeu a 87%, em 2009, reduzido para 80%, em 2016.

Outro contraste interessante é de que, na pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 2017, a média de remuneração da população paraense é a segunda mais baixa do Brasil, correspondendo a R\$ 750 reais.

2.2 O ESTADO DO PARÁ E A EDUCAÇÃO

O Estado do Pará possui em sua divisão territorial 144 municípios, dessa forma possui um sistema estadual de educação e 144 sistemas ou redes municipais de ensino. O Sistema Estadual de Educação atua em todas as etapas da educação básica e possui ainda o ensino superior, com a Universidade do Estado do Pará.

Nos estudos de Gutierrez (2005) é mostrado que o Pará participou da política nacional de municipalização do ensino, a partir de 1996, repassando as matrículas do ensino fundamental aos Municípios, entretanto, nem todos aderiram ao processo de municipalização. Porém, o governo do Estado vem, de certa maneira, repassando essa responsabilidade aos Municípios, de maneira compulsória, o que mostra as RIGs nas ações de descentralização do Estado cumprindo o papel de redefinição de suas atribuições em favor das reformas que o Estado sofre para atender às necessidades do Mercado e do Capital. Segundo Gutierrez (2005, p. 230), "... essa nova reconfiguração do Estado tem a gestão gerencial como princípio

balizador, cujo pilar de maior sustentação prescreve a descentralização como estratégia administrativa”.

A municipalização é a lógica da política educacional que orienta a gestão educacional, na qual ocorre o repasse das matrículas para os Municípios, ou seja, o processo de municipalização se dá pela ampliação da rede municipal de ensino, seja por vontade própria ou por omissão do Estado ou, ainda, com o processo de transferência de rede de ensino de um nível da administração pública para outro que, no caso do Pará, é da rede estadual para as redes municipais.

As reformas que estavam em curso no governo FHC, com ênfase no ensino na universalização do ensino fundamental, tal qual, a rede estadual de ensino do estado do Pará atuava em todas as etapas da educação básica, com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação está na Lei 9.424, de 24 de 1996. Foi um marco no repasse das matrículas do ensino fundamental aos municípios.

As matrículas da rede estadual de ensino no ano de 1995 na rede estadual tinha o quantitativo de 987.873 alunos, a rede municipal 644.738, com a implementação do FUNDEF esse quadro se alterou.

Dessa forma, na tabela 4 apresentamos os dados referentes aos números de escolas e matrículas nas redes estadual e municipais do Pará, com intuito de evidenciar as formas de atendimento do ensino no Estado, considerando apenas os dados de 2012 e 2016, devido à falta de dados referente a 2009.

Tabela 4: Número de Escolas e Matrículas das redes estadual e municipal no estado do Pará- 2009, 2012 e 2016

Ano	Escolas									Matrículas								
	Total (A)	Estadual (B)	% (B/A)	Municipal (C)	% (C/A)	Particular (D)	% (D/A)	Federal (E)	% (E/A)	Total (F)	Estadual (G)	% (G/F)	Municipal (H)	% (H/F)	Particular (I)	% (I/F)	Federal (J)	% (J/F)
2009	12.282	1.017	8,3	10.624	86,5	629	5,1	12	0,1	2.468.452	724.213	29,3	1.580.688	64,0	155.267	6,3	8.284	0,3
2012	11.550	913	7,9	9.790	84,8	831	7,2	16	0,1	2.426.395	663.756	27,4	1.545.459	63,7	205.873	8,5	11.307	0,5
2016	11.115	856	7,7	9.339	84	896	8,1	24	0,2	2.353.582	611.508	26,0	1.498.132	63,7	232.640	9,9	11.302	0,5
Δ 2009/2016	-1.167	-161		-1.285		267		12		-114.870	-112.705		-82.556		77.373		3.018	
$\Delta\%$ 2009/2016	-9,5	-15,8		-12,1		42,4		100		-4,7	-15,6		-5,2		49,8		36,4	

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2016

De acordo com dados evidenciados da tabela 4, houve redução do número total de escolas no Estado. Entre os anos da série histórica em 2009, haviam 12.282 escolas, mas foram reduzidas para 11.115, em 2016, ou seja, uma redução de 1.167, o que correspondeu a 9,5%. No que se refere às escolas estaduais, em 2009, haviam 1.107, mas foram reduzidas para 856, em 2016, ou seja, uma redução de 161 escolas, o que correspondeu a 15,8%. Quanto às escolas das redes municipais, em 2009, contavam com o total de 10.624, sendo reduzidas para 9.339, em 2016, o que correspondeu 12,1%. Na esfera Federal, ocorreu o inverso, teve crescimento, no ano de 2009 12 instituições, elevando para 24 em 2016, um aumento de 100%. Quanto a rede privada também teve aumento, sendo que, em 2009, 629 escolas, elevando para 896 em 2016, um aumento de 42,4%. No que concerne ao contingente total de escolas, em 2009, pertenciam à rede estadual apenas 8,3% e às redes municipais, 86,5%, particular 5,1% e a federal 0,1% em 2016, ocorreu redução nas redes estadual e municipal, para 7,7% e 84% respectivamente, a rede particular elevou para 8,1 e a federal aumento pequeno que corresponde a 0,2%, o que significa que no tocante as escola, a que cresceram no período foi da rede particular de ensino.

É possível observar que, tanto na rede estadual quanto nas redes municipais, houve redução no número de escolas. Isso demonstra certa “cooperação”, visto que segundo a EC nº 14 de 1996, Estados e Municípios podem atuar no ensino fundamental. Esse desenho trouxe complexidade para as relações entre os entes federados devido à falta de colaboração e o repasse de responsabilidades entre eles, que ocorre mais com vistas a cumprir a obrigação com a legislação sob a responsabilidade de cada subnível de governo do que da existência de um sistema articulado entre as redes de ensino.

Em relação ao número de matrículas houve uma redução no período observado nas redes estadual e municipal de ensino e aumento nas privadas e federal, sendo que o total de matrículas por dependência administrativa correspondia, em 2009, a 2.468.452, sendo reduzidas para 2.353.582, em 2016. Uma redução de 114.870 matrículas, o que correspondeu a 4,7%. A rede estadual de ensino diminuiu em 112.705 matrículas, de 2009 a 2016, o que corresponde, em termos percentuais, a 15,6%. As redes municipais também reduziram as matrículas no período observado, em 82.556, o que correspondeu em termos percentuais a 5,2%. Em contrapartida os aumentos ocorreram na rede federal em 2009 correspondia a 8.284 matrículas e elevado em 2016 para 11.302, um aumento que correspondeu em termos percentuais a 36,4%, na rede particular em 2009 tinha 155.267 alunos passando em 2016 a ter 235.640, um aumento que correspondeu a 49,8%.

No que concerne ao atendimento das matrículas entre as redes, observamos que a redução nas redes de ensino, a rede estadual, em 2009, participava com 29,3% das matrículas e, em 2016, com 26%, enquanto que as redes municipais, em 2009, participavam com 64% e, em 2016, com 63%. Os aumentos foram nas redes, federal que em 2009 representava 0,3% nas matrículas e em 2016 a 0,5%, na rede particular em 2009 correspondeu a 6,3% passando em 2016 para 9,9%. Isso confirma a concentração do atendimento das matrículas da educação básica nos Municípios. Porém, mostra o avanço da rede privada nesse nível de ensino.

Os dados da tabela 5 apresentam o atendimento às matrículas na educação básica por tipo de ensino, com intuito de verificar a divisão entre os governos.

Tabela 5: Número de matrículas por etapa de ensino das redes estadual e municipais de educação do Estado do Pará de 2012 a 2016

Ano	Rede de Ensino	Total (A)	Ed. Infantil (B)	% (B/A)	Ensino Fundamental (C/A)	% (C/A)	EJA (D)	% (D/A)	Ensino Médio (E)	% (E/A)
2009	Estadual	2.468.452	823	0,03	294.892	11,9	102.468	4,2	324.718	13,2
	Municipal		256.729	10,40	1.156.081	46,8	167.504	6,8	374	0,0
	Federal		114	0,00	1.979	0,1	535	0,0	5.656	0,2
	Particular		29.229	1,18	93.649	3,8	5.314	0,2	27.075	1,1
2012	Estadual	2.426.395	613	0,03	240.830	9,9	98.504	4,1	323.818	13,3
	Municipal		236.966	9,8	1.158.074	47,7	150.133	6,2	286	0,01
	Federal		85	0,004	1.978	0,1	378	0,02	8.866	0,4
	Particular		35.578	1,5	118.743	4,9	8.504	0,4	43.043	1,8
2016	Estadual	2.353.582	32	0,001	204.131	8,7	82.256	3,5	325.089	13,8
	Municipal		260.771	11,1	1.128.966	48	108.264	4,6	131	0,01
	Federal		70	0,003	1.882	0,1	203	0,01	8.355	0,35
	Particular		36.225	1,5	130.895	5,6	14.171	0,6	49.689	2,11
Δ 2009/2016	Estadual	-4,7	-96,1		-30,8		-19,7		0,1	
	Municipal		1,6		-2,3		-35,4		-65,0	
	Federal		-38,6		-4,9		-62,1		47,7	
	Particular		23,9		39,8		166,7		83,5	

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2016. Nota: as matrículas do Ensino médio estão somadas junto com de ensino técnico profissional.

De acordo com os valores apresentados na tabela 5, houve redução das matrículas na educação infantil pela rede estadual de ensino que, em 2009, ofertava 823, mas reduziu para 32, em 2016. Essa redução percentualmente correspondeu a 96,1%. No ensino fundamental houve também redução, de 2009 a 2016, em 30,8%. Quanto à Educação de Jovens e Adultos (EJA), a redução foi de 19,7%, no mesmo período. O ensino médio foi a única etapa

de ensino da educação básica que a rede estadual ampliou as matrículas, de 2009 a 2016, mas que não atingiu 1%, ou seja, representou 0,1%.

De outro lado, as redes municipais de ensino ampliaram, de maneira sutil as matrículas da educação infantil, de 2009 a 2016, em 1,6%. Mas reduziu no ensino fundamental em 2,3%, no mesmo período. Na EJA ocorreu redução nas matrículas em 19,7% e no ensino médio a redução foi de 65%.

Na rede federal de ensino ocorreu uma ampliação na oferta de matrículas apenas no ensino médio, sendo que, a redução na educação infantil de 2009 a 2016 correspondeu a 38,6%, o ensino fundamental a redução de 4,9%, na EJA de 62,1%, o aumento no ensino médio correspondeu a 47,7%.

Na rede particular de ensino, ocorreu o inverso do que aconteceu nas outras etapas de ensino, na rede privada houve aumento em todas as etapas, na educação infantil, o aumento foi de 23,9%, ensino fundamental 39,8%, na EJA o aumento correspondeu a 166,7% e no ensino médio 83,5%.

Portanto, é nítido nos dados apresentados na tabela 5, a expansão da rede privada de ensino na educação básica, sendo que, foi a única rede que apresentou aumento em todas as etapas de ensino, isso mostra a entrada do privado de maneira acentuada na educação básica.

Quanto à participação percentual no total de matrículas, pelo fato de o governo do Estado não ter municipalizado a totalidade das matrículas do ensino fundamental, ainda oferece esse tipo de ensino. Na educação infantil, participou, em 2012, com 0,03% e as redes municipais com 10,7%. Em 2016, a rede estadual participou com 0,002% no total das matrículas na educação infantil e as redes municipais com 12,4%. No ensino fundamental, em 2012, a rede estadual participou com 10,9% do total de matrículas e as municipais 52,4% e, em 2016, com 9,7% e 53,5%, respectivamente. Quanto às matrículas em EJA, em 2012, a rede estadual participou com 4,5% e as redes municipais com 6,8% e, em 2016, com 3,9% e 5,1%, respectivamente. No ensino médio, em 2012, a rede estadual participou com 14,7% do total de matrículas e as redes municipais com 0,01% e, em 2016, com 15,4% e 0,01%, respectivamente.

Desse modo, o governo do Estado tem uma parcela pequena de matrículas na educação infantil, as quais podem decorrer de convênios com entidades sem fins lucrativos. No caso da oferta do ensino médio, apenas o Município de Belém oferta matrículas nessa

etapa, em função de um projeto específico desenvolvido pela FUNBOSQUE na Escola Professor Eidorfe Moreira (Funbosque)¹⁴ com uma proposta de educação ambiental.

Em síntese, constatamos redução nas matrículas em, praticamente, todas as etapas de ensino da educação pela rede estadual e aumento pelas redes municipais. A outra etapa sob a reponsabilidades das redes municipais é o ensino fundamental que concentra maior parte das matrículas. De outro lado, o ensino médio está sob a responsabilidade da rede estadual, entretanto, o crescimento nas matrículas dessa etapa foi inexpressivo, no período observado.

Outra informação importante a destacar diz respeito ao déficit de atendimento escolar que no Estado do Pará ainda é elevado, conforme mostram os dados apresentados na tabela 6.

Tabela 6: Taxa de atendimento e população fora da escola no estado do Pará

Faixa etária	População Fora da Escola						Taxa de Atendimento		
	2009	%	2012	%	2016	%	2009	2012	2016
0-3 anos	605.326	48,3	528.027	46,2	442.721	47,2	12,81	12,52	13,67
4 a 5 anos	61.675	4,9	65.943	5,8	52.293	5,6	81,29	78,36	82,22
6 a 10 anos	31.028	2,5	15.431	1,4	11.733	1,2	96,34	98,06	98,49
11 a 14 anos	37.140	3,0	28.096	2,5	14.806	1,6	94,31	95,74	97,67
15 a 17 anos	92.315	7,4	81.785	7,2	78.571	8,4	77,61	79,72	81,38
18 a 24 anos	426.953	34,0	422.574	37,0	338.576	36,1	28,93	28,33	29,22
Total	1.254.437	100	1.141.856	100	938.700	100			

Fonte: Elaborado pelo Laboratório de Dados Educacionais/UFPR a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2016.

De acordo com dados evidenciados na tabela 6 é possível perceber que há um quantitativo expressivo da população em idade escolar fora da escola, visto que, em 2009, esse número equivalia a 1.254.437. Desse montante a faixa etária com um contingente maior está fora da escola é a de 0 a 3 anos de idade que, em 2009, era de 48,3%. Seguida pela faixa etária de 18 a 24 anos, que correspondia a 34%. Em 2012, do total da população de 1.141.856 fora da escola, o contingente de 0 a 3 anos correspondia a 46,2% e, em 2016, do total de 938.700, essa mesma faixa etária representava 47,2%.

¹⁴ A Fundação Centro de Referência em Educação Ambiental Escola Bosque Professor Eidorfe Moreira (Funbosque) está situada na ilha de Caratateua, distrito de Outeiro, a 35 km do centro da cidade de Belém, capital do Estado do Pará, numa área preservada, de floresta tropical secundária, com 120.000 m² (12 hectares). As instalações físicas da Escola, mantendo coerência com a sua proposta pedagógico-ambiental. A Escola Bosque, que é o componente de ensino da Fundação, atende a alunos que vivem na região insular de Belém - ilhas de Caratateua, Jutuba e Paquetá - em turmas de educação infantil, ensino fundamental (1º grau), EJA e ensino de nível médio profissionalizante. O currículo da Escola é montado com base em uma perspectiva holística, buscando valorizar o saber cotidiano dos alunos, suas experiências e sua realidade local, oferecendo-lhes ainda elementos para o desenvolvimento de uma consciência ambiental crítica e participativa. (www.dominiopublico.com)

Quanto à taxa de atendimento, destacamos que a maior taxa estava na população das faixas etárias de 6 a 10 anos, de 11 a 14 anos e 15 a 17 anos e a menor com a faixa etária de 0 a 3 anos em todos os anos analisados neste estudo.

Portanto, a partir dos dados evidenciados na tabela 6, é possível afirmar que o maior *déficit* no atendimento se encontra na população da faixa etária de 0 a 3 anos, que corresponde à educação infantil. A luta pelo acesso à escola por essa faixa etária constitui-se em pauta de lutas históricas na área. Essa situação representa a negação de direitos às crianças ao acesso aos primeiros anos de escolaridade e às mães de ingresso ao mercado de trabalho.

Outra informação importante a se destacar, refere-se à população que se encontra fora da escola, da faixa etária de 18 a 24 anos, que deveria ter concluído o ensino médio, entretanto, não lhes foi assegurado o direito de continuar.

Com base nesses dados já é possível inferir que as formas pelas quais as RIGs vêm se efetivando em matéria de atendimento escolar no Estado do Pará não vem assegurando o direito de todas as crianças e jovens em idade escolar ao processo de escolarização.

2.3 O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

Como abordado no Capítulo I, o Salário-Educação é uma contribuição social criada em 1964 para financiar a educação e, passou por várias modificações, de modo que, a partir da EC nº 53/2006 e do Decreto 003/2006, corresponde à dedução da alíquota de 2,5% da folha de pagamento das empresas com mais de 100 funcionários. Desse valor, é deduzido 10% para o FNDE e o restante dividido em 1/3 para a quota federal, para financiar projetos e programas da educação básica com intuito de reduzir os desníveis socioeducacionais na Federação e 2/3 de quota Estado/Município para financiar programas da educação básica.

Assim, o repasse de receita do Salário-Educação que chega aos Estados e Municípios deve financiar adicionalmente a educação básica dos seus respectivos sistemas de ensino, conforme estabelece a CF de 1988. Todavia, parece-nos que os critérios de redistribuição, com base no que foi proporcionalmente repassado pelo ente federado, não ser adequados para combater as desigualdades educacionais.

Dessa forma, no que se refere às quotas estaduais e municipais do Salário-Educação, por região da Federação brasileira, os dados apresentados na tabela 7 são bem ilustrativos dos limites dessa fonte em termos de combater as desigualdades na educação.

Tabela 7: Receita quotas estaduais/municipais do Salário-Educação por regiões da Federação - 2009, 2012 e 2016 (Reais)

UF	2009	%/Total	2012	%/Total	2016	%/Total	Δ % 2009/2016	Δ % 2012/2016
Norte	327.964.794	3	482.502.277	4	461.182.827	3,69	40,6	-4,42
Nordeste	1.016.922.922	11	1.457.485.299	12	1.452.212.593	11,63	42,8	-0,36
Centro-Oeste	651.229.720	7	865.502.963	7	968.869.184	7,76	48,8	11,94
Sudeste	6.116.916.101	64	7.815.081.536	62	7.615.833.328	61,01	24,5	-2,55
Sul	1.441.595.009	15	1.899.921.627	15	1.984.449.174	15,90	37,7	4,45
Total	9.554.628.546	100	12.520.493.702	100	12.482.547.106	100,00	30,6	-0,30

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota. dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValore>

Pelos dados apresentados na tabela 7 fica evidente a concentração desse tipo de receita na região sudeste que, no período, manteve-se acima de 60% do total dos recursos redistribuídos. Em 2009, o valor total distribuído foi de R\$ 9.554.628.546 e 64% foi destinado ao Sudeste, 15% ao Sul, 10% ao Nordeste, 6,8% ao Centro-Oeste e 3,4% ao Norte. Em 2016, o valor total foi de R\$ 12.482.547.106 e apesar de pequenas alterações nos percentuais as posições ocupadas pelas regiões permaneceram. Isso permite dizer que a redistribuição dos recursos, de maneira proporcional ao que foi enviado e a partir do número de matrículas, parece não alterar significativamente a magnitude dos recursos disponibilizados ao financiamento da educação nas regiões Norte e Nordeste, face às evidências da grande concentração de receita do Salário-Educação nas regiões Sudeste e Sul que dispõem de um volume maior de recursos, em razão da fonte dessa receita que são o quantitativo e lucratividade das empresas.

Em relação ao valor total, constatamos que houve aumento de 2009 a 2012 e redução de 2012 a 2016 nas regiões Sudeste, Nordeste e Norte, provavelmente em função da crise econômica internacional que ocasionou o fechamento de empresas e ao aumento do desemprego. No contexto de acentuadas desigualdades, Cruz (2010) alerta para a importância da elevação da participação da União no financiamento da educação, por meio de um maior aporte financeiro para execução de projetos e programas na perspectiva de dar apoio aos Municípios carentes.

Os dados apresentados na tabela 8 possibilitam o aprofundamento da análise ao evidenciarem a distribuição do Salário-Educação quotas estadual/municipais por Estado.

Tabela 8: Valores das Quotas Estaduais/Municipais do Salário-Educação por estados no Brasil 2009, 2012 e 2016 (mil)

UF	2009	%/ Total	2012	%/ Total	2016	%/ Total	Δ % 2009/2012	Δ % 2012/2016
AC	11.477	0,1	17.153	0,1	17.227	0,1	49,5	0,4
AM	114.690	1,2	152.096	1,2	129.433	1,0	32,6	-14,9
AP	10.363	0,1	13.961	0,1	13.149	0,1	34,7	-5,8
PA	126.373	1,3	188.902	1,5	204.174	1,6	49,5	8,1
RO	34.392	0,4	67.672	0,5	50.787	0,4	96,8	-25,0
RR	7.915	0,1	11.103	0,1	10.662	0,1	40,3	-4,0
TO	22.750	0,2	31.611	0,3	35.747	0,3	39,0	13,1
AL	48.258	0,5	64.732	0,5	58.347	0,5	34,1	-9,9
BA	325.902	3,4	438.330	3,5	412.126	3,3	34,5	-6,0
CE	151.466	1,6	222.937	1,8	262.265	2,1	47,2	17,6
MA	72.193	0,8	111.857	0,9	105.759	0,8	54,9	-5,5
PB	54.114	0,6	75.190	0,6	80.418	0,6	38,9	7,0
PE	205.152	2,1	324.716	2,6	294.962	2,4	58,3	-9,2
PI	37.617	0,4	53.257	0,4	78.869	0,6	41,6	48,1
RN	70.638	0,7	92.070	0,7	90.340	0,7	30,3	-1,9
SE	51.577	0,5	74.392	0,6	69.121	0,6	44,2	-7,1
DF	262.488	2,7	320.702	2,6	362.252	2,9	22,2	13,0
GO	201.630	2,1	278.416	2,2	309.032	2,5	38,1	11,0
MT	106.699	1,1	150.416	1,2	171.706	1,4	41,0	14,2
MS	80.410	0,8	115.967	0,9	125.877	1,0	44,2	8,5
ES	165.029	1,7	212.828	1,7	199.567	1,6	29,0	-6,2
MG	813.101	8,5	1.092.703	8,7	1.016.177	8,1	34,4	-7,0
RJ	1.129.738	11,8	1.534.464	12,3	1.486.294	11,9	35,8	-3,1
SP	4.009.046	42,0	4.975.084	39,7	4.913.793	39,4	24,1	-1,2
PR	524.266	5,5	700.285	5,6	734.396	5,9	33,6	4,9
RS	550.929	5,8	716.424	5,7	718.323	5,8	30,0	0,3
SC	366.396	3,8	483.212	3,9	531.730	4,3	31,9	10,0
TOTAL	9.554.608	100	12.520.478	100,0	12.482.533	100	31,0	-0,3

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota 2: dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

Os dados da tabela 8 mostram que São Paulo é o Estado que mais recebe recursos do Salário-Educação e o Acre, Amapá e Roraima os Estados que menos recebem. O volume de recursos recebido por São Paulo correspondeu a: 42%, em 2009; 39,7%, em 2012; e a 39,4% em 2016. Enquanto que dos Estados do Acre, Amapá, Roraima e Pará foram respectivamente: 0,1, 0,1, 0,1 e 1,3%, em 2009; 0,1, 0,1, 0,1 e 1,5%, em 2012; e 0,1, 0,1, 0,1 e 1,6%, em 2016. Observa-se ainda que os valores recebidos em onze Estados foram abaixo de 1% em relação ao total, ocorrendo assim a concentração nos Estados mais ricos economicamente como: São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

De 2009 a 2012 houve aumento nos valores totais das quotas estaduais/municipais do Salário-Educação no Brasil, o que correspondeu a 31%, entretanto, de 2012 a 2016, houve redução de 0,3% nos repasses.

Quanto aos valores que o Estado do Pará recebeu de quotas estaduais e municipais do Salário-Educação: de 2009 a 2012 houve crescimento de 49,5% e de 2012 a 2016 o crescimento foi de 81%. Apesar do crescimento evidenciado no período, esses recursos, quando relacionados ao cenário nacional, representam valores muito baixos, o que poderá não

gerar impactos importantes no combate às desigualdades educacionais. Assim, essa forma de redistribuição das quotas do SE beneficiam os Estados das Regiões Sudeste que são os mais aquinhoados financeiramente. Sobre isso, Oliveira (2000) diz que desde a República do Café com Leite até os anos de 2000 os Estados da Região Sudeste detiveram a maior representatividade no Congresso Nacional, o que assegura a barganha política nas RIGs no Estado brasileiro.

A desigualdade regional no Brasil é um problema persistente que atinge as áreas econômica, política e social, havendo, contudo, esforços de alguns setores em enfrentar esse problema central que impede o desenvolvimento do país. Dessa maneira, a descentralização das ações que foi conferida aos entes federados, sem necessariamente aporte financeiro para dar conta das novas demandas, se apresenta como um desafio, sobretudo, aos Municípios em termos de garantir a efetivação das suas responsabilidades elencadas na CF de 1988.

Sobre isso, Carvalho Filho argumenta o seguinte:

A autonomia conferida aos entes federativos, entretanto, tem que comportar lastro financeiro que lhes permita atuar nas áreas demarcadas pela Constituição. Assim, é necessário que a lei fundamental contemple sistema tributário por meio do qual se permita que tais entidades auferam renda própria, fator necessário, como sabido, para garantir a relativa independência de que gozam no regime (CARVALHO FILHO, 2001, p. 202).

Como base nessa afirmativa, é possível afirmar que ainda estamos distantes de obter uma equidade nas RIGs vivenciadas entre os entes federados, ao considerarmos as assimetrias existentes em diferentes áreas de atuação governamental.

Na tabela 9 apresentamos os valores que o Estado do Pará recebeu por meio das quotas estadual e municipais do Salário-Educação, de 2009 a 2016, com a intenção de evidenciar o volume disponibilizado para ajudar no financiamento das redes estadual e municipais de educação.

Tabela 9: Receita das Quotas Estadual/Municipais do Salário-Educação no Estado do Pará em 2009, 2012 e 2016 (Reais \$).

Ano	Total (A)	Quota Estadual (B)	% Q.Est/Total (B/A)	Quota Municipal (C)	% Q.Mun/Total (C/A)
2009	126.373.463	39.638.528	31,4	86.734.935	68,6
2012	188.902.377	57.452.589	30,4	131.449.788	69,6
2016	204.174.719	59.225.481	29,0	144.949.238	71,0
Δ (%) 2009/2012	49,5	44,9		51,6	
Δ (%) 2012/2016	8,1	3,1		10,3	

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota. dados atualizados pelo índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

A partir dos dados evidenciados pela tabela 9, percebemos que os valores totais recebidos pelo Estado do Pará cresceram, como mostrado nas tabelas 7 e 8. Nos valores que a rede estadual recebeu houve crescimento de 44,9%, de 2009 a 2012, e aumento tímido de 3,1%, de 2012 a 2016. Nas redes municipais de educação também houve crescimento e em maiores proporções, sendo de: 51,6%, de 2009 a 2012; e, de 10,3%, de 2012 a 2016.

Em termos de distribuição dos recursos entre as redes de ensino, constatamos o fluxo preponderante para as redes municipais, em função do critério que é o número de matrículas e, como mostrado na tabela 5, os Municípios do Pará se destacam no atendimento às matrículas da educação básica.

Nos Municípios, as novas demandas que se apresentaram a partir da CF de 1988 representam peso importante no orçamento municipal, visto que, mesmo que tenha havido aumento nas finanças por meio da distribuição dos impostos, aumentaram as responsabilidades com o financiamento da educação, saúde, saneamento, entre outras áreas de governo (BREMAEKER, 2001).

Consta nas legislações que versam sobre a distribuição dos recursos do Salário-Educação, que, até 2003, na prática, ocorria apenas por meio das quotas federal e estadual. Foram poucos os Estados que regulamentaram esse repasse aos Municípios. Portanto, trata-se de um fato mais recente, apesar de existir a Lei Federal nº 9.766/1998 que estabelecia que a quota parte dos Estados deveriam ser repartida com seus respectivos Municípios. Dos 26 Estados, apenas 16¹⁵ instituíram legislações para fazer o repasse aos Municípios. Segundo Davies (2003), o crescimento da participação dos Municípios na oferta do ensino fundamental, a partir da CF de 1988, impulsionou as reivindicações de que parte dos recursos do SE fosse repassada automaticamente às redes municipais de ensino do país.

Como dito na introdução desta Dissertação, o Estado do Pará foi um dentre os demais Estados que aprovou lei específica, ou seja, a Lei nº 6.239/1999 que autorizava o repasse de receitas da quota estadual do Salário-Educação pelo número de matrículas do ensino fundamental aos seus municípios.

A soma das quotas municipais do SE corresponde a 70% do valor total que recebe o Estado do Pará. Esse repasse é feito pelo número de matrículas informado pelos censos educacionais, o que resulta em diferentes valores aos municípios.

¹⁵ Os Estados que realizaram leis estaduais que regulamentaram o repasse de quota estadual para os municípios foram: Amazonas, Acre, Ceará, Pará, Paraná, Rio Grande do Sul, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Roraima, Rondônia, Goiás, São Paulo.

2.4 O CONJUNTO DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E SUA ECONOMIA

O Pará possui na sua estrutura territorial 144 Municípios, sendo Mojuí dos Campos o último emancipado em 2013. Dentre eles encontram-se aqueles que possuem economia baseada na agropecuária, com rebanhos efetivamente importantes no cenário nacional; um que possui a segunda maior hidrelétrica do país; e alguns com territórios de exploração mineral. Porém, existem também Municípios que detêm os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do País, com economias estagnadas tendo o poder público como única fonte de trabalho.

Em termos populacional, o quadro 4 a seguir apresenta o agrupamento do conjunto de municípios por faixa.

Quadro 4: Agrupamento do conjunto dos municípios do Estado do Pará por número de habitantes ano de 2017.

Habitantes (Mil)	Qtd. Municípios	% em relação ao Total
0 -- 10	13	9,0
10 -- 50	86	59,7
50 -- 100	29	20,1
100 -- 200	11	7,6
Acima de 200	5	3,5
Total	144	100,0

Fonte. Fapespa. Quadro elaborado por Monteiro 2019

Os dados do quadro 6 mostram que a maior concentração de Municípios se encontra na faixa populacional de 10 a 50 mil habitantes, o que corresponde, em termos percentuais, a praticamente 60% dos Municípios. Em seguida está a faixa populacional de 50 a 100 mil habitantes, com 20% de Municípios. As faixas populacionais situadas nos dois extremos, menor e maior população, que são até 10 mil e acima de 200 mil habitantes, congrega menor número de Municípios que, em valores relativos, representam 9,0% e 3,5%, respectivamente. Desta feita, a faixa populacional que reúne o menor número de Municípios é a com acima de 200 mil habitantes e com apenas cinco Municípios. Neste estudo consideramos Municípios de pequeno porte os que estão situados nas duas primeiras faixas: até 10 mil habitantes e de 10 a 50 mil habitantes; de médio porte foram considerados os que possuem de 50 a 100 mil e de 100 a 200 mil habitantes; e de grande porte, os Municípios que possuem mais de 200 mil habitantes.

A tabela 10 apresenta os valores do PIB a partir da média do agrupamento por faixa populacional do conjunto de Municípios do Estado do Pará, com intuito contextualizar e caracterizar economicamente os municípios por faixa populacional.

Tabela 10: Média PIB do conjunto dos Municípios do Estado do Pará, por faixa populacional.

Uf/habitantes	Qtd	2009		2012		2016		PIB	
		Pib (A)	%/ Total	Pib (A)	%/ Total	Pib (A)	%/ Total	$\Delta\%$ 2009/2012	$\Delta\%$ 2012/2016
0 -10	13	746.004	0,8	937.560	0,6	1.108.568	0,7	25,7	18,2
10 -50	86	22.718.792	22,9	26.244.888	17,0	31.136.342	19,7	15,5	18,6
50 -100	29	12.563.721	12,7	21.206.594	13,7	25.329.075	16,0	68,8	19,4
100 -200	11	21.852.295	22,1	22.388.631	14,5	30.610.354	19,3	2,5	36,7
acima de 200	5	38.919.129	39,3	83.584.407	54,1	70.249.315	44,3	114,8	-16,0
Estado do Pará	144	98.992.918	100	154.362.080	100	158.433.654	100		

Fonte. FAPESP.

Nota 1. Valores atualizados. dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017 pelo endereço: [https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores.do](https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores)

Os dados da tabela 10 mostram que, em 2009, o valor médio do PIB do Estado do Pará foi de R\$ 98.992.918. Desse valor, os Municípios que mais contribuíram foram os com mais de 200 mil habitantes, com participação de 39,3% desse valor, embora sejam apenas cinco; os Municípios de 10 a 50 mil habitantes participaram com 22,9%; os com 100 a 200 mil habitantes participaram com 22,1%; os com 50 a 100 mil habitantes, com 12,7%; e, por fim, os Municípios com até 10 mil habitantes participaram com o menor percentual (0,8%). Essa situação se manteve nos anos posteriores. Isso permite dizer que os Municípios mais populosos são os mais desenvolvidos economicamente. Destaca-se, ainda, nesta tabela, a redução do PIB, de 2012 a 2016, nos Municípios com mais de 200 mil habitantes, o que pode estar relacionado à crise econômica.

No que se refere à média do PIB *per capita*, a tabela 11 apresenta os valores por faixa populacional, de 2009 a 2016, evidenciando que as maiores médias são dos Municípios mais populosos.

Tabela 11: Média PIB *per capita* do conjunto dos Municípios do Estado do Pará, por faixa populacional.

Uf/habitantes	Qtd	2009	2012	2016	Pib <i>per capita</i>	
		Pib <i>per capita</i>	Pib <i>per capita</i>	Pib <i>per capita</i>	$\Delta\%$ 2009/2012	$\Delta\%$ 2012/2016
0 -10	13	7.659	9.394	11.157	22,7	18,8
10 -50	86	8.363	12.001	13.877	43,5	15,6
50 -100	29	7.821	12.317	13.840	57,5	12,4
100 -200	11	17.341	18.099	23.222	4,4	28,3
acima de 200	5	14.199	49.578	32.263	249,2	-34,9
Estado do Pará	144	13.321	19.808	-		

Fonte. Fapespa.

Nota 1. Valores atualizados, dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

Quanto ao PIB *per capita*, em 2009, o valor médio do Estado do Pará correspondeu a R\$ 13.321 e o conjunto de Municípios que ficou acima dessa média corresponde a faixa populacional de 100 a 200 mil habitantes. O restante do conjunto de Municípios apresentou valor médio abaixo da média estadual. Em 2012 essa situação se repetiu.

Em 2012 no Estado do Pará a média foi de R\$ 19.808 e o conjunto de Municípios que apresentou valor acima do valor médio do Estado não foi alterado em relação a 2009: acima da média estadual os Municípios acima de 200 mil habitantes e de 100 mil a 200 mil habitantes. Os demais apresentaram médias inferiores a estadual.

Quanto à dinâmica da média do PIB e do PIB *per capita* no período em análise, os dados da tabela 11 também evidenciam que os valores foram ampliados em todas as faixas populacionais, à exceção da faixa de Municípios com população acima de 200 mil habitantes, em que tanto a média do PIB quanto do PIB *per capita* foram reduzidas, em 16% e 34,9%, respectivamente. Isso decorreu da contenção do PIB do Município de Parauapebas que possui grandes projetos instalados em seu território, cujos rendimentos passaram a declinar a partir de 2012, com a crise econômica que se fez refletir no PIB *per capita* do conjunto de Municípios.

Destacamos que nos municípios com mais de 200 mil habitantes (Belém, Ananindeua, Marabá, Parauapebas e Santarém) concentra-se grande parte das maiores produções do Estado do Pará. Esses Municípios, recentemente disputaram em plebiscito¹⁶ a divisão do Estado do

¹⁶ O plebiscito sobre a divisão do Estado do Pará foi uma consulta pública, realizada em 11 de dezembro de 2011, à população paraense, referente à divisão territorial da referida unidade federativa em três diferentes territórios: o próprio Pará e os novos Estados Carajás e Tapajós. Na ocasião, a maioria da população rejeitou a proposta e disse não para a criação de ambos os Estados (cf. www.brasile scola.com).

Pará na perspectiva de se transformarem em capitais dos novos Estados, visto tamanha a sua influência nas RIGs existentes no Estado do Pará.

Embora o quantitativo de Municípios esteja concentrado na faixa populacional que reúne aqueles com 10 a 50 mil habitantes, o que poderia equiparar ou ultrapassar os valores médios das outras faixas que agrupa os mais populosos, isso não ocorreu, visto serem Municípios de economia pouco desenvolvida que se revelou nos baixos valores médios do PIB e do PIB *per capita*.

2.5 O CONJUNTO DE MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PARÁ E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM ESPECIAL O SALÁRIO-EDUCAÇÃO

Na perspectiva de analisar a importância dos recursos advindos do Salário-Educação no financiamento da educação dos Municípios do Estado do Pará, a tabela 12 reúne um conjunto de indicadores de financiamento que permitem contextualizá-los em termos de disponibilidade orçamentária e os valores praticados em manutenção e desenvolvimento da educação básica. Para isso, os Municípios foram organizados por faixa populacional visando, inicialmente, inquirir sobre as relações desses indicadores com o porte dos Municípios.

Tabela 12: Indicadores de financiamento da educação do conjunto de Municípios do Estado do Pará, em valores médios, segundo faixa populacional, em 2009, 2012 e 2016. (R\$)

Ano	Itens	Faixa Populacional (mil habitantes)				
		0 -10	10 -50	50 -100	100 -200	acima de 200
2009	Rec. Total de Impostos (A)	8.091.515	17.286.028	30.786.078	86.044.491	499.462.249
	Rec. Própria de Impostos(B)	356.333	1.903.738	3.381.623	12.705.018	142.807.606
	Receitas do FNDE-(C)	273.509	1.063.915	2.511.886	5.032.325	14.620.196
	Desp.Função Educação(D)	4.959.359	14.554.077	33.265.852	66.880.992	184.207.308
	Desp. MDE - Mínimo Const.(E)	2.254.247	5.045.013	8.947.711	23.032.529	133.204.183
	% (B/A)	4,4	11,0	11,0	14,8	28,6
	Desp.MínConst./Rec.Tot % (E/A)	27,9	29,2	29,1	26,8	26,7
	Rec.FNDE/Desp.Função % (C/D)	3,4	6,2	8,2	5,8	2,9
2012	Rec. Total de Impostos (A)	11.264.344	22.844.963	42.139.409	68.255.445	569.681.490
	Rec. Própria de Impostos(B)	2.018.331	4.807.408	6.133.924	11.131.523	187.573.913
	Receitas do FNDE-(C)	871.105	2.242.068	6.952.165	6.906.110	18.863.525
	Desp.Função Educação(D)	7.611.980	20.708.381	57.533.199	56.964.462	251.207.643
	Desp. MDE - Mínimo Const.(E)	3.146.210	6.435.752	12.064.354	19.583.461	149.226.022
	% (B/A)	17,9	21,0	14,6	16,3	32,9
	Desp.MínConst./Rec.Tot % (E/A)	27,9	28,2	28,6	28,7	26,2
	Rec.FNDE/Desp.Função % (C/D)	11,4	10,8	12,1	12,1	7,5
2016	Rec. Total de Impostos (A)	13.347.056	26.306.007	48.591.349	119.292.259	293.547.989
	Rec. Própria de Impostos(B)	3.450.337	4.347.822	6.320.588	24.023.441	164.955.157
	Receitas do FNDE-(C)	784.375	2.018.120	5.313.802	8.719.972	20.459.146
	Desp.Função Educação(D)	8.957.401	22.175.879	54.786.241	100.971.848	293.547.989
	Desp. MDE - Mínimo Const.(E)	3.772.066	7.286.814	13.450.805	33.300.291	164.955.157
	% (B/A)	25,9	16,5	13,0	20,1	56,2
	Desp.MínConst./Rec.Tot % (E/A)	28,3	27,7	27,7	27,9	56,2
	Rec.FNDE/Desp.Função % (C/D)	8,8	9,1	9,7	8,6	7,0
Evolução no período	Δ% 2009/2016 (A)	65,0	52,2	57,8	38,6	-41,2
	Δ% 2009/2016 (B)	868,3	128,4	86,9	89,1	15,5
	Δ% 2009/2016 (C)	186,8	89,7	111,5	73,3	39,9
	Δ% 2009/2016 (D)	80,6	52,4	64,7	51,0	59,4
	Δ% 2009/2016 (E)	67,3	44,4	50,3	44,6	23,8

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota 1: dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecao>

Nota 2. Os valores são as médias de cada conjunto de Municípios do Estado do Pará.

De acordo com os dados evidenciados na tabela 12, o conjunto de Municípios do Estado do Pará apresentou crescimento na média da receita total de impostos, de 2009 a 2016, independente da faixa populacional. O crescimento da média da receita total de impostos dos Municípios com até 10 mil habitantes foi o maior, dentre as faixas populacionais, correspondendo a 65% e houve redução em 41% da média dos Municípios com população acima de 200 mil habitantes.

Outro dado importante, evidenciado nesta tabela, é quanto à média da receita própria de impostos. Nos Municípios com até 10 mil habitantes, houve crescimento da ordem de 868,3%. Isso decorreu da instalação do projeto de construção da Hidrelétrica de Teles Pires que elevou consideravelmente as receitas próprias do Município de Jacareacanga – Usina que será construída entre as cidades de Paranaíta (MT) e Jacareacanga (PA), na área denominada Cachoeira Sete Quedas. Esse fator aumentou o potencial da cidade e a arrecadação de impostos, ao estimular a elevação da estrutura da cidade e desenvolvimento de outros projetos nos setores energéticos, mineral e florestal. Porém, os Municípios com mais de 200 mil habitantes apresentaram os menores índices de crescimentos.

Outro ponto importante a ser destacado é o crescimento da média das receitas advindas do FNDE. Neste indicador, o conjunto de Municípios com até 10 mil habitantes apresentou maior crescimento nesse tipo de receita (186,8%), seguido pelos Municípios que possuem: de 50 a 100 mil habitantes (111,5%); de 10 a 50 mil habitantes (89,7%); de 100 a 200 mil habitantes (73,3%); acima de 200 mil habitantes (39,9%).

Destacam-se também os recursos advindos de convênios firmados entre os Municípios e o FNDE e sua relação com as médias das despesas totais da Função da Educação. De acordo com dados da tabela 12, de 2009 a 2016, as participações percentuais das médias das receitas repassadas pelo FNDE em relação à média do total das despesas da Função Educação foram de: 3,4% (2009) e 9% (2016) nos Municípios com até 10 mil habitantes; 6,2% (2009) e 8,2% (2016), nos Municípios de 10 a 50 mil habitantes; 8,2% (2009) e 10%, (2016), nos Municípios de 50 a 100 mil habitantes; 5,8%(2009) e 9% (2016); nos Municípios de 100 a 200 mil habitantes; 2,9%(2009) e 7% (2016), nos acima de 200 mil habitantes.

Nessa relação, é possível observar que o volume dos recursos do FNDE foi mais representativo entre os Municípios menos populosos. Os percentuais de participação desse tipo de receita na média da receita total da educação foram ampliados de 2009 a 2012 e que, mesmo com as reduções de 2012 a 2016, ainda se aproximaram de 10%. Essa situação não foi observada no conjunto de Municípios com população acima de 200 habitantes, cuja participação, em 2016, foi de 7%, em função da magnitude das despesas com educação serem bem maiores.

A seguir, os dados da tabela 13 apresentam os valores médios correspondentes ao gasto-aluno/ano (médio) da Função Educação dos Municípios do Estado do Pará, na perspectiva de aprofundar as análises sobre a relação entre população e distribuição dos recursos advindos do FNDE e especificamente os do Salário-Educação.

Tabela 13: Valores Médios das despesas da Função Educação e gasto-aluno/ano dos Municípios do Estado do Pará, por faixa populacional, em 2009, 2012 e 2016.

Ano	Itens	Faixa populacional (mil habitantes)				
		0 -10	10 -50	50 -100	100 -200	acima de 200
2009	DESP. FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	4.959.359	14.554.077	33.265.852	66.880.992	184.207.308
	DESP. PARA FINS DE LIMITE CONS. (B)	2.254.247	5.045.013	8.947.711	23.032.529	133.204.183
	MATRICULA. ED. BÁSICA (C)	2.185	6.477	15.628	24.519	51.870
	MATRÍCULA. ED. INFANTIL (D)	464	1.138	2.450	4.021	8.131
	MATRÍCULA. ENS. FUNDAMENTAL (E)	1.720	5.403	13.292	20.497	43.739
	GASTO-ALUNO/DESP. LIMITE CONST. (G)	1.031,6	778,9	572,5	939,4	2.568,0
	GASTO- ALUNO/ FUNÇÃO EDUCAÇÃO (H)	2.269,6	2.246,9	2.128,6	2.727,8	3.551,3
2012	DESP. FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	7.611.980	20.708.381	57.533.199	56.964.462	251.207.643
	DESP. PARA FINS DE LIMITE CONS. (B)	3.146.210	6.435.752	12.064.354	19.583.461	149.226.022
	MATRICULA. ED. BÁSICA (C)	2.074	6.388	15.188	24.460	53.201
	MATRÍCULA. ED. INFANTIL (D)	419	945	2.186	3.945	9.027
	MATRÍCULA. ENS. FUNDAMENTAL (E)	1.655	5.443	13.002	20.515	44.174
	GASTO-ALUNO/DESP. LIMITE CONST. (G)	1.517,3	1.007,4	794,3	800,6	2.805,0
	GASTO- ALUNO/ FUNÇÃO EDUCAÇÃO (H)	3.670,9	3.241,7	3.788,1	2.328,9	4.721,9
2016	DESP. FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	8.957.401	22.175.879	54.786.241	100.971.848	293.547.989
	DESP. PARA FINS DE LIMITE CONS. (B)	3.772.066	7.286.814	13.450.805	33.300.291	164.955.157
	MATRICULA. ED. BÁSICA (C)	2.090	6.043	14.370	23.144	54.477
	MATRÍCULA. ED. INFANTIL (D)	399	990	2.362	4.204	11.104
	MATRÍCULA. ENS. FUNDAMENTAL (E)	1.691	5.067	12.008	18.795	43.374
	GASTO-ALUNO/DESP. LIMITE CONST. (G)	1.804,9	1.205,8	936,1	1.438,8	3.028,0
	GASTO- ALUNO/ FUNÇÃO EDUCAÇÃO (H)	4.286,0	3.669,5	3.812,6	4.362,8	5.388,4
	$\Delta\%$ 2009/2016 (C)	-4,4	-6,7	-8,1	-5,6	5,0
	$\Delta\%$ 2009/2016 (D)	-14,1	-13,0	-3,6	4,6	36,6
	$\Delta\%$ 2009/2016 (E)	-1,7	-6,2	-9,7	-8,3	-0,8
	$\Delta\%$ 2009/2016 (G)	75,0	54,8	63,5	53,2	17,9
	$\Delta\%$ 2009/2016 (H)	88,8	63,3	79,1	59,9	51,7

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota 1: dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecao>

Nota 2. Os valores são as médias de cada conjunto de Municípios do Estado do Pará.

De acordo com dados evidenciados na tabela 13, é possível observar que as despesas com a Função Educação foram ampliadas no conjunto de Municípios das diferentes faixas populacionais e que o maior volume de despesas está concentrado nos Municípios mais populosos, ou seja, acima de 200 mil habitantes.

Quanto ao comportamento do gasto-aluno/ano médio praticado pelos Municípios das faixas populacionais é possível verificar que houve crescimento em todas as faixas, sendo que entre os menos populosos o percentual foi bem mais elevado (88,8%) do que entre os mais populosos (51,7%).

Em relação às despesas com Educação para fins de limite constitucional, que é aquele valor sem as receitas adicionais (convênios FNDE e a complementação ao FUNDEB), percebemos que foram ampliadas no conjunto de Municípios, independentemente da faixa

populacional e que o maior volume de despesas está concentrado, também, como esperado, nos Municípios mais populosos. Os Municípios de pequeno porte, apesar de apresentarem o menor valor médio de despesa, o crescimento no período foi mais elevado percentualmente. Assim sendo, nos Municípios com população até 10 mil habitantes, o crescimento correspondeu a 75%; nos com população de 10 a 50 mil habitantes, a 54,8%; nos com população de 50 até 100 mil habitantes, a ampliação foi 63,5%; nos com população de 100 a 200 mil habitantes, de 53,2%; e nos acima de 200 mil habitantes, correspondeu a 17,9%.

Chama-se atenção ao conjunto de Municípios com menor gasto-aluno médio/limite constitucional – com 50 a 100 mil habitantes – cujo valor médio, em 2016, foi de R\$ 936,10. Trata-se da faixa populacional com grande concentração de Municípios de baixa arrecadação de impostos. Isso conduz à reflexão sobre o quanto seria difícil esses Municípios, sem a ajuda de outros níveis de governo, cumprirem efetivamente com todas as responsabilidades que lhes foram repassadas com a descentralização das políticas sociais e com a municipalização do ensino.

No que concerne ao número total de matrículas na educação básica, constatamos decréscimos nas etapas da educação infantil e ensino fundamental. A partir dos dados evidenciados pela tabela 13, o maior percentual de redução de matrículas na educação básica foi nos Municípios com faixa populacional entre 50 a 100 mil habitantes, que correspondeu a 8,1%, de 2009 e 2016, o que também ocorreu com as matrículas no ensino fundamental, cuja redução foi de 9,7%.

Cabe ressaltar que nos Municípios com maior número de habitantes houve redução de 0,8% nas matrículas do ensino fundamental e aumento de 36,6% nas matrículas da educação infantil. Todavia, isso não foi observado entre os Municípios de pequeno e médio porte que apresentaram alto índice de redução de matrículas. Deste modo, o aumento do atendimento requer ampliação dos gastos com educação, o que, em princípio, parece não ser possível. Assim, pelos princípios que norteiam a Federação, cabe à União e aos Estados cooperativamente darem suporte aos Municípios.

Em síntese, na análise dos dados apresentados na tabela 13 destacamos duas observações importantes sobre o financiamento da educação no conjunto de Municípios do Pará. A primeira observação refere-se às despesas com educação para fins de limite constitucional, ao revelarem certo esforço das prefeituras para financiarem a educação local, visto que o maior crescimento percentual foi no conjunto de Municípios com população de 50 a 100 mil habitantes, ou seja, em Municípios de médio porte. Entretanto esses Municípios foram a menor média de gasto com educação, em termos de mínimos constitucionais. Os

maiores gastos para fins de limite constitucional foram apresentados pelos Municípios com população de até 10 mil habitantes e pelos Municípios com acima de 200 mil habitantes, ou seja, pelos de pequeno e de grandes portes. As razões, supostamente, podem ser explicadas, de um lado, pela capacidade de financiamento, e, de outro, pela pressão no cumprimento minimamente das responsabilidades assumidas.

A segunda observação diz respeito ao gasto-aluno da Função Educação, cujas despesas incluem gastos processados tanto com as receitas de impostos quanto com as receitas adicionais (Salário-Educação, convênios, repasses automáticos, complementação do Fundeb). Foi constatado que os maiores crescimentos no gasto-aluno, em termos percentuais, foram efetivados nos Municípios com população até 10 mil habitantes – Municípios de pequeno porte – e que os menores crescimentos foram apresentados pelo conjunto de Municípios com população acima de 200 mil habitantes. Movimento contrário ao esperado quando relacionado com a potencial capacidade de financiamento. Ressalta-se que o aumento na média de gasto por aluno foi acompanhado pela redução no quantitativo de matrículas.

Quando verificamos os valores absolutos, as maiores médias de gasto-aluno/ano da função educação foram apresentados pelos Municípios com população acima de 200 mil habitantes. Entretanto, quando excluímos as receitas adicionais, os menores valores médios de gasto-aluno se concentraram nos Municípios com população de 50 a 100 mil habitantes. Mas, ao incluirmos os adicionais, os valores de gasto-aluno, nesse conjunto de Municípios, têm uma pequena melhora, em relação aos demais. Contudo, ainda se posicionam abaixo dos valores apresentados pelos Municípios com até 10 mil habitantes. Em geral, percebemos a tentativa de nivelar os gastos, apesar das disparidades nos valores entre o conjunto de Municípios do Estado do Pará. Isso parece decorrer da política de redistribuição de recursos efetivada pelo FUNDEB, no âmbito do próprio Estado.

A seguir, apresentamos a tabela 14 com os valores dos recursos de convênios e adicionais e sua relação com o gasto-aluno, na perspectiva de avaliar sua importância no financiamento da educação.

Tabela 14: Valores médios dos recursos financeiros adicionais na educação do conjunto de Municípios do Estado do Pará 2009, 2012 e 2016.

Ano	Itens	Faixa Populacional (mil habitantes)					
		0 -10	10 -50	50 -100	100 -200	acima de 200	
2009	DESP. FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	4.959.359	14.554.077	33.265.852	66.880.992	184.207.308	
	DESP. PARA FINS DE LIMITE CONS. (B)	2.254.247	5.045.013	8.947.711	23.032.529	133.204.183	
	TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (C)	273.509	1.063.915	2.511.886	5.032.325	14.620.196	
	TRANSFÊNCIA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (D)	124.010	330.753	884.843	1.388.382	3.003.390	
	PART. % SALEDUCAÇÃO/REC.ADICIONAIS (D/C)	45,3	31,1	35,2	27,6	20,5	
	RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (E)	626.670	3.763.855	10.927.509	19.046.305	-3.558.924	
	PART. % (B/A)	45,5	34,7	26,9	34,4	72,3	
	PART. % (C/A)	5,5	7,3	7,6	7,5	7,9	
	PART. % (D/A)	2,5	2,3	2,7	2,1	1,6	
	PART. (E/A)	12,6	25,9	32,8	28,5	-1,9	
2012	DESP. FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	7.611.980	20.708.381	57.533.199	56.964.462	251.207.643	
	DESP. PARA FINS DE LIMITE CONS. (B)	3.146.210	6.435.752	12.064.354	19.583.461	149.226.022	
	TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (C)	871.105	2.242.068	6.952.165	6.906.110	18.863.525	
	TRANSFÊNCIA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (D)	179.607	491.117	1.308.455	2.032.614	4.401.881	
	PART. % SALEDUCAÇÃO/REC.ADICIONAIS (D/C)	20,6	21,9	18,8	29,4	23,3	
	RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (E)	1.468.984	4.915.731	18.356.384	13.399.765	13.456.712	
	PART. % (B/A)	41,3	31,1	21,0	34,4	59,4	
	PART. % (C/A)	11,4	10,8	12,1	12,1	7,5	
	PART. % (D/A)	2,4	2,4	2,3	3,6	1,8	
	PART. (E/A)	19,3	23,7	31,9	23,5	5,4	
2016	DESP. FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	13.347.056	26.306.007	48.591.349	119.292.259	601.697.424	
	DESP. PARA FINS DE LIMITE CONS. (B)	3.450.337	4.347.822	6.320.588	24.023.441	192.229.533	
	TOTAL DAS RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DO ENSINO (C)	784.375	2.018.120	5.313.802	8.719.972	20.459.146	
	TRANSFÊNCIA DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (D)	237.742	613.426	1.589.738	2.565.702	5.806.823	
	PART. % SALEDUCAÇÃO/REC.ADICIONAIS (D/C)	30,3	30,4	29,9	29,4	28,4	
	RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (E)	1.720.408	5.114.327	17.822.503	25.266.490	25.079.787	
	PART. % (B/A)	25,9	16,5	13,0	20,1	31,9	
	PART. % (C/A)	5,9	7,7	10,9	7,3	3,4	
	PART. % (D/A)	1,8	2,3	3,3	2,2	1,0	
	PART. (E/A)	12,9	19,4	36,7	21,2	4,2	
	Δ% 2009/2016 (A)	169,1	80,7	46,1	78,4	226,6	
	Δ % 2009/2016 (B)	53,1	-13,8	-29,4	4,3	44,3	
	Δ% 2009/2016 (C)	186,8	89,7	111,5	73,3	39,9	
	Δ% 2009/2016 (D)	91,7	85,5	79,7	84,8	93,3	
	Δ% 2009/2016 (E)	174,5	35,9	63,1	32,7	604,0	

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota 1: dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAO/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecao>

Nota 2. Os valores são as médias de cada conjunto de Municípios do Estado do Pará.

Os dados apresentados pela tabela 14 mostram que houve crescimento em todas as despesas destinadas ao financiamento da educação nos Municípios do Pará, de 2009 a 2016, sendo que os maiores gastos médios da Função Educação foram praticados pelos Municípios de grande porte, cujo crescimento no período representou 226,6%. O menor crescimento foi evidenciado nos Municípios com população de 50 a 100 mil habitantes, o que correspondeu a 46,1%. Desse modo, constatamos que embora os maiores gastos médios e os percentuais de crescimentos sejam dos Municípios com mais de 200 mil habitantes e os menores gastos sejam dos Municípios com menos de 10 mil habitantes e o menor percentual de crescimento foi dos Municípios com 50 a 100 mil habitantes (médios).

Quanto às despesas com educação para fins de limite constitucional, pelos dados da tabela 14, verificamos redução nesse tipo de gasto nos Municípios das faixas de 50 e 100 mil habitantes (29,4%) e de 10 a 50 mil habitantes (13,8%). Isso sugere que os Municípios de pequeno a médio portes não conseguiram manter os percentuais de investimentos ao longo do período.

No que se refere aos recursos adicionais para financiar o ensino houve crescimento em todas as faixas populacionais, sendo que o maior valor percentual de crescimento ficou com os Municípios pequenos, que correspondeu a 186,8% e o menor crescimento entre os Municípios grandes (39,9%). Isso mostra mais uma vez a movimentação ocorrendo nos extremos da tabela. Os Municípios de pequeno porte apresentando percentualmente maior crescimento do que os de grande porte.

Nas transferências das quotas municipais do SE foi observado na tabela 14 que, de 2009 a 2016, ocorreu crescimento em todas as faixas populacionais. O maior crescimento percentual foi nos Municípios grandes, que correspondeu a 93,3% e o menor valor de crescimento ocorreu nos Municípios entre 50 a 100 mil habitantes, com percentual de 79,7%. Isso era esperado, tendo em vista que o critério de distribuição dos recursos é o número de matrícula.

Quanto às transferências líquidas do FUNDEB¹⁷ constatamos, a partir do que está evidenciado na tabela 14, que houve crescimento de 2009 a 2016 em todas as faixas populacionais e o maior percentual foi dos Municípios com população acima de 200mil habitantes, correspondendo a 604%. O crescimento elevado nas receitas líquidas do FUNDEB dos Municípios com população acima de 200 mil habitantes decorreu do fato de que, em

¹⁷ A transferência líquida do FUNDEB. É realizada intra estadual, ou seja, são os recursos que os municípios enviam para a composição do fundo (20%), subtraído do valor que o estado repassa aos seus respectivos municípios

2009, dois dos cinco Municípios perdiam receitas consideráveis para o Fundo. O cenário mudou no decorrer dos anos e o crescimento apresentou-se elevado no final da série. O menor valor médio das transferências líquidas do FUNDEB foi nos Municípios de até 10 mil habitantes.

No que tange à participação das receitas adicionais em relação às despesas da educação, foi observado que, no decorrer da série histórica, a quota municipal do SE correspondeu a uma média de 1,5 a 3% no conjunto dos Municípios paraenses, visto que, o menor valor percentual foi nos Municípios grandes, cuja participação média dessa receita na despesa total foi de 1,5%. Isso mostra o pouco impacto desse tipo de receita no orçamento da educação nos Municípios de grande porte.

Os maiores valores de participação percentual das receitas adicionais no total das despesas da Função Educação correspondem ao resultado líquido do FUNDEB, que se revelou importantíssimo para o conjunto de Municípios de médio porte. Destaca-se, também, a pouca representação desse tipo de receita nos Municípios com população acima de 200 mil habitantes. Entretanto, mesmo sendo os Municípios mais populosos e tendo as maiores economias do estado do Pará, apenas o Município de Belém perdeu receita para o FUNDEB, no último ano da série histórica analisada.

Outra observação importante se refere a quota parte do Salário-Educação, foco deste trabalho, visto termos verificado, pelos dados da tabela 14, que essa receita representou percentualmente de 2 a 3% no máximo no total das despesas da Função Educação. Isso mostra tratar-se de uma medida de pouco impacto no financiamento da educação dos Municípios do Pará e com poucas possibilidades de combater as desigualdades no gasto-aluno e os desníveis socioeducacionais entre os entes federados.

Neste Capítulo, o cenário desenhado a partir dos indicadores de financiamento – receitas e despesas da educação, receitas do FNDE, receitas do Salário-Educação, receitas do FUNDEB e o gasto-aluno/ano –, no conjunto de Municípios do Estado do Pará – organizados por faixa populacional – evidenciou que o volume de recursos repassados pelo FNDE aos Municípios deste Estado assegurou crescimentos em proporções mais elevadas aos Municípios menores, embora a magnitude dos recursos dos Municípios de grande porte sejam bem maiores, em função do critério adotado que é o número de matrículas.

CAPÍTULO III

3. O SALÁRIO-EDUCAÇÃO NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ E AS PERSPECTIVAS DE REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES NO GASTO-ALUNO

Para concretizarmos os objetivos deste trabalho, que é analisar as possibilidades de as receitas advindas do Salário-Educação e dos Programas financiados pelo FNDE combaterem as desigualdades educacionais nas redes municipais de ensino do Estado do Pará, desenvolvemos a discussão a partir do reagrupamento dos Municípios segundo a classificação pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁸, cotejando a posição ocupada no *ranking* e o volume de recursos repassados pelo FNDE. A perspectiva é verificar a relação entre o nível de carência dos Municípios, o quantitativo dos repasses e as possibilidades de reduzirem as desigualdades no gasto-aluno.

3.1 DESIGUALDADES EDUCACIONAIS NO ESTADO DO PARÁ

A desigualdade existente no território brasileiro se apresenta de diversas formas, tais como: financeiramente, socialmente, no gênero, na raça e também educacional. Contudo, os estudiosos Campello (2017) e Sampaio e Oliveira (2015) chegaram ao consenso de que isso decorre primordialmente da grande concentração de renda no Brasil, associada ao modelo de produção/exploração capitalista.

A desigualdade educacional é um problema no País e sua consequência tem reflexos em vários setores da sociedade, de modo que a maneira com que o Estado buscou reduzi-la foi apenas quanto ao acesso, o que, de fato, é um avanço e deve-se iniciar por esse ponto mesmo. Porém, hoje, a desigualdade também se apresenta nas possibilidades de permanência dos alunos em sala de aula e nas oportunidades futuras.

No que concerne à educação, a pesquisa divulgada pelo IBGE, em 2016, sobre a taxa de analfabetismo nas grandes regiões do Brasil, apresentou dados sobre a situação educacional nas regiões da Federação brasileira, quanto à taxa de analfabetismo, aprovação e reprovação que permitem visualizar as desigualdades nesta área. Uma variável importante que evidencia a desigualdade educacional é a taxa de analfabetismo nas regiões do País.

¹⁸ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros (PNUD BRASIL).

Nessa direção, a tabela 15 mostra os valores das taxas de analfabetismo nas regiões brasileiras por faixas de idade.

Tabela 15: Taxa de analfabetismo nas grandes regiões da Federação - 2016.

UF	15 anos ou mais	18 anos ou mais	25 anos ou mais	40 anos ou mais	60 anos ou mais
Norte	8,5	9,2	11,0	16,9	30,0
Nordeste	14,8	15,8	18,5	25,9	39,8
Centro-Oeste	5,7	6,0	7,0	10,7	21,1
Sudeste	3,8	4,0	4,5	6,4	11,7
Sul	3,6	3,8	4,3	6,0	11,3
Brasil	7,2	7,7	8,8	12,3	20,4

Fonte. IBGE/PNUD. Elaborado por MONTEIRO, 2019.

Conforme os dados evidenciados na tabela 15, sobre a taxa de analfabetismo nas regiões brasileiras, em 2016, é possível verificar que as das regiões Norte e Nordeste posicionaram-se acima da média nacional em todas as faixas de idades. No Norte e Nordeste as taxas de pessoas analfabetas com 15 anos ou mais foram de 8,5 e 14,8, respectivamente. Portanto, bem acima da taxa nacional que foi de 7,2, enquanto as das outras regiões posicionaram-se abaixo da média nacional.

Essa situação se repete em relação às demais faixas de idade visualizadas na tabela. Assim sendo, é possível afirmar que são nas regiões Norte e Nordeste que se encontram os maiores índices de analfabetismo no Brasil, entre as pessoas com idade de 15 anos até mais de 60. Isso nos remete ao que disse Oliveira (2015) sobre o legado deixado pelos períodos autoritários, dos coronéis, das oligarquias das regiões, os quais se preocupavam apenas em manter seus status e suas próprias prioridades. Nas regiões de maior poder econômico é possível perceber os rebatimentos positivos na educação da população, o que pode ser constatado nas taxas apresentadas pelas regiões Sul e Sudeste como as menores do País.

Medeiros e Oliveira (2013) argumentam que as desigualdades educacionais, entre as regiões, se pautam em aspectos organizacionais, de infraestrutura e nos níveis de investimento nas diferentes regiões e que vão refletir na qualidade educacional da sua população. Nas palavras dos autores, “... regiões com maior proporção de pobres tendem a ter médias educacionais mais baixas que as demais (MEDEIROS E OLIVEIRA, 2013, p. 574). Assim sendo, é evidente que as regiões mais “pobres” da federação são o Norte e Nordeste que possuem os menores pib *per capita*, os menores orçamentos e, conseqüentemente, os níveis mais baixos de desempenho da educação.

Outro ponto significativo que influencia a baixa escolaridade, nestas regiões está relacionado à renda, de modo que, as rendas mais baixas do País também estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste, que, historicamente, produzem consequências negativas na educação, que se expressam no abandono escolar pelas crianças e adolescentes que buscam trabalho para completar a renda familiar. Isso remete à afirmação de Campelo e Gentili (2017) de que a desigualdade representa um conjunto de injustiças e que não podemos negligenciar que são produzidas pela negação do acesso aos direitos básicos à população.

De acordo com Priscila Cruz, “... vivemos em um país de desigualdade absurda. Pouco mais de 55% de nossa riqueza está nas mãos de 10% da população, a falta de oportunidades também se revela em outras dimensões de nossa vida cotidiana” (CRUZ, 2018, p. 3).

Dessa forma, melhorar as condições de renda vai influenciar diretamente na educação, sobretudo em termos de acesso e permanência dos alunos na escola. Sobre isso, Macinko (2017) afirma que a melhoria da renda foi determinante para aumentar o acesso à educação no Brasil no início dos anos 2002, por meio de melhoria dos salários, aposentadorias, programas sociais de distribuição de renda, ajudaram a colocar novamente na escola jovens que constituíam famílias ou aqueles que ajudavam os pais a completarem sua renda (MACINKO, 2017).

Os níveis educacionais das regiões também são diferenciados quando verificamos o Índice de desenvolvimento da educação Básica (IDEB). Este índice foi criado em 2007 (Decreto Presidencial nº 6.094, de 24 de abril de 2007), sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. Funciona como um indicador para melhorar a qualidade do ensino no País. A nota do IDEB é calculada da seguinte maneira: é realizada a verificação dos dados sobre aprovação escolar, taxa de retenção, matrículas e abandono, adquiridos no resultado do censo escolar realizado todos os anos, também as médias de desempenho nas avaliações do INEP, a Prova Brasil (para IDEBs de escolas e Municípios) e a SAEB (no caso dos IDEBs dos Estados e nacional). As avaliações são aplicadas no 3º, 5º e 9º ano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio.

Assim sendo, apresentamos na tabela 16 a média do índice referente ao IDEB das regiões da Federação, de 2013 e 2015.

Tabela 16: Média do IDEB do ensino fundamental por regiões da Federação - 2013 e 2015

Unidade da Federação	Anos Iniciais do Ens. Fundamental					Anos Finais do Ens. Fundamental				
	Rede	IDEB 2013	IDEB 2015	Projeções		Rede	IDEB 2013	IDEB 2015	Projeções	
				2013	2015				2013	2015
Norte	Pública	4,3	4,7	4	4,3	Pública	3,6	3,9	3,9	4,3
Nordeste	Pública	4,1	4,6	3,7	4	Pública	3,4	3,7	3,4	3,8
Centro-Oeste	Pública	5,3	5,5	4,9	5,1	Pública	4,2	4,4	4	4,4
Sudeste	Pública	5,6	6	5,4	5,7	Pública	4,3	4,5	4,5	4,9
Sul	Pública	5,6	5,8	5,4	5,6	Pública	4,1	4,4	4,5	4,8
Brasil	Pública	4,9	5,3	4,5	4,8	Pública	3,8	4,1	3,9	4,3

Fonte. Inep/MEC

Os dados da tabela 16 evidenciam que a média nacional nas séries iniciais do ensino fundamental, em 2013, foi de 4,9 e que, dentre as médias obtidas, as das regiões Norte e Nordeste se posicionaram abaixo da média nacional. Em 2015, a média nacional foi elevada para 5,3 e novamente as regiões Norte e Nordeste ficaram abaixo, com 4,7 e 4,6, respectivamente. Essa situação também se repetiu em termos das séries finais do ensino fundamental, tanto em 2013 quanto em 2015.

Esses dados apresentados na tabela 16, de certa forma, expressam as fragilidades dos investimentos na área de educação que contribuem para ampliar as desigualdades educacionais. Sobre isso, Gouveia, Souza e Tavares (2009) argumentam que os resultados desses indicadores decorrem das diversas condições, especialmente no que tange ao financiamento das políticas sociais, principalmente das políticas educacionais que geram resultados negativos ou insuficientes.

Esses investimentos são parcos devido ao pouco desenvolvimento econômico dessas duas regiões. As agências de desenvolvimento SUDAM e SUDENE foram criadas com a finalidade de assegurar fontes de recursos para o desenvolvimento dessas regiões. Todavia, não foi o que ocorreu, como comenta Aristides Monteiro Neto:

... a perda de instrumentos de política de desenvolvimento regional, representada pelo enfraquecimento e/ou destruição de agências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene), redução do gasto federal nas regiões, privatização de empresas estatais e bancos públicos estaduais, tornava mais difícil às decisões de localização do empreendimento produtivo (MONTEIRO NETO, 2014, p. 68).

Dessa maneira, a estrutura e o pouco investimento afetam diretamente as condições de vida da população local, em geral, e os resultados educacionais, em particular, produzindo os baixos índices de aferição educacional.

Monteiro Neto (2014) ajuda a compreender esse processo ao lembrar que, no decorrer do desenvolvimento industrial, as regiões que mais se desenvolveram foram as do Sudeste e do Sul, sendo que as do Centro-Oeste, Norte e Nordeste ficaram à margem do ritmo de desenvolvimento das outras, pelos motivos relatados a seguir:

A atividade industrial passara, segundo estudos, a se localizar preferencialmente em uma grande área poligonal que se estendia por uma grande área geoeconômica, desde a região metropolitana de Belo Horizonte até a de Porto Alegre, passando por Uberlândia (MG), Londrina e Maringá (PR), Florianópolis (SC) e São José dos Campos (SP), incluindo aí várias áreas urbanas relevantes [...] Às demais regiões, especialmente as do Centro-Oeste e Norte e Nordeste ficariam destinadas as atividades de menor valor agregado e com menor poder competitivo frente aos mercados nacional e internacional (MONTEIRO NETO, 2014, p. 68).

Com isso, as regiões Norte e Nordeste são interpretadas como meras integrantes da Federação, sem potencial econômico e com locais pobres e miseráveis e como um problema para a Federação. Não há o reconhecimento de que essas situações resultaram de um processo histórico de disputas em que as oligarquias regionais/estaduais se fortaleceram, apenas preocupadas em defender seus interesses particulares.

No que concerne à aferição do IDEB no ensino Médio, os dados da tabela 17. Reproduzem a situação espelhada na tabela 16 sobre as desigualdades regionais.

Tabela 17: Média do IDEB do ensino médio por regiões da Federação - 2013 e 2015

Unidade da Federação	Rede	IDEB 2013	IDEB 2015	Projeções	
				2013	2015
Norte	Estadual	2,9	3,2	3,2	3,6
Nordeste	Estadual	3	3,2	3,3	3,6
Centro-Oeste	Estadual	3,3	3,4	3,4	3,8
Sudeste	Estadual	3,6	3,7	3,8	4,1
Sul	Estadual	3,6	3,5	4	4,3
Brasil	Estadual	3,4	3,5	3,6	3,9

Fonte: INEP/MEC

Segundo os dados evidenciados na tabela 17, tanto em 2013 quanto em 2015, as médias das regiões Norte e Nordeste posicionaram-se abaixo da média nacional, confirmando

as ideias anteriormente abordadas sobre as relações entre desenvolvimento econômico, distribuição de rendas e indicadores educacionais.

A educação brasileira não está à margem das discussões sobre as relações federativas, pois de acordo com Souza (1997, p. 264) “... a educação precisa alcançar qualidade capaz de responder às demandas decorrentes das transformações globais nas estruturas produtivas e do desenvolvimento tecnológico”. Isto posto, um fator que dificulta os avanços na área educacional é a ausência de normatização específica sobre as formas e mecanismos de colaboração entre os entes federados, em matéria de educação, como preconiza a Constituição Federal sobre a organização do ensino no País, no artigo 211: “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino” (BRASIL, 1988). Assim sendo, temos no Brasil uma multiplicidade de sistemas de ensino que gozam de “autonomia”, porém, parcialmente, visto depararem-se com limites decorrentes dos recursos e ações centralizados na União e da capacidade financeira dos Estados e Municípios.

Dessa maneira, mesmo com a implementação de ações que avancem no combate às desigualdades educacionais, estas não têm sido o suficiente para eliminá-las, o que gera consequências negativas na sociedade. Sobre isso, Campello, Rodrigues e Sousa (2017) argumentam: “... a manutenção da desigualdade em educação é um dos fatores que mais determina a dinâmica de exclusão e a perpetuação da pobreza” (CAMPELLO, RODRIGUES E SOUSA, 2017, p.19).

Uma sociedade que não investe em educação e não qualifica sua população perde a sua autonomia, retarda o desenvolvimento local e se mantém na pobreza. Quanto a isso, Campelo e Gentili (2017, p. 19) afirmam: “... se há um consenso em estratégia para o desenvolvimento de um país é o investimento em educação”. Desse modo, os autores defendem as mudanças, mesmo que pequenas, mas importantes no combate às desigualdades, por meio da distribuição de renda e educação, de modo que os mais jovens da classe baixa possam acessar aos níveis mais elevados do ensino, melhorar sua renda e a qualidade de vida.

Portanto é necessário investir na formação da população e, se isso não ocorrer, a pobreza se perpetuará em função da mão-de-obra desqualificada e da má remuneração, como expõem Oliveira e Sampaio (2015, p. 512):

... as desigualdades educacionais podem contribuir para o aumento das desigualdades econômicas por meio da *corrida* entre educação e tecnologia: a tecnologia define a demanda por trabalho qualificado, enquanto a educação determina a oferta de pessoas com certas habilidades. Se a demanda por trabalhadores com certo nível de qualificação é grande, porém sua oferta pequena, o diferencial do salário desse grupo será grande em relação ao salário de outros grupos de trabalhadores.

Assim, se não houver a oferta da educação de qualidade para a sociedade e, principalmente, se a população não tiver acesso aos níveis mais elevados de ensino, continuará empobrecida e o fosso da desigualdade se ampliará.

Para combater as desigualdades, em especial, a educacional, o governo federal deve elaborar ações que incidam na equalização das oportunidades. Uma das formas recorridas pela a União foi a criação do Plano de Desenvolvimento Educação (PDE), embora com algumas limitações, sobretudo em relação ao montante de recursos disponibilizados. Segundo Schneider e Nardi (2012, p. 3) o “Decreto 6.094, de abril de 2007, acentua a lógica de descentralização instruída pelos princípios do PDE”. Esse Programa reuniu ações do “compromisso todos pela educação” pautadas na participação de entidades privadas na educação. Dentre uma de suas ações, visando a melhoria do ensino, foi instituído o Plano de Ações Articuladas (PAR) no qual estão inseridas as avaliações em larga escala que medem o IDEB. Essas ações visam combater as disparidades educacionais entre as regiões por meio de apoio técnico e financeiro, porém, sem agregar novas fontes de receitas, mas uma engenharia financeira elaborada pela União¹⁹, que, segundo Monlevade (2014), Davies (2014), demonstram o descompromisso da União com o desenvolvimento da educação nas regiões mais carentes, o que favorece a acentuação das desigualdades.

Na perspectiva de analisar se a União vem realizando esforços para combater as desigualdades entre os entes federados, por meio dos recursos repassados pelo FNDE, organizamos os Municípios a partir do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Aquele que é verificado em três eixos, renda das famílias, nível educacional da população e expectativa de vida.

O referido índice possui as escalas de aferição: muito baixo, baixo, médio, alto e muito alto, sendo que, o IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano de uma unidade federativa.

A escala, muito baixo é aquela que se encontra na faixa de 0 a 0,499. Baixo está entre 0,500 e 0,599. Média 0,600 a 0,699. Alta entre 0,700 a 0,799 e muito alta de 0,800 a 1. Portanto para analisar as desigualdades educacionais e o financiamento da educação, o IDHM se coloca como uma referência interessante pelo fato de que os Municípios com os níveis mais baixos de IDHM são os que apresentam os piores indicadores educacionais. Portanto, no

¹⁹ Para verificar esse assunto ler o texto “Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil” e “Controle estatal ou social das verbas da educação” no livro “Para onde vai o dinheiro: Caminhos e descaminhos do financiamento da educação” Monlevade (2014), Davies (2014), respectivamente.

tópico posterior, discutimos se a União vem destinando recursos financeiros por meio do FNDE aos Municípios que mais necessitam, com vistas a combater as disparidades entre os entes federados.

3.2 Os recursos financeiros do FNDE e o gasto-aluno/ano da educação básica nos Municípios do Estado do Pará

O Pará possui 144 Municípios que, organizados segundo o ranking do IDHM (escala de aferição: **muito baixo**; **baixo**, **médio**; **alto** e **muito alto**), localizaram-se majoritariamente na escala **baixo** e **médio**, não tendo nenhum Município posicionado na escala **muito alto**. A seguir, o quadro 5 apresenta a distribuição dos Municípios do Estado do Pará, segundo a escala de medida da PNUD, em que se evidenciam o quantitativo e os percentuais equivalentes.

Quadro 5: Organização dos Municípios do Estado do Pará por IDHM

Municípios	Qtd	%/Total
Muito Baixo	9	6,25
Baixo	88	61,11
Médio	44	30,56
Alto	3	2,08
Total	144	100,0

Fonte. Atlas/PNUD quadro elaborado por MONTEIRO, 2019.

Nota. O IDHM está do ano de 2010 em que é verificado.

Os dados do quadro 5 mostram que no Pará, 9 Municípios foram classificados como detentores de IDHM muito baixo. Dentre esses Municípios, encontra-se o que se destacou como o de pior IDHM – Melgaço –, localizado na Ilha de Marajó. O maior quantitativo de Municípios se encontra na escala de classificação **baixo**, congregando 61,11% dos 144. Apenas 3 Municípios estão na escala **alto**: Belém, Ananindeua e Parauapebas. Os Municípios que estão nas escalas **baixo** e **muito baixo** apresentam os piores níveis de qualidade de vida, em termos de longevidade, renda e educação. Isto posto, devem ou deveriam receber prioridades na implementação das políticas públicas, principalmente as educacionais (ARRETCHE, 2003; GENTILI; CAMPELLO, 2017).

Assim, umas das formas de repassar os recursos da União para enfrentar as desigualdades é por meio FNDE, cuja maioria dos programas, projetos e quotas federal do Salário-Educação têm o objetivo de reduzir os desníveis socioeducacionais. Para que isso se efetive, os recursos deveriam ser destinados aos Municípios mais carentes.

Na tabela 18 apresentamos os valores dos recursos recebidos pelos Municípios do Pará, organizados pelo IDHM de 2016, visando averiguar a relação entre o volume de recursos repassados e a situação dos Municípios, de acordo com a escala de classificação do IDHM.

Tabela 18: Distribuição das receitas do FNDE aos Municípios do Estado do Pará, segundo o IDHM - 2016

Municípios	Qtd	Rec fnde	%/Total
Muito Baixo	9	12.593.034	3,34
Baixo	88	189.544.506	50,26
Médio	44	128.757.835	34,14
Alto	3	46.218.583	12,26
Total	144	377.113.957	100

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota 1. Os dados foram atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

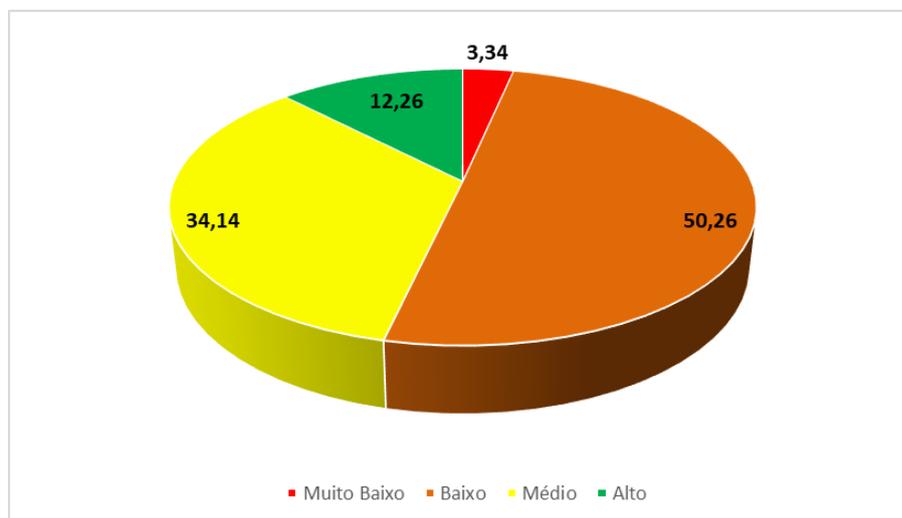
Nota 2. Os valores do FNDE estão somados, os programas mais a quota federal do Salário-Educação e a dedução dos 10% do montante do SE que são destinados aos municípios do Pará.

De acordo com dados evidenciados na tabela 18, o valor total que os Municípios do Estado do Pará receberam advindos do FNDE foi R\$ 377.113.957. Desse valor, os que mais receberam receita foram os Municípios que estão na faixa de IDHM **baixo**, que correspondeu a 50,26% do total. Os que receberam os menores valores foram os que se encontram na faixa de IDHM **muito baixo**, que representou 3,34%.

Esse resultado mostra aparentemente que há um certo esforço para que as desigualdades sejam reduzidas, visto que a concentração dos recursos está na escala **baixo e médio**, que juntos somam 84,4 pontos percentuais. De outro lado, os Municípios com IDHM **muito baixo** foram os que receberam menos recursos financeiros do FNDE. Porém, convém atentar que nessa escala estão apenas 9 Municípios, o que poderá estar influenciando nesse resultado, visto tratar-se de valores médios. Em valores absolutos, o que esses Municípios receberam é bem inferior aos valores repassados aos Municípios com IDHM **alto** que, quantitativamente, são apenas 3. Isso já evidencia certa distorção na distribuição dos recursos, em termos de IDHM – 9 Municípios com IDHM **muito baixo** juntos receberam muito menos que os 3 com IDHM **alto**.

No gráfico 1 mostramos o percentual de concentração de receita repassada por meio dos programas e projetos do FNDE aos Municípios do Estado do Pará, que evidencia o cenário de distribuição com mais clareza.

Gráfico 1: Distribuição de recursos financeiros do FNDE no conjunto dos Municípios do Estado do Pará por IDHM em 2016.



Fonte. FNDE-SIOPE

Nota 1. Os valores do FNDE estão somados, os programas mais a quota federal do Salário-Educação e a dedução dos 10% do montante do SE que são destinados aos municípios do Pará.

As distorções são evidenciadas quando analisamos os dados considerando apenas o *per capita*, ou seja, desconsiderando o nível de carência explicitado no IDHM, de modo que, vamos apresentar a média de receita que em tese cada município vai receber por meio do FNDE, o que pode ser visualizado na tabela 19.

Tabela 19: Simulação da distribuição *per capita* das receitas repassadas pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, segundo o IDHM - 2016

IDHM	Nº de Municípios	Recursos FNDE	%/Total
Muito Baixo	9	23.569.614	6,25
Baixo	88	230.458.448	61,11
Médio	44	115.229.224	30,56
Alto	3	7.856.538	2,08
Total	144	377.113.957	100
Média Per Capita		2.618.846	

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq.

Nota. Os dados foram atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

Nota 2. Os valores do FNDE estão somados, os programas mais a quota federal do Salário-Educação e a dedução dos 10% do montante do SE que são destinados aos municípios do Pará.

Os dados da tabela 19 evidenciam que se o montante de recursos da União repassados aos Municípios do Estão do Pará por meio do FNDE, em 2016, fosse distribuído igualmente aos 144 Municípios, o valor *per capita* seria de R\$ 2.618.846. Desse modo, haveria alterações importantes em termos de distribuição dos recursos, visto que favoreceria um pouco mais os Municípios mais carentes e menos os com IDHM **alto**. Os percentuais do conjunto de Municípios com o IDHM **muito baixo** passariam de 3,4% para 6,25% e dos com IDHM **alto**, de 12,26% para 2,08%. Caso o critério preponderante de distribuição dos recursos fosse o nível de carência, o cenário seria mais favorável aos mais necessitados.

É importante destacar que, entre os 144 Municípios do Estado do Pará, o que mais obteve recursos financeiros do FNDE foi o Belém que, em 2016, correspondeu a R\$ 28.948.741, ou seja, muito acima da média *per capita*. Este Município situa-se na escala de IDHM **alto**. De outro lado, o Município que menos recebeu recursos foi Bannach (R\$ 297.260) que se situa entre os de IDHM **baixo**. A dispersão entre o maior e o menor valor recebido foi de R\$ 26.338.221,45, o que representa acerca de 96 vezes a mais do valor repassado ao Município de Bannach.

Outra informação importante para verificarmos se os recursos do FNDE possibilitam o combate às desigualdades, diz respeito à diferença entre o maior e o menor valor das receitas repassadas pelo FNDE aos Municípios do Pará. Para tanto, apresentamos, na tabela 20, os 10 menores e maiores valores de recursos repassados, incluindo: os valores dos projetos e programas; 10% do Salário-Educação retidos pela União; e a quota federal de 1/3.

Tabela 20: A Diferença média entre os 10 maiores e menores valores repassados pelo FNDE ao conjunto de Municípios do Estado do Pará, em 2009 e 2016

2009				2016			
Maiores valores		Menores valores		Maiores valores		Menores valores	
Municípios	R\$	Municípios	R\$	Municípios	R\$	Municípios	R\$
Belem	26.586.818	Peixe-Boi	148.923	Belém	28.948.741	Bannach	297.260
Santarem	16.436.035	Sapucaia	164.061	Santarém	23.223.144	Abel Figueiredo	421.757
Ananindeua	15.264.702	Bannach	229.776	Marabá	19.525.080	Palestina do Pará	429.872
Cameta	9.251.408	Abel Figueiredo	250.284	Cametá	14.951.477	Primavera	583.000
Maraba	9.123.309	Palestina do Para	297.783	Ananindeua	14.664.943	Santarém novo	598.574
Abaetetuba	8.078.111	Santarem Novo	325.317	Abaetetuba	12.086.522	Sapucaia	614.463
Moju	7.260.653	Brejo Grande do Araguaia	327.740	Acará	9.888.743	Peixe-Boi	636.058
Braganca	6.372.495	Santa Cruz do Arari	351.629	Moju	8.736.320	Inhangapi	658.690
Castanhal	5.959.794	Sao Joao da Ponta	361.108	Marituba	7.847.929	Terra Alta	710.623
Parauapebas	5.690.115	Ourem	365.937	Viseu	7.847.832	Bom Jesus do Tocantins	960.683
Média	11.002.344		282.256		14.772.073		591.098
Diferença entre as médias		10.720.088		14.180.975			

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota 1. Dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

Nota 2. Os valores do FNDE estão somados, os programas mais a quota federal do Salário-Educação e a dedução dos 10% do montante do SE que são destinados aos municípios do Pará.

De acordo com dados evidenciados pela tabela 20, em 2009, a média dos 10 maiores valores recebidos pelos Municípios, via FNDE, foi de R\$ 11.002.344 (onze milhões, dois mil e trezentos e quarenta e quatro reais), que aumentou, em 2016, para R\$ 14.772.073 (quatorze milhões, setecentos e setenta e dois mil e setenta e três reais). A média dos 10 menores valores, em 2009, foi de R\$ 282.256, (duzentos e oitenta e dois mil e duzentos e cinquenta e seis reais) e elevado para R\$ 591.098 (quinhentos e noventa e um mil e noventa e oito reais), em 2016. Constatamos que, de um lado, dentre os 10 Municípios que receberam os maiores valores, em sete os valores foram inferiores à média, ou seja, a concentração dos maiores valores foi em apenas três Municípios: Belém, Santarém e Ananindeua que têm IDHM alto. De outro lado, dentre os 10 Municípios que receberam os menores valores, em seis os valores foram acima da média.

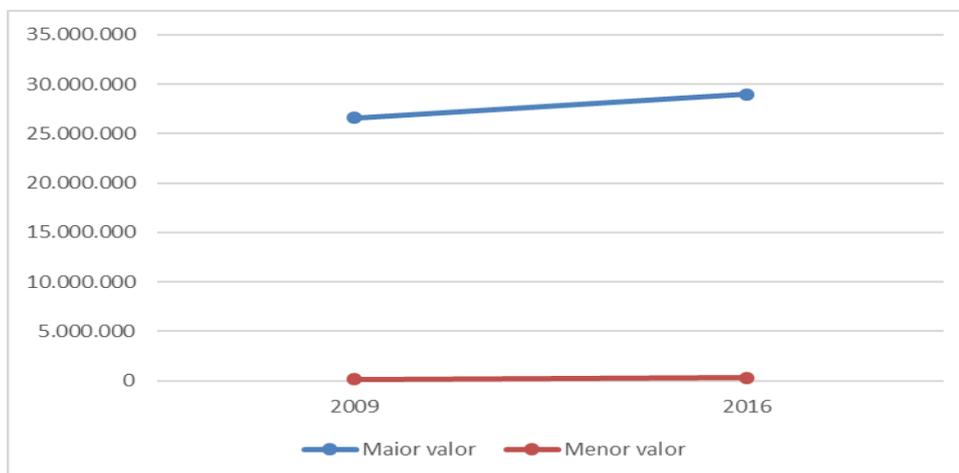
Em relação ao valor médio, observamos nos dados da tabela 20 que houve aumento na diferença entre os valores das médias dos 10 maiores e também dos 10 menores valores, com vantagens na média dos últimos, cujo crescimento foi bem maior, ou seja, de 109,41%, e do primeiro grupo de 34,26%.

Em termos da diferença entre as médias dos maiores e menores valores, constatamos que, em valores absolutos, houve ampliação de 2009 para 2016. Em 2009, a diferença entre os maiores e menores valores era de R\$ 10.720.088 e, em 2016, de R\$ 14.180.975. Entretanto, em valores relativos, constatamos que houve redução, decorrente do crescimento da média dos menores valores ter sido bem maior que o da média dos maiores. Assim, em 2009, essa diferença representava 38,1 vezes, ou seja, a média dos maiores valores foi 38,1 vezes maior que a média dos menores. Em 2016, houve redução para 24,1, ou seja, em 14 pontos. Assim, é possível perceber que a distância entre a média dos maiores e menores valores recebidos pelos 10 Municípios foi reduzida, mas ainda continua ampla.

Desse modo, a partir dos dados evidenciados pela tabela 16, podemos dizer que os valores repassados não foram direcionados majoritariamente aos Municípios que, em tese, deveriam receber mais receita pelo nível acentuado de carência, visto que o maior percentual dos recursos ficou com os considerados de IDHM **baixo e médio**.

Quando consideramos o comportamento do maior e menor valor, o gráfico 2 mostra o movimento que houve, de 2009 a 2016.

Gráfico 2: Evolução do maior e menor valores dos recursos financeiros repassados pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, 2009 e 2016



Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

No Gráfico 2 é possível visualizar a distância que ocorreu entre o maior valor e o menor, sendo que, o menor valor foi crescendo de forma discreta, praticamente imperceptível, e que o maior valor cresceu de forma contínua, ficando evidente o aumento do maior valor que, como dito anteriormente, foi repassado a Belém que apresentou IDHM **alto**. Portanto, o critério utilizado para o repasse dos recursos financeiros via FNDE parece não contribuir efetivamente na redução das desigualdades.

A tabela 21 apresenta a distribuição dos recursos repassados pelo FNDE para os Municípios que apresentaram os 10 maiores índices de IDHM e os 10 piores IDHM, de 2009 e 2016, visando aprofundar as análises e discussões.

Tabela 21: A relação entre os recursos financeiros repassados pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, segundo os 10 maiores e os 10 menores IDHM, em 2009 e 2016

2009				2016			
10 Maiores IDHM	Recursos FNDE	10 Menores IDHM	Recursos FNDE	10 Maiores IDHM	Recursos FNDE	10 Menores IDHM	Recursos FNDE
Belém	26.586.818	Nova Esperança do Pirá	1.207.108	Belém	28.948.741	Nova Esperança do Pirá	1.650.856
Ananindeua	15.264.702	Curralinho	2.783.595	Ananindeua	20.372.185	Curralinho	4.776.819
Parauapebas	5.690.115	Ipixuna do Pará	1.389.272	Parauapebas	6.143.190	Ipixuna do Pará	1.965.214
Santarém	16.436.035	Afuá	3.448.481	Santarém	23.223.144	Afuá	3.916.975
Marituba	6.631.836	Anajás	2.278.424	Marituba	7.689.160	Anajás	2.953.197
Canaã dos Carajás	2.546.159	Portel	4.518.643	Novo Progresso	2.093.090	Portel	5.980.722
Castanhal	3.590.525	Cachoeira do Pirá	1.024.215	Castanhal	4.713.172	Cachoeira do Pirá	2.788.224
Novo Progresso	1.753.899	Bagre	1.393.969	Canaã dos Carajás	4.210.965	Bagre	1.839.769
Redenção	4.001.792	Chaves	1.025.616	Redenção	4.541.115	Chaves	2.729.436
Marabá	12.788.412	Melgaço	1.642.234	Marabá	19.525.080	Melgaço	7.866.997
Média	9.529.029	Média	2.071.156	Média	12.145.984	Média	3.646.821
Diferença das médi	7.457.874			8.499.163			

Fonte: SI OPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota. dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço:<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

A partir dos dados apresentados na tabela 21, é possível perceber que o Município que recebeu o maior volume de recursos do FNDE, entre os 10 maiores IDHM, tanto em 2009 quanto em 2016 foi Belém, por se tratar da capital do Estado e detentor de maior desenvolvimento econômico. Isso possibilita melhores condições de vida à população, apesar dos inúmeros problemas existentes, sobretudo no que concerne à extrapolação no atendimento aos serviços públicos, visto que devido à elevada carência existente na maioria dos Municípios, a população recorre aos serviços oferecidos pela capital.

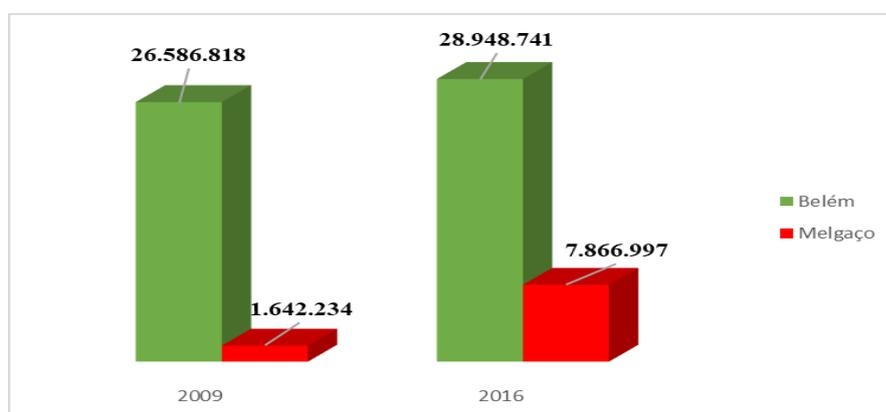
Na tabela 21 destaca-se também o volume de recursos repassados pelo FNDE ao Município de Melgaço, detentor do menor IDHM do Pará e do Brasil, em 2016. Em 2009 o volume de recursos foi de R\$ 1.642.234 (um milhão seiscentos e quarenta e dois mil e duzentos e trinta e quatro reais) e em 2016 foi de R\$7.866.997 (sete milhões oitocentos e sessenta e seis mil e novecentos e noventa e sete reais). Nesse período, apesar do aumento

evidenciado de 379%, não alterou a situação desse Município que permaneceu na mesma posição. O aumento no repasse de recursos se deu em função de ter aderido ao PAR²⁰.

Como ficou evidenciado na tabela 21, mesmo com o aumento significativo no volume de recursos recebidos por meio do FNDE, via PAR, os indicadores dos Municípios que se situam na faixa do IDHM **muito baixo** não melhoraram na mesma proporção. De acordo com dados da PNUD sobre educação a média de analfabetismo dos Municípios com menores IDHM é de 38% e a média da taxa de mortalidade infantil das crianças até 1 ano de vida é de 36,3 – as mais altas do Estado.

Outra informação importante, extraída da Tabela 21, refere-se à média dos maiores e menores valores de recursos recebidos do FNDE pelos Municípios com os dez maiores e menores IDHM, em 2009 e 2016. Constata-se que o crescimento da média dos Municípios com os maiores IDHM, apesar das diferenças de valores entre eles, foi bem menor que a dos Municípios com os menores IDHM que apresentaram, entre eles, valores muito próximos. Assim, enquanto o crescimento da média dos maiores foi de 27,46%, a da média dos menores foi de 76,07%. Em valores relativos, esse aumento se fez refletir, visto que houve redução da diferença das médias, de 2009 para 2016. Em 2009, a diferença entre as médias dos valores repassados pelo FNDE para os Municípios com maiores e menores IDHM era de 4,60 vezes, e, em 2016, foi reduzida para 3,33 vezes. Essa redução também foi observada entre os valores repassados pelo FNDE aos Municípios com maior e menor IDHM, como pode ser visualizado no gráfico 3.

Gráfico 3: Diferenças entre os valores repassados pelo FNDE aos Municípios, segundo o maior e menor IDHM em 2009 e 2016



Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

²⁰ O PAR é um plano de ação que consta no PDE, instituído pelo decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, que possui 28 metas e para os outros entes federados aderirem ao plano era necessário uma adesão voluntária por meio do PAR. Que é exposto no Art. 9º do decreto nº 6.094/07 “O PAR é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”.

Assim sendo, os valores dos recursos financeiros advindos do FNDE apresentados no gráfico 2, de 2009 a 2016, direcionados aos Municípios com maior e menor IDHM apresentaram importante decréscimo, visto que houve aumento em proporções diferentes. O crescimento dos valores recebidos do FNDE por Belém, detentor do maior IDHM, foi de 8,88% enquanto que por Melgaço, detentor do menor IDHM, foi de 379,04%. Isso possibilitou a redução da diferença visto que, em 2009, o valor recebido por Belém foi 16 vezes a mais que o de Melgaço e, em 2016, essa diferença foi reduzida para 3,7. Contudo, apesar da alteração na comparação entre os valores recebidos do FNDE pelos dois Municípios parece que não foi suficiente para combater as desigualdades sociais, visto que o Município de Melgaço possui o pior índice de qualidade de vida e, em função disso, deveria ter recebido o maior volume de recursos, se a perspectiva fosse de fato combater as desigualdades, por meio de repasses de recursos.

É importante destacar que o PAR avançou em alguns aspectos, principalmente quanto à forma de redistribuição dos recursos do FNDE, visto que a Lei nº 12.695/2012 define as quatro dimensões contempladas, que são: “I - gestão educacional; II - formação de profissionais de educação; III - práticas pedagógicas e avaliação; IV - infraestrutura física e recursos pedagógicos (BRASIL, 2012).

O PAR é regulamentado pela Resolução CD/FNDE n. 29, de 20 de junho de 2007, e pelas resoluções: Resolução CD/FNDE n. 47, de 20 de setembro de 2007, que altera a Resolução n. 029 e Resolução CD/FNDE n. 46, de 31 de outubro de 2008, que altera alguns itens da Resolução n. 29. Faz parte do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que foi regulamentado pelo DL n. 6.094 de 24 de abril de 2007, possui 28 diretrizes que devem ser seguidas por Estados e Municípios pactuantes deste Plano de Metas, que aderem a ele de maneira “voluntária”, com objetivo de obter melhorias na área da educação nestas localidades (GEMAQUE; MENDES, 2011).

A partir dessas dimensões são monitoradas e avaliadas recebendo pontuações em conformidade com a situação do sistema educacional do ente federado (GUTIERRES; GEMAQUE, 2016). A partir dessa análise, o sistema gera as ações que receberão recursos financeiros pelos Municípios ou apoio técnico e/ou financeiro da União por meio do PAR. A avaliação das prioridades dos Municípios foi com intuito de direcionar um maior volume de recursos financeiros para os Municípios mais necessitados, via instituição do PAR que criou a expectativa de que os erros cometido ao longo dos tempos fossem corrigidos ou amenizados pela União por meio da política educacional, por escolher critérios e indicadores que

destinassem mais recursos financeiros às unidades da Federação que mais necessitam de ajuda (CRUZ, 2012).

A ação possui critérios para sua funcionalidade de assistência financeira para suplementar atividades na área da educação, com intuito de melhorar o acesso e permanência da educação básica nos Estados e Municípios que aderiram ao programa, por meio de mapeamento da situação educacional dos entes federados que vão estabelecer as prioridades de suas redes de ensino, na qual o PAR tem como forma de critérios na escolha dos entes federados que recebem apoio da União a partir de resultados do mapeamento da situação educacional dos Municípios (GUTIERRES; GEMAQUE, 2016).

Uma discussão importante sobre isso, refere-se à necessidade de regulamentação da cooperação federativa estabelecida pelo Art. 23, parágrafo único, da CF de 1988 e do regime de colaboração, previsto no Art. 211, da CF 1988. A relação cooperativa versa sobre como os entes federados vão trabalhar de maneira conjunta na garantia das políticas públicas, principalmente as sociais, visto que é complexo estabelecer essa relação de maneira harmônica pelo fato da diversidade existente na própria federação. Outro fator é de ordem econômica que produz assimetrias em várias direções, dificultando bastante o equilíbrio da Federação. (GUTIERRES; GEMAQUE 2016; ÁBRUCIO, 2010; MACHADO, 2013). Por outro lado, com intuito de amenizar problemas na Federação, existe a possibilidade desenvolver ações mais conjuntas entre os entes federados, visto que “... governos e coalizões nacionais tentam evitar problemas causados pela fragmentação, como a elevação da desigualdade social, o descontrole das contas públicas de entes subnacionais” (ÁBRUCIO, 2005, p. 42).

O regime de colaboração deve especificar como deve acontecer a colaboração e cooperação em matéria educativa, assunto que não aconteceu até hoje, de fato, existindo apenas em ações focalizadas. Dessa maneira, em um cenário de forte desigualdade educacional e com poucos recursos financeiros, os entes federados devem garantir uma qualidade educacional, com acesso e permanência na escola, formação de professores e estrutura física e materiais pedagógicos adequado ao processo de ensino e aprendizagem, sendo que “... a União como responsável por manter o equilíbrio na diversidade deverá coordenar políticas que garantam o direito de todos à educação” (GUTIERRES; GEMAQUE, 2016, p. 154).

Desse modo, uma legislação específica que regulamentasse o regime de colaboração, como preconizado na CF de 1988, em que a União deve dar apoio técnico e financeiro aos Estados e Municípios e não apenas desenvolver ações focalizadas sob o argumento de haver

um regime de colaboração, funcionando como medida paliativa. Com base na regulamentação de um regime de colaboração, de fato, poderia haver uma melhor distribuição dos recursos, direcionados ao atendimento das necessidades dos entes federados. Todavia, como argumentam Gemaque e Mendes (201, p. 303), que a colaboração “implica a inter-relação entre os entes federados, de modo a subsidiar a autonomia do município na gestão de seu sistema de ensino”. Para as autoras não temos um regime de colaboração definido entre os entes federados, por haver uma estrutura hierárquica entre os subníveis de governo, por meio de um ente que elabora (União) e outros que executam (Estados e Municípios), sem verificar a reais necessidades dos entes federados.

Com base nos dados apresentados na tabela 21 e no gráfico 3, é possível afirmar que os recursos financeiros redistribuídos pela União, via FNDE, para os Municípios do Estado do Pará, apesar de possibilitarem um fluxo importante de recursos, não são suficientes e efetivos na redução das desigualdades educacionais, visto não ter influenciado positivamente na mudança de posição no ranking do IDHM.

Para tanto, o IDHM vai influenciar que, a medida em que os municípios localizados na faixa muito baixo, a princípio, possuem as piores notas nos indicadores, dentre os da faixa alto, entre eles a educação, desse modo, deve-se direcionar mais recursos para os municípios que encontra-se na faixa muito baixo, a fim de combater as desigualdades educacionais.

Desse modo, se a União visa garantir equidade no repasse de recursos para os entes federados, só será “ possível somente com o aumento substancial das transferências de impostos em favor destes advindos de uma reforma tributária que mude o atual quadro de repartição de recursos entre os entes federados brasileiros” (GEMAQUE; MENDES, 2011, p. 303).

3.3 Os recursos do FNDE e o combate à desigualdade no gasto com educação nas redes de ensino nos Municípios do Estado do Pará

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, “o FNDE tem objetivo de captar recursos financeiros para o desenvolvimento de programas destinados à educação básica” (CRUZ, 2009, p. 201). É autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC) que tem como objetivo realizar ações supletivas direcionadas, principalmente à educação básica, que é assegurada pelo artigo 211, pela função supletiva e redistributiva da União com os demais entes federados, que tem objetivo de garantir a

equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade educacional. Essa autarquia descentraliza recursos financeiros aos entes subnacionais, embora com total controle feito pelo governo federal.

A ação de suplência financeira exercida pelo FNDE se dá de três formas de assistências financeira: a direta, automática e a voluntária. A forma direta é aquela em o FNDE encarrega-se da aquisição e distribuição dos produtos entre os entes subnacionais, como por exemplo: PNLD, PNBE. A forma automática se refere ao repasse que tem apoio em lei federal que define o modelo do programa como critérios claros de redistribuição de recursos financeiros. Essa transferência é feita diretamente na conta corrente do ente federado e dispensa de convênios, contrato, acordo ou adesão para que o recurso seja repassado. E a voluntária é do tipo que é realizada por meio de convênios a partir da apresentação de Planos de Trabalhos Anuais (PTAs) para financiar projetos apresentados ao conselho deliberativo do FNDE (CD/FNDE).

Como podemos observar, a partir dos dados evidenciados nos capítulos II e III desta Dissertação, os maiores volumes da quota-parte municipal do Salário-Educação concentraram-se nos Municípios com maior quantitativo populacional e quando, relacionados ao montante dos gastos com educação, esses recursos corresponderam, em média, a 2% e 3% ao total das despesas executadas pelos Municípios. Deste modo, trata-se de índices muito baixos de participação que, mesmo considerando a variação dos gastos entre os Municípios, avaliamos serem insuficientes para combater as desigualdades educacionais entre os Municípios do Pará.

Importa destacar que as discussões se pautam no volume de recursos repassados aos Municípios do Estado do Pará por meio dos Programas e Projetos financiados via FNDE e não apenas aos recursos específicos do Salário-Educação-quota federal, em função das dificuldades de acesso aos dados de forma discriminada de modo a mapear a quota federal do Salário-Educação e mais dos recursos referentes aos 10% retidos para serem administrado pelo FNDE, conforme informado na metodologia.

Como evidenciados no tópico anterior que discutiu o repasse dos recursos financeiros do FNDE e nas tabelas 15 e 16, os valores recebidos pelos Municípios do Pará concentraram-se em Municípios de grande porte populacional e que apresentavam os melhores IDHM. Uma das explicações para esse resultado relaciona-se ao critério de redistribuição dos recursos por meio dos Projetos e Programas gerenciados pelo FNDE.

No quadro 8 apresentamos os principais programas por meio dos quais o FNDE repassou recursos aos Municípios do Estado do Pará, em 2016.

Quadro 6: Programas e volume de recursos repassados pelo FNDE aos Municípios do Estado do Pará, em 2016.

PROGRAMA	DESCRIÇÃO	CRITÉRIO DE REDISTRIBUIÇÃO	QTD. DE MUN. BENEFICIADOS	VALOR	%/TOTAL
Programa Brasil Carinhoso	Este Programa tem como objetivo garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil.	Numero de alunos matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público.	115	15.646.367	4,15
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com conseqüente elevação do desempenho escolar.	O repasse é o número de matrículas no censo escolar do ano anterior.	107	2.987.870	0,79
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública.	O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base nas matrículas do censo escolar realizado no ano anterior	144	167.634.537	44,45
Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE)	consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e conservação, de veículos automotivos ou da embarcação utilizada para o transporte de alunos da educação básica pública e serviços terceirizados residentes em área rural.	A forma de distribuição é baseada no número de alunos matriculados no censo escolar do ano anterior X per capita definido.	137	54.519.788	14,46
O Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos de E.I (Proinfancia)	O programa atua sobre dois eixos principais, indispensáveis à melhoria da qualidade da educação: Construção de creches e pré-escolas, E e Aquisição de mobiliário e equipamentos.	O ente federado deverá informar esta necessidade em seu Plano de Ações Articuladas (PAR)	51	28.556.714	7,57
O Plano de Ações Articuladas (PAR)	É uma estratégia de assistência técnica e financeira iniciada pelo Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação	os municípios, os estados e o Distrito Federal elaboram um plano de ação para um período de quatro anos. E	93	66.755.104	17,70
Construção de Quadras Poliesportivas	O PAC 2 prevê a construção que vai de Creches a Construção de Quadras poliesportivas.	Adeirir ao PAR	75	16.626.419	4,41
Projovem Urbano e do campo	O Programa Nacional de Inclusão de Jovens que tem dois eixos o Urbano destinado a jovens da cidade e Campo.	Novas escolas que que ofertem qualificação profissional e Campo com maior número de escolas no campo ou integrantes dos Territórios da Cidadania	26	24.238.381	6,43
Peja	O objetivo de aumentar as matrículas do ensino fundamental e médio na (EJA) na modalidade presencial.	As novas turmas de EJA no módulo “Educação de Jovens e Adultos” do (Simec)	2	148.777	0,04
Total				377.113.956	

Fonte: FNDE, quadro elaborado pelo autor.

Ficou evidenciado no quadro 8 que, em 2016, o conjunto de Municípios do Estado do Pará recebeu 9 programas que somaram um total de 377.113.956. (Trezentos e setenta e sete milhões, cento e treze mil e novecentos e cinquenta e seis).

A partir desses dados apresentados no quadro 8, o programa que mais destinou recursos financeiros para o conjunto dos Municípios do Estado do Pará foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que redistribuiu R\$ 167.634.537 (cento e sessenta e sete milhões, seiscentos e trinta e quatro mil e quinhentos e trinta e sete) e representou 44,45% do total dos recursos repassados pelo FNDE. Destaca-se: trata-se de um programa que abrange os 144 Municípios do Estado. Outro Programa relevante é o PAR que contemplou 93 Municípios do Pará e, em termos de recursos financeiros, representou 17,70% do total. Em seguida vem o PNATE que está presente em 137 Municípios do Estado e representou 14,46% do total de recursos.

Podemos afirmar, a partir dos dados apresentados no quadro 8, que a maioria dos programas desenvolvidos nos Municípios adotaram como critério para distribuição dos recursos o número de alunos, nas respectivas redes municipais de ensino, conforme consta nas portarias de funcionamento dos mesmos. Desse modo, aqueles Municípios com maior quantitativo de alunos recebem um volume maior de recursos financeiros. Todavia, a política de assistência financeira desenvolvida pelo FNDE possui outros critérios para repassar recursos financeiros aos entes subnacionais, conforme destacado por Cruz (2012, p. 12):

Tendo um quadro da política de assistência financeira empreendida pelo FNDE, importa verificar os elementos adicionais que determinam a política de repasse. Como já tratado anteriormente, das três formas de operação da política de financiamento da autarquia, duas delas – a direta e a automática de caráter não discricionário – adotam critérios geralmente objetivos, como o número de matrículas apuradas no Censo Escolar. No entanto, além das matrículas, o FNDE procura adotar outros critérios complementares, com vistas a inserir em sua política ações que visem a maior equalização nas condições de oferta educacional. Neste sentido, em geral, são adotados diferenciadores de valores com base em critérios adicionais como: localização geográfica; condição socioeconômica e educacional da unidade da federação beneficiada; características do público atendido; efetivos populacionais, dentre outros.

Dessa maneira, existem formas de repasse que não adotam com exclusividade o número de matrícula. Um Programa ilustrativo desse tipo de repasse é o Plano de ações Articuladas. Esse Programa repassou um volume importante de recursos aos Municípios carentes para serem gastos com educação, sobretudo, àqueles com IDHM muito baixo, o que possibilitou elevação dos seus orçamentos em educação.

Outro programa que repassa recursos aos Municípios do Pará é o PROINFANCIA que faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do MEC, visando garantir o

acesso de crianças a creches e escolas, bem como a melhoria da infraestrutura física da rede de Educação Infantil, focalizando dois principais eixos que são: (1) construção de creches e pré-escolas, por meio de assistência técnica e financeira do FNDE; (2) aquisição de mobiliário e equipamentos adequados ao funcionamento da rede física escolar da educação infantil, por meio de adesão ao PAR , acompanhado de um diagnóstico dessa etapa de ensino em nível local.

Mesmo constatado a elevação dos repasses de recursos financeiros aos Municípios carentes, via PAR, constatamos, pelos dados apresentados na tabela 17, que os mesmos não são suficientes para combater as desigualdades educacionais, visto que o maior volume de recursos repassados faz parte de Programas, cujo critério principal de distribuição é o número de matrícula e não as necessidades/dificuldades educacionais locais.

De acordo com Cruz (2009), muito se avançou em relação à distribuição de recursos financeiros pelo FNDE para os Municípios, de modo que foi inserido critérios como localização geográfica, porte financeiro e níveis de desenvolvimento.

Desse modo, o PAR, mesmo não tendo como objetivo principal combater as desigualdades, redistribuiu recursos a partir de prioridades locais. Todavia, os resultados pareceram pouco eficientes nessa direção, visto que a posição ocupada pelos Municípios com IDHM mais baixos não foi alterada no ranking em âmbito estadual, no período em estudo, apesar do aumento evidente no fluxo de recursos.

Ainda sobre o PAR, Gemaque e Mendes (2011) argumentam:

Em ações como o PAR, em que a União exerce o papel de coordenação e fiscalização de metas, deturpa-se o sentido do regime de colaboração, que pressupõe ações articuladas entre a União e os entes subnacionais. O que ocorre por meio do PAR, apesar de ter em sua nomenclatura o termo “ações articuladas”, está longe de ser colaboração de fato, atende apenas aos mesmos pressupostos que têm marcando as políticas sociais brasileiras, ou seja, descentralização pela via da desconcentração em que os estados e municípios assumem apenas função executora de serviços (GEMAQUE; MENDES 2011, p. 304).

A partir disso, as autoras mostram que a execução do PAR para os Municípios não os coloca de forma autônoma, visto que o atuou de maneira que reforçava o entendimento dos Estados e Municípios como mero executores das políticas públicas, não contribuindo de forma efetiva para reduzir as disparidades entre os Municípios com maior e menor IDHM no Estado do Pará, como evidenciado pelos dados, por estabelecerem ações focalizadas e não abarcaram as reais necessidades dos entes subnacionais.

A autonomia municipal, mesmo com aumento das receitas não aconteceu pelo fato do aumento excessivo das responsabilidades adquiridas pós 1988, como argumenta Bremaeker (2004, p. 4):

O ganho financeiro em favor dos Municípios fez com que tanto a União quanto os Estados fossem transferindo gradualmente parte de suas responsabilidades para os Governos municipais, sem a correspondente transferência de recursos. Nos últimos anos o Governo federal e os estaduais se valeram de inúmeros mecanismos para reforçar suas finanças, fazendo com que a disponibilidade de recursos financeiros nas mãos dos Municípios se reduzisse a apenas 14,8% em 2002. Este procedimento retirou dos Municípios nada menos que R\$ 17 bilhões somente no ano de 2002.

Dessa maneira, o autor expõe que os ganhos dos Municípios foram freados pelo repasse de maneira compulsória por parte da União e Estados, visto que “... inúmeros serviços que deveriam ser de exclusiva responsabilidade dos Estados e da União vêm sendo mantidos pelos Municípios, para que a população não fique privada deles” (BREMAEKER, 2004, p.4).

Com isso, mesmo com ações realizadas pelo FNDE, no sentido de amenizar as distorções no financiamento da educação entre os entes federados e direcionar um volume maior de recursos para aquelas subunidades da federação com maior necessidade de apoio federal, ficou evidente nos dados nas tabelas 20 e 21 que houve crescimento das receitas em locais que necessitavam mais de recursos, por apresentarem os menores IDHM.

Por fim, apresentamos mais dois indicadores, para aprofundar a discussão, que são as médias de gastos com educação e médias de gasto-aluno/ano, segundo o IDHM dos Municípios do Pará.

Tabela 22: Médias de gastos com Educação em Municípios do Pará, segundo IDHM, em 2016

Municípios IDHM	Média do Gasto total da educação (A)	Media da despesa limite const (B)	% (B/A)	Media da despesa Rec. FNDE (C)	% (C/A)	% (C/B)
Muito Baixo	26.963.641	5.174.434	19,19	1.399.226	5,19	27,0
Baixo	31.983.932	7.717.988	24,13	2.153.915	6,73	27,9
Médio	57.649.025	22.123.327	38,38	2.926.314	5,08	13,2
Alto	243.989.746	171.491.038	70,29	15.406.194	6,31	9,0

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota. Dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

Os dados da tabela 22 evidenciam os resultados apresentados pela forma de distribuição dos recursos advindos do FNDE para o conjunto de Municípios do Estado do Pará por escala do IDHM. Assim, é possível observar que, em relação à média do gasto total

efetivado na Função Educação, os Municípios com IDHM **alto** apresentaram também a média de gasto significativamente mais elevado, representando 9 vezes mais que a menor média de gasto, por sua vez, representada pelos Municípios com IDHM **muito baixo**. Isso reforça as relações entre a disponibilidade orçamentária, as condições de vida da população e o desenvolvimento educacional. Essa situação se repete na média de gastos considerando apenas as receitas de impostos (25%) e também nas médias das receitas repassadas pelo FNDE ao conjunto de Municípios, visto que a maior média está com os Municípios com IDHM **alto** e a menor com os de IDHM **muito baixo**. A média dos primeiros é 11 vezes maior que a média dos que apresentam IDHM **muito baixo**. Isso revela uma distorção na distribuição dos recursos do FNDE em relação à efetividade de ações de combate às desigualdades educacionais, visto que o critério principal de distribuição é o número de matrículas e não indicadores sociais.

A seguir, na tabela 23 apresentamos os valores do gasto-aluno ano, organizado pelo IDHM, para verificarmos se os recursos vindos do Salário-Educação e programas do FNDE estão combatendo as desigualdades educacionais. Trouxemos os valores do gasto aluno limite constitucional, aquele que estão contados apenas os valores de recursos da vinculação constitucional dos Municípios; também apresentamos o gasto-aluno função aquele que está somado todos os recursos para a educação, a vinculação percentual mais os adicionais para financiamento do ensino e o gasto-aluno real Salário-Educação/FNDE em que está somado o limite constitucional, somado com os recursos do Salário-Educação e os programas do FNDE. Portanto, a partir desse item, vamos verificar se os recursos do FNDE estão combatendo as desigualdades educacionais no conjunto de Municípios do Pará.

Tabela 23: Média do valor do Gasto-Aluno Ano no Conjunto de Municípios do Pará, segundo o IDHM, 2009 e 2016.

IDHM	Qtd.	2009				2016				Δ% 2009/2016 Gasto limite Const.	Δ% 2009/2016 Gasto-aluno Real SE/FNDE (Despesa)	Δ% 2009/2016 Gasto Função Educação
		Média de Gasto % vin. const. educação	Média do Gasto Aluno 25% Limite Const.	Média Gasto- aluno Real SE/FNDE (Despesa)	Média do Gasto Aluno Função Educação	Média de Gasto % vinculação const. educação	Média do Gasto Aluno 25% Limite Const.	Média Gasto- aluno Real SE/FNDE (Despesa)	Média do Gasto Aluno Função Educação			
Muito Baixo	9	27	573	884	2.857	29	711	792	3.759	24	-10	32
Baixo	88	30	1.027	1.351	3.791	30	1.004	1.334	3.303	-2	-1	-13
Médio	44	29	1.559	1.951	4.234	28	1.574	1.952	4.021	1	0	-5
Alto	3	25	3.311	3.651	4.674	26	3.011	3.314	4.668	-9	-9	0
Diferença												
Muito Baixo - Alto			2.739	2.767	1.817		2.300	2.522	909	-16	-9	-49,96

Fonte: SIOPE/FNDE- Banco de Dados GEFIN - Projeto 428254/2016 CNPq

Nota. Dados atualizados pelo Índice Nacional de Preço INPC/IBGE- a preço de dez de 2017, pelo endereço: <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>.

De acordo com os dados evidenciados pela tabela 23 sobre os gastos-alunos, anos de 2009 e 2016, os maiores valores médios de gasto-aluno, segundo as despesas para atendimento dos limites constitucionais, em 2009, foram dos Municípios com IDHM **Alto**, que correspondeu a R\$ 3.311 (três mil e trezentos e onze reais) e os menores valores foram dos Municípios com IDHM **muito baixo**, que foi de R\$ 573 (quinhentos e setenta e três reais). Quando inseridos os repasses feitos pelos adicionais mais os recursos advindos do FNDE, os valores tendem a ter uma aproximação. De modo que a média de gasto-aluno função nos Municípios com IDHM alto foi de R\$ 4.674 (Quatro mil e seiscentos e setenta e quatro reais) e dos com IDHM **muito baixo** foram elevados para R\$ 2.857 (dois mil e oitocentos e cinquenta e sete reais).

Outro dado importante evidenciado pela tabela 23 é quanto à redução na diferença entre os valores do **gasto-aluno ano função** entre os Municípios de IDHM **alto** e os que estão na faixa **muito baixo**, de modo que, de 2009 para 2016, a redução foi de 49,9%, o que revela medida efetiva de reduzir as desigualdades educacionais, muito por conta de que os recursos adicionais mais os redistribuídos pelo FNDE busca outras formas de repasse para os entes federados, como localização geográfica e condição socioeconômica e educacional da unidade da federação beneficiada (CRUZ, 2009).

Outro ponto significativo é quanto ao gasto-aluno potencial/real Salário-Educação que não obteve um peso significativo, ocorrendo até uma redução de 10%, de 2009 a 2016, nos Municípios de IDHM muito Baixo. Para os Municípios de IDHM baixo a redução foi de 1%.

A maior concentração dos recursos está entre os Municípios com maior IDHM do Estado do Pará que são apenas três: Belém, Ananindeua e Parauapebas. Além disso, esses Municípios são os mais populosos e possuem os maiores orçamentos, em contrapartida, os menores valores ficaram nos Municípios com menor IDHM (muito baixo) que conta com nove Municípios nessa situação.

Ao remetermos essas informações às discussões sobre as RIGs, constata-se que enfatizam os termos cooperativo e descentralizador com intuito de equidade ou reduzir as desigualdades na Federação. Todavia para que isso aconteça é fundamental que as condições necessárias sejam garantidas para que os Municípios consigam dar conta do atendimento às demandas (ABRÚCIO, 2010) e que esses termos não representem apenas repasse de execução

de ações sem aporte financeiro adequado. Sobre isso Bremaeker afirma que: “... por parte dos Municípios os efeitos positivos da Constituição de 1988 foram suprimidos com a intensificação do repasse de obrigações sem os recursos necessários para seu custeio” (BREMAEKER, 2015, p. 3).

Essa política de repasse de recursos financeiros realizados pela União, via FNDE, apenas se preocupa em manter estratégias para exercer sua função supletiva e redistributiva aos Estados e Municípios brasileiros, o que não combate às desigualdades educacionais.

Para que possa desenvolver as ações mais efetivas no combate às desigualdades existentes, é necessário regulamentar o regime de colaboração e não utilizar apenas políticas focalizadas que não conseguem resolver os problemas. Como exposto por Gemaque e Mendes (2011, p. 294): “... as políticas públicas são formuladas de cima para baixo, ou seja, a partir do Governo Federal para os Governos dos estados e municípios, que aderem a estas políticas voluntariamente ou por obrigação constitucional”. Dessa forma, os Estados e Municípios não conseguem avançar por não desenvolverem ações que incorporem as necessidades locais.

Souza (1988, p. 34), argumenta sobre isso que os “valores variam não apenas em relação aos seus princípios, mas também de acordo com cada circunstância histórica, com a dinâmica da economia política, dos partidos e da cultura política”. Dessa maneira, fica evidenciado, pelas palavras da autora, a forte influência das ações políticas na construção das ações que serão desenvolvidas nos subníveis de governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, apesar da efetivação de vários programas com fins de combater as desigualdades sociais, no período de análise neste estudo, contudo, não alteraram a estrutura social e o nível de desigualdade ainda é muito elevado, tendo como principais causas a má distribuição de renda, a falta de investimento nas áreas sociais, culturais, de saúde e educação, de oportunidades de trabalho etc.

Este estudo teve como objetivo geral analisar as possibilidades de os recursos advindos do Salário-Educação/FNDE combaterem as desigualdades educacionais nas redes municipais de ensino do Estado do Pará. Inicialmente, o estudo focou apenas a quota est/mun do Salário-Educação que chegam aos Municípios do Estado do Pará e posteriormente ampliou os dados para os recursos repassados pelo FNDE aos Municípios no período de 2009 a 2016.

A política de financiamento da educação no Brasil é ditada pelos moldes do federalismo brasileiro, ao definir as competências e responsabilidades para a União, Estados e Municípios. Este último que foi elevado ao nível de ente federado, a partir da CF de 1988. A divisão de responsabilidades tem como ponto importante a cooperação entre os entes federados estabelecida pelo Art. 23, parágrafo único e o regime de colaboração, no Art. 211 da CF - ambos sem regulamentação específica, deixando as RGIs soltas nas diversas áreas de governo.

Dessa maneira, o bom desenvolvimento das políticas sociais, principalmente as educacionais, demandaria inicialmente a regulamentação do regime de colaboração para a atuação conjunta e articulada entre estes entes federados na elaboração e implementação das garantias dos direitos fundamentais da população. A regulamentação não pode ser substituída por ações focalizadas de programas A ou B que não garantem o combate efetivo das desigualdades por não enfrentar as peculiaridades dos subníveis de governo.

Assim sendo, as RIGs têm no cerne as disputas fiscais, em que as ações políticas vêm de cima para baixo sem que seja destinado recursos suficientes para serem desenvolvidas com qualidade. Para que isso ocorra é importante a garantia da equidade fiscal entre os entes federados, principalmente para os Municípios brasileiros que são os que menos dispõem de recursos, mas que passaram a assumir muitas responsabilidades sociais com a nova condição de componentes da Federação. Porém, a autonomia só será possível por meio de uma reforma tributária que mude o atual quadro de repartição de recursos entre os entes federados brasileiros. Todavia, isso resultaria em disputa fiscal entre os subníveis de governo,

requerendo competência da União para mediar as ações, tendo em vista que não se trata apenas de modificar os critérios de distribuição dos recursos, mantendo sua lógica tradicional de desconcentrar a execução e centralizar as decisões, mas de alterar o desenho das políticas, incorporando as especificidades e necessidades dos entes federados, garantindo um fluxo significativo de recursos e distribuição de renda.

Quanto às políticas educacionais, a União que tem como atribuição dar suporte financeiro e técnico aos Estados e Municípios brasileiros para assegurar o equilíbrio na Federação, tem realizado ações focalizadas por meio do FNDE com a finalidade de suplência e melhorar os índices educacionais.

Neste estudo foi possível constatar, pelos dados apresentados, que a política de assistência financeira que a União tem realizado, intencionalmente ou não, não assegura o combate às desigualdades educacionais por meio do financiamento da educação, visto que as desigualdades do gasto-aluno ainda são elevadas apesar de ter havido redução da diferença entre o maior e menor gasto-aluno.

Os Municípios do Estado do Pará, majoritariamente são carentes financeiramente de maneira que não conseguem se autofinanciar, para garantir os serviços básicos à população local, como saúde, segurança e educação de qualidade. Dependem dos impostos federais e estaduais que são transferidos constitucionalmente e também por meio de convênios.

O agravamento dessa situação está relacionado ao modelo federativo fiscal tributário, que ainda adota mecanismo arcaico de centralizar os recursos financeiros. Assim, o governo federal, como maior arrecadador de recursos, repassa recursos por meio de programas, incentivando os Municípios a aderirem e depois não conseguem dar continuidade ou manter a contrapartida. Desse modo, o governo federal descentraliza as ações e não os recursos financeiros. Com isso, acaba criando novas demandas aos Municípios, mas sem os recursos necessários para atendê-las.

Os recursos advindos da contribuição social Salário-Educação contribuem para reduzir as desigualdades educacionais entre os Municípios do Estado do Pará? Referente a esse repasse de recursos aos Municípios, verificamos que as quotas partes Estaduais e Municipais não contribuem de forma satisfatória para reduzir as desigualdades educacionais. A forma como os recursos são redistribuídos reforça a desigualdade, pois é recolhida de 2,5 da folha de pagamento das empresas localizadas nos Estados e retorna proporcional ao que foi enviado pelo ente federado pelo número de matrículas disponíveis no censo escolar. Esse critério de distribuição produz um resultado em que Municípios com maior quantitativo de alunos receberam os maiores valores. O Município que recebe o maior aporte de recursos representa

seis vezes a mais do que recebe o Município com o menor número de matrículas, independentemente do nível de carência e dificuldades.

Assim sendo, os Municípios de Belém, Ananindeua, Santarém, Parauapebas e Marabá, que são os mais populosos do Estado e também possuem os maiores orçamentos, foram os que mais receberam recursos das quotas Municipais do Salário-Educação e aqueles Municípios que, em tese, mais necessitam de recursos não foram os mais beneficiados. Dessa forma, o critério utilizado na redistribuição dos recursos financeiros não reduz efetivamente as desigualdades educacionais. Além disso, foi possível constatar, pelos dados apresentados no decorrer do estudo, que na maioria dos Municípios, independente da faixa populacional, a representação percentual dos valores recebidos de Salário-Educação correspondeu, em média, a 3% do total das despesas com a função educação. Índice irrelevante para o financiamento da educação, de modo que os Municípios em geral gastam mais de 25% de seus impostos para cumprir com suas responsabilidades.

Então, qual a relevância desses recursos no financiamento da educação nos Municípios do Estado do Pará? O que representam em termos de gasto-aluno? Os dados permitem afirmar que o volume de recursos financeiros repassados aos Municípios por meio das quotas est/mun do Salário-Educação desempenham papel importante no cenário de carência, contudo precisam ser ampliados para que possam combater efetivamente as desigualdades educacionais.

O critério utilizado para redistribuir os recursos não permite garantir uma equalização dos recursos financeiros entre os entes federados, por não favorecer combater a desigualdade educacional de forma efetiva. Isso se confirma no fato de que os Municípios com os mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano Municipais (IDHM) no Estado do Pará não são os que mais recebem recursos financeiros repassados pelo FNDE. Assim, os maiores volumes de receitas repassadas pelo FNDE foram para os Municípios com os melhores IDHM, que são Belém e Ananindeua, que são os mais populosos e detentores dos maiores orçamentos.

Isto posto, é possível afirmar que a política de financiamento da educação básica, por parte da União, não está combatendo efetivamente na redução das desigualdades educacionais, mas produziu resultados importantes nessa direção, o que pode ser confirmado nos dados da tabela 23 sobre os gastos-alunos anos de 2009 e 2016, em que os maiores valores médios de gasto-aluno, segundo as despesas para atendimento dos limites constitucionais, em 2009, foram dos Municípios com IDHM **alto**, que correspondeu a R\$ 3.311 (três mil e trezentos e onze reais) e os menores valores foram dos Municípios com IDHM **muito baixo**, que foi de R\$ 573 (quinhentos e setenta e três reais). Quando inseridos

os repasses feitos pelos adicionais mais os recursos advindos do FNDE, os valores tendem a ter uma aproximação. De modo que a média de gasto-aluno função nos Municípios com IDHM **alto** foi de R\$ 4.674 (quatro mil e seiscentos e setenta e quatro reais) e dos com IDHM **muito baixo** foram elevados para R\$2.857 (dois mil e oitocentos e cinquenta e sete reais).

Outro resultado importante que se confirma nos dados da tabela 23 é quanto à redução na diferença entre os valores do **gasto-aluno ano função** entre os Municípios de IDHM **alto** e os que estão na faixa **muito baixo**, de modo que, de 2009 para 2016, a redução foi de 49,9%, o que revela medida efetiva de reduzir as desigualdades educacionais, muito por conta de que os recursos adicionais mais os redistribuídos pelo FNDE busca outras formas de repasse para os entes federados como: localização geográfica, condição socioeconômica e educacional da unidade da federação beneficiada (CRUZ, 2009).

É possível concluir que um mecanismo importante de distribuição de recursos foi adotado pelo PAR, em que a União priorizou o nível de carência dos Municípios de modo que foi possível assegurar que o Município com de Melgaço, que detinha o pior IDHM do Estado do Pará, aumentou significativamente suas receitas por meio desse programa.

Dessa maneira, a quota federal do Salário-Educação que tem como objetivo a equalização de oportunidades educacionais entre os entes subnacionais, seus valores estão dentro do que se destina tanto ao PAR como aos outros programas desenvolvidos e gestados pelo FNDE, sendo possível reconhecer algum esforço para minimizar os problemas históricos cometidos pelos político-partidários na gestão dos recursos federais para a educação básica. Contudo ainda são esforços insuficientes que acabam por focalizar as atuações da União nas políticas educacionais, tendo em vista que não se combate de maneira adequada os problemas da desigualdade educacional. Assim sendo, para que as políticas educacionais tenham um impacto mais efetivo no combate às desigualdades educacionais e comece a trilhar o caminho da oferta uma educação de qualidade, é necessário a implementação do regime de colaboração com ações claras no compartilhamento das ações entre os entes federados.

Portanto, se a intenção é combater as desigualdades existentes entre os entes federados, o desenho das políticas de financiamento da educação deve adotar o critério de redistribuição dos recursos pautado nas necessidades dos entes.

Os desafios a serem enfrentados são grandes em matéria de educação no Brasil, como ampliação das redes de ensino, universalização do ensino infantil e fundamental, formação de professores inicial e continuada, assim como melhorar os indicadores educacionais, como alfabetização na idade certa, entre outros. Dessa maneira, um meio para se enfrentar esse desafio é por meio do financiamento da educação adequada.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 41-67, jun. 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso: 12/02/2015.

ANDERSON, George. **Federalismo uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. 166p.

ARAUJO, Raimundo Luiz Silva. **Federalismo, desigualdade territorial e o FUNDEB**. São Paulo: USP, 2010 Disponível em: < http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-1316_int.pdf>. Acesso em: 20/08/2017.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48 25. Disponível em< <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12/02/2017.

BARBETTA, Pedro Alberto. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 8. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº. 844**, de 8 de julho de 2008, Art. 3.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 04/06/2017.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20.12.1996, estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 06/06/2017.

BRASIL. **Lei nº 9424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm>. Acesso em: 06/06/2017.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 06/06/2017.

BRASIL. **Lei nº 4.440**, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4440-27-outubro-1964-376713-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20/09/2017.

BRASIL. **Decreto Lei Decreto nº 57.902**, de 2 de março de 1966 que disciplina a arrecadação pelos IAPs das contribuições que lhes são devidas e das destinadas a outras entidades ou fundo, mediante uma taxa única. <Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-57902-2-marco-1966-398601-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 20/03/2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.422**, de 23 de outubro de 1975. Dispõe sobre o Salário-Educação Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87043-22-marco-1982-436817-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10/03/2018.

BRASIL. **Decreto nº 87.043**, de 22 de março de 1982 Regulamenta o Decreto-Lei nº 1422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o cumprimento do artigo 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino de 1º grau gratuito ou recolhimento da contribuição do Salário-Educação. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87043-22-marco-1982-436817-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10/03/2018.

BRASIL. **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. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 18/04/2018.

BRASIL. **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. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-87043-22-marco-1982-436817-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 10/03/2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.003** 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 nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e 9.766, de 18 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D6003.htm>. Acesso em: 18/04/2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/FNDE. **SIOPE. Manual de Orientações para o Usuário 2018**. Disponível em: < file:///C:/Users/felipefh2009/Downloads/Manual_SIOPE_Estadual_2018.pdf>. Acesso em: 25/05/2018.

BREMAEKER, François E. J. de. Distribuição e despesas com os funcionários municipais. **Série Estudos Especiais nº 26**, Rio de Janeiro: IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001. 15 p. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/clientes/federativo/bf_bancos/e0001603.pdf>. Acesso em: 30/07/ 2017.

BREMAEKER, F.E.J. Despesas municipais com as funções de competência da União e dos Estados. **Série Estudos Especiais nº 49**. Rio de Janeiro, IBAM, 2003.

BRÜGGEMANN, Odália M.; PARPINELLI, Mary A. Utilizando as abordagens quantitativa e qualitativa na produção do conhecimento. **Revista Escola Enfermagem USP**, n. 42, p. 563-568, mar. 2008.

CARDOSO, Mirian Limoeiro. **O mito do método**. Trabalho apresentado no Seminário de Metodologia Estatística, realizado na PUC - Rio de Janeiro, janeiro-fevereiro de 1971.
CAMPELLO, Tereza; GENTILI, Pablo. As múltiplas faces da desigualdade. In: **Faces da desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás**. FLACSO, agenda igualdade Brasil, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Pacto federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**, v. 4, n.15, 2001

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007 857 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20/03/2018.

CORTES, Bianca Antunes. Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes. In: **Cad. Saúde Pública** vol.5 no.4 Rio de Janeiro Oct./Dec. 1989. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1989000400006>. Acesso em 29/03/2018.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 14/02/2018.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2003.

CORRÊA, Michelle Viviane Godinho. Golpe Militar de 1964. In: **Ditadura Militar, História do Brasil**. Disponível em: <<https://www.infoescola.com/historia/golpe-militar-de-1964/>>. Acesso em: 20/03/2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

_____. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

CRUZ, Rosana Evangelista da. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o financiamento da educação básica In: **Anpae** 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/301.pdf>. Acesso em: 13/02/2018.

_____. Federalismo e Financiamento da Educação: A Política do FNDE em Debate. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa, REZENDE PINTO, José Marcelino, CORBUCCI, Paulo Roberto. (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. 227 p.

_____. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. In: **Revista de financiamento da Educação (Fineduca)**. V. 2, 2012, n. 7.

CRUZ, P. **Desigualdade educacional: dar mais para quem tem mais desafios**. (Entrevista UOL). Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/colunas/priscila-cruz/2018/06/06/desigualdade-educacional-dar-mais-para-quem-tem-mais-desafios.htm>>. Acesso em: 20/02/2017.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo P.; SANTANA, Wagner (Orgs). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso: 12/02/2015.

DAVIES, Nicholas. **O financiamento da educação estatal: novos ou velhos desafios?** São Paulo: Xamã, 2004.

_____. O salário-educação: fragilidades e incoerências. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. v. 89, n. 233, 2008.

DAVIES, Nicholas. O financiamento da educação e seus desafios. **ECCOS – Rev. Cient. UNINOVE**. São Paulo, v. 6, n. 1, p. 43-6. abr/2011.

_____. **Omissões, inconsistências e erros na descrição da legislação educacional**. Niterói-RJ: Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, 2012. Disponível em: <<http://www.redefinanciamento.ufpr.br/ArquivoTextos/nicholas23.pdf>>. Acesso em: 13/08/2017.

_____. Controle Estatal ou Social das Verbas da Educação. In: PINTO, Marcelino José; SOUZA, Silvana Aparecida de (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro da educação?: Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

DURHAM, Eunice Ribeiro. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos – CEBRAP**, n. 88, São Paulo, Dec. 2010.

FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações intergovernamentais na educação à luz do conceito de regulação. In: **Cadernos de Pesquisa Fundação Carlos Chagas**. v. 43, n. 150, 2015.

FARENZENA, Nalú. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. In: **Textura Canoas**, v. 19, n. 40 p. 139-157, maio/ago. 2017. Disponível em: <<file:///C:/Users/GEFIN/Downloads/3019-9579-1-PB.pdf>>. Acesso em: 06/03/2018.

_____. Políticas de assistência financeira da união no marco das responsabilidades (inter) governamentais em educação básica. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; REZENDE PINTO, José Marcelino; CORBUCCI, Paulo Roberto (Orgs.). **Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. v. 43, n. 4 (2009). Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/issue/view/752>>. Acesso em: 14/03/2017.

GATTI, Bernardete A. Estudos quantitativos em educação. In: **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v30n1/a02v30n1.pdf>>. Acesso em: 10/05/2017.

GATTI, Bernardete A. Pesquisar em Educação: Considerações Sobre Alguns Postos-chave. In: **Revista Diálogo Educação**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 25-35, set./dez. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/GEFIN/Downloads/dialogo-235.pdf>. Acesso em: 06/03/2018.

GASPARIN, João Luiz. **Uma didática para a pedagogia histórico-crítica**. Campinas: Autores Associados, 2010.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação, o FUNDEF na educação do Estado do Pará: feitos e fetiches**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo - Faculdade de Educação. São Paulo: USP, 2004.

GEMAQUE, Rosana Maria Rolim; GUTIERRES, Dalva Valente. Os desafios da Educação Brasileira. In: CABRITO, Belmiro; CASTRO, Alda; CERDEIRA, Luiza; CHAVES, Vera Jacob. **Os desafios da expansão da educação em países de língua Portuguesa: financiamento e internacionalização**. Lisboa-Portugal: EDUCA, 2014.

GEMAQUE, Rosana Maria Rolim; GUTIERRES, Dalva Valente. Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica Pública no contexto das relações federativas brasileiras. In: GOUVEIA, Andrea Barbosa; REZENDE PINTO, José Marcelino; FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola (Orgs.). **Financiamento da educação do Brasil: os 10% do PIB em dez anos**. Campo Grande: Editora OESTE, 2015 p.199-224.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GOMES, Sérgio Castro; ANDRADE, Lúcia Cristina de. Análise espacial do crescimento econômico dos municípios paraenses no período 2002-2006. **Anais do debate**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area4/area4-artigo35.pdf>. Acesso em: 14/04/2018.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães. **Política de municipalização do ensino fundamental no Estado do Pará na década de 1990 e suas relações com a reforma do Estado**. Belém: UFPA, 2005.

GUTIERRES, Dalva Valente Guimarães e GEMAQUE, Rosana Maria Rolim. O financiamento da educação a partir do Plano de Ações Articuladas (PAR) em municípios paraenses: regime de colaboração? In: **RBPAE**, v. 32, n. 1, p. 151-169 jan./abr. 2016.

GUZZO, Raquel Souza Lobo; EUZEBIOS FILHO, Antonio. Desigualdade social e sistema educacional brasileiro: a urgência da educação emancipadora. In: **Escritos educacionais** [online]. 2005, vol. 4, n. 2 [citado 2018-09-25], p. 39-48. Disponível em:

<http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-98432005000200005&lng=pt&nrm=iso>. ISSN 1677-9843. Acesso em: 25/09/2018.

HAGE, Salomão Mufarrej. Por uma escola do campo de qualidade social: transgredindo o paradigma (multi)seriado de ensino. In: **Brasília**, v. 24, n. 85, p. 97-113.

HERMIDA, Jorge Fernando. A reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções. In: **IX Seminário Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil”**. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa: UFPB – 31/07 a 03/08/2012 (Anais Eletrônicos). Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.48.pdf>. Acesso em: 13/09/2017.

KRAWCZYK, Nora. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**. Campinas-SP, n. 19, p. 43-62, jan./abr. 2002.

KUENZER, Acacia Zeneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de. Temas e tramas na pós-graduação em educação. **Educação e Sociedade**. Campinas-SP, v. 26, n. 93, p. 1341-1362. dez. 2005.

MACHADO, José Angelo. Gestão de Políticas Públicas no Estado Federativo: Apostas e Armadilhas. DADOS – **Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 51, no 2, 2008, pp. 433 a 457.

MACINKO, James. Educação, um direito possível para todos: as múltiplas faces da desigualdade. In: **Faces da Desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás**. FLACSO, agenda igualdade Brasil, 2017.

MAHAR, D. J. 1976. Federalismo fiscal no Brasil: a experiência histórica. In: REZENDE, F. (org.). **Política fiscal e programação dos gastos do governo**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

MARTINS, Paulo De Sena. O financiamento da educação básica como política pública. In: **RBPAE**, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MEDEIROS, Marcelo; SOUZA, Pedro e CASTRO, Fabio Avila de. A estabilidade da desigualdade de renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do imposto de renda e pesquisas domiciliares. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.20, n.4, Rio de Janeiro, 2015.

MEDEIROS, M.; OLIVEIRA, L. F. B. Desigualdades regionais em educação: potencial de convergência. **Sociedade e Estado**. Brasília, v. 29, n. 2, p. 561-585, ago. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200012&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 25/07/2017.

MELCHIOR, J. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação.

- MELO, M. A. Municipalismo, nationbuilding e a modernização do Estado no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 23, n. 8, p. 83-100. 1993.
- MENDES, Danielle Cristina de Brito; GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira: O Plano de Ações Articuladas (PAR) e sua implementação no contexto federativo brasileiro (Roteiro), *Joaçaba*, v. 36, n. 2, p. 293-308, jul./dez. 2011.
- MINAYO, M. C. S; SANCHES, O. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./sep.1993.
- MONLEVADE, João Antonio. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. In: PINTO, Marcelino José; SOUZA, Silvana Aparecida de (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro da educação?:** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.
- MONTEIRO NETO, Aristides. Desigualdades regionais no Brasil: características e tendências recentes. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental* |, n. 09, Jan./Jun., 2014.
- OBEDUC. **Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN.** OBEDUC/CAPES Edital 0941/2013.
- OLIVEIRA, Francisco de. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Alves; SILVA, Pedro Luís Barros (Orgs.). **A Federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- OLIVEIRA, Gesner; TUROLLA, Frederico. Política econômica do segundo governo FHC: mudança em condições adversas. In: **Tempo soc.** v. 15, n. 2, São Paulo, nov. 2003.
- OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP**AE – v. 25, n. 2, p. 197-209, mai./ago. 2009.
- OLIVEIRA, Adriano José Germano de. **Salário-educação e o princípio da equidade na federação brasileira:** desequilíbrio distributivo na esfera estadual e suas implicações. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Espírito Santo - Centro de Educação, Vitória, 2015.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação de suas em minas gerais. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011.
- PASCHOARELLI, Luis Carlos; MEDOLA Fausto Orsi, BONFIM, Gabriel Henrique Cruz. Características qualitativas, quantitativas e quali-quantitativas de abordagens científicas: estudos de caso na subárea do design ergonômico. **Revista de Design, Tecnologia e Sociedade**, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/felipefh2009/Downloads/19962-63771-1-PB%20(1).pdf>. Acesso em: 21/05/2018.
- PARÁ. **Lei nº 6.239**, de 09 de agosto de 1999. Dispõe sobre a redistribuição da quota estadual do "Salário-Educação" destinada ao Estado do Pará, e dá outras providências. DOE Nº 29.026, de 11/08/1999.

PAULANI, Leda Maria. Brasil Delivery: A Política Econômica do Governo Lula. In: **Revista de Economia Política**, vol. 23, nº 4 (92), outubro-dezembro/2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Editora Plano, 2000. 160 p.

PINTO, José Marcelino de Rezende: 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 877. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20/05/2018. Hora: 11:15:20

PROJETO DE LEI N.º 1.655, DE 2011 (Da Sra. Professora Dorinha Seabra Rezende.

Disponível em: <

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=2F4F1954B7AEBB9DAF13CC7937165F22.node2?codteor=896420&filename=Avulso+-PL+1655/2011>.

Acesso em: 29/05/2018. Hora. 01:02.

RABELO, Clotenir Damasceno; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. As relações intergovernamentais na formulação e execução das políticas. In: **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 447-460, jul./dez. 2015. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 22/03/2018.

RAMOS, Marília. Métodos quantitativos e pesquisa em ciências sociais: lógica e utilidade do uso da quantificação nas explicações dos fenômenos sociais. **Mediações**, Londrina, v.18, n.1, p. 55-65, Jan/Jun, 2013.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Dimensões da desigualdade educacional no Brasil. **RBPÆ**, v. 31, n. 3, p. 511 - 530 set./dez. 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Educação em diálogo**. Campinas: Autores Associados, 2011. (Memória da educação). Disponível em: < <https://www.autoresassociados.com.br/memoria-da-educacao/educacao-em-dialogo.html>>. Acesso em 03/01/2016.

SCHNEIDER, Marilda Pasqual; NARDI, Elton Luiz. **O IDEB e as condições locais de desenvolvimento de políticas e gestão da educação básica no Brasil**. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/MarildaPasqualSchneider_res_int_GT2.pdf>. Acesso em: 29/03/2018.

SIQUEIRA, Maria Eliza Gonçalves de; MATTOS, Pedro Lincoln C. L. de: Consultoria externa em reforma do Estado tem função técnica ou estratégica? Um estudo de caso. **RAP** — Rio de Janeiro 42(1):35-60, jan./fev. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a03v42n1.pdf>>. Acesso em: 20/07/2018. As 9h 30 min.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, Kellcia Rezende; KERBAUY, Maria Teresa Miceli : Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia quantitativa-qualitativa na pesquisa em educação. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, MG v. 31, n. 61, p. 21-44, jan./abr. 2017.

TAVARES, Mário Dias; SILVA, Jorge Ferreira da; CASTRO, Luiz Felipe Meira de. Salário-educação e faturamento. **Forum educ.**, Rio de Janeiro, 10 (21: 83-96 abr./jun.86).Disponível em: <file:///C:/Users/felipefh2009/Downloads/60858-128045-1-PB.pdf>. Acesso em: 10/05/2018.

VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. In: **Revista Educação e Ciências Sociais**, Carlos Chagas. Campinas. São Paulo 1987.

VOLPE, Geruza Cristina Meirelles. **Enlaces entre federalismo fiscal e financiamento da educação.**

Anexos

Anexo A- Quadro das quotas Municipais do Salário-Educação no conjunto de Municípios do Pará organizados por faixa populacional.

Município	Qtd. Populacional.	Quota municipal salário-educação		
		2009	2012	2016
Bannach	3.200	37.807	65.967	91.232
Pau D'Arco	5.341	75.130	113.031	188.403
Sapucaia	5.766	67.985	110.283	190.475
São João da Ponta	5.970	53.296	98.032	137.965
Santarém Novo	6.526	73.328	126.558	169.634
Faro	7.009	63.443	110.229	181.278
Brejo Grande do Araguaia	7.182	79.240	122.892	197.167
Abel Figueiredo	7.231	68.897	113.451	155.227
Palestina do Pará	7.386	84.993	135.900	217.979
Peixe-Boi	7.860	74.637	106.772	181.609
Jacareacanga	8.059	180.725	354.055	565.960
Magalhães Barata	8.316	55.293	98.662	158.474
Santa Cruz do Arari	9.845	36.318	63.879	117.805
Média Total Salário-Educação		73.161	124.593	196.401
Primavera	10.534	65.542	105.380	165.204
Senador José Porfírio	11.357	143.743	254.393	430.301
Inhangapi	11.388	51.956	99.134	160.259
Terra Alta	11.399	45.638	93.744	150.949
Colares	11.759	80.000	119.885	175.762
Piçarra	12.632	133.526	209.853	321.296
Cumaru do Norte	13.093	82.807	163.572	257.812
Quatipuru	13.237	76.313	144.676	181.165
São João do Araguaia	13.616	134.940	240.115	331.899
Curuá	13.996	148.926	274.007	393.388
Brasil Novo	14.689	143.105	253.546	376.206
Vitória do Xingu	14.719	95.608	148.597	396.075
Nova Timboteua	14.942	125.603	178.941	253.028
São Francisco do Pará	15.454	126.240	168.845	296.993
Mojuí dos campos	15.646	-	-	428.953
Bonito	15.834	68.218	131.616	184.872
Aveiro	15.947	186.165	274.460	334.783
Nova Ipixuna	16.221	137.469	221.267	321.577
Bom Jesus do Tocantins	16.517	62.106	188.218	243.481
Belterra	17.249	168.637	298.341	389.543
Ourém	17.356	87.858	151.113	237.480
Curionópolis	17.453	114.621	338.956	489.576
São Caetano de Odivelas	17.563	98.655	202.368	309.874
Rio Maria	17.705	92.638	171.395	249.372
Terra Santa	18.257	144.586	248.597	346.565
Trairão	18.469	124.875	228.731	350.949
Santa Luzia do Pará	19.316	200.881	336.033	485.644
Floresta do Araguaia	19.746	153.892	270.746	395.103
Santa Bárbara do Pará	20.492	112.442	190.215	291.353
Nova Esperança do Piriá	20.789	222.084	409.469	516.287
Santa Maria das Barreiras	20.849	122.745	253.634	357.320
São João de Pirabas	22.415	205.974	353.843	495.507

Chaves	23.066	221.333	352.066	650.949
Salvaterra	23.096	212.973	334.106	538.853
Cachoeira do Arari	23.110	144.205	266.823	401.202
Santa Maria do Pará	24.186	131.770	216.011	332.587
São Geraldo do Araguaia	24.188	263.829	411.393	529.512
Soure	24.682	154.802	244.032	374.091
São Domingos do Araguaia	24.859	180.672	363.243	479.880
Novo Progresso	25.071	208.309	358.265	601.830
Garrafão do Norte	25.363	329.947	593.202	489.736
São Sebastião da Boa Vista	25.904	183.506	439.489	667.748
Água Azul do Norte	26.682	126.531	217.984	258.584
Melgaço	26.897	220.048	451.433	788.808
Anapu	27.096	181.312	350.169	611.238
Marapanim	27.569	287.893	461.079	632.445
Limoeiro do Ajuru	28.138	264.093	479.764	671.054
Bujaru	28.331	289.347	447.520	660.120
Anajás	28.466	312.065	604.165	941.569
Maracanã	28.679	332.646	541.360	723.696
Prainha	29.067	372.654	650.913	1.007.821
Mãe do Rio	29.260	305.519	550.183	820.302
Bagre	29.808	197.232	380.068	620.776
Tracuateua	30.108	262.530	474.117	698.820
Placas	30.109	130.419	300.725	468.498
Ponta de Pedras	30.219	169.735	300.798	518.209
Mocajuba	30.277	321.721	606.970	793.119
Aurora do Pará	30.471	214.391	393.592	597.765
Santo Antônio do Tauá	30.611	280.346	429.190	612.813
Medicilândia	30.726	208.965	386.690	513.140
São Domingos do Capim	31.123	263.508	505.803	770.595
Oeiras do Pará	31.619	356.500	653.502	993.854
Irituia	31.673	214.432	339.661	525.713
Ourilândia do Norte	31.921	204.820	403.962	630.239
Concórdia do Pará	32.395	382.913	327.932	542.374
Gurupá	32.458	398.547	765.608	874.041
Eldorado dos Carajás	32.892	284.021	524.116	808.662
Cachoeira do Piriá	32.947	200.531	316.699	551.163
Almeirim	33.195	333.079	564.927	858.143
Currálinho	33.490	273.160	550.193	942.585
Canaã dos Carajás	36.027	224.182	391.116	1.021.209
Igarapé-Açu	37.753	209.970	294.314	413.421
Afuá	38.144	501.354	890.978	1.149.878
Tucumã	38.508	278.686	538.784	734.979
Curuçá	38.959	234.873	350.761	780.907
Muaná	39.231	270.444	494.508	785.505
Goianésia do Pará	39.352	347.086	563.384	785.815
Salinópolis	39.569	232.222	417.835	572.525
Porto de Moz	39.991	485.329	926.269	1.426.459
Xinguara	43.530	325.101	534.785	784.650
Uruará	44.258	309.799	574.457	869.518
Augusto Corrêa	44.734	451.033	777.774	1.222.229
Baião	46.110	311.714	550.294	780.419

Pacajá	46.383	373.354	602.195	630.239
Conceição do Araguaia	46.571	254.724	327.932	542.374
Rurópolis	49.093	305.760	466.952	604.784
Média Total Salário-Educação		215.220	376.280	557.279
Óbidos	50.727	491.503	817.212	1.206.350
Rondon do Pará	50.925	348.852	594.101	786.055
Itupiranga	51.835	369.934	704.184	1.058.402
Vigia	52.216	264.918	444.816	640.412
Capitão Poço	52.839	277.670	575.226	865.218
Acará	54.096	731.377	1.225.960	1.748.633
Alenquer	55.246	493.549	888.951	1.290.199
Juruti	56.325	456.590	880.023	1.281.151
Monte Alegre	56.466	647.384	1.113.819	1.560.394
São Miguel do Guamá	57.364	497.535	872.219	1.221.511
Ulianópolis	57.525	231.293	390.154	638.577
Jacundá	57.526	465.396	747.105	897.641
Dom Eliseu	58.071	454.276	727.751	933.184
Viseu	59.735	689.896	1.171.673	1.811.375
Portel	60.322	667.283	1.236.164	1.833.468
Benevides	60.990	228.285	391.567	724.873
Igarapé-Miri	60.994	667.045	1.005.030	1.550.414
Tomé-Açu	61.709	564.268	1.128.228	1.742.899
Ipixuna do Pará	62.237	288.331	527.428	830.799
Breu Branco	64.194	521.137	835.733	1.108.753
Capanema	67.150	263.471	453.321	664.202
Santa Isabel do Pará	68.836	438.148	757.334	1.117.859
Santana do Araguaia	70.764	285.605	524.576	923.467
Oriximiná	71.078	651.125	1.082.865	1.557.845
Novo Repartimento	73.802	635.956	1.091.069	1.540.251
Moju	79.825	853.050	1.428.904	2.057.790
Redenção	82.464	530.561	924.822	1.228.862
Itaituba	98.523	983.726	1.735.837	2.263.325
Breves	99.896	1.140.465	2.046.477	3.001.694
Média Total Salário-Educação		522.022	907.674	1.313.297
Tailândia	103.321	605.198	1.172.682	1.799.833
Paragominas	110.026	987.033	1.712.466	2.326.860
Tucuruí	110.516	861.652	1.524.705	2.063.882
Altamira	111.435	832.217	1.420.609	2.332.486
Barcarena	121.190	752.539	1.209.465	1.993.421
Bragança	124.184	477.435	898.025	1.650.676
São Félix do Xingu	124.806	485.094	861.007	1.407.144
Marituba	127.858	886.219	1.487.906	2.149.310
Cametá	134.100	1.334.908	2.223.244	3.182.542
Abaetetuba	153.380	944.723	1.497.674	2.107.552
Castanhal	195.253	842.965	1.502.469	2.301.333
Média Total Salário-Educação		819.089	1.410.023	2.119.549
Parauapebas	202.356	1.174.586	2.197.421	4.000.016
Marabá	271.594	1.756.658	3.113.610	5.073.910
Santarém	296.302	2.033.894	3586013,37	5.228.758
Ananindeua	516.057	1.182.591	2.254.955	3.567.221

Belém	1.452.275	2.711.666	4.115.913	6.115.432
Média Total Salário-Educação		1.771.879	3.053.583	4.797.067

Anexo- B quadro de recursos da quota municipal do salário-Educação e programas do FNDE no Conjunto de Municípios do Pará, 2009, 2012 e 2016.

Municípios	IDHM	Rec. FNDE	Quota Municipal do Salário-Educação		
			2009	2012	2016
Mojú dos Campos	–	–	–	–	428.953
Melgaço	0,418	–	220.048	451.433	788.808
Chaves	0,453	1.927.023,86	221.333	352.066	650.949
Bagre	0,471	1.691.230,08	197.232	380.068	620.776
Cachoeira do Piriá	0,473	1.642.555,84	200.531	316.699	551.163
Portel	0,483		667.283	1.236.164	1.833.468
Anajás	0,484	2.714.762,18	312.065	604.165	941.569
Afuá	0,489	3.600.726,87	501.354	890.978	1.149.878
Ipixuna do Pará	0,489		288.331	527.428	830.799
Média total		11.576.299	326.022	594.875	920.926
Curralinho	0,502	3.562.665,23	273.160	550.193	942.585
Nova Esperança do Piriá	0,502	1.488.371,71	222.084	409.469	516.287
Breves	0,503	0,00	1.140.465	2.046.477	3.001.694
Porto de Moz	0,503		485.329	926.269	1.426.459
Jacareacanga	0,505	1.554.175,88	180.725	354.055	565.960
Acará	0,506	8.356.412,02	731.377	1.225.960	1.748.633
Oeiras do Pará	0,507		356.500	653.502	993.854
Gurupá	0,509	3.454.469,51	398.547	765.608	874.041
Senador José Porfírio	0,514	1.230.499,36	143.743	254.393	430.301
Pacajá	0,515	2.040.344,61	373.354	602.195	630.239
Viseu	0,515	6.631.754,31	689.896	1.171.673	1.811.375
Aurora do Pará	0,519	2.241.083,98	214.391	393.592	597.765
Augusto Corrêa	0,52	3.518.887,61	451.033	777.774	1.222.229
Praíha	0,523		372.654	650.913	1.007.821
Garrafão do Norte	0,526	1.814.958,61	329.947	593.202	489.736
Itupiranga	0,528	3.071.962,07	369.934	704.184	1.058.402
Tracuateua	0,531	2.143.658,39	262.530	474.117	698.820
São Domingos do Capim	0,532		263.508	505.803	770.595
Novo Repartimento	0,537	3.558.145,58	635.956	1.091.069	1.540.251
São João de Pirabas	0,539		205.974	353.843	495.507
Aveiro	0,541		186.165	274.460	334.783
Limoeiro do Ajuru	0,541	2.365.093,20	264.093	479.764	671.054
Quatipuru	0,543		76.313	144.676	181.165
Santa Maria das Barreiras	0,544	998.073,30	122.745	253.634	357.320

Bonito	0,546	701.365,55	68.218	131.616	184.872
Cachoeira do Arari	0,546		144.205	266.823	401.202
Santa Luzia do Pará	0,546	1.475.020,46	200.881	336.033	485.644
Igarapé-Miri	0,547	5.391.612,46	667.045	1.005.030	1.550.414
Moju	0,547	7.382.565,12	853.050	1.428.904	2.057.790
Muaná	0,547		270.444	494.508	785.505
Anapu	0,548	2.442.775,60	181.312	350.169	611.238
Capitão Poço	0,548	3.067.183,76	277.670	575.226	865.218
Rurópolis	0,548		305.760	466.952	604.784
Cumarú do Norte	0,55	1.028.864,11	82.807	163.572	257.812
São João do Araguaia	0,55		134.940	240.115	331.899
Bujaru	0,552	0,00	289.347	447.520	660.120
Placas	0,552	1.592.449,32	130.419	300.725	468.498
Santa Cruz do Arari	0,557		36.318	63.879	117.805
São Sebastião da Boa Vista	0,558	2.727.388,55	183.506	439.489	667.748
Irituia	0,559		214.432	339.661	525.713
Eldorado dos Carajás	0,560	3.471.671,31	284.021	524.116	808.662
Goianésia do Pará	0,560	1.972.087,18	347.086	563.384	785.815
Ponta de Pedras	0,562	1.989.170,78	169.735	300.798	518.209
Trairão	0,562	798.897,20	124.875	228.731	350.949
Faro	0,563		63.443	110.229	181.278
Piçarra	0,563	1.129.909,55	133.526	209.853	321.296
Água Azul do Norte	0,564	775.318,89	126.531	217.984	258.584
Alenquer	0,564	3.718.010,03	493.549	888.951	1.290.199
Concórdia do Pará	0,566	2.532.093,63	382.913	327.932	542.374
Breu Branco	0,568	2.635.987,73	521.137	835.733	1.108.753
Ourém	0,568	1.166.578,85	87.858	151.113	237.480
Maracanã	0,570		332.646	541.360	723.696
Inhangapi	0,572	556.621,02	51.956	99.134	160.259
Pau D'Arco	0,574	1.284.860,82	75.130	113.031	188.403
Mocajuba	0,575		321.721	606.970	793.119
Cametá	0,577	12.634.639,11	1.334.908	2.223.244	3.182.542
Primavera	0,577	492.659,77	65.542	105.380	165.204
Baião	0,578	3.590.524,99	311.714	550.294	780.419
Curuá	0,578		148.926	274.007	393.388
Nova Ipixuna	0,581	769.358,34	137.469	221.267	321.577
Peixe-Boi	0,581	537.496,43	74.637	106.772	181.609
Curuçá	0,582	1.707.585,29	234.873	350.761	780.907
Medicilândia	0,582	1.289.336,46	208.965	386.690	513.140
Floresta do Araguaia	0,583	1.036.034,21	153.892	270.746	395.103
São João da Ponta	0,583		53.296	98.032	137.965
São Caetano de Odivelas	0,585	1.203.572,23	98.655	202.368	309.874
Tomé-Açu	0,586	4.685.333,32	564.268	1.128.228	1.742.899
Santarém Novo	0,587	17.919.649,68	73.328	126.558	169.634
Belterra	0,588		168.637	298.341	389.543

Tailândia	0,588	4.362.620,63	605.198	1.172.682	1.799.833
Bom Jesus do Tocantins	0,589	583.294,10	62.106	188.218	243.481
Monte Alegre	0,589		647.384	1.113.819	1.560.394
Palestina do Pará	0,589	363.259,94	84.993	135.900	217.979
Uruará	0,589		309.799	574.457	869.518
Sapucaia	0,590	519.247,78	67.985	110.283	190.475
Brejo Grande do Araguaia	0,591	698.131,21	79.240	122.892	197.167
São Miguel do Guamá	0,591	3.035.941,37	497.535	872.219	1.221.511
Juruti	0,592	5.656.983,52	456.590	880.023	1.281.151
Bannach	0,594	251.197,06	37.807	65.967	91.232
Óbidos	0,594	3.478.847,83	491.503	817.212	1.206.350
São Domingos do Araguaia	0,594	1.822.867,54	180.672	363.243	479.880
São Félix do Xingu	0,594	4.934.634,76	485.094	861.007	1.407.144
Igarapé-Açu	0,595	1.737.971,31	209.970	294.314	413.421
São Geraldo do Araguaia	0,595	1.307.602,02	263.829	411.393	529.512
Vitória do Xingu	0,596		95.608	148.597	396.075
Magalhães Barata	0,597		55.293	98.662	158.474
Santa Maria do Pará	0,598	1.277.751,29	131.770	216.011	332.587
Mãe do Rio	0,599	2.473.557,95	305.519	550.183	820.302
Total		174.241.085,43	284.135	497.342	728.324
Bragança	0,600		477.435	898.025	1.650.676
Colares	0,602	637.300,36	80.000	119.885	175.762
Rondon do Pará	0,602	1.677.681,79	348.852	594.101	786.055
Santana do Araguaia	0,602	2.706.849,18	285.605	524.576	923.467
Ulianópolis	0,604	3.939.104,42	231.293	390.154	638.577
Terra Alta	0,605	600.507,16	45.638	93.744	150.949
Salvaterra	0,608		212.973	334.106	538.853
São Francisco do Pará	0,608		126.240	168.845	296.993
Marapanim	0,609		287.893	461.079	632.445
Nova Timboteua	0,609		125.603	178.941	253.028
Brasil Novo	0,613	1.252.255,94	143.105	253.546	376.206
Dom Eliseu	0,615	2.359.278,27	454.276	727.751	933.184
Soure	0,615	1.222.535,70	154.802	244.032	374.091
Vigia	0,617		264.918	444.816	640.412
Abel Figueiredo	0,622	356.402,96	68.897	113.451	155.227
Jacundá	0,622	2.264.596,57	465.396	747.105	897.641
Oriximiná	0,623	4.466.895,19	651.125	1.082.865	1.557.845
Ourilândia do Norte	0,624	1.748.826,57	204.820	403.962	630.239
Santa Bárbara do Pará	0,627	953.886,36	112.442	190.215	291.353
Abacetuba	0,628	10.213.629,16	944.723	1.497.674	2.107.552
Santo Antônio do Tauá	0,632		280.346	429.190	612.813
Terra Santa	0,635	829.658,53	144.586	248.597	346.565
Curionópolis	0,636	1.013.443,15	114.621	338.956	489.576
Rio Maria	0,638	686.660,89	92.638	171.395	249.372

Conceição do Araguaia	0,640	2.119.421,88	254.724	327.932	542.374
Itaituba	0,640	4.940.673,12	983.726	1.735.837	2.263.325
Almeirim	0,642	2.180.444,94	333.079	564.927	858.143
Paragominas	0,645	5.631.560,29	987.033	1.712.466	2.326.860
Xinguara	0,646	2.789.515,24	325.101	534.785	784.650
Salinópolis	0,647	1.593.203,28	232.222	417.835	572.525
Capanema	0,655	2.844.975,79	263.471	453.321	664.202
Santa Isabel do Pará	0,659	5.063.614,43	438.148	757.334	1.117.859
Tucumã	0,659	4.803.058,29	278.686	538.784	734.979
Barcarena	0,662	5.613.936,34	752.539	1.209.465	1.993.421
Altamira	0,665	5.225.932,36	832.217	1.420.609	2.332.486
Benevides	0,665	2.004.850,73	228.285	391.567	724.873
Tucuruí	0,666	4.803.058,29	861.652	1.524.705	2.063.882
Marabá	0,668	12.788.412,28	1.756.658	3.113.610	5.073.910
Redenção	0,672	4.001.792,19	530.561	924.822	1.228.862
Canaã dos Carajás	0,673	2.546.158,89	224.182	391.116	1.021.209
Castanhal	0,673	3.590.524,99	842.965	1.502.469	2.301.333
Novo Progresso	0,673	1.753.899,00	208.309	358.265	601.830
Marituba	0,676	6.631.836,22	886.219	1.487.906	2.149.310
Santarém	0,691	505.820,35	2.033.894	3586013,37	5.228.758
Média Total		118.362.201,10	444.816	763.881	1.143.038
Parauapebas	0,715	5.631.560,29	1.174.586	2.197.421	4.000.016
Ananindeua	0,718	12.392.505,70	1.182.591	2.254.955	3.567.221
Belém	0,746	24.462.926,52	2.711.666	4.115.913	6.115.432
Total		42.486.992,51	1.689.614	2.856.096	4.560.890

Muito		Baixo		M		lto	
Baixo		o		édio			